

LAS FINANZAS Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Experiencias Argentinas

Griselda Verbeke • Clara Inés Carbonetti

Sabina Ozomek • Ruth Muñoz

***PDF**
descargable



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento



ALTAMIRA

LAS FINANZAS Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Experiencias argentinas

Griselda Verbeke - Clara Inés Carbonetti
Sabina Ozomek - Ruth Muñoz

LAS FINANZAS Y LA ECONOMÍA SOCIAL **Experiencias argentinas**

Muñoz, Ruth

Las finanzas y la economía social /
Ruth Muñoz ; Clara Carbonetti ; Sabina
Ozomek. -

1a ed. - Buenos Aires : Altamira, 2007.
416 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-9017-69-2

1. Economía Social. 2. Finanzas. I.
Carbonetti, Clara II. Ozomek, Sabina
III. Título
CDD 335

Fecha de catalogación: 16/05/2007

© Editorial Altamira, 2007

EDITORIAL ALTAMIRA 

www.editorialaltamira.com.ar
info@editorialaltamira.com.ar

Diseño de tapa e interior:

Mario a. de Mendoza mmendoza@netizen.com.ar

ISBN: 978-987-9017-69-2

Todos los derechos reservados.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso por: La Cuadrícula SRL

Impreso en la Argentina

Printed in Argentina

ÍNDICE

Presentación.....	9
--------------------------	----------

Introducción.....	11
--------------------------	-----------

CAPÍTULO I

Las transformaciones de la estructura del sector cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina: el caso de las cajas de crédito, 1996-2005. *Griselda Verbeke*.....

Introducción	15
1. Aspectos conceptuales	17
2. Referencias sobre la historia del cooperativismo de crédito	28
3. Las transformaciones del cooperativismo financiero	48
4. Desempeño empresario y cooperativo de las cajas de crédito.....	73
Conclusiones.....	94
Nota Metodológica	97
Bibliografía.....	99

CAPÍTULO II

Financiamiento de empresas de la economía social en Argentina. El caso de las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo. *Clara Inés Carbonetti*

Introducción	109
1. Los problemas de acceso al crédito en los mercados financieros.....	111
2. Experiencias internacionales.....	118
3. La situación legal.....	126
4. La realidad de las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo. Los resultados del trabajo de campo realizado	134
5. Fuentes de financiamiento de las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo	138
6. El lado de la oferta: diferentes alternativas de financiamiento para empresas recuperadas y cooperativas de trabajo	156

Conclusiones.....	176
Nota Metodológica	184
Bibliografía.....	186

CAPÍTULO III

Intervenciones del Estado en el campo de las Microfinanzas.

Los casos de FOMICRO y REDES. <i>Sabina Ozomek</i>	193
Introducción	193
1. Fallas del mercado de crédito	196
2. Respuestas “espontáneas” desde el sector privado.....	200
3. Técnicas microfinancieras o características de los programas microfinancieros	202
4. Intervenciones del estado en el campo de las microfinanzas	220
5. El Estado y las microfinanzas en la Argentina	225
Conclusiones.....	259
Nota Metodológica	266
Bibliografía	267

CAPÍTULO IV:

Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local.

Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: el Banco Social

Moreno y Horizonte. <i>Ruth Muñoz</i>	271
Introducción	271
1. Sobre las microfinanzas	273
2. Tendencias y enfoques predominantes en el campo microfinanciero	288
3. Microfinanzas y desarrollo local	317
4. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense	339
Conclusiones.....	394
Nota Metodológica	402
Bibliografía.....	404

PRESENTACIÓN

La publicación de la Colección de Lecturas sobre Economía Social tiene como objetivo difundir investigaciones científicas destacadas, predominantemente teóricas, clásicas o que actualizan el campo de las búsquedas de otra economía. Se trata de acercar al lector estudios y reflexiones sobre economía y sociedad y sobre la relación entre ambas con la política. La colección busca compartir una visión crítica de los procesos y teorías que pretenden autonomizar la esfera económica como mecanismo sin sujeto y reducir la naturaleza humana al homo-economicus. Los procesos socioeconómicos en clave histórica, los paradigmas de política pública, la configuración de las subjetividades que median entre estructuras y prácticas, y la cuestión de la política y las pretensiones de legitimidad de las propuestas de transformación, serán temas recurrentes en esta colección, que intenta recoger las diversas variantes de pensamiento y propuestas que caben bajo el gran paraguas del programa sociopolítico de construir otra economía, socialmente conciente. Los trabajos que componen esta colección, originales o compilados, han sido elegidos por su contribución a la comprensión de los procesos socioeconómicos, y, en particular, por su utilidad para la formación de profesionales de la economía social. Son, de hecho, parte de la bibliografía de la Maestría en Economía Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que en su desarrollo va detectando áreas de vacancia bibliográfica en español.

El volumen que hoy ponemos al alcance del público es resultado de cuatro tesis de la Maestría, con enfoques y objetos diversos relativos al papel de la finanzas en la economía social, que dejan entrever la pugna latente entre las finanzas solidarias, que incorporan orgánicamente al cooperativismo de crédito, y el atomismo del microcrédito, pugna que se profundizará en América Latina en la medida que el capital financiero siga intentando incorporar a su estrategia global los lucrativos mercados de finanzas para pobres.

José Luis Coraggio

Director Académico Maestría en Economía Social ICO-UNGS

INTRODUCCIÓN

Este libro presenta cuatro trabajos de tesis referidas a la temática de las finanzas y la economía social,¹ realizadas en el marco de la primera edición de la Maestría en Economía Social que se lleva a cabo en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Es una continuación del tema desarrollado en el volumen anterior de la colección, esta vez, concentrándonos de forma más específica en la situación de Argentina.

El primer capítulo expone los principales aspectos de la tesis realizada por Griselda Verbeke. En el marco de una pronunciada tendencia mundial hacia la desmutualización, el trabajo explora el contenido de una “buena gobernanza” para las entidades del cooperativismo de crédito, analizando en particular las dos cajas cooperativas que sobrevivieron hasta la fecha en el sistema financiero argentino.

Desde una visión crítica sobre las transformaciones del sector, el estudio reconoce las limitaciones que el contexto nacional y, particularmente, la regulación han impuesto al movimiento cooperativo de crédito y avanza sobre los problemas de gobernanza interna para indicar la forma en que los mismos influyen en la funcionalidad de los intermediarios financieros cooperativos. A su vez, ante los desafíos que plantea la nueva regulación nacional sobre las cajas de crédito cooperativas, el trabajo subraya las condiciones que permitirían aprovechar socialmente esta circunstancia favorable.

El segundo capítulo presenta el trabajo de Clara Carbonetti en el que se consideran y detallan las modalidades de financiamiento orientadas a las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo en el país, dando cuenta de las experiencias internacionales de instrumentos financie-

¹ Estos trabajos se realizaron durante el período 2003-2005, dentro del proyecto especial de la Maestría en Economía Social: “El financiamiento y las iniciativas de economía social en Argentina”, dirigido por José Luis Coraggio y con la asesoría de Alberto Federico Sabaté. El mismo, fue posible por el apoyo de la Fundación Ford.

ros especializados e indicando las herramientas que responden a las fallas de información.

Luego de distinguir los dos tipos de actores que son objeto del trabajo y delinear los rasgos característicos, particularmente la situación legal, el análisis considera las condiciones de acceso al financiamiento, las estrategias más adoptadas y la oferta financiera disponible, en base a las cuales se plantean recomendaciones para guiar las políticas orientadas al sector.

El tercer capítulo resume el trabajo de tesis realizado por Sabina Ozomek. Desde un marco teórico construido a partir del concepto de “fallas de los mercados de crédito”, el trabajo analiza las técnicas microfinancieras y las características de los programas microfinancieros tanto en el ámbito privado como el público. Debido al papel protagónico de las microfinanzas en la actualidad como herramienta de política, al mismo tiempo que como una industria que aporta soluciones innovadoras para los problemas de información que sufren los excluidos del sistema financiero, el trabajo analiza dos casos de intervención del Estado Nacional desde la perspectiva de la aplicación de esas innovaciones. Los resultados de la investigación contemplan una serie de recomendaciones para los hacedores de política pública.

El cuarto capítulo muestra los aspectos más relevantes de la tesis de Ruth Muñoz. En lugar de analizar el alcance que tienen las microfinanzas como una forma de “alivio de la pobreza” (perspectiva generalmente adoptada para analizar las microfinanzas), el trabajo evalúa su alcance como herramienta para procesos que gestionan la emergencia, al tiempo que busca construir condiciones para el desarrollo *desde lo* local y, a través de él, para el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la población.

El trabajo cuestiona al movimiento microfinanciero reconstruyendo sus fuentes desde una perspectiva histórica y teórica, para descubrir sus elementos estructurantes. Encara la problemática vinculación entre las microfinanzas y el desarrollo local y realiza un análisis de dos casos de oferta de microcrédito en el Conurbano Bonaerense que, de forma más o menos explícita, enuncian al desarrollo local como objetivo de sus acciones. A modo de conclusión, propone una agenda de investigación y señala importantes desafíos para académicos y actores involucrados tanto con las microfinanzas y las finanzas solidarias, como con la promoción de *otro* desarrollo *desde lo* local.

El análisis resultante de los trabajos permite reconstruir la diversidad de actores y de instrumentos involucrados en el financiamiento de la economía social en el país,² distanciándose de otros enfoques que se limi-

tan o concentran casi de forma exclusiva en una o dos herramientas, restando riqueza y pluralidad al campo de las finanzas y la economía social. En este sentido, la compilación de estos trabajos intenta realizar un aporte a este campo en construcción, tanto para quienes forman parte del ámbito de la reflexión crítica como para quienes apuestan por la construcción de “otra economía” en la cual las finanzas *pueden* jugar un importante papel.

Desde esta óptica, se exponen elementos que permiten avanzar sobre el tratamiento de las finanzas y la economía social en torno a una perspectiva más sistémica, considerando tanto el punto de vista de la oferta como el de la demanda (muchas veces no hecha efectiva, no reconocida o, directamente racionada) dejando enunciado, a su vez, el importante papel de la economía social al momento de la formulación e implementación de las políticas públicas, incluso en aspectos aparentemente “ajenos” como la regulación financiera.

Por otra parte, esta perspectiva aporta al diagnóstico de las tensiones que, desde la periferia mundial, se viven en torno a la economía social. En esta línea, que dos de las cuatro tesis se dediquen al tema de las microfinanzas hace a los debates sobre economía social desde un análisis internacional, ya que permite ilustrar la especialización geográfica que se está dando a partir de la difusión de enfoques más complejos y ambiciosos en el Norte (como las finanzas socialmente responsables), mientras que en el Sur se está dando una masiva institucionalización de las microfinanzas como principal modalidad de financiamiento de “la” economía social. En este marco, discusiones interesantes y provechosas (como puede ser: el debate sobre el financiamiento de actores colectivos y organizados *junto con* el financiamiento de productores o comerciantes individuales; la articulación de diferentes modalidades de oferta financiera –por ejemplo, microfinanzas y cooperativismo de crédito– a partir de distintas necesidades de financiamiento; el contenido y las formas de acompañamiento técnico que se realizan junto con la oferta de servicios financieros, quiénes financian esos “costos” y la necesidad de evaluar la eficacia de dicho acompañamiento; la existencia y nivel de la tasa de interés cobrada a los usuarios; la discusión sobre cómo estimular un manejo responsable de los recursos naturales a través de instrumentos

² Al respecto, en el marco del mismo proyecto de investigación en el que se realizaron los trabajos de tesis, la Maestría en Economía Social organizó un evento que sirvió de marco de encuentro entre dicha diversidad de actores y que aportó sensiblemente al *conocimiento y reconocimiento* de los mismos. Véase: Vuotto, M. (ed.) (2006). *El financiamiento de la economía social: actores e instrumentos*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

financieros innovadores como los de las finanzas éticas; entre otras), son difíciles de ser instaladas en virtud de las presiones de las modalidades microfinancieras de corte netamente minimalista por masificar las condiciones institucionales que permiten que “los pobres” sean un nuevo nicho de mercado, por miniaturizar la economía popular y por deslegitimar las finanzas solidarias comprometidas con poner límite a los excesos de la acumulación capitalista y mejorar las condiciones de vida humana.

Los análisis exploran conceptual y empíricamente diversas expresiones del campo de las finanzas solidarias que reflejan la transición de la economía popular de sobrevivencia y las formas tradicionales de la economía social, hacia nuevas iniciativas socioeconómicas que son altamente innovadoras. Para captar las tensiones principales de estos procesos de transición, resulta imprescindible tener en cuenta el contexto de cambio estructural, donde trabajadores con diverso grado y tipo de organización y asociación, buscan y encuentran los caminos para garantizar la reproducción y el desarrollo de sus vidas, gestando condiciones favorables para la superación del mero horizonte de la sobrevivencia y la construcción de una sociedad más equitativa. En este marco, la perspectiva del desarrollo *desde lo* local aparece como un ámbito privilegiado para incorporar la comunidad y el despliegue de las tensiones de esa construcción en la base de la sociedad.

Queremos finalizar esta introducción agradeciendo el incondicional apoyo y estímulo que hemos recibido a lo largo de las diversas instancias del trabajo realizado por parte de todos los involucrados directa o indirectamente en las investigaciones, en especial, a Alberto Federico Sabaté, Susana Hintze, José Luis Coraggio y Jean Paul Lacoste con quienes pudimos mantener valiosos intercambios durante todo el proceso de investigación y a nuestros respectivos directores de tesis, Mirta Vuotto y Pablo Sirlin, cuya orientación nos fue conduciendo hacia los resultados aquí publicados.

*Las autoras
Buenos Aires, diciembre de 2006.*

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ESTRUCTURA DEL SECTOR COOPERATIVO DE AHORRO Y CRÉDITO EN LA ARGENTINA: EL CASO DE LAS CAJAS DE CRÉDITO, 1996-2005*

GRISELDA VERBEKE**

Introducción

El carácter democrático del cooperativismo de crédito y su vocación de servicio al asociado-usuario han sido dos aspectos destacados en su historia, en especial en sus orígenes. Ambos posibilitaron que contase con una ventaja primordial frente a la banca privada, más interesada en maximizar beneficios, y llevaron a sostener que el modelo cooperativo contenía la fuerza suficiente para alcanzar con sus beneficios a toda la sociedad y al conjunto de las actividades económicas.

En el caso argentino, la evolución de las últimas décadas reflejó escasos logros en esta dirección, de modo tal que algunos analistas llegaron a considerar el peso de razones estructurales que afectarían su propia supervivencia dentro del sistema financiero.

* Este trabajo fue escrito entre diciembre de 2004 y junio de 2005.

** Deseo agradecer a la Fundación Ford por el respaldo financiero para realizar mis estudios de Maestría en economía social. Asimismo, deseo explicitar mi agradecimiento al Dr. José Luis Coraggio, director de la Maestría en Economía Social, a la Lic. Susana Hinzte, coordinadora académica de esa maestría por la orientación y dedicación brindada durante los años del posgrado y a la Dra. Mirta Vuotto por haber aceptado dirigir esta tesis y por las invalorable sugerencias y aportes que hizo al trabajo. Del mismo modo, agradezco a la Lic. Andrea Levin y a la Cr. Karen Reibestein por sus pertinentes aportes luego de la lectura de la versión preliminar y al Dr. Jesús Castreje Suárez por compartir sus conocimientos y experiencia sobre el cooperativismo de crédito. Finalmente quiero agradecer a las instituciones, dirigentes y funcionarios por su buena disposición para recibirme y facilitar la información necesaria: Dr. Héctor Polino, Diputado de la Nación, Vicepresidente 2º de la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs; Lic. Aarón Gleizer, Asesor del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y otras entidades sin fines de lucro del Consejo Profesional en Ciencias Económicas; Lic. Edgardo Form, Gerente General del IMFC; Lic. Alfredo García, Director del Centro de Estudios Financieros y Monetarios del IMFC; Lic. Héctor Ricardo Ferrando, miembro del Consejo de Administración de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito; autoridades y personal de las cajas de crédito Cuenca Cooperativa limitada y La Capital del Plata.

No obstante las profundas transformaciones que pusieron en duda la viabilidad de sus entidades, los análisis referidos al cooperativismo de crédito asignaron un espacio más amplio a los estudios doctrinarios, históricos y jurídicos que a las investigaciones susceptibles de poner en relieve sus principales limitaciones y la ausencia de herramientas adecuadas para enfrentar los más importantes desafíos. Esta carencia de los trabajos e investigaciones sectoriales, que también se reflejó en las posiciones de diferentes instituciones representativas del movimiento o ajenas a él, da lugar a posiciones contradictorias:

Por un lado, el enunciado de las características orgánicas de la cooperación eximía de un análisis de los comportamientos, ya que los desvíos entre las perspectivas doctrinarias y las constataciones concretas eran atribuidos a contingencias coyunturales o a las imperfecciones que acompañan toda transposición de un modelo teórico a la práctica de una economía predominantemente capitalista.

Para otro, la referencia al desempeño económico de las instituciones cooperativas y la reducción de los agentes económicos a un rol unidimensional llevó a la negación de la fórmula cooperativa o, en el mejor de los casos, a su confinamiento en el capítulo de las excepciones o curiosidades, negando lo relativo a la originalidad cooperativa.

En la medida que ninguna de esas posiciones permite comprender el sentido de las transformaciones ocurridas en el campo del cooperativismo financiero y la forma en que numerosas entidades dejaron de ser efectivamente un agente eficiente para las necesidades de sus asociados se pueden presentar algunos de los desafíos que actualmente se plantean a las cajas de crédito cooperativas: ¿En qué medida responden eficazmente a los propósitos de su naturaleza cooperativa? ¿Se encuentran en condiciones de adoptar estrategias que fortalezcan la gobernanza cooperativa y estimulen el mayor compromiso y participación de sus miembros? ¿Es posible desarrollar otros mecanismos de intercooperación a fin de reforzar la actividad económica y la representación del sector, así como sus vínculos con el conjunto del cooperativismo? ¿Cuáles son los principales factores que favorecen o limitan la integración cooperativa? ¿Hasta qué punto dichas instituciones alcanzan el doble propósito económico y social en base al cual se constituyeron?

El contenido de esta tesis está guiado por estos interrogantes, relativos a la forma que debe adoptar una buena gobernanza en estas entidades.

En la primera sección se presentan las referencias teóricas que permiten definir y caracterizar la naturaleza organizacional de las cajas cooperativas y comprender su formación en el campo de la economía social,

ámbito en el que tradicionalmente se inscribe el cooperativismo de ahorro y crédito.

La segunda sección hace referencia a los procesos históricos que explican su origen y las transformaciones que en el caso argentino fueron modificando durante más de cuatro décadas los parámetros de identidad y gobierno cooperativo.

En la tercera sección se consideran las condiciones del entorno político económico que plantearon cambios en la estructura y composición del sistema financiero argentino. Especialmente se hace referencia a las transformaciones por las que atravesó el cooperativismo de crédito argentino durante la década del noventa y se caracterizan las diferentes modalidades del cooperativismo de crédito, su alcance y las actuales disposiciones normativas.

En la cuarta sección se presenta un análisis sobre el desempeño empresarial y cooperativo de las cajas de crédito que permanecen en el sistema financiero desde el año 2001. El mismo refleja los procesos que han conducido a estas entidades al abandono de la identidad cooperativa y permite en el capítulo final plantear las principales conclusiones del estudio.

1. Aspectos conceptuales

1.1 El campo de la economía social

Para caracterizar la naturaleza organizacional de las cajas cooperativas y comprender su desempeño, debemos ubicarlas en el campo de la economía social, ámbito en el que tradicionalmente se inscribe el cooperativismo de ahorro y crédito. El concepto de Economía Social designa un tipo de organizaciones basadas en la democracia y el empresariado colectivo (Lévesque, 2003). Como reflejo de una construcción social e histórica constituye una realidad heterogénea, ya que las organizaciones que incluye varían según los contextos nacionales y la particularidad de sus regímenes jurídicos y sociopolíticos.

La economía social como enfoque alternativo a la economía de mercado surge en la primera mitad del siglo XIX, bajo la influencia de varias corrientes intelectuales que reaccionan ante la extrema explotación y empobrecimiento como consecuencia de la revolución industrial, reivindicando las dimensiones sociales, morales y la capacidad de autoorganización de la clase obrera (Defourny 2003). Pensadores como Léon Walras (escuela liberal) y Charles Gide (escuela solidarista), utilizaron la expresión Economía Social aunque definieron distintas nociones al combinar

dos conceptos amplios y acentuar en mayor o menor grado el aspecto económico o el social. El primero, concibiéndola como “la ciencia de la justicia social” y el segundo, como la disciplina que contempla en especial “las relaciones que los hombres forman entre sí, en vistas de asegurar una vida más fácil, un futuro más cierto, una justicia más benévola y más alta que aquella que lleva por emblema las balanzas del comerciante”.¹

Desde la perspectiva de diversas realidades y experiencias nacionales, y al recuperar algunas perspectivas teóricas planteadas por los autores clásicos en este campo, los autores contemporáneos (Defourny y Monzón, 1992; Chaves, 2003; Demoustier, 2001; Bidet, 1997; Lévesque, 2002; Laville, 2004) ponen en evidencia que en las últimas décadas se impone un concepto mucho más específico y preciso y al hacerlo destacan la ubicación del sector de Economía Social, diferenciándolo del sector privado con fines lucrativos y del sector público, para subrayar que sus fronteras no son herméticas ni están aún perfectamente definidas.

Las referencias anteriores permiten plantear los aspectos sobre los que se ha construido la definición de la Economía Social y aquéllos que posibilitan conceptualizar la unidad de este campo. Así, algunos autores visualizan en sus organizaciones un continuum definido por su diferencia fundamental con el sector privado con fines lucrativos por una parte y por otra, con el sector público. En esta perspectiva, aunque para destacar un carácter más diferenciado y autónomo, se contrapone la economía social a la economía privada capitalista y a la economía pública, por la diferencia de origen y mecanismos de gestión, la sustitución del interés particular por el social y de los principios mercantiles de representación de la voluntad societaria por la democracia y autogestión, junto con la presencia de finalidades económicas y sociales.

Más allá de esta definición “residual” es necesario considerar lo que une a la vez a los tres componentes que habitualmente se incluyen en ella –cooperativas, mutualidades y asociaciones–, y aquello que los diferencia. Los componentes resultan unidos por la condición jurídica que presentan como cooperativas, mutualidades o asociaciones (Desroche, 1977) y presentan características y mecanismos operativos propios, que ponen en evidencia un conjunto de rasgos que expresan los principales tipos institucionales constitutivos.

Desde una visión dinámica Desroche (1977), propone considerar las conexiones que tienen los componentes centrales de la economía social

¹ Gide considera al respecto una vida social animada por una acción que “confía en la eficacia de la organización voluntaria, reflexiva y racional, acorde con una cierta idea de justicia” (Vuotto, 2003).

de acuerdo a las realidades regionales y su evolución socioeconómica. Indica una interfase que pone en contacto a la economía social con el sector público mediante la empresa cooperativa, mutualista o asociativa, concertada con servicios públicos; otra que se presenta con el sector municipal o colectivo en la gestión de algunas actividades municipales que se realizan conjuntamente con asociaciones barriales o cooperativas locales; y la tercera interfase que se establece entre la economía social y el sector privado tradicional y surge cuando la empresa privada gestiona las actividades y los resultados con la participación de los trabajadores. Una interfase o conexión con el sector sindical es enunciada por Desroche en la medida que las empresas pueden ser gestionadas al mismo tiempo por los sindicatos, o incluso creadas y gestionadas sólo por ellos.

Aunque las fronteras entre los tres componentes no son herméticas, especialmente en los países en los que las organizaciones no se encuadran en situaciones jurídicas bien diferenciadas, el enfoque basado en la identificación de grandes tipos institucionales y en la personería jurídica de las organizaciones se convierte frecuentemente en el criterio esencial de referencia. Sin embargo, el aspecto que destaca de manera especial la unidad, refiere al conjunto de principios y valores que guían el funcionamiento de las organizaciones de este campo (Defourny y Develtere, 2001):

1. Finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad en lugar de beneficio.
2. Autonomía de gestión.
3. Procesos de decisión democrática.
4. Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de los beneficios.

La empresa de la economía social tiene como finalidad brindar un servicio en beneficio de los miembros y de la comunidad, la expresión de este propósito reside en que la generación de excedentes de la propia actividad económica, si los hubiere, es un medio para realizar este servicio y no la principal finalidad o complementaria de la actividad.

La autonomía de gestión distingue a las organizaciones de la economía social de aquellas pertenecientes a la esfera pública cuyas tareas les son encomendadas desde afuera y no pueden ser modificadas a iniciativa propia. La autonomización para las organizaciones del campo de la economía social significa que la gestión y su control son decisión de sus propios miembros.

El proceso de decisión democrática, propio del principio cooperativo, es considerado central para las organizaciones de la Economía Social ya que supone la democratización del poder de decisión a través del igual derecho de voto para los miembros (un miembro, un voto). Así, a diferencia del sector capitalista clásico, la participación en las decisiones no está en función de la importancia del capital aportado.

Por último, la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de excedentes, define una lógica de distribución de los beneficios que se refleja en prácticas como: la remuneración limitada del capital, el reparto de los excedentes entre los trabajadores o entre los miembros usuarios bajo la forma de retorno, la constitución de una reserva de excedentes para el desarrollo de la actividad, la asignación inmediata de los excedentes para fines sociales, etc.

Los valores de la democracia, justicia y equidad determinan entonces la específica naturaleza de las distintas formas organizacionales, cooperativas, mutuales y asociaciones, que integran la Economía Social.

A los valores antes mencionados se añaden las reglas que ligan una actividad económica y una asociación de personas (Vienney, 1980), así como la hibridación de los diversos principios económicos que constituyen el mercado, la redistribución y la reciprocidad (Laville, 1994).

No obstante el reconocimiento estatal de las acciones de la Economía Social a fines del s. XIX y principios del s. XX, a través de normativas que le confirieron una existencia legal, se ha destacado que algunas organizaciones de este campo se fueron fragmentando en diferentes conjuntos especializados e integrados a la economía de mercado dominante (Laville, 2004). Desde esta óptica, la Economía Social, al distanciarse del terreno político, perdió su vocación de cuestionamiento de las estructuras del modo de organización socioeconómica existente, y de esta forma se materializó una disociación entre la economía (la esfera del mercado) y lo social (la esfera del Estado) en detrimento de la identidad de la Economía Social (Nyssens, 1998).

En este conjunto de nuevas y viejas formas se construyeron los elementos constitutivos de una nueva economía social que articula varias dimensiones, en un proceso donde la sociedad civil busca establecer otro tipo de sociabilidad fundada en la solidaridad. Por otra parte, fueron surgiendo entidades de base solidaria, por delegación de responsabilidades públicas. Esta tendencia que se ha puesto en evidencia en las últimas décadas describe la existencia de movilidad interfronteras entre el tercer sector y el sector público y privado (Vivet y Thiry, 2000).

La presencia de diferentes actores y organizaciones hace difícil y controvertido el querer establecer límites claros y precisos de pertenencia

de las organizaciones a la Economía Social. Esta dificultad se acentúa al considerar que no todas las organizaciones privadas sin fines de lucro se conforman bajo la totalidad de los criterios mencionados y que, sin embargo, por su dedicación a valores democráticos, compromiso y búsqueda de justicia social se encuentran en los límites del sector al retomar, sino todos, algunos de los principios del cooperativismo.

1.2 Las empresas cooperativas

Las cooperativas son empresas creadas por un grupo de personas asociadas, con necesidades comunes, que están dispuestas a satisfacerlas por una acción concertada y en un ámbito de ayuda mutua y de funcionamiento democrático. Los valores éticos que sustentan sus miembros han sido reconocidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa² y se ponen en práctica a partir de una serie de principios concebidos como pautas de acción.

Dichos principios son:

1. Membresía abierta y voluntaria
2. Control democrático de los miembros
3. Participación económica de los miembros
4. Autonomía e independencia
5. Educación, entrenamiento e información
6. Cooperación entre cooperativas
7. Compromiso con la comunidad

Estas organizaciones, en cuyo núcleo se encuentran los miembros –propietarios-usuarios asociados a una empresa–, se distinguen por ofrecer servicios para el beneficio de su membresía y no por la búsqueda de beneficios para sí mismas.

Si tomamos como referencia el modelo desarrollado por Vienney (1980) a partir del cual se puede explicar, desde diferentes dimensiones,³ la formación y transformaciones de las organizaciones cooperativas, debemos subrayar que la forma cooperativa aparece identificada jurídicamente por

² Según la definición de la ACI “Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás”.

³ Las dimensiones a las que se hace referencia son la tradición histórica, estructura jurídica, campo de actividades económicas, composición social y proyección ideológica.

un conjunto de reglas que constituyen un sistema coherente y necesario para mantener relaciones recíprocas entre un grupo de personas y una empresa, unidos por una relación de actividad y una relación societaria.

Para comprender la gestión de una cooperativa, según el autor, se debe tener en cuenta que, para un momento específico, se presenta una relación determinada entre una estructura jurídica y una composición social que puede explicar de qué tipo de actividades y de qué forma se hace cargo un agente distinto al empresario capitalista. Así se adopta una forma empresarial con reglas particulares dentro de la cual se mantienen relaciones interpersonales y sociales, a partir de actividades a las que antes estaban vinculados los agentes que la constituyen.

El agente cubre un doble papel de adaptación⁴ (actividades de los miembros a las reglas de la economía de mercado) y de transformación en la medida que accede colectivamente al poder del empresario. De esta forma, es el agrupamiento de personas quien tiene el control sobre la entidad. Surge una nueva categoría de actores que por su lugar en la producción, la circulación de factores y de productos y las reglas que utilizan para comprometer los excedentes en las actividades, adquiere el poder de transformar las modalidades de funcionamiento del conjunto del sistema, bajo reglas que refieren a la igualdad de las personas, la propiedad colectiva de los resultados, la relación miembro-empresa y la distribución de los resultados.

Debido a que el conjunto que se identifica por una forma común y un sistema de reglas no es homogéneo, Vienney desarrolla una tipología en la que distingue cuatro grupos cooperativos. La clasificación que retiene para delimitar el campo de observación que corresponde al de las organizaciones que identificó en su obra, se caracteriza por que ellas presentan “la misma forma y las mismas reglas” y el tipo, se obtiene desarrollando el principio de la “doble calidad” (o de la doble relación de actividad y societaria), y combinando las características socioeconómicas de los miembros y las características de las actividades de las empresas que ellos forman y hacen funcionar según estas reglas. Esto le permite distinguir cuatro grandes categorías de grupos cooperativos que se subdividen a la vez en grupos más homogéneos:

1. Cooperativas de *empresarios individuales*, agrupados para ejercer todas las actividades necesarias para el funcionamiento de su “explo-

⁴ No se trata de una adaptación funcional a la economía de mercado ya que reorganizan las actividades sobre las que deciden hacerse cargo según reglas particulares y manteniendo los vínculos sociales.

tación principal” ya sea especializando sus funciones como combinándolas de maneras muy variables. Al respecto considera que las más importantes, que juegan en cierto modo el papel de “prototipo” son las cooperativas de agricultores, aunque también se presentan y se extienden ampliamente a los pescadores, artesanos, comerciantes, médicos, transportistas y profesiones liberales, antiguas y recientes.

2. Cooperativas de *producción*, (“*obreras*” o “*de trabajadores*”), que agrupan a trabajadores para el ejercicio en común de su oficio “como empresarios”.
3. Cooperativas de *consumidores*, en el sentido amplio del término, que agrupan a sus miembros como “usuarios” de bienes y/o servicios suministrados por la empresa que se constituyen con esta finalidad. Según la actividad principal de esta empresa se distinguen las cooperativas “de consumo” propiamente dichas (actividad de distribución de los bienes de consumo corriente como base), de vivienda (reunión de los medios necesarios para la construcción y utilización de vivienda) y de “seguros”.
4. Cooperativas de *ahorro y de distribución de crédito*, que constituyen finalmente un conjunto más complejo, que puede ser redistribuido entre las categorías 1 y 3 (debido a que no existen cooperativas de producción “con actividad bancaria”) según que sus miembros utilicen principalmente el crédito “como empresarios” o “como familias”. Si bien las mismas organizaciones pueden reunir asociados con estas dos cualidades, la clasificación dejaría fuera del campo toda la red de cooperativas de segundo grado constituidas para el financiamiento de organizaciones pertenecientes a los diferentes tipos y las instituciones de tercer grado que articulan la red propiamente cooperativa de recolección de ahorro con la intervención de los poderes públicos. De esto resulta, para el autor, la utilidad de agruparlas a todas en una misma categoría, que aunque resulta heterogénea tiene el mérito de poner de manifiesto la importancia creciente de las organizaciones necesarias para el financiamiento de todos los tipos de cooperativas.

La forma cooperativa también puede comprenderse como un proceso de reproducción en que los miembros generan su organización y al mismo tiempo son transformados por ella (Stryjan, 1999). Desde esta perspectiva, el proceso de formación de un emprendimiento colectivo comienza con la emergencia de un actor social cuyas raíces posibles de reclutamiento son: comunidad, necesidad, visión compartida y empresas existentes (Stryjan, 1999).

En el caso de las cooperativas de crédito, las bases para la formación han sido tradicionalmente las que corresponden a una comunidad local, en la que los lazos de amistad contribuyen a su constitución (Bonus y Schmidt, 1990). La necesidad de brindar respuestas ante el accionar discriminatorio del sector de las finanzas tradicionales y la visión compartida del mundo en que la ideología, posibilitó la cohesión de los agentes en una actividad concreta.

Una vez constituidas, estas organizaciones requieren ser rediseñadas y dirigidas por los propios miembros (Stryjan, 1998) y la relación que se establece entonces entre ellos es multidimensional, es decir se trata de clientes/usuarios al mismo tiempo que propietarios, son parte de la gestión y el funcionamiento de la estructura. En este proceso continuo de redefinición y reproducción de la organización, la aparente dualidad de los objetivos económicos y sociales deber ser interpretada no como una línea ficticia sino como la manifestación de un proceso donde los objetivos sociales se logran a través de actividades económicas, y en el que la membresía es el lugar donde las funciones sociales y económicas se unen (Fairbairn, 2005).

1.3 Las cajas de crédito cooperativas

Basándose en los aspectos anteriores y aplicando a las cajas de crédito las referencias que Vienney (1980) establece para el cooperativismo de crédito, se debe señalar la mayor heterogeneidad de estas organizaciones con respecto a las cooperativas de otro tipo. Específicamente esta se manifiesta desde el punto de vista de la determinación de su actividad principal ya que forman parte del campo de las instituciones financieras cuya función, tal como está definida en Argentina por la Ley de Entidades Financieras, consiste en realizar intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros.⁵

En segundo lugar, la heterogeneidad se expresa en la condición socioeconómica de sus miembros usuarios. Estas organizaciones pueden ser tan diversas como los grupos socio profesionales que las conforman a partir de sus necesidades de acceso a los servicios bancarios: empresarios individuales de distintas profesiones, pequeñas y medianas empresas, familias, etc.

⁵ En las disposiciones de la Ley 21.526 quedan expresamente comprendidas las cajas de crédito junto con los bancos comerciales, de inversión e hipotecarios así como las compañías financieras y las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles. La enumeración que se presenta en la ley no es excluyente de otras clases de entidades que realizan las actividades que la misma prevé en el artículo 1.

Muchos de estos grupos pueden encontrarse en una misma cooperativa, que les prestará servicios adaptados a sus necesidades específicas. No obstante, la heterogeneidad resulta sólo aparente ya que como en otras organizaciones de tipo cooperativo la doble relación de actividad y societaria no se establece por azar: corresponde a la emergencia de “necesidades de crédito” en las personas cuya identidad socioeconómica está determinada por el hecho de que no pueden satisfacerla –en su contexto–, recurriendo a la banca comercial y por consiguiente deben constituir y hacer funcionar por sí mismos las “empresas” correspondientes. El surgimiento de la entidad, así como su desarrollo, resulta de mayor complejidad ya que la “doble calidad” de usuario y asociado de la empresa común se manifiesta en dos niveles:

1. El primero relativo a la actividad específicamente bancaria –es decir la captación de recursos y la distribución de créditos⁶ y una “doble utilización” por los usuarios-asociados de la institución– que “transforma” por ello sus depósitos en créditos. Es el propio principio del crédito mutuo (los miembros son mutuamente acreedores y deudores unos frente a otros) lo que supone que sean bastante numerosos y que sus capacidades y necesidades de financiamiento sean heterogéneas para que la “transformación” pueda funcionar (Vienney, 1980).

En la figura 1 se esquematizan las relaciones de actividad y societarias de las cajas de crédito cooperativas. La asociación de segundo grado corresponde a un agrupamiento federativo que es constitutivo del cooperativismo de crédito que debe necesariamente funcionar en el plano de la actividad bancaria como una red institucionalizada para regular su actividad, “relacionando a personas que presentan las mismas necesidades de dinero aunque con ritmos y en momentos diferentes –centralización y redistribución de los excedentes de los depósitos sobre los retiros–” (Vienney, 1980).

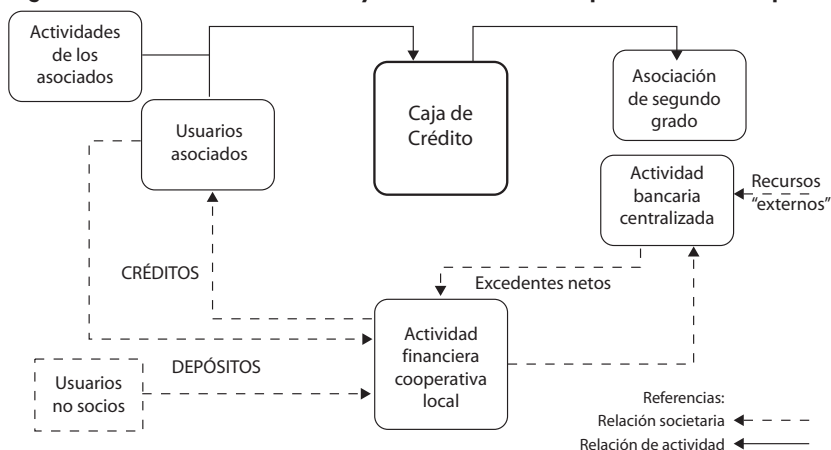
Específicamente, en un modelo de red federada, la distribución de recursos y servicios es llevada a un grado de asociación muy alto contribuyendo a la viabilidad del sistema, conservando su identidad (Paradis, 2001). La red federada presenta un todo integrado, las estructuras de integración realizan un mandato bajo tres aspectos: representación, apoyo a las actividades y supervisión delegada por la autoridad de regulación (Fischer, 2005). Este tipo de red se consolida a través de una imagen unificada y el respeto al princi-

⁶ El sistema cooperativo o mutualista implica una doble calidad de depositante y de prestamista.

pio de subsidiaridad y regionalización, evitando la competencia entre las entidades.

En Argentina, los cambios en el entorno regulatorio fueron un obstáculo para el desarrollo de formas de coordinación e integración con un grado de cohesión similar a la red federada. Sin embargo, la forma de integración cooperativa se presenta a través de estructuras de segundo grado (asociaciones y federaciones) y tercer grado (confederaciones) previstas en la legislación para conducir los procesos de adhesión societaria. Estas estructuras, en algunos casos, han desempeñado un papel de representación gremial, manteniendo al mismo tiempo un liderazgo articulado para posibilitar la transferencia de tecnología y consolidar la función de delegación ante los poderes públicos.

Figura 1: Relaciones de actividad y societarias de las cajas de crédito cooperativas



Fuente: adaptado de Vienney (1980).

2. En un segundo nivel se ubican las actividades que las personas concernidas tienen necesidad de financiar, ya sea por que de ellas provienen sus ingresos o bien por que ellas son necesarias para satisfacer sus necesidades familiares.

Desde esta óptica, todos los tipos de agrupamientos cooperativos son susceptibles de ser los elementos constitutivos de una organización cooperativa de las actividades bancarias, al mismo tiempo que la caja cooperativa puede aparecer como un tipo de agrupamiento específico.

El desarrollo de las organizaciones cooperativas financieras, a escala internacional, ha experimentado distinto tipo de transformaciones debido a la imposición de condiciones institucionales legales y políticas que tuvieron lugar en la mayor parte de los países, en especial desde la década de 1980. Por otra parte, la tendencia a la concentración ha planteado la necesidad de una mayor adaptación de las entidades a las innovaciones tecnológicas de la información y las comunicaciones y esto se reflejó en una continua innovación bajo la forma de productos financieros, de instrumentos y de técnicas junto con la incorporación de nuevos canales de distribución de los productos financieros.

En este movimiento complejo y cambiante dentro del escenario de la globalización, las organizaciones cooperativas se han visto condicionadas, del mismo modo que otras entidades lucrativas, a la adopción de estrategias de adaptación divergentes. Ellas se pueden representar como extremos de una misma continuidad: para algunas, la adaptación a las reglas del mercado implican un abandono gradual de las reglas cooperativas con un elevado riesgo de desmutualización. En el otro extremo la estrategia de respuesta a las nuevas exigencias de mercado comprende una revitalización de las reglas cooperativas como un elemento central de su diferenciación en la actual dinámica de los mercados (Buendía Martínez y Tremblay, 2001).

En el análisis que se realizará en los próximos capítulos será tomada en cuenta la perspectiva analítica de Vienney (1980) respecto a las leyes de formación y de transformación de las cajas de crédito. Esta referencia permitirá comprender el desempeño actual de las entidades estudiadas y a la luz de los procesos correspondientes a su transformación.

La naturaleza de dichos procesos y sus determinantes, constituirán el paso necesario para guiar el análisis relativo a la gobernanza cooperativa y entender de qué modo la subordinación del cooperativismo financiero a las reglas generales de las entidades bancarias y a la búsqueda de mayor eficiencia y competitividad, condujo a sus entidades a un replanteo de su identidad, el abandono de la especificidad cooperativa y la pérdida de integridad de sus organizaciones.

Debido al carácter de las cajas como organizaciones horizontales cuyas decisiones se toman de forma colectiva, la gobernanza será interpretada como el proceso por medio del cual se adoptan decisiones importantes, se determina quiénes van a estar involucrados y se decide de qué manera se va a rendir cuentas (Davis, 2002).⁷ Estos aspectos permitirán

⁷ El concepto gobernanza ha cobrado relevancia en los discursos y estudios del ámbito público y privado. De manera genérica la gobernanza se define como “el arte o manera

apreciar de qué modo en las cajas estudiadas se fue alterando el objetivo primario para el que fueron creadas; hasta qué punto se desdibujó la integridad de estas organizaciones para cumplir el propósito para el que fueron fundadas (Malo, 2003, 2005); y finalmente en qué instancia se alteraron las relaciones que mantienen con las organizaciones con que se vinculan (Fairbairn, 2005).

2. Referencias sobre la historia del cooperativismo de crédito

2.1 Antecedentes del cooperativismo de crédito

Para comprender la naturaleza y transformaciones del cooperativismo de crédito en la Argentina, así como las características y alcance de su operatoria, haremos referencia a los procesos históricos que dan cuenta del origen y posterior desarrollo de las entidades del sector.

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen su origen en el contexto de la “revolución industrial” a partir de las iniciativas de Friedrich Wilhelm Raiffeisen y Hermann Schulze de Delitzsch, (Macpherson, 1994). A mediados del siglo XIX, la situación de extrema pobreza de los campesinos alemanes, a causa del endeudamiento por las altas indemniza-

de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado” (SELA, 2005). Sin embargo, mientras que para los teóricos de la sociedad civil, su presencia es garantía de una buena gobernanza, para los neomarxistas se define en una lucha de poder entre conflictos divergentes, y finalmente para otros la figura del Estado es ineludible en la medida que provee una dirección coherente a la sociedad definiendo las formas de gobernanza independientemente de las estructuras de gobierno (Whittingham, 2002). En una perspectiva más global y desde la óptica del origen de la palabra (*governance* del inglés) el significado refiere a las nuevas formas de coordinación que trascienden las políticas estatales nacionales. Si bien el concepto alude a una superación del eslabón nacional, también hace referencia a la posibilidad de trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal) (SELA, 2005). En esta línea, Mayntz (2001) afirma que los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas, superando así la formulación de una gobernanza donde el Estado ejerce un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos por una gobernanza moderna, que se caracteriza por la presencia de actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. Finalmente, la *Commission on Global Governance* introduce en la definición un aspecto relevante al destacar que la administración de asuntos comunes a los actores sociales (instituciones públicas, privadas e individuos) es un proceso continuo de cooperación y acomodamiento entre intereses diversos y conflictivos.

ciones que debían pagar a los terratenientes en compensación para acceder a la propiedad de la tierra, se veía agravada en coyunturas de malas cosechas y de hambruna. En las ciudades, el surgimiento de las empresas privadas con grandes capitales amenazaba la existencia económica de las estructuras tradicionales del artesanado y las pequeñas empresas que al igual que los campesinos, no tenían acceso a los créditos bancarios y dependían exclusivamente de los prestamistas privados (usureros).

La primera cooperativa de crédito rural fue creada por Raiffeisen en 1864 en Heddesdorf quien participaba de la escuela económica liberal. La asistencia de las personas pudientes al prójimo y el propio esfuerzo de los atendidos eran suficientes según Raiffeisen para reducir los conflictos y promover vínculos de cooperación frente a la usura y las tendencias abusivas del capital. Las cooperativas de crédito rural se formaron como entidades de responsabilidad solidaria e ilimitada de sus miembros, su influencia alcanzaba a un grupo reducido de asociados. Debido a la escasez del capital inicial el destino de los excedentes se destinaba a la ampliación del capital común.

Esta modalidad tuvo un importante desarrollo que culminó con la constitución en 1877 de la Federación Alemana de Cooperativas de tipo Raiffeisen, con un fuerte componente confesional cristiano (Chaves y Monzón, 2003). Al mismo tiempo, Hermann Schulze-Delitzsch, político alemán liberal y reformador económico, proponía crear en la ciudad asociaciones que, reunieran las fuerzas económicas de la comunidad bajo los principios de la autoayuda, autoadministración y autorresponsabilidad. Con esta idea creó las primeras “asociaciones de materias primas” para carpinteros y zapateros y en 1850 la primera “asociación de anticipo”, precursora de los actuales Bancos Populares. Sus seguidores privilegiaban la dimensión empresarial de sus organizaciones, reforzando la autonomía de sus miembros y la democracia interna. Estas se caracterizaron por abarcar un mayor número de asociados, por constituir un capital inicial considerable y basarse en mayor grado en la capacidad de ahorro de sus miembros. En sus inicios adoptaron la responsabilidad ilimitada y posteriormente la responsabilidad limitada al aporte de las acciones cooperativas de sus asociados (Drimer y Drimer, 1981).

Derivaciones de estos modelos fueron las Credit Union por la acción de promoción emprendida por Desjardins (Canadá), Filene y Bergengren (Estados Unidos). Desjardins, fundó en 1900, en Levis (Québec) la primera “caja popular”. Colaboró con Filene y Bergengren en la redacción de la primera ley reguladora de uniones de crédito en Estados Unidos que fue sancionada en 1909, año en que se fundó la primera entidad de este tipo. Estas cooperativas abarcan grupos de empleados, obreros, tra-

bajadores independientes u otras personas con ingresos limitados. Ellas fomentan el ahorro sistemático y permiten atender necesidades u obligaciones circunstanciales de sus asociados, tales como el pago de la atención médica, la reparación del hogar, los gastos de instalación de nuevos profesionales, etc. (Drimer y Drimer, 1981). En 1921 Filene y Bergengren fundaron la Oficina Nacional de las Uniones de Crédito en la ciudad de Boston para fomentar la creación de nuevas cooperativas de este tipo. La actividad de promoción posterior alcanzó importantes resultados para el cooperativismo de ahorro y crédito que actualmente se desarrolla en 91 países proporcionando sus servicios a más de 108 millones de personas en todo el mundo, según el último informe del Consejo Mundial de Uniones de Crédito (WOCCU).⁸

2.2 Origen del cooperativismo de crédito en la Argentina

Las finanzas cooperativas fueron impulsadas a fines del siglo XIX por las corrientes migratorias europeas que incorporaron a ellas tradiciones mutualistas y prácticas cooperativas. Estas experiencias involucraron en su constitución a pequeños productores urbanos, artesanos y trabajadores rurales. Se trataba esencialmente de grupos que se vieron obligados a organizar bajo formas empresariales un circuito de asistencia, dentro de sus propias actividades, con el fin de resolver solidariamente la carencia de fuentes de financiamiento para las actividades que realizaban. La primera experiencia reconocida en el país fue la del Banco Popular Argentino fundado en 1887, a partir de la reforma bancaria por la que se crearon bancos garantidos⁹ (Grela, 1965). En sus estatutos, este primer banco cooperativo recuperó los principios del sistema de Bancos Populares ideado por H. Schultze-Delitzsch y la experiencia de las cooperativas de crédito impulsadas por L. Luzzatti en Italia. La entidad fue

⁸ El Consejo Mundial de Uniones de Crédito (WOCCU) fue creado en 1970, adhieren siete confederaciones: CUNA (EEUU), NACCU (Canadá), ACOSCA (Asia), AFCUL (Australia), CCCU (Caribe), COLAC (Latinoamérica). Estas actúan bajo los principios comunes formulados por la Unión Internacional Raiffeisen (IRU): autoayuda; estructura democrática, con un voto para cada asociado; toma de decisión democrática y participativa; auto-responsabilidad; adhesión voluntaria; compromiso organizativo primordial de prestación de servicios a los miembros y a la comunidad; membresía abierta; principio de identidad; principio de regionalidad que facilita el conocimiento y relación personal y asegura la no competencia dentro del sector e independencia de las cooperativas con respecto al Estado.

⁹ Por ese sistema podían crear entidades bancarias las personas e instituciones que dispusieran de un capital mínimo de 250.000\$ oro, con los cuales se compraban títulos cuyos intereses se pagaban en oro.

considerada por sus fundadores como “una combinación que da participación a los capitales pequeños en los beneficios que antes eran obtenidos por los grandes capitales”. Luego de esta iniciativa se desarrollaron otras experiencias, de modo tal que en el curso de cuatro décadas se lograron establecer y consolidar 15 bancos cooperativos con institucionalidad jurídica (Vuotto, 2002). Estas entidades y las que se conformaron posteriormente dejaron de actuar como bancos cooperativos, convirtiéndose en sociedades anónimas por prescripción de la reforma bancaria de 1935.

Posteriormente, fueron surgiendo en la primera mitad del siglo formas cooperativas vinculadas a la actividad agrícola, como las cajas rurales de crédito promovidas por la Liga Social Argentina¹⁰ y las cajas regionales cooperativas de préstamo y ahorro (Plotinsky, 2002) impulsadas por el gobierno nacional con la finalidad de facilitar el acceso al crédito al pequeño productor rural. No obstante su importancia, dichas cajas no tuvieron un papel significativo y al perder progresivamente los elementos de participación y control democrático quedaron sometidas a un proceso de deterioro institucional y operativo que finalmente determinó su liquidación (Drimer y Drimer, 1981).

Las cajas de crédito urbanas, se iniciaron en torno a las demandas de distintos sectores económicos y funcionaron, en general, con capital propio y formas inorgánicas de ahorro, de modo de cubrir las necesidades de las actividades artesanales y comerciales desarrolladas en las ciudades. Su funcionamiento fue similar al de las entidades mutuales, cuyos asociados efectuaban aportes de capital social aunque se trataba de sociedades anónimas con denominación cooperativa cuya operatoria se orientaba por los principios de autoayuda y libre adhesión (Mizrahi, 1976). Su desarrollo y promoción se reflejó en una evolución meramente vegetativa, al margen de un régimen legal virtualmente inexistente (Gleizer, 1981). A esto se debe agregar la probable influencia de problemas relativos a su gestión, así como la competencia con la banca pública, la esca-

¹⁰ En 1909 fue creada oficialmente la Liga Social Argentina, una institución puramente laica con propósitos sociales y económicos. Su presidente, Emilio Lamarca, la había concebido como una “gran escuela libre y general de educación progresiva, social y apologética, de los católicos argentinos”. Los miembros de la Liga fueron reclutados en el antiguo grupo de la Asociación y la Unión Católica, en los Círculos Católicos de Obreros y en la Liga Democrática Cristiana. En sus diez años de vida la Liga contó con más de 5.000 adherentes y 180 sedes en todo el país. Participó de distinta forma en la creación de cooperativas de consumo, mutuales sindicales y cajas rurales similares a las creadas en Alemania por F.Raiffeisen con fines de ayuda mutua y solidaridad. En 1919 desde la jerarquía eclesiástica se solicitó a su presidente la disolución, para evitar su competencia con la liga económico - social de la Unión Popular Católica Argentina (UPCA).

la de las organizaciones y los cambios del contexto con su impacto diferencial en los distintos sectores de actividad en que intervenían dichas entidades (Vuotto, 2004). El resto de las cooperativas de crédito y las que se crearon paulatinamente mantuvieron sus características vegetativas y conservaron ciertos espacios del mercado, aunque fueron afectadas sólo de modo indirecto por las transformaciones sociales producidas en el país, en especial desde el proceso de industrialización que cobró fuerza a mediados de la década de 1930.

2.3 La regulación de la actividad bancaria

A inicios de la década de 1930 se acentuó el proceso de deterioro de la economía argentina y los efectos de la crisis económica mundial de 1929 repercutieron con fuerza hasta 1933. Durante esos años la actividad bancaria sufrió las consecuencias del quebranto de numerosas empresas (Gorini, 1974) mientras se ponía en evidencia que la Caja de Conversión creada en 1890 y el Banco de la Nación Argentina que surgió un año después, resultaban insuficientes para el gobierno de los asuntos financieros (Rodríguez y Capece, 2001). La crisis obligó a considerar la debilidad del sistema bancario argentino y la situación del propio Banco de la Nación, que entre sus operaciones realizaba el redescuento de cartera a los bancos privados.

Hasta 1935, los bancos en el país no estuvieron sometidos a regulaciones específicas, salvo las pocas disposiciones del Código de Comercio que les correspondían y la obligación de remitir mensualmente los balances a la Inspección General de Justicia, sin tener la obligación legal de mantener una reserva de efectivo con relación a la masa de los depósitos.

La escasa reglamentación bancaria de la época permitió la creación de bancos cooperativos que posteriormente y como consecuencia de la sanción de la primera ley de cooperativas (Ley 11.388) de 1926, algunos cambiaron su naturaleza jurídica transformándose en sociedades anónimas.

A partir de la reforma monetaria y bancaria de 1935, la autoridad monetaria se propuso prevenir las fluctuaciones de la actividad económica interna originadas en las alteraciones del orden externo, de modo de evitar la abierta dependencia de las crisis económicas mundiales (Girbal Blacha, 2001).

Así, el reordenamiento bancario y monetario, que tuvo en cuenta las características de un país eminentemente agrario, implicó la intervención directa del Estado, la que también se puso de manifiesto a través de la creación de Juntas Reguladoras y comisiones de control, el aban-

dono del patrón oro, el control de cambios, la Reforma Tributaria, el desarrollo del mercado interno de títulos, etc. (Gorini, 1974).

Específicamente en el ámbito financiero, con la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA)¹¹ (Ley 12.155) y la sanción de la primera Ley de Bancos (Ley 12.156) se reglamentó de modo específico toda la actividad bancaria nacional, estableciéndose los derechos y deberes del Estado nacional y de los particulares en la materia. El BCRA como “agente financiero” del Estado, concentró todas las facultades y deberes referidas a la actividad bancaria (Villegas, 1987). Las cooperativas de crédito existentes, como antes se indicó, mantuvieron casi inalteradas sus características y reflejaron sólo de forma marginal los cambios producidos.

2.4 La Reforma financiera de 1946

La crisis financiera internacional y posteriormente la Segunda Guerra Mundial alteró por completo el modelo de crecimiento basado en la integración exportadora-importadora, así como el papel que el Estado debía cumplir en la economía. El interés del gobierno peronista por fortalecer y redefinir las condiciones de una mayor independencia del país en coyunturas de crisis económicas mundiales, se expresó en la reforma financiera de 1946 que estableció la nacionalización o centralización de los depósitos bancarios con el objetivo de dirigir el sistema financiero hacia el apoyo de la industrialización sustitutiva interna.

Esta reforma convierte a los bancos en mandatarios del BCRA (Decreto 14.962/46) que asume la garantía total de los depósitos del sistema sin alterar las operaciones corrientes de los bancos con sus propios clientes y manifestaron una mayor intervención del Estado detentando la hegemonía de las fuentes de creación y de la emisión de dinero del sistema.

Entre las modificaciones sustanciales, el BCRA dejó de ser una empresa mixta y su capital pasó a estar compuesto íntegramente por el Estado Nacional. Cabe destacar que el valor de la tasa activa difería según

¹¹ En su origen fue una empresa mixta compuesta por el Estado Nacional, los bancos provinciales y bancos privados de capital nacional y extranjero. De acuerdo a la ley era independiente políticamente y sus autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Fue creado con un capital mixto de 30 millones de pesos moneda nacional (10 millones suscriptos por el gobierno) destinado a ajustar la oferta de moneda a la demanda. También fue creado el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias (Ley 12.157) para movilizar los activos fijos.

el destino de los créditos, y era resorte único del Estado nacional.¹² En consonancia con la orientación dada a la economía y al BCRA en particular, se eliminó la exigencia de realizar la emisión tomando como referencia un mínimo de 25% de oro y divisas en calidad de respaldo. Esto provocó un proceso de expansión del crédito, vía la emisión monetaria, en el que la banca oficial fue protagonista.

El nuevo sistema se caracterizó por la aplicación de una política de crédito selectiva que favoreció a ciertos sectores e impuso tasas máximas de interés (Rodríguez y Capece, 2001). De manera simultánea la política de asignación del crédito fue estimulada por los bancos oficiales especializados: el Banco de Crédito Industrial en apoyo de la actividad industrial y la minería; el Banco de la Nación orientado al agro y el comercio; el Banco Hipotecario Nacional en el financiamiento de la construcción de viviendas; y la Caja Nacional de Ahorro Postal orientada a los créditos de consumo e impulsando la captación del pequeño ahorro surgido de las nuevas políticas distributivas.

El desarrollo y diversificación del mercado interno posibilitan el inicio de una nueva etapa para el cooperativismo de crédito. Las transformaciones del contexto económico como consecuencia de la expansión industrial, permitieron la aparición de nuevas instituciones financieras no bancarias con la finalidad de superar la insuficiencia crediticia, especialmente para la pequeña y mediana empresa, orientadas a la producción y comercio, y responder a la demanda de crédito para el consumo.

Las nuevas entidades, en su mayoría cooperativas, actuaban fuera del sistema regulado (su operatoria no estaba prevista en la normativa bancaria) y sustituyeron a las fuentes tradicionales de financiamiento. En este proceso se consiguió elevar a las entidades cooperativas desde el estadio vegetativo en que se encontraban, hasta la categoría de verdaderos bancos populares, financiadores de la pequeña y mediana empresa nacional y neutralizar parcialmente la tendencia concentradora de la banca tradicional (Gleizer, 1981). Sin embargo la forma cooperativa sostenida esencialmente por sectores de clase media, y en particular el cooperativismo de crédito, se desarrolló como complementario de la economía estatal (Gambina, 1998), es decir donde el Estado no llegaba con la prestación directa de algún servicio, la cooperativa intentaba resolverlo orientándose hacia un desarrollo marcado por su carácter empresarial.

¹² Esas medidas fueron complementadas con la Reforma del año 1949 que asignó al BCRA la función de “banco de bancos” y transfirió al Ministerio de Finanzas la orientación de la política financiera y bancaria en general.

Las transformaciones precedentes plantearon la necesidad de introducir cambios cualitativos en las formas tradicionales de prestación del servicio financiero. Dada la importancia de contar con nuevos instrumentos financieros y una operatoria más ágil, se fueron acortando los plazos de los depósitos y la libreta de ahorros de hojas fijas fue reemplazada por la boleta de extracción de fondos, que progresivamente se transformó en instrumento de crédito endosable. Surge así la distinción entre el depósito a plazo fijo (fondos de asociados) y el depósito a la vista (cuenta personal) y la orden de pago cooperativa, como título de crédito endosable (Schujman, 1966).

En esa coyuntura, las necesidades de representación de las entidades estimularon la creación de una instancia federada de representación y de apoyo a sus procesos de crecimiento. En 1950 se crea la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC) con la finalidad de coordinar la representación gremial y el asesoramiento jurídico-contable de las cooperativas de crédito.

2.5 La reorganización del sistema bancario y el auge del cooperativismo de crédito

A partir del derrocamiento del gobierno peronista en 1955, se inició un proceso de reorganización del sistema bancario que culminó en 1957 con el reordenamiento que derogó el régimen legal establecido en 1946. Entre las medidas adoptadas se dispuso la autarquía del BCRA con la restitución de los depósitos a los bancos y la anulación del régimen de depósitos nacionalizados se volvió al sistema de efectivo mínimo, con tasas modificables por el BCRA de acuerdo a la nueva ley de bancos dictada ese mismo año (Decreto Ley 13.127).

La privatización, que implicó un beneficio para los bancos fue perjudicial para la pequeña y mediana empresa, al incrementar el control de las fuentes de asistencia crediticia a las empresas de capital nacional. En cuanto al cooperativismo de crédito, que hasta ese momento trabajaba exclusivamente con depósitos en cajas de ahorro y en un marco muy restringido de colectividad o gremio (Plotinsky, 2003), un grupo de cooperativas se escindió de la FACC por razones político-ideológicas para crear el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), entidad de segundo grado que representaba a 58 entidades cooperativas. En su declaración de principios formulada en 1966 fijó posición contra la concepción de neutralidad política que habían asumido algunos sectores cooperativos, bregando por la independencia del cooperativismo de

los gobiernos, del poder empresario y de los partidos políticos (Gambina, 1998).

La creación del IMFC implicó superar la etapa mutualista e introdujo una nueva dinámica para las cajas de crédito que deseaban prestar todos los servicios que efectuaba la banca a través de la utilización de la orden de pago y la apertura de cuentas corrientes.

El IMFC, mediante la creación de Cámaras de Compensación de Valores viabilizó la circulación de la orden de pago cooperativa,¹³ denominada luego por razones normativas letra de cambio cooperativa, –posteriormente convertida en cheque cooperativo–, al tiempo que asignaba recursos excedentes entre las cooperativas zonales y permitió el funcionamiento del conjunto como un sistema integrado, actuando el IMFC como una suerte de banca central cooperativa (Althaus, 1983).

La amplia difusión de la orden de pago fue determinante del proceso de expansión, debido a que se convirtió en un instrumento de circulación creciente que facilitó la canalización de recursos provenientes de pequeños y medianos empresarios, artesanos, entidades culturales y asistenciales entre otros y se orientó hacia créditos accesibles para dichos sectores.

Hasta 1966 se produjo un importante avance en el campo del cooperativismo financiero. Sus entidades adoptaron un acentuado ritmo bancario y se desarrollaron en los mercados de proximidad que no eran atendidos por la banca tradicional que históricamente estaba orientada a las grandes empresas, los bienes inmuebles y el comercio internacional.¹⁴

Las nuevas cajas de crédito se caracterizaron por la heterogeneidad social de la base societaria que las conformaba y en la que coexistían sectores populares, comerciantes de clase media y empresarios agrícolas. La operatoria principal de las cajas estaba basada en el dinero transaccional, cuentas a la vista que utilizaban como medio de pago la “orden de pago cooperativa”. Con estos fondos se otorgaban préstamos dirigidos principalmente a la financiación de capital de trabajo e inversiones de comerciantes e industriales, y en menor medida a la concesión de préstamos personales (Heller y Bleger, 1999).

La importancia que adquirieron las cajas no radicó en la significación económica en torno a la captación de recursos, sino en su papel relati-

¹³ La “orden de pago” fue un instrumento sin regulación legal que se libraba contra una institución cooperativa de crédito en la cual el librador, en su carácter de asociado, contaba con fondos depositados a su orden en cuenta a la vista o la autorización para girar en descubierto. Posteriormente se volvió endosable y comenzó a compensarse en cámaras en forma similar a las del campo bancario.

¹⁴ En 1963 se registraban 354 cooperativas de crédito con 425.361 asociados (Centro de estadísticas, Dirección Nacional de Cooperativas, 1956)

vo al cuestionamiento de las políticas adoptadas en el campo financiero y económico-político en general.

La principal reivindicación fue planteada respecto a la necesidad de movilizar los recursos entre las diversas categorías de empresas y sectores de modo de superar desequilibrios e inequidades.

De las 197 cajas de crédito que operaban en 1958 se llegó en 1965 a un total de 974, con una participación en los depósitos cercana al 10% del total del sistema financiero. Estas entidades ocupaban el tercer lugar por el monto de los depósitos, luego del Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, superando en más de un 80% al primero de los bancos privados (Mizrahi, 1976).

Como factor determinante de este desarrollo se debe mencionar el grado de integración cooperativa alcanzado desde la creación de las entidades de representación gremial, la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito y el IMFC. Al respecto, se debe destacar en el caso del IMFC la fuerza cohesionadora de su ideología y en un nivel operativo la ventaja proveniente de su responsabilidad de cámara compensadora.

2.6 El régimen jurídico de los intermediarios financieros no bancarios

En noviembre de 1965 el Directorio del BCRA sancionó el régimen aplicable a los intermediarios no bancarios del crédito, que en lo referente a las cooperativas, convertía a la orden de pago cooperativa en una letra de cambio no a la orden.¹⁵ Esta no podía transmitirse por endoso y sólo podían cobrarse personalmente en las ventanillas de la entidad girada, o a través de un banco, en calidad de valor al cobro. Aunque el movimiento cooperativo se movilizó para detener provisoriamente la implementación de estas medidas, con el advenimiento del régimen militar en 1966 se aplicó inmediatamente el régimen restrictivo, que fue acompañado “por una campaña difamatoria impulsada por algunos medios de difusión contra los máximos dirigentes del Movimiento Cooperativo de Crédito” (Gleizer, 1996).

¹⁵ En 1966 la Resolución N° 286 del BCRA estableció que las órdenes de pago cooperativas o documentos similares tomaran el carácter de letras de cambio no a la orden, prohibiendo su endoso y el sistema de compensación de documentos a la vista emitidos por entidades cooperativas cuyo efecto inmediato fue el de suprimir la Cámara Compensadora de las “Órdenes de Pago”, instrumentada por el Instituto Movilizador que hasta ese momento había funcionado sin que ninguna ley especial las rigiera (Rusconi, 1975). Alcanzó a vastas zonas del país sobre todo en aquellos lugares donde la banca tradicional no estaba presente

La reestructuración del sistema financiero argentino se afianzó en 1968 cuando se eliminaron las prohibiciones que regían para el otorgamiento de créditos a la producción y comercialización de bienes y servicios (circular B.629 BCRA). Esto favoreció el crecimiento de la banca privada en desmedro del sector de los bancos oficiales, estimulando el proceso de extranjerización y reduciendo el límite del crédito a las empresas pequeñas y medianas.

En 1969 la Ley de Entidades Financieras 18.061 incorpora además de los bancos a otras entidades, como compañías financieras, sociedades de crédito para consumo y cajas de crédito cooperativas (denominación introducida por la ley) reconociéndola como una clase especial de entidades financieras. La nueva regulación legal suprime la posibilidad de captación de depósitos a la vista a la vez que se prohibía la compensación intercooperativa. Las limitaciones impuestas por el nuevo régimen aplicado por el BCRA, determinaron que el número de cajas de crédito se redujera. De las 973 que funcionaban en 1966¹⁶ permanecieron 450 en 1971 y su participación en los depósitos pasó del 10% al 2,5% (Mizrahi, 1976).

Con la finalidad de restablecer las facultades cercenadas a las cooperativas se realizaron múltiples gestiones que contaron con el apoyo de diversas instituciones hasta que en diciembre de 1972, la Ley 20.041 autorizó a las cajas de crédito a operar con cuentas a la vista y la circulación de letras de cambio. Se estableció, además, que el Banco de la Nación Argentina se haría cargo de la organización de la cámara compensadora de dichos valores, lo cual sucedió en 1973, cuando la función fue retomada por las cámaras cooperativas. Asimismo se otorgó la garantía del Estado a los depósitos constituidos en las cajas de crédito cooperativas.

No obstante la prohibición impuesta en 1966 de abrir nuevas cajas de crédito y la posterior disposición que impedía la habilitación de todo tipo de entidades financieras, el sector bancario y de entidades financieras no cooperativas fue creciendo por vía de la concentración y apertura de sucursales.¹⁷ En julio de 1973, con el advenimiento de un régimen democrático, comienzan a funcionar nuevamente las cámaras compensadoras de letras de cambio cooperativas, iniciándose un paulatino proceso de recuperación de las entidades. Estas comenzaron a extender la gama de servicios prestados a sus asociados y las actividades orientadas a mejo-

¹⁶ Representaban en esa fecha el 64 % de las casas bancarias.

¹⁷ Hacia diciembre de 1974 se contabilizaban 430 cajas de crédito mientras que las casas bancarias habían aumentado a 3000.

rar su función de bancos populares (Rusconi, 1975). La reactivación de las cajas de crédito resultante de la endosabilidad de la letra de cambio elevó su participación en la actividad financiera nacional al 3,3% sobre el total de préstamos al sector privado y el 2,9% sobre el total de depósitos (Boletín estadístico BCRA, 1975).

En esta etapa el movimiento cooperativo se ocupó de la rehabilitación del registro de solicitudes para la instalación de nuevas entidades, según las condiciones previstas en la nueva Ley de Cooperativas 20.337, que entró en vigencia en el año 1973. En lo referente a la regulación general del sistema financiero, cabe destacar que en 1973 se dictó la Ley 20.520, que implantó por segunda vez en la Argentina el régimen denominado de nacionalización o centralización de los depósitos que se aplica a los bancos y a las entidades no bancarias. Sin llegar a introducir alteraciones sustanciales en el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas las transformaciones para este periodo fueron de corta duración debido al advenimiento del gobierno militar en marzo de 1976.

2.7 Las transformaciones a partir de la reforma financiera de 1976

Las transformaciones estructurales derivadas de la política económica de la dictadura militar, impusieron un nuevo comportamiento basado en la valorización financiera como eje del patrón de acumulación interno (Basualdo, 2002).

Bajo esta orientación las políticas de reforma estructural tuvieron como pilares centrales la apertura de la economía, la instrumentación de las privatizaciones de las empresas públicas con la consiguiente reducción de la función económica del Estado, y la reforma financiera de 1977, cuyas bases jurídicas quedaron sancionadas por la Ley de Entidades Financieras 21.526 y la Ley de Descentralización de los Depósitos 21.495.

Los objetivos del este nuevo esquema consistieron, por una parte, en asegurar tasas reales positivas con el propósito de estimular el ahorro y de canalizar el crédito hacia las actividades y empresas consideradas más “eficientes” y “rentables”, en condiciones de pagar el dinero no subsidiado, y por otra, en proponer la competencia entre las entidades, a fin de lograr por esa vía la reducción del costo de intermediación (Rozenwurcel, 1980) dejando que el sistema quedara sujeto a las fuerzas de la oferta y la demanda.

En este contexto, la reforma financiera integral condicionó el desarrollo de una etapa sustancial en el funcionamiento del sistema finan-

ciero¹⁸ y modificó las bases jurídicas e institucionales del mismo dando inicio a un periodo de significativos cambios, en particular para el cooperativismo de crédito.¹⁹

La ley de entidades financieras sancionada establecía la clasificación de los diferentes tipos de entidades bancarias y no bancarias, determinando las actividades autorizadas para cada categoría. El reemplazo del principio de especialización por el de universalidad para los bancos comerciales, y una mayor autonomía en cuanto a la fijación de la tasa de interés y las operaciones a realizar, facilitaron una gran libertad de entrada al sistema, con la idea de fomentar la competencia entre las entidades.

Los cambios en el sistema, tanto en sus modalidades operativas, como en la participación relativa de las distintas categorías de entidades en el mercado financiero determinó un proceso de reasignación de recursos a favor de agentes bancarios privados, y la disminución de la influencia de la banca oficial.²⁰

La regulación sólo permitía a los bancos comerciales ejercer la actividad de intermediación financiera, al ser los únicos autorizados para recibir depósitos a la vista. De allí que fueran suprimidas las sociedades de crédito para consumo, se incorporaron al control del BCRA las sociedades de ahorro y préstamos, y se eliminó la posibilidad a las cajas de crédito cooperativas de captar recursos corrientes, aunque se les permitió mantener su forma jurídica. Esto implicó una seria restricción en cuanto a la capacidad prestable de las cajas, dado que la mayor parte de sus recursos captados eran depósitos a la vista (Rozenwurcel, 1980; Althaus, 1983; Gleizer, 1891).

Por otra parte, el nuevo régimen de capitales mínimos al elevar las exigencias planteadas a la clase de los bancos comerciales²¹ anticipó la tendencia altamente concentradora del sistema. Frente a esto, las entidades

¹⁸ En mayo de 1977 existían 725 intermediarios financieros de los que la mayoría (615) eran entidades no bancarias : 432 cajas de crédito, 79 compañías financieras 69 sociedades de crédito para el consumo y 35 sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles (Gorini, 1981).

¹⁹ En 1977 había 432 cooperativas de crédito y 8 bancos cooperativos, que en total tenían 460 casas, donde atendían 460.000 asociados y el capital ascendía a 38 millones de dólares, reunían depósitos por 320 millones de dólares y una cartera de préstamos de 325 millones de igual moneda. En conjunto representaban el 5,5% de la actividad financiera total.

²⁰ La captación de depósitos para los bancos oficiales era en 1976 del 46,6% de los depósitos, en octubre de 1979 la proporción era de 35,7%.

²¹ Por un monto aproximado al equivalente de 10 millones de dólares estadounidenses para los bancos situados en la zona de mayor desarrollo demográfico y económico, con niveles decrecientes para las entidades radicadas en zonas de menor potencial.

cooperativas que deseaban mantener la posibilidad de captación de depósitos a la vista, se vieron obligadas a transformarse en bancos. Según la exposición de motivos de la Ley de Entidades Financieras, se consideraba que dicha transformación posibilitaría la evolución y crecimiento del cooperativismo de crédito, encauzándolo en forma adecuada a su importancia en el sistema financiero.

Aunque la nueva Ley otorgaba a las cajas la opción de transformarse en bancos cooperativos, las entidades que alcanzaban la exigencia de los montos de integración patrimonial mínimos eran muy pocas, aún teniendo en cuenta que el BCRA admitía la presentación de solicitudes de transformación con un aporte inicial mínimo del 30% sobre los topes establecidos para cada clase y categoría de entidades. Dentro de este marco normativo, la mayor parte de las cajas de crédito existentes –si optaban por solicitar su transformación en banco cooperativo–, se veían obligadas a concertar acuerdos de fusión con otras entidades. Como resultado de este proceso, alrededor de 300 de las 424 cajas de crédito existentes en 1976²² optaron por la fusión de sociedades para transformarse en bancos.²³ Aunque el proceso de fusión fue complejo, ya que las cajas estaban reguladas por dos leyes (Ley de Entidades Financieras y Ley de Cooperativas)²⁴ la integración económica y jurídica alcanzada posibilitó la conformación de 76 nuevas entidades bancarias cooperativas que, sumadas a las 9 preexistentes totalizaron 85 bancos cooperativos en el año 1978. Estos se constituyeron principalmente en

²² Algunas cajas de crédito se mantuvieron como tales debido a que no estuvieron dispuestas a fusionarse con otras para integrar el capital mínimo que exigía la reglamentación del BCRA o bien no aspiraron a operar en la diversidad de actividades específicamente bancarias (Edgardo Form, gerente general del IMFC).

²³ La fusión asume dos modalidades: por integración, cuando dos o más cooperativas constituyen una nueva cooperativa, extinguiéndose la personería jurídica de todas las entidades constitutivas y fusión por incorporación cuando dos o más cooperativas pasan a ser integrantes de otra cooperativa ya existente, extinguiéndose la personería jurídica de las incorporadas. Al respecto, el capítulo IX, de la Ley 20.337 establece que las cooperativas pueden fusionarse o incorporarse cuando sus objetos sociales son comunes o complementarios.

²⁴ La Ley de Cooperativas, diseñada para regular el funcionamiento de las cooperativas independientemente de sus actividades, no puede reglamentar el comportamiento específico de las respectivas actividades de cooperativas que abarcan muy variadas actividades. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social es el responsable del registro para todo tipo de cooperativa y ejerce el control legal (velando por el cumplimiento de la Ley de Cooperativas). El control especializado de la actividad de intermediación financiera está a cargo de la Superintendencia de Entidades financieras del BCRA. Quedan excluidas de esta supervisión las cooperativas de crédito que sólo trabajan con capital propio, entendiéndose que las operaciones con asociados no representan “intermediación financiera”.

la zona pampeana y su objetivo consistió en atender a algunas economías regionales.

La complejidad del proceso de transformación del que han dado cuenta varios autores (Petriella, 1984; Bozzo, 1980; Heller y Bleger, 1999; Gleizer, 1996; Laks, 1981) estuvo asociada en primer lugar, a la necesidad de incorporar en un corto plazo nuevas tecnologías bancarias relativas a la organización administrativa que, hasta ese momento, se había realizado sobre unidades autónomas basadas en sistemas de control interno simples, con trato directo y cercano a los asociados y directivos, al contar con una reducida dotación de personal, exigía la indispensable capacitación de directivos y funcionarios que debía comprender tanto aspectos técnicos como doctrinarios. En segundo lugar los bancos cooperativos y las cajas de crédito que operaban en forma autónoma debían enfrentar la superposición de estructuras administrativas y de activos fijos, incrementando los costos operativos.

Luego de concluidos los procesos de fusión societaria entre las cajas de crédito cooperativas, en especial durante los años 1977-1979, las entidades de segundo grado (IMFC, FACC, FEBANCOOP)²⁵ aunque dejaron de incorporar nuevos miembros²⁶ continuaron desempeñando sus funciones de servicio a un grupo por coordinación.²⁷

En este sentido el IMFC cumplió un importante papel, debido a que su actividad institucional estuvo orientada a esclarecer y movilizar a la masa societaria, dirigentes y funcionarios acerca de las características de la situación económica, presentando propuestas a los Consejos y Comisiones de Asociados de los bancos y sus filiales, así como ante organizaciones públicas y privadas que inspiradas en los principios de la solidaridad, pudieran llevar al sistema financiero y a la economía nacional a superar el estancamiento y el creciente deterioro.

En el plano operativo promovió y coordinó la creación de servicios destinados a mejorar la eficiencia operativa de la actividad bancaria, a fin de garantizar la continuidad del sector financiero solidario.

La experiencia de liberalización del mercado financiero iniciada en 1976 influyó en el crecimiento extraordinario del sistema financiero hacia fines de la década. Varias condiciones favorecieron la formación de bancos espe-

²⁵ La Federación de Bancos Cooperativos fue fundada en 1975.

²⁶ La Federación Argentina de Cooperativas de Créditos registraba para el año 1976, 153 entidades asociadas y en el año 1980 el número de entidades había descendido a 112 debido a que numerosas cajas adheridas se fusionaron para convertirse en bancos.

²⁷ Esto significó que los asociados como personas jurídicas, mantuvieron su independencia, aunque adhirieron a los ordenamientos propios de una entidad en la que se ejercía una dirección plural.

cialmente comerciales, entre ellas la liberación de la injerencia estatal con respecto a las entidades financieras y la liberalización de las tasas de interés activas y pasivas que provocó una generalizada elevación de unas y otras con el consiguiente impacto en todos los sectores productivos y de servicios.

El crédito quedó finalmente librado a las condiciones del mercado y a las políticas de las entidades. Esto se tradujo en una débil evolución del crédito y del financiamiento a los sectores productivos durante la década siguiente. Por otra parte, a través del endeudamiento, tanto público como privado, se mantuvieron elevadas tasas de interés, comparadas con las existentes en los mercados internacionales. Como resultante de ese proceso se produjo un ajuste al interés del nuevo bloque de poder –los grupos económicos nacionales y transnacionales– que se consolidó sobre la base de una transferencia de recursos hacia la actividad financiera y especulativa y la pérdida de autonomía del Estado.

El proceso que se inicia en 1980 con el ajuste del sector externo tiene impactos negativos para la economía en general, en términos de reducción del nivel de actividad, incremento de la inflación, transferencias de ingreso y riqueza entre los sectores.

Para los bancos cooperativos y cajas de crédito el inicio de la década coincidió con su definitiva incorporación al sistema financiero, consolidándose institucionalmente. El afianzamiento en particular de la banca cooperativa en el mercado financiero se puso de manifiesto en algunas cifras significativas, al 31 de diciembre de 1981 cuando el conjunto de los 79 bancos cooperativos mantenía el tercer lugar por depósitos entre los bancos del país y sus entidades representaban aproximadamente el 8% del sistema bancario en materia de depósitos, préstamos, capital y reservas (IMFC, 1980-1981).

Sin embargo, durante la década los bancos cooperativos y las cajas de crédito que operaban en forma autónoma fueron encontrando cada vez más problemática su propia subsistencia aún dentro del esquema conceptual de la mera “adaptación” (Rezzónico, 1991). Distintas disposiciones normativas hicieron difícil su desempeño. Un hecho significativo fue la sanción de la ley 22.051/80 que reformaba el art. 56 de la Ley de Entidades Financieras, estableciendo un mecanismo parcial, optativo y oneroso sobre la garantía de depósitos que indirectamente favorecía la concentración.

La “crisis de la deuda latinoamericana” que se dispara con la moratoria mejicana de 1982 encontró una economía argentina muy debilitada (Fanelli, 2002). La inestabilidad macroeconómica originada en los crecientes déficit fiscales, confluyó en una crisis de la deuda externa y la fuga de capitales, que representaron para el sistema financiero doméstico un punto de inflexión al dar comienzo a una creciente concentra-

ción del sistema, una marcada desintermediación y dolarización de las relaciones financieras.

En este marco el poder ejecutivo sancionó la Ley 22.529/82, denominada de “Consolidación y Redimensionamiento del Sistema Financiero”, promulgada con el propósito de crear las posibilidades legales para resolver la situación de entidades financieras en dificultades, evitando el recurso extremo de la liquidación, las disposiciones que contenía el proyecto ley abría la posibilidad a la fusión de entidades cooperativas por intermediarios financieros del sector lucrativo. La movilización y presentación de los dirigentes del IMFC logró que las disposiciones referentes a las fusiones y/o liquidaciones de entidades financieras cooperativas, en clara contravención de la Ley de Cooperativas (Ley 20.337 art 6: Transformación y Prohibición), se declaren nulas.

La orientación monetarista de la política económica, fundada en los compromisos asumidos frente al Fondo Monetario Internacional para la obtención de ayuda en procura de reordenar los vencimientos de la deuda externa, influyó en el aumento de la tasa de interés, reduciendo el “spread” de las entidades financieras y profundizando la crisis y un gran encarecimiento de los costos de entidades financieras. Para la banca cooperativa implicó una reducción de las operaciones que realizaban.

Cuadro 1: Evolución de las entidades financieras 1976-1989

Año	REGULADAS POR INAES		REGULADAS POR BCRA			
	Cooperativas de crédito	Total	Entidades bancarias	Entidades no bancarias	Entidades bancarias cooperativas	Entidades no bancarias cooperativas
1976	126	692	118	574	9	424
1977	131	723	119	604	9	423
1978	143	721	156	565	39	375
1979	158	496	218	278	85	101
1980	161	469	213	256	79	88
1981	161	449	205	244	76	88
1982	162	413	203	210	75	72
1983	163	402	209	193	75	69
1984	166	360	209	151	72	50
1985	168	315	197	118	63	33
1986	169	296	190	106	57	30
1987	172	267	177	90	53	25
1988	176	244	174	70	50	23
1989	177	236	176	60	49	20

Fuente: Muñoz, Verbeke (2004)

La nueva administración surgida de los comicios del 30 de octubre de 1983 aplicó una política monetaria y crediticia fuertemente restrictiva y elevadas tasas de interés que redujo drásticamente la capacidad prestable de las entidades y la cantidad de depósitos en moneda constante en el sistema financiero. Los depósitos en moneda constante se redujeron un 19,4% entre el 1° de enero y el 30 de septiembre de 1984 y los préstamos totales disminuyeron un 24,7 % también en moneda constante (IMFC 1984-1985).

En diciembre de 1985 el conjunto de los 63 bancos cooperativos reflejaban su pérdida de participación ostentando una baja relación préstamos-depósitos dentro del sistema. Así su participación en el total de depósitos era del 7,3% y colocaba el 4,8% de los préstamos, mientras que las 33 cajas de crédito colocaba el 6,5% de los préstamos sobre el total de las entidades no bancarias.

El BCRA impulsa la concentración del mercado financiero recurriendo a las fusiones, la elevación de capitales mínimos, el aliento a las compras de filiales. Funcionan en el año 87, 53 bancos cooperativos, 3 de ellos intervenidos. Es decir, que desde el inicio de la transformación de las cajas de crédito en bancos cooperativos en 1979, desaparecieron 32 entidades cooperativas bancarias y 76 cajas de crédito (Cuadro 1)

La falta de demanda de crédito de los usuarios de los bancos cooperativos determinaron una reducida colocación de préstamos a los sectores tradicionales, además la normativa del BCRA impedía que la colocación de recursos disponibles a los asociados se pudiera realizar en plazo y tasas adecuadas de acuerdo a la finalidad solidaria del sector (IMFC 1987-1988). En agosto de 1988 el conjunto de la banca cooperativa había mejorado relativamente, captaba el 9,7 % de los depósitos y colocaba el 5,17% de los préstamos del sistema bancario, mientras que las cajas de crédito ubicaban el 7% de los préstamos del conjunto de entidades no bancarias y el 10% de los depósitos.

La política financiera aplicada por el Gobierno Nacional continuó con las características dominantes del período –la restricción del crédito, la vigencia de altas tasas de interés– que terminaron, especialmente después de la liberación del mercado cambiario, produciendo un proceso hiperinflacionario que licuó activos financieros provocando un brusco proceso de desmonetización y aguda recesión de la economía. En este contexto los bancos cooperativos participaban al 31 de noviembre de 1989, con el 8,9 % de los depósitos del total sistema bancario y colocaba el 5,2% de los préstamo, en relación a las cajas de crédito representaban el 7,9% de los préstamos sobre el sistema no bancario y el 8,32 % de los depósitos.

Hacia fines de la década, operaban 49 bancos cooperativos y 20 cajas de crédito cooperativas. Las características que prevalecieron luego del proceso de transformación y las restricciones provenientes del contexto confluyeron en la conformación de un modelo atomizado con predominio de prácticas individualistas.

Del análisis de las experiencias del cooperativismo de crédito que se han sucedido desde su origen en la Argentina permite establecer conclusiones para su evaluación prospectiva.

En primer lugar, las organizaciones de crédito cooperativo son entidades de servicio que realizan una actividad económica estableciendo una clara subordinación del capital a la finalidad social, sus orígenes están vinculados a la resolución de problemas concretos de grupos sociales, y su operatoria a la capacidad de adaptación a las necesidades de sus miembros. Sus beneficios se distribuyen equitativamente entre un grupo o sector, se gobiernan democráticamente y sus acciones están orientadas por principios que las identifican con el interés general. El sistema cooperativo de crédito implica la doble calidad de sus miembros en cuanto son depositantes y prestadores de la organización cooperativa que transforma los depósitos en créditos (Vuotto, 2002) transformando la actividad en un medio de participar solidaria y colectivamente en la búsqueda del progreso económico y social.

En segundo lugar, se debe destacar que las cooperativas de crédito se originaron en su mayoría en microcolectividades, la composición social se identifica con las reglas del sistema del que forman parte, y comprometen todo o parte de sus recursos en una actividad organizada colectivamente que reproduce nuevos recursos re-invertibles. La actividad colectiva se construye así bajo los principios de igualdad y reciprocidad en sus relaciones con la organización que forman y hacen funcionar a su ventaja y a su riesgo generando nuevas relaciones entre la empresa y sus miembros, y entre la organización cooperativa y los agentes de su contexto. Sin embargo, este proceso que en las comunidades locales tuvo connotaciones estabilizadoras al mismo tiempo que reproductiva generó, en algunos casos, una considerable resistencia a la innovación lo que podría explicar la decisión de muchas cajas de crédito de no fusionarse en estructuras más grandes para no perder su funcionamiento autónomo.

Por último, el agrupamiento federativo que cumple mandatos de representación y apoyo a las operaciones se constituye como esencial dispositivo, por una parte para logra la lealtad y el compromiso de los miembros hacia las organizaciones autónomas locales que expresan el sentido de identidad y lugar de los miembros, y por otro, movilizar y comprometer recursos relacionando organizaciones de base.

En Argentina la dificultad que tuvieron los organismos de representación para establecer una relación de complementariedad encierra una de las explicaciones de la posterior declinación del cooperativismo de crédito. No obstante, es innegable que las asociaciones de segundo grado han servido a los bancos y cajas de crédito especialmente aquellas de dimensión no competitiva, pero no es menos cierto que no han podido resolver los problemas generados por el crecimiento de las entidades asociadas y la tendencia de estas a la homogeneización de lo miembros.

En efecto, la imposibilidad de construir redes establecidas sobre el principio de subsidiariedad²⁸ y la ausencia de una imagen unificada, no obstante la coexistencia de tres organismos de segundo nivel, podrían visualizarse como una de las principales limitaciones del subsector.

Aunque el modelo cooperativo establecido luego del proceso de transformación tuvo oportunidad para expandirse y estructurar redes locales, e incluso regionales, las consecuencias o riesgos implícitos a los que quedó expuesto no tardaron en manifestarse. Desde el punto de vista administrativo, surgieron estructuras complejas en términos del capital humano, físico y financiero que limitaron el cumplimiento de objetivos de eficiencia financiera, y produjeron en algunas ocasiones situaciones conflictivas con los objetivos propios de una organización cooperativa.

Adicionalmente los bancos cooperativos no contaron con servicios centrales ni brindaron atención especializada a las cajas de crédito, es decir, que no se interrelacionaron financieramente, limitándose a actividades de primer piso que generaron una competencia entre las instituciones de base. Los inconvenientes en cuanto a la administración se manifestaron como consecuencia de la impericia, o en algunas ocasiones negligencia o falta de control, que afectaron negativamente el desempeño de estas entidades, trayendo consigo los problemas financieros que influyeron en su ulterior desaparición.

En este proceso, muy pocas entidades continuaron preservando el objeto central orientado hacia sus miembros, mientras que en otras, la representación social dejó de ser una relación entre miembros para pasar a ser una relación objetiva, desligada de las relaciones personalizadas y sometida al imperativo del logro de sus fines económicos.

Las referencias históricas precedentes serán tomadas en cuenta para considerar en el próximo capítulo las transformaciones del cooperativismo financiero desde comienzos de la década de 1990 y apreciar la for-

²⁸ El principio de subsidiariedad rige para los tres niveles (local, regional, nacional). Según este principio los bancos centrales cooperativos realizan funciones que por razones de costos los bancos locales no pueden atender.

ma en que éste se fue orientando hacia objetivos más explícitos y acciones planificadas dentro de estructuras formalizadas jerárquicamente.

3. Las transformaciones del cooperativismo financiero

3.1 Estructura del sistema financiero

En la economía capitalista el sistema financiero constituye un poderoso instrumento de concentración y centralización de capital que incluye la creación y circulación de la moneda. Este sistema se estructura en torno al sector bancario que actúa como principal intermediador de fondos en el nivel local. En términos de la clasificación habitual de la literatura financiera, en el caso argentino, configura un sistema basado en los bancos, más que basado en los mercados (Fanelli, 2002).

La intermediación financiera tiene como objeto facilitar la comunicación entre los que tienen ahorros y los que desean invertir. En esta intermediación se encuadra la actividad de las cajas de crédito, que para la economía global consiste básicamente en captar ahorros, trasladar esos ahorros a quienes quieren invertir y realizar efectivamente la inversión. La transferencia de ahorros a inversiones puede hacerse en forma directa o indirecta. En el primer caso²⁹ se realiza cuando las unidades económicas toman contacto directo entre sí, mientras que en el segundo, se concreta por medio de los intermediarios financieros y a través del sistema bancario y el sistema no bancario.

El sistema bancario, representado por la banca comercial –banco de depósitos y descuentos– se dedica teóricamente a financiar el capital circulante y recibir depósitos en cuenta corriente y en cajas de ahorro.³⁰ La

²⁹ Se trata de una proporción muy significativa dado que las falencias del sistema financiero bancario impulsaron la proliferación de un mercado marginal compuesto por un conjunto heterogéneo de personas y sociedades (mutuales, cooperativas de crédito, asociaciones civiles, escribanos que otorgan préstamos hipotecarios y no están alcanzados por las regulaciones del sistema financiero ya que no captan depósitos). El sector no institucionalizado según distintas estimaciones (Deloitte & Touche, 2000) operaba en el año 2000 un volumen de 27.000 millones de pesos destinados a prestatarios menores. Si bien el monto no es comparable al del sistema regulado, es importante destacar su dimensión, ya que incluye alrededor de 10 millones de personas con ingresos menores a 800 pesos. Otro factor que influyó en la emergencia de un circuito no regulado fue la desaparición en la última década de numerosas entidades regionales y especializadas en atender al segmento menos rentable del sistema.

³⁰ Habitualmente para clasificar a los bancos y otras entidades financieras se utilizan diversos criterios. Entre ellos se encuentra el origen del capital, el domicilio legal de las

Ley 21.526 incluye en el sistema financiero a todas las personas que realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda y se orientan básicamente a la captación de depósitos y el otorgamiento de créditos. Quedan expresamente comprendidas tres entidades bancarias y tres no bancarias, cada una con determinadas posibilidades operativas: bancos comerciales, de inversión e hipotecarios, compañías financieras, cajas de crédito y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles.³¹ En el Cuadro 2 se indican las operatorias permitidas para cada tipo de entidad.

Cuadro 2: Carácter de la operatoria según tipo de entidad financiera

Entidad financiera	Operatoria permitida
Bancos comerciales	Realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les sean prohibidas por la Ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el BCRA en ejercicio de sus facultades
Banco de inversión	Recibir depósitos a plazo; Emitir bonos, obligaciones y certificados de participación en los préstamos que otorguen u otros instrumentos negociables en el mercado local o en el exterior, de acuerdo con la reglamentación que el BCRA establezca; Conceder créditos a mediano y largo plazo, y complementaria y limitadamente a corto plazo; Otorgar avales, fianzas u otras garantías y aceptar y colocar letras y pagarés de terceros vinculados con operaciones en que interviniere; Realizar inversiones en valores mobiliarios vinculados con operaciones en que interviniere, prefinanciar sus emisiones y colocarlos; Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; Actuar como fideicomisarios y depositarios de fondos comunes de inversión, administrar cartera de valores mobiliarios y cumplir otros encargos fiduciarios; Obtener créditos del exterior y actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional y extranjera;

entidades y el lugar de las operaciones. Desde el punto de vista de la creación de dinero se diferencian los bancos de emisión, que operan con depósitos a la vista, movilizables con cheques, y otras entidades que carecen de ambas facultades. La dimensión es una característica que permite también diferenciar a las entidades según la magnitud de las Carteras de depósitos, créditos y también del capital. Del mismo modo, la actividad da lugar a varias clasificaciones: según la amplitud operativa se diferencia la banca universal (con una gama máxima de operaciones) o las entidades especializadas (restringidas a ciertas operaciones o clientelas). Finalmente, de acuerdo al tipo de público, se distinguen las entidades que operan con el público en general (primer piso) y aquellas que operan con grandes inversores, de quienes captan recursos que movilizan a través de los primeros (entidades de segundo piso). En la literatura sobre el tema se ha destacado que ninguna clasificación es taxativa ya que combina varios elementos según la naturaleza societaria, el mercado y el marco regulatorio. Dentro del sistema no bancario se encuentran las cajas de crédito cooperativas.

³¹ Quedan excluidas de la Ley 21.526 las sociedades de crédito para consumo.

	Realizar operaciones en moneda extranjera, previa autorización del BCRA; Dar en locación bienes de capital adquiridos con tal objeto y Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.
Bancos hipotecarios	Recibir depósitos de participación en préstamos hipotecarios y en cuentas especiales; Emitir obligaciones hipotecarias; Conceder créditos para la adquisición, construcción, ampliación, reforma, refección y conservación de inmuebles urbanos o rurales, y la sustitución de gravámenes hipotecarios constituidos con igual destino; Otorgar avales, fianzas u otras garantías vinculados con operaciones en que intervinieren; Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; Obtener créditos del exterior, previa autorización del BCRA actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional y extranjera, y Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.
Compañías financieras	Recibir depósitos a plazo; Emitir letras y pagarés; Conceder créditos para la compra o venta de bienes pagaderos en cuotas o a término y otros préstamos personales amortizables; Otorgar anticipos sobre créditos provenientes de ventas, adquirirlos, asumir sus riesgos, gestionar su cobro y prestar asistencia técnica y administrativa; Otorgar avales, fianzas u otras garantías; aceptar y colocar letras y pagarés de terceros; Realizar inversiones en valores mobiliarios a efectos de prefinanciar sus emisiones y colocarlos; Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; Gestionar por cuenta ajena la compra y venta de valores mobiliarios y actuar como agentes pagadores de dividendos, amortizaciones e intereses; Actuar como fideicomisarios y depositarios de fondos comunes de inversión; administrar carteras de valores mobiliarios y cumplir otros encargos fiduciarios; Obtener créditos del exterior, previa autorización del BCRA, y actuar como intermediarios de créditos obtenidos en moneda nacional y extranjera; Dar en locación bienes de capital adquiridos con tal objeto, y Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.
Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	Recibir depósitos en los cuales el ahorro sea la condición previa para el otorgamiento de un préstamo, previa aprobación de los planes por parte del BCRA; Recibir depósitos a plazo; Conceder créditos para la adquisición, construcción, ampliación, reforma, refección y conservación de viviendas u otros inmuebles, y la sustitución de gravámenes hipotecarios constituidos con igual destino; Participar en entidades públicas y privadas reconocidas por el BCRA que tengan por objeto prestar apoyo financiero a las sociedades de ahorro y préstamo; Otorgar avales, fianzas u otras garantías vinculados con operaciones en que intervinieren; Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables, y Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.
Cajas de crédito	Recibir depósitos a la vista; Recibir depósitos a plazo hasta un monto de diez mil pesos por titular, que podrá ser actualizado por el BCRA;

Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinado a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público;
Otorgar avales, fianzas y otras garantías;
Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;
Cumplir mandatos y comisiones conexas con sus operaciones;
Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros.

Fuente: elaborado en base a información del BCRA

En este esquema, el BCRA constituye la máxima autoridad reguladora de la actividad financiera y cambiaria, a la que supervisa por intermedio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias,³² de manera que tiene facultades sobre lo relacionado a la actividad propia de esas entidades. Esto no impide que otros organismos de control, en razón de la forma societaria, intervengan en aspectos específicos, lo que es válido para las sociedades anónimas, mutuales, cooperativas y entidades oficiales, cada una con distintas autoridades de control. En la Ley de Entidades Financieras, el reconocimiento de legislaciones complementarias se limita a los aspectos vinculados a la constitución de la sociedad y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias pertinentes. En el Cuadro 3 se sintetizan algunos requisitos para las cajas de crédito contemplados en las diferentes normas regulatorias.

3.2 La evolución del sistema financiero entre 1990 y 2004

Las condiciones del entorno económico en Argentina durante las dos últimas décadas, tuvieron un impacto directo sobre el sistema financiero y se reflejaron en un proceso de desintermediación bancaria que condujo a la exacerbación del racionamiento de servicios financieros de vastos sectores de la población y al aumento de las actividades no bancarias fuera del sistema financiero.

Las transformaciones de la economía nacional y la presión por la internacionalización de la economía, se manifestaron en el sistema financiero luego de las traumáticas crisis financieras de países emergentes que condujeron a los posteriores cambios en su estructura y composición.

³² La Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias es un órgano desconcentrado, presupuestariamente dependiente del BCRA y sujeto a sus auditorías.

Cuadro 3: Normas regulatorias, 1969, 1977 y 2003: requisitos para las cajas de crédito

Año Leyes	1969 18.061*	1977 21.526**	2003 25.782***
Posibilidad de cambio de forma jurídica	Pueden asumir otra forma jurídica	Permite la continuidad de la forma jurídica de caja de crédito y la asociación de varias cajas para transformarse en bancos y bancos cooperativos.	Solo pueden adoptar la forma cooperativa
Operatoria respecto a la banca comercial	Limitada	Limitada	Limitada
Capitales mínimos	Imposición de capitales mínimos para operar	Capitales mínimos según zona de mayor desarrollo demográfico y económico.	Capitales mínimos según número de habitantes Exigencias de capital básico, entre 100.000 y 1 millón de pesos, según densidad poblacional del lugar en que se radiquen
Instrumentos	Prohibición de abrir y mantener como depositarias cuentas corrientes bancarias Las ordenes de pago cooperativas o documentos similares tendrán el carácter de letra de cambio no a la orden (se prohíbe su endoso)	Prohibición de recibir depósitos a la vista. Pueden realizar todas las operaciones activas (préstamos de todo tipo) y pasivas (depósitos en Caja de Ahorro y Plazo Fijo) tanto en pesos como en moneda extranjera y además actuar como casa de cambio.	Letra de cambio Operaciones con cuentas a la vista
Autorización para su constitución	Inscripción en el Registro de Entidades Financieras no Bancarias	Autorización por parte del BCRA y del INAES	Autorización por parte del BCRA y del INAES
Sucursales	No se autoriza la creación de sucursales	Pueden tener sucursales previa autorización del BCRA	Operan con casa única
Prestaciones	Conceder créditos a corto y mediano plazo	Conceder créditos a corto y mediano plazo	Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinadas a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales (incluso unipersonales), así como a particulares y entidades de bien público.
Garantía de los depósitos	Garantía de los depósitos limitada a los bancos comerciales. En 1971 se pasa a un fondo de garantía que se extiende a todas las entidades controladas por el BCRA (Ley 20.040)	Régimen de garantías optativo basado en aportes de las entidades 1995: Sistema de Seguros de Garantías de los Depósitos, limitado con aportes obligatorios de las entidades	Cobertura de los depósitos en cuentas a la vista y a plazos según establece el Sistema de Seguros de garantía de los depósitos
Cámara compensadora	Cesación en sus funciones de sistemas de compensación de documentos a la vista constituidos por entidades cooperativas	Banca electrónica del BCRA	No pueden compensar a través del BCRA

* La ley incluye junto con las cajas de crédito a los bancos comerciales, de inversión, hipotecarios, compañías financieras y sociedades de crédito para consumo. ** Incluye junto con las cajas de crédito a los bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. *** Regula exclusivamente las Cajas de crédito cooperativas.

Fuente: Elaborado en base a Mizrahi (1976), Rodríguez y Capece (2001), Ley de Entidades Financieras 21.526; Ley de Cajas de crédito cooperativo 25.782.

Estos cambios se produjeron en detrimento de los agentes financieros nacionales tanto públicos como privados y, en particular, de los bancos y las cajas de crédito cooperativas.

Durante esa década, en el contexto de una economía integrada a los mercados mundiales, se produjeron en el plano financiero y en línea con las políticas de estabilización las reformas que afectaron el sistema financiero. Las mismas se estructuraron sobre dos ejes complementarios:

- El régimen de convertibilidad (Ley 23.928) que declaró la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense, estableciéndose la relación de un peso por cada dólar para la venta.
- La Ley 23.696 de Reforma del Estado que alentó la privatización de las empresas estatales, incluidas las del sector financiero.

Las modificaciones sustanciales en el sistema financiero con respecto a la década previa se verificaron a través del establecimiento de controles prudenciales que se inician con la Reforma de la Carta Orgánica del BCRA (Ley 24.144) que otorga a esa institución una mayor autarquía con respecto a otros órganos del poder ejecutivo nacional. Por otra parte, se crea la Superintendencia de Entidades Financieras y cambiarias que asume las funciones de supervisión del sistema que eran propias del BCRA. Además, con el establecimiento de las Regulaciones Prudenciales inspiradas en las Normas de Basilea (BCRA, 1998, Burdisso y D'Amato, 1999, WOCCU, 2003) se eliminan las restricciones que establecían requisitos especiales a las entidades de capital extranjero.

El nuevo enfoque de regulación y supervisión que se conforma para el sistema financiero está dirigido al establecimiento de normas de solvencia, liquidez y sana administración; otorga libertad de los intermediarios para fijar tasas de interés y el destino del crédito; enfatiza la definición y control de indicadores financieros; y concede mayor responsabilidad a los auditores internos y externos de los intermediarios financieros.

La reestructuración del sistema financiero dio lugar a un rápido crecimiento de la banca comercial y se tradujo en una mayor competencia de las entidades junto con una acentuada tendencia al abandono de los clientes menos rentables, entre los que se encontraba la pequeña y micro empresa.

La reducción de la tasa de inflación a partir del régimen de convertibilidad y el establecimiento de un sistema financiero bimonetario redundó en una expansión de la capacidad prestable del sistema financiero, orientada a satisfacer la demanda de crédito del sector privado, con un fuerte desarrollo del crédito al consumo y sustanciales modificaciones de los sistemas operativos bancarios. Esto implicó importantes inversio-

nes en capital humano, además de una permanente reconversión tecnológica, necesaria a la búsqueda del mejoramiento de la eficiencia. No obstante, el mercado de crédito continuó mostrando una marcada segmentación y las pequeñas y medianas empresas, así como las economías regionales, siguieron enfrentando un elevado racionamiento crediticio. Al mismo tiempo, persistieron muy elevadas tasas de interés reales, en un nivel incompatible con la rentabilidad del sector privado y la capacidad de pago del sector público (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2002).

El incremento de la dolarización del sistema impulsado por el régimen monetario y legal vigente coincidió con el marcado avance de la banca extranjera y el consecuente debilitamiento de la banca nacional (pública, privada y cooperativa), lo que tendió a incrementar la segmentación del mercado de crédito.

Cuadro 4: Evolución de las entidades bancarias y financieras 1995-2004

Entidades financieras	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	157	146	138	127	116	113	108	99	96	91
Bancos	127	120	113	104	92	89	86	78	75	73
– Públicos	31	24	20	17	16	15	13	16	15	14
– Nacionales	4	3	3	3	2	2	2	5	5	4
– Provinciales y Municipales	27	21	17	14	14	13	11	11	10	10
Bancos Privados	96	96	93	87	76	74	73	62	60	59
– S.A. de Capital Nacional	56	60	47	44	36	33	32	31	31	32
– Cooperativos	10	8	6	4	2	2	2	2	2	2
– Locales de Capital extranjero	30	28	40	39	38	39	39	29	27	25
Entidades no Bancarias	30	26	25	23	24	24	22	21	21	18
– Compañías Financieras	18	18	17	15	17	18	19	19	19	16
– Cajas de Crédito	12	8	8	8	7	6	3	2	2	2

Fuente: elaborado en base a información de Entidades Financieras BCRA (datos a diciembre de cada año)

A partir de la crisis de la devaluación mexicana de 1995 se profundizaron las reformas tanto a nivel de las regulaciones como de la supervisión. La transformación del sistema se basó en el continuo ingreso de entidades extranjeras en los procesos de fusión y desaparición de bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas (Cuadro 4).

Así, en el curso de la década las principales transformaciones se reflejaron en la reducción de las entidades bancarias, especialmente en el subsector de la banca pública regional –de 27 entidades en 1995 se llegó a 13 en 2000– y en el proceso de concentración y desplazamiento de numerosas entidades pequeñas, especialmente cooperativas, producido lue-

go de la crisis de 1995 y en razón de la política del BCRA que alentó las fusiones y adquisiciones. En este contexto, los bancos extranjeros de gran tamaño continuaron adquiriendo participaciones en entidades locales públicas y privadas desde 1997. El fenómeno de reducción de entidades y de cambio de propiedad ocurrió junto con una creciente concentración de los recursos entre bancos tomados de manera individual.

Hacia fines de la década del 90 el sistema financiero, que se encontraba solvente y con adecuados niveles de liquidez, no quedó exento del contagio de la crisis general que se manifestó a través del retiro masivo de depósitos. En esa coyuntura, en el contexto de renegociación de deuda, a las posibles quitas o recortes a las tasas de interés y al alargamiento de los plazos se agregó el efecto sobre la cartera de préstamos del prolongado proceso recesivo y se observó un estancamiento del nivel de colocaciones e inclusive disminuciones en algunos sectores, a la vez que un generalizado deterioro de la calidad crediticia.

El deterioro tuvo un fuerte impacto sobre la rentabilidad de las entidades financieras en la medida que aumentaron los cargos por incobrabilidad para mantener niveles de reservas adecuados. Esto permitió diferenciar entre el comportamiento de los bancos que contaron con un respaldo de su accionista, y los bancos de capitales argentinos con poca posibilidad de recurrir a un soporte de última instancia.

Cuadro 5: Sistema financiero. Depósitos 1998 - 2004 (en millones de pesos)

Instituciones	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bcos. Públicos	27.237	26.774	28.801	21.983	32.851	44.732	55.744
Bcos. Privados Nac.	15.202	14.805	14.118	8.505	9.255	15.243	22.945
Bcos. Extranjeros	33.284	37.966	41.696	34.692	30.897	31.980	34.375
Bcos. Privados Coop.	1.562	1.676	1.827	1.561	1.802	2.464	3.444
Compañías Financieras	320	302	352	198	181	202	185
Cajas de Crédito	63	50	38	28	16	14	25

Fuente: elaborado en base a información de Entidades Financieras BCRA (datos a diciembre de cada año)

Si bien la cantidad de Entidades Financieras del sistema registró durante el 2000 una leve reducción, se puso de manifiesto cierta desaceleración del proceso de concentración iniciado a partir de 1995.

En el Cuadro 5 se detalla la participación de los diferentes grupos de entidades en el total de depósitos del Sistema Financiero. Puede observarse luego de la crisis de 2001, que condujo al abandono del régimen de la convertibilidad, una mayor recuperación del volumen de depósitos en los bancos públicos, y el crecimiento de los mismos en el caso de

los bancos privados de capital nacional en detrimento de los bancos extranjeros.

Con respecto a los préstamos (Cuadro 6) se manifiesta una abrupta caída entre 2000 y 2001 en el caso de los bancos extranjeros. La tendencia de disminución es menos acentuada en el caso de los bancos privados nacionales y las compañías financieras.

En su conjunto para las instituciones, el proceso de concentración de entidades del sistema en gran escala había concluido aunque en 2000 se presentaron algunos movimientos menores. Cabe recordar que entre 1995 y 2000 se produjo la fusión de 75 entidades en tanto se revocó la autorización para funcionar a otras 41.

Cuadro 6: Sistema financiero. Préstamos 1998 - 2004 (en millones de pesos)

Instituciones	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bcos. Públicos	24.969	22.098	22.480	20.332	28.429	17.529	19.570
Bcos. Privados Nac.	14.339	16.052	14.397	12.905	15.012	17.023	18.563
Bcos. Extranjeros	34.447	36.321	36.940	33.947	1.313	1.297	1.695
Bcos. Privados Coop.	1.351	1.424	1.369	1.504	27.632	22.327	25.816
Compañías Financieras	1.362	1.843	1.709	1.456	439	467	826
Cajas de Crédito	74	64	62	42	14	24	39

Fuente: elaborado en base a información de Entidades Financieras BCRA (datos a diciembre de cada año)

La recuperación gradual de la intermediación financiera y la mayor actividad transaccional, permitieron revertir hacia fines de 2004 la situación de quebranto generalizado exhibida luego de la crisis. El sistema recuperó en gran proporción los depósitos y los préstamos. Las tasas de interés sobre los préstamos cayeron a niveles por debajo de la convertibilidad. La rentabilidad positiva para la actividad y las iniciativas de capitalización adoptadas por muchas entidades condujeron a restaurar la plena solidez patrimonial de las entidades.

El proceso sostenido de recuperación de la rentabilidad y la solvencia de las instituciones que se ha producido desde el año 2004, hace suponer que, en la medida que se mantengan las condiciones de crecimiento de la economía, el sistema podrá alcanzar los niveles de solvencia con anterioridad a la crisis. En este contexto, los bancos internacionales continúan siendo el grupo más importante del sistema financiero, tanto con respecto al total de préstamos al sector privado (neto de provisiones) como de los depósitos del sector privado.

En síntesis, el sistema financiero presenta una concentración regional de las entidades, en especial las radicadas en la Ciudad de Buenos

Aires, lo que limita la distribución del crédito y la función de intermediación financiera. La banca internacional continúa manteniendo un papel decisivo en el mercado, tal como lo indica la fuerte participación que registra cuando se trata del sector privado en prácticamente todos los rubros (concentra el 41% de los depósitos y el 43% de los créditos del sistema, ambos correspondientes al sector privado).

Por otro lado, en un marco regulatorio en el cual rigen las mismas reglas de juego para todos los participantes del mercado, la banca cooperativa y las instituciones financieras cooperativas deben competir con el resto de las instituciones del sector, de modo de alcanzar una mayor reducción de los costos y la ampliación de los servicios que se proveen para beneficio de los usuarios del sistema financiero.

3.3 El cooperativismo de crédito

La entidad cooperativa cuenta con una naturaleza y una estructura que le es propia, fundada en sus obligaciones de contenido social, la distingue de todo otro tipo de asociación o sociedad. El reconocimiento legal de las cooperativas como parte del sector social de la economía tiene su origen en la primera Ley de Cooperativas 11.388, sancionada en el año 1927 seguida por la Ley 20.337 del año 1973 que mantiene en sus principios y orientación general los lineamientos básicos de su predecesora.³³ La ley es eminentemente dispositiva; (Cracogna, 1979) es imperativa sólo en lo relativo a los principios esenciales que caracterizan a estas entidades. Por ello la norma previene sobre la aplicación supletoria de otros textos legales que se aplican a las cooperativas en razón de las actividades que realizan conforme a su objeto social, tal como sucede con los regímenes específicos de bancos y seguros que como agentes de intermediación financiera son regulados por la Ley de Entidades Financieras (Cuadro 7).

³³ La ley define a las cooperativas como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar y prestar servicios, que ajustan su constitución y funcionamiento a los siguientes caracteres: capital variable y duración ilimitada, sin límite al número de asociados y capital, un asociado, un voto, prohibición de privilegios ni discriminaciones; distribución de excedentes en proporción a las operaciones, salvo las de crédito; responsabilidad limitada, fomento de la educación, irrepartibilidad de las reservas y destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación.

Cuadro 7: Aspectos que regula la Ley de cooperativas 20.337

Aspectos	Criterios
Asociados	Personas físicas (mayores de 18 años) o jurídicas (Capítulo III, de los asociados)
Fundadores	No se requiere contar con un elemento vinculante previo, diferente al objeto de la asociación. El fin social puede ser la única causa de la relación. Las cooperativas se diferencian por su campo de operaciones y no por las cualidades particulares de sus asociados
Capital	Se constituye mediante cuotas sociales con el carácter de acciones, teniendo derecho los asociados a su reembolso en caso de retiro. El aumento de capital debe efectuarse con la suscripción de nuevas acciones. Con el “bono cooperativo” se efectúan aportes de capital transitorios, con intereses y fechas fijas de reintegro. (Capítulo IV, del capital y las cuotas sociales)
Excedentes	Las cooperativas están obligadas a distribuir los excedentes líquidos entre sus asociados, en concepto de retorno. La distribución se efectúa como intereses del capital accionario y/o en proporción a la participación económica del uso de los servicios, según lo establezca el estatuto social. La ley obliga a afectar los excedentes repartibles en un 5% como reserva legal, otro 5% para capacitación y otro 5% para estímulo al personal (Capítulo V, de la contabilidad y el ejercicio social)
Asamblea	Deben realizar una asamblea ordinaria anual para tratar como mínimo el ejercicio económico. Cada asociado tiene un voto y se puede votar por poder a través de otro asociado (quien no puede representar a más de dos). Se constituye asamblea por delegados cuando el número de asociados supera los 5000. (Capítulo VI : de las asambleas)
Gerencia	Se pueden designar gerentes con facultades ejecutivas de administración (Capítulo VII, de la administración y representación)
Auditoría	Se debe contar permanentemente con una auditoría externa que puede ser realizada por cooperativa de grado superior y en caso de imposibilidad económica en forma gratuita por el órgano local competente o el síndico en caso de ser profesional (Capítulo VIII, de la fiscalización privada)
Fiscalización	Según la ley, la fiscalización pública la ejerce el Instituto Nacional de Economía Social y Asociativismo (INAES) en la Ciudad de Buenos Aires y las reparticiones provinciales en cada provincia (órgano local competente por convenio) La misma ley establece los alcances del control público (Capítulo XI de la fiscalización pública Capítulo XII, funciones y atribuciones de la autoridad de aplicación del régimen legal)
Sanciones e intervención. Ley de concursos y fuerza pública	Se faculta a los Órganos locales a aplicar las sanciones de apercibimiento y multa si se incluye en los convenios y el Organismo Nacional debe reservarse el retiro de la Autorización para funcionar, siempre mediante la instrucción de sumario previo Los organismos de control no pueden intervenir las cooperativas por acto administrativo sino que deben requerirlo a la justicia. A las cooperativas se les aplica la ley de concursos y los organismo de control pueden requerir para su función el auxilio de la fuerza pública, allanamiento de domicilios, secuestro de libros y clausura de locales (Capítulo XI, de la fiscalización pública)
Mínimo asociados	La ley establece un número de 10 asociados como mínimo por cada cooperativa pudiendo la autoridad de aplicación aceptar por excepción un número menor (Capítulo I : de la naturaleza y caracteres)
Exenciones impositivas	La ley no exime por su naturaleza a las cooperativas de impuestos y gravámenes. Las exenciones deben ser dispuestas en las normas que crean los mismos o por leyes especiales
Responsabilidad y transformación	Limita la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas No pueden transformarse en sociedades comerciales o avocaciones civiles (Capítulo I, de la naturaleza y caracteres)
Integración	Las cooperativas pueden fusionarse o incorporarse cuando sus objetivos sociales fuesen comunes o complementarios. Ad referéndum de la asamblea pueden integrarse en cooperativas de grado superior (Capítulo 9, de la integración)

Fuente: Elaborado en base a la Ley de cooperativas 20.337

Dentro de la Ley de Cooperativas no existe una caracterización del cooperativismo de crédito.³⁴ Las menciones que se realizan refieren a aspectos específicos de la operatoria. Allí se establece que estas entidades se ocupan de la actividad financiera en lo que concierne en primera instancia a la distribución de excedentes, al disponer su proporcionalidad al capital aportado o a los servicios utilizados según establezca el estatuto;³⁵ y en segundo lugar, al otorgamiento de préstamos a sus asociados³⁶ excluyendo expresamente a las entidades del circuito institucionalizado. Tanto las cooperativas de objeto único como aquellas que cuentan dentro de sus servicios con una sección de crédito, ajustan su funcionamiento a lo establecido en la norma. Se autoriza en el art.116 a los bancos cooperativos y las cajas de crédito cooperativas a recibir fondos de terceros no asociados, en las condiciones previstas por el régimen legal de las entidades financieras.³⁷ Así, para la ley, las cooperativas constituyen el género, las de crédito una especie, y las cajas de crédito y los bancos cooperativos una subespecie particular y diferenciada (Schujman, 1974).

En términos generales y según la definición de Mizrahi (1976) las cooperativas de crédito son una asociación de personas, que sin propósito de lucro, se agrupan para volcar en una caja común su movimiento financiero, a fin de crear disponibilidades dinerarias con las que se autoabastecen crediticiamente, satisfaciendo igualmente sus necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales, en beneficio de la comunidad.

Desde el punto de vista del régimen legal aplicable a las instituciones del cooperativismo financiero local, deben distinguirse tres subclases de

³⁴ la Resolución 740 del año 1981 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa incluía bajo la denominación genérica de Cooperativas de crédito a tres tipos de entidades: bancos cooperativos, cajas de crédito y cooperativas de crédito, estableciendo como factor diferencial y en función a sus características específicas, la extensión de las respectivas operativas. Sin embargo, la acepción “cooperativa de crédito” es mucho más restringida que la del texto legal. Así lo reconoció en el año 1996 (Resolución 1477) el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) que reservó la denominación cooperativa de crédito para aquellas no comprendidas en la ley de entidades financieras, que tienen por objeto otorgar préstamos a sus asociados.

³⁵ Ley de Cooperativas 20.337 - Art.42, inc. 5

³⁶ Ley de Cooperativas 20.337 - Art.115 dispone: El interés no puede exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes. 2) Se autorizan descuentos por costo administrativo que no sean superiores a un quinto de la tasa de interés cobrada. 3) Los préstamos pueden ser cancelados en cualquier momento sin recargo alguno de interés. 4) No pueden reducirse las cantidades efectivamente prestadas a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por intereses, si así se hubiere establecido.

³⁷ Ley de Cooperativas 20.337 - Art.116

Cuadro 8: Aspectos relativos a la operatoria de las instituciones cooperativas de crédito

Aspectos regulados	Cooperativas de crédito	Cajas de crédito cooperativas	Bancos cooperativos
Normativa legal	Ley de cooperativas 20.337	Ley de cooperativas 20337 Ley de entidades financieras 20526 Ley de cajas de crédito 25782	Ley de cooperativas 20337 Ley de entidades financieras 20526
Regulación y supervisión	INAES	INAES y BCRA	INAES y BCRA
Naturaleza y carácter de la responsabilidad	Responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas	Responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas	Responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas
Número mínimo de socios	10	Sin especificar	Sin especificar
Tipo de socios	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas
Distribución de excedentes	1. Reserva legal 5% 2. Fondo de acción asistencial y laboral o estímulo del personal 5% 3. Fondo de Educación y capacitación cooperativa 5%	Ídem	Ídem
Distribución de beneficios entre socios	En proporción al capital aportado o a los servicios utilizados	En proporción a los servicios utilizados	En proporción al capital aportado o a los servicios utilizados
Fuentes de financiamiento	Recursos propios Títulos cooperativos de capital complementario (TICOCA)	Depósitos del público Cajas de ahorro Depósitos a plazo fijo Aportes de capital social Emisiones de obligaciones negociables	Depósitos del público Líneas de crédito interbancario Líneas de crédito extranjeras para operaciones de comercio exterior Líneas de crédito de bancos públicos mayoristas Emisión de obligaciones negociables
Capital mínimo	Sin especificar	Capitales mínimos según población y territorio	Según clase y categoría establecida en la normativa
Alcance de la operatoria	Pueden operar con asociados y con terceros no asociados, las operaciones con estos últimos no podrán exceder el 25% del volumen de los servicios prestados a los asociados	Pueden operar exclusivamente con asociados radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional provincial equivalente correspondiente al domicilio de la entidad	Pueden recibir fondos de terceros (no asociados) en las condiciones que prevea el régimen legal de las entidades financieras

Suscripción e integración de cuotas sociales	El monto a suscribir es fijado por estatuto de cada cooperativa. El plazo para la integración de las cuotas sociales es de cinco años.	Cada asociado debe suscribir cuotas sociales por \$200 e integrarlo en una sola vez.	El monto a suscribir es fijado por estatuto de cada banco cooperativo. El plazo para la integración de las cuotas sociales es de cinco años.
Operaciones autorizadas	Crédito a sus asociados con capital propio. No pueden recibir depósitos a plazo ni a la vista, ni captar el ahorro público	Depósitos a la vista; depósitos a plazo hasta un monto de doce mil pesos por titular; Créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo; Avales, fianzas y otras garantías; Inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; Mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; Débito de letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros.	Depósitos a la vista y a plazo Créditos a corto plazo de pago íntegro y/o amortizables; descontar, comprar y vender letras, pagarés, prendas, cheques, giros y otros documentos negociables; otorgar avales, fianzas y otras garantías; aceptar letras, giros y otras libranzas; transferir fondos y emitir y aceptar cartas de crédito; otorgar anticipos sobre créditos provenientes de ventas, adquirirlos, asumir sus riesgos; gestionar su cobro y prestar asistencia técnica y administrativa; realizar inversiones en títulos públicos; efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; realizar inversiones en nuevas emisiones de acciones y obligaciones, conforme a la reglamentación que se establezca recibir valores en custodia y prestar servicios afines a su actividad; gestionar por cuenta ajena la compra y venta de valores mobiliarios y actuar como agentes pagadores de dividendos, amortizaciones e intereses; realizar operaciones en moneda extranjera, previa autorización; cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; realizar previa autorización, cualquiera de las operaciones previstas para las otras clases de entidades comprendidas en la ley

Fuente: elaborado en base a Ley de cooperativas 20.337 y Ley de Entidades Financieras 21.526.

entidades: cooperativas de crédito en sentido estricto, no pertenecientes al sistema financiero institucionalizado; bancos cooperativos; cajas de crédito cooperativas –entidades específicamente legisladas por la Ley de Entidades Financieras y Ley 25.782 sobre cajas de crédito, que modifica los art. 4° y 26° de la ley de entidades financieras–, en cuanto se entiende que realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros.

Las características del sector financiero cooperativo según los distintos aspectos relativos a su operatoria se presentan en el Cuadro 8.

De manera simplificada en el sector se encuentran tres tipos de instituciones orientadas al servicio de crédito:

Las *cooperativas de crédito*, las cuales no constituyen entidades de intermediación financiera, dado que su actividad específica radica en el otorgamiento de crédito a sus asociados³⁸ a partir del capital propio. No aceptan depósitos de los mismos ni pueden realizar operaciones denominadas de ahorro y préstamo, sin mediar entre la oferta y la demanda pública de recursos financieros y por consiguiente no están sometidas al régimen de la Ley de Entidades Financieras ni, por ende, a la fiscalización del BCRA. Están reguladas por la Ley de Cooperativas, que otorga al INAES los atributos de supervisión y fiscalización. Por decisión asamblearia, pueden operar con terceros no asociados.

En cuanto a las cooperativas de objeto múltiple, cuya operatoria incluye una sección crédito, ajustan su funcionamiento a lo establecido en el art. 115 de la Ley 20.337.

En el sistema financiero argentino todas las instituciones que realizan intermediación financiera están reguladas y supervisadas por el BCRA, en este ámbito las instituciones financieras cooperativas pueden adoptar dos formas: Bancos Cooperativos y Cajas de Crédito Cooperativas.

Los *bancos cooperativos* son considerados bancos comerciales y por lo tanto pueden realizar la misma operatoria que éstos. Están regulados por la Ley de Entidades Financieras 21.526 y son supervisados por la Superintendencia de Entidades Financieras y Bancarias, organismo dependiente del BCRA. Los bancos cooperativos pueden recibir fondos de terceros (no asociados) en las condiciones previstas por el régimen legal de las entidades financieras.³⁹ Por su particularidad asociativa, se

³⁸ En el año 1996 la Resolución N° 1.477/96 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual dispuso que las cooperativas de crédito podían admitir operatorias con terceros no asociados, siempre que no tuviesen lugar en condiciones más favorables que con los asociados. Éstas no podían exceder el 25% del volumen de los servicios prestados a los asociados.

³⁹ Ley de Cooperativas 20.337 - Art.116

encuentran sujetos a la Ley Orgánica de Cooperativas 20.337 cuya aplicación y fiscalización está a cargo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Las *cajas de crédito cooperativas* son instituciones financieras no bancarias que presentan caracteres propios y definidos. Están reguladas por un complejo normativo integrado por disposiciones inscriptas en la Ley de Cooperativas y un cuerpo normativo específico de acuerdo a la Ley 25.782. De acuerdo a las prescripciones de dicha ley, las cajas de crédito deben constituirse como cooperativas y operar en casa única y exclusivamente con sus asociados, quienes deberán hallarse radicados en el partido, departamento o división correspondiente al domicilio de la caja y distribuir sus retornos en proporción a los servicios utilizados.

En síntesis, las cajas de crédito cooperativas y los bancos cooperativos representan una simbiosis de dos entidades reguladas por regímenes propios y diferenciados: la cooperativa de crédito por una parte, y la financiera institucionalizada, por la otra.

3.4 Transformación actual

La finalización del régimen de convertibilidad luego de la crisis de 2001 provocó un colapso en el mercado de crédito con la pesificación de las deudas bancarias y la no disponibilidad de los depósitos. Los bancos cortaron drásticamente la concesión de nuevos créditos especialmente a la pequeña y mediana empresa que dejó de calificar como sujeto de crédito (Bleger, 2004). Precisamente para subsanar parcialmente las necesidades financieras de dicho sector fue modificada la Ley de Entidades Financieras, adecuándose la regulación de las cajas de crédito y estableciéndose la facultad del BCRA para dictar normas específicas para estas entidades. Esta modificación se diferencia en su alcance de las propuestas que postularon distintos proyectos de ley relativos a la actuación de las entidades de la economía social en el campo de la actividad financiera, como el de creación de “cajas locales” y acotamiento de las facultades reglamentarias del BCRA,⁴⁰ así como el que impulsó la formación de “bancos solidarios”⁴¹ y el de “cajas populares” que actuarían fuera de la órbita del BCRA.⁴²

La Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción, también propuso un proyecto orientado a la creación de un cir-

⁴⁰ Proyecto de Ley presentado por el diputado Martínez Garbino en el año 1998.

⁴¹ Proyecto de Ley presentado por el senador Lamberto en el año 2000.

⁴² Proyecto de Ley promovido por el INAES.

cuito de crédito paralelo al circuito financiero para facilitar el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas. Estaba previsto que este sistema no bancario se sostuviese en las mutuales, las cajas de crédito y las cooperativas que actuasen fuera de la regulación del BCRA.

Por otra parte, en julio de 2001 el IMFC presentó una propuesta que continúa actualizándose, en la que expresa la necesidad de sancionar un nuevo texto legal que remplace a la Ley de Entidades Financieras 21.526. Esta propuesta considera que una nueva regulación debería centrarse en la defensa de la banca de servicio y la imposición de mayores restricciones a la banca extranjera. En materia de financiación solidaria, el IMFC promueve el “reconocimiento de las características de solidaridad y servicio no lucrativo inherentes a la actividad financiera cooperativa, e impulsa la instalación de cajas de crédito cooperativas”.

Los lineamientos que contienen algunas de las propuestas precedentes son recuperados en la fundamentación de la Ley 25.782, que aunque reconoce como antecedente el proyecto de creación de Cajas locales,⁴³ no implica la creación de un nuevo tipo de entidad sino que busca restaurar la forma asociativa ya existente. La modificación sugerida a la Ley de Entidades Financieras, fue aprobada el 31 de octubre de 2003⁴⁴ (Ley 25.782) por el Congreso Nacional y las normas reglamentarias del texto dispuesto por el BCRA están en vigencia desde el 6 de agosto de 2004.⁴⁵ El conjunto de las nuevas disposiciones, que deben “ponderar la clase y naturaleza jurídica de las entidades”⁴⁶ les posibilita incorporarse en micro mercados y economías regionales de modo de facilitar el acceso a los servicios financieros a agentes y organizaciones económicas que de otra manera no tendrían la oportunidad de recibir tales beneficios.

⁴³ Este proyecto impulsado por Martínez Garbino proponía la reforma de la Ley de Entidades Financieras para restituir a las cajas de crédito cooperativas sus facultades operativas y rescatar sus caracteres de inmediatez, conocimiento recíproco, confianza y agilidad operativa que signaron la actuación de estas entidades.

⁴⁴ La ley, que fue presentada por el diputado nacional Héctor Polino, se aprobó por unanimidad en ambas cámaras legislativas del Congreso de la Nación.

⁴⁵ Banco Central de la Republica Argentina, Comunicación “A” 4183. Normativa, Texto ordenado al 06/08/2004

⁴⁶ El artículo 1° dispone que el BCRA dictará las normas reglamentarias, a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades; la cantidad y ubicación de sus casas; el volumen operativo; y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito. Ejercerá también la fiscalización de las entidades en ella comprendidas“. Las limitaciones establecidas en el Artículo N° 115 de la Ley 20.337 son aplicadas a estas entidades.

La ley se plantea como un instrumento impulsor del cooperativismo de crédito, por entender que flexibiliza una serie de barreras que obstaculizaban la creación y desarrollo de las cooperativas y ampliar sustancialmente las operaciones que estas pueden desarrollar en el mercado financiero. En cierto grado rescata una de las principales ventajas y fortalezas del sistema cooperativista de crédito: su carácter territorial apoyado por un alto grado de conocimiento del entorno y un compromiso con la promoción de la comunidad. Esta característica potencialmente posibilita a estas entidades contribuir a su integración económica y social bajo relaciones de cooperación y solidaridad. La valorización de la forma cooperativa resulta entonces una alternativa eficaz para prestar un servicio a las personas asociadas que han adherido libremente para obtener algún beneficio de dicha unión.

A continuación se detallan los aspectos más significativos de la legislación vigente:

Las cajas deben operar con casa única y exclusivamente con sus asociados, que se deben encontrar radicados en el partido y/o departamento correspondiente a la entidad y suscribir un capital social mínimo de 200 pesos. La intención es evitar el sobredimensionamiento de las organizaciones, aunque puede constituir una limitación, si se pretende desarrollar una práctica inclusiva de microproyectos o comunidades muy pequeñas.

Se las autoriza a operar con depósitos a la vista aceptando el libramiento de letras de cambio contra esos depósitos, práctica que fue destacada como una de las fortalezas de este sistema cooperativo y que fue llevada a cabo hasta 1977 con singular éxito.

Se restablece la prohibición de transferir los fondos de comercio de los bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas, tal como se instituye en la Ley de Cooperativas vigente. Esta restricción fue cancelada por una modificación ajena al sector a través de la Ley 24.485 del año 1995, momento en que se creaba el Sistema de Seguros de Garantía de los depósitos, a partir del cual las cooperativas que realizaban actividades financieras podían constituirse en sociedades anónimas

La distribución de los excedentes, de acuerdo al marco legal y normativo, es en proporción a los servicios utilizados por los asociados. Los excedentes derivados de las operaciones, una vez asegurados los niveles de reserva apropiados podrán repartirse entre los asociados en proporción a sus transacciones con ahorro y crédito (devoluciones o retornos de intereses o por servicios). Este criterio elimina la posibilidad de optar por repartir los excedentes con relación al capital aportado, tal como fue incorporado en el Art. 42 de la actual Ley de Cooperativas. Al respecto

es necesario destacar que a diferencia de lo que se verifica en otras entidades, las ventajas económicas que proporcionan las cooperativas de crédito a sus asociados no resultan necesariamente de la eventual participación en los excedentes, sino del conjunto de las actividades desarrolladas al servicio de sus miembros. El propósito fundamental es proporcionar servicios sujetos a los principios cooperativos, que previenen todo posible carácter especulativo de sus operaciones y aseguran la consecución de finalidades de interés general.

El principio de democracia vigente por el que cada asociado tiene derecho a un voto, independientemente del capital aportado, garantiza la supremacía del asociado sobre el capital. La igualdad de derechos políticos, refuerza la afiliación a la vez que permite el control administrativo. En este sentido los derechos económicos son restringidos, ya que los excedentes deben orientarse al cumplimiento del objetivo social mediante la constitución de reservas que aseguren la prestación de los servicios.

No obstante la importancia que reviste para el cooperativismo de crédito el contar con una legislación específica orientada a las cajas cooperativas, las nuevas disposiciones no están exentas de limitaciones respecto a las que la FACC y el IMFC han formulado diversas críticas.

La primera entidad presentó una consideración de veto parcial de la ley, por evaluar que establece una serie de restricciones que lejos de favorecer su desarrollo actúan en el sentido opuesto, al no dotarlas de las competencias operativas mínimas para la consecución de su objeto social solidario o reduciendo su capacidad de llegar a amplios sectores sociales.

En opinión de la FACC, la obligatoriedad de operar en casa única “impide que las mismas alcancen la economía de escala necesaria para la asistencia financiera de sus asociados, especialmente en el sector agropecuario, contribuyendo además a la proliferación de entidades de reducida capacidad patrimonial. Además se señala que la norma limita a la vez la elección de los individuos ya que sólo se puede atender a los asociados radicados en el partido, departamento o jurisdicción donde se localiza la caja, vulnerando uno de los principios del sector referido a la libre asociación.

De esta forma se infringen derechos adquiridos y se generan dificultades que afectan a las empresas cooperativas integradas por asociados que no residen en la zona donde se puede localizar la caja de crédito.

Debido a que uno de los criterios básicos radica en la posibilidad de alcanzar la escala necesaria para asegurar mayor capacidad patrimonial, sólo estarían en condiciones de abrirse o mantenerse las cajas verdaderamente rentables bajo los criterios bancarios, olvidando la cobertura

social de las cooperativas y su vínculo con los procesos de desarrollo local, es decir, se deja de lado que su importancia no radica o no debería radicar en los alcances que pueden asumir dentro de un sistema financiero, que siempre las ha mantenido al margen, sino en la actividad que pueden desarrollar, enfocada en la atención del pequeño ahorrista. Desde esta perspectiva, conviene destacar el aspecto de la cercanía al cliente y la ventaja estratégica que esta confiere a su accionar como alternativa de respuesta ágil ante los requerimientos del entorno y las deficiencias estructurales del sector financiero formal.

Debido a las características societarias de estas entidades, que se sostienen en la promoción social y la participación democrática, su arraigo territorial resulta un factor dinamizador de desarrollo local en la medida que los excedentes generados pueden circular localmente.

Algunos legisladores y en especial el promotor de la Ley, señalan como limitación la imposición del BCRA al exigir la integración del capital en una sola vez, contrariando lo establecido en la Ley de Cooperativas que prevé un plazo de 5 años (art. 25 Ley 20.337). En este sentido, en opinión de miembros del IMFC, esta exigencia resulta desproporcionada debido a que la integración de 200 pesos resulta superior al interés que podría obtener el asociado en un depósito de 180 días. Esto refleja las excesivas atribuciones del BCRA dado que una normativa del organismo se establece por sobre la ley sancionada por el poder ejecutivo y legislativo, modificando el espíritu y orientación propios de su fundamentación. A los aspectos anteriores se debe agregar lo relativo al capital social mínimo por asociado que al fijarse en 200 pesos, establece un límite excesivo para el sector que estas entidades alcanzan con sus servicios y restringe el crecimiento de su base de asociados. Al respecto se señala que la estabilidad del capital no puede ser motivo de la exigencia de un alto nivel de aportes, dado que puede coartar la libertad de ingreso y de retiro de los miembros.

Como consecuencia, numerosas personas pueden ver limitado el acceso a estos servicios y recurrir por consiguiente a los sistemas financieros informales o alternativos o incluso a los propios bancos tradicionales. Entonces es probable que con altos aportes como exigencia para el ingreso, las nuevas cajas concentren sus operaciones en pocos individuos que cuenten con mayores recursos económicos transformando los actos cooperativos de depósito en operaciones financieras activas de ahorro, con pago de intereses competitivos de acuerdo a normas bancarias (García Müller, 1998).

La exigencia de capitales mínimos según la cantidad de población, se convierte también en una distribución inequitativa, en especial si se tie-

ne en cuenta que en zonas de baja densidad poblacional con altos ingresos se pueden constituir cooperativas con exigencias menores de capital, que en otros aglomerados urbanos de alta densidad y bajos ingresos. Si las cajas de crédito cooperativas precisamente se forman por iniciativa de personas que no cuentan con capital, cabe preguntarse de qué manera podrían constituirse, sobre todo en las zonas rurales y en las zonas urbanas deprimidas.

En este sentido, la nueva regulación puede presentar dos efectos opuestos. Por un lado, un conjunto de procesos de fusión entre entidades (cooperativas de crédito cerradas) para conseguir el cumplimiento de los requisitos económico-financieros de la normativa. Por otra parte, la realización de las operaciones para aquellas organizaciones que no pueden operar bajo las nuevas normas puede derivar, y de hecho esto ocurre con las dos cajas de crédito existentes, en la mutación de su forma jurídica para pasar a convertirse en otro tipo de entidad de crédito especializada como compañía financiera.

Al considerar la distribución de los excedentes en proporción a los servicios utilizados –rasgo característico del cooperativismo y norma fundamental que permite diferenciar a las cooperativas de las demás entidades (Drimer, Drimer 1981), cabe destacar que ni dicha distribución, ni el pago de un interés sobre el capital accionario son de carácter obligatorio. Los asociados pueden decidir aplicar el excedente en el desarrollo de otras actividades o servicios comunes.

La Ley de Cooperativas, en cuanto al criterio de reparto, toma como referencia la actividad cooperativizada⁴⁷ y la colaboración de cada asociado en ella en cuanto al cumplimiento del objeto social, de allí que no podría distribuirse de otra forma que no sea en proporción a las operaciones sociales. No obstante esta disposición, algunas cooperativas basándose en consideraciones prácticas y fundamentadas en disposiciones

⁴⁷ Las cooperativas no realizan actos de comercio, ni los mismos pueden encuadrarse en otro tipo jurídico. Realizan actos cooperativos que están dirigidos al cumplimiento del objeto social de la entidad o sus fines institucionales, despojados totalmente del ánimo de lucro y centrado en la ayuda mutua y el bien común. La Ley 20.337 en su artículo 4º determina que los actos cooperativos son los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por las cooperativas entre sí, en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas. De esto se desprende que los mismos son: los que realizan los asociados con las cooperativas, los que realizan las cooperativas entre sí y los actos jurídicos que realizan las cooperativas con otras personas en cumplimiento del objeto social de la cooperativa. Esta precisión legal tiene por finalidad advertir la diferente naturaleza de estos actos con los realizados por sociedades comerciales u otras personas (reales o ideales), en cumplimientos de otros fines.

reglamentarias, distribuyen excedentes en proporción al capital accionario (opción admitida por el artículo 42° de la Ley 20.337 que dispone la distribución de excedente en las cooperativas o secciones de crédito, en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto).

En la nueva normativa para las Cajas de Crédito la opción precedente se suprime dado que el índice para la distribución de los retornos se establece según el volumen de operaciones bancarias (activas y pasivas) que haya realizado el asociado. El fundamento de esta disposición es que el pago de retornos en proporción al capital desvirtuaría los fines de las cajas de crédito ya que se convertirían en sociedades lucrativas con una permanente tensión hacia su conversión en Sociedad Anónima.

Debe tenerse en cuenta que la suscripción individual de capital se ha establecido en un 5% del capital social lo que significa que un grupo reducido de asociados podrían integrar el capital mínimo exigido para iniciar las actividades al mismo tiempo que concentraría una mayor cuota del excedente a distribuir.

Esta disposición contraría el sentido e intereses que históricamente representaron las cooperativas, constituidas sobre la base de pequeños capitales aportados por sus asociados, y lleva a descalificar la naturaleza de las cajas de crédito distorsionando su finalidad social. Concretamente puede llevar a que la entidad cooperativa sea cooptada por intereses de un reducido grupo de inversionistas tenedores del capital inicial y en definitiva convertir la posibilidad de reestructurar o restablecer el sistema de crédito cooperativo en un proceso de recreación en pequeña escala de relaciones similares a las de la banca tradicional.

Un aspecto significativo de la normativa refiere a la estructura orgánica de las cajas para establecer la obligatoriedad de integrar el Consejo de Administración por al menos dos tercios de personas que acrediten antecedentes de desempeño en la actividad financiera, y/o en carteras crediticias comerciales para los consejeros. La estructura propuesta se completa con la formación del Comité de Dirección Ejecutivo –como mínimo de 3 miembros y máximo de 5– que deberá contar con un presidente y acreditar experiencia en materia financiera.

Esta exigencia, que plantea la necesidad de contar con medios técnicos y humanos especializados y de calidad para hacer frente a los competidores en un mercado financiero dinámico y competitivo, puede reforzar la creencia de que el conocimiento de los expertos es la única garantía para la viabilidad de las entidades. Si bien los directivos de las cajas de crédito pueden presentar una insuficiente profesionalización y no siempre poseer la adecuada experiencia para el manejo de un bien

público, la incorporación de agentes externos especializados en el negocio de los bancos implica un alto riesgo al delegar la responsabilidad de la conducción en un grupo tecnocrático que no proceda de sus bases sociales. La lógica del gobierno democrático podría retroceder frente aquellos que dominen la fuente de poder que constituye el conocimiento y la técnica.

En este caso, el gobierno de las cooperativas se enfrenta nuevamente al desafío de conciliar su modelo democrático con las transformaciones técnicas y administrativas y los mecanismos de selección y supervisión de sus directivos (Chaves y Soler, 2004), encontrando las mayores dificultades en los casos en que la composición social de la membresía es heterogénea, los vínculos con la institución se debilitan en la misma proporción que aumenta la complejidad y sofisticación de los servicios financieros. La participación activa se desplaza hacia una participación formal dado los esfuerzos para procesar información. En este sentido, si la profesionalización es relevante la formación y la información se vuelven indispensables para la realización democrática de una entidad cooperativa.

3.5 Acerca de la gobernanza de las cajas de crédito cooperativa

Tradicionalmente las entidades de crédito, por su relevancia y debido a la actividad que desempeñan en el sistema económico, han estado sujetas a una regulación y supervisión más estrictas. Su función de intermediación en la captación de ahorro y su canalización a la inversión, unida a su capacidad de creación de liquidez hacen necesario extremar las medidas que las doten de seguridad y confianza.⁴⁸

En esta perspectiva, las normas y principios que rigen el comportamiento de las cajas de crédito cooperativas a través de la participación de los asociados, la regulación del Consejo de Administración y los directivos, las normas de su reglamento y los códigos éticos para los consejeros directivos y empleados, así como los instrumentos para informar de manera transparente y eficaz a los asociados, constituyen elementos indispensable en la seguridad de estas entidades. La ordenación de los intereses de los distintos interesados (stakeholders) en el gobierno de las

⁴⁸ El control y seguimiento de los criterios mínimos de liquidez y solvencia, individualmente y para el conjunto del sistema son responsabilidad del BCRA. La fijación y armonización internacional de las normas sobre solvencia fueron encomendadas al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

entidades no bancarias, específicamente cooperativas, está enmarcada en el conjunto de normas que regulan la supervisión y se diferencia del resto de las entidades financieras por tratarse de entidades de reducido tamaño, poco significativas en número dentro del sistema y por los bajos niveles de captación.

Con respecto a la supervisión, mientras que algunos encuentran que la supervisión que realizan las superintendencias de entidades financieras son favorables a las cooperativas por dar solidez y confianza al depositante del sistema (Arzbach y Durán, 2002), otros consideran que no es procedente otorgar a las cooperativas de ahorro y crédito el carácter de intermediarios financieros, o someterlas a un marco regulatorio y de supervisión ajeno a su naturaleza (García Müller, 2004). La OIT en la Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas de 2002 declara la necesidad de que los gobiernos prevean la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social. Esas recomendaciones también destacan la promoción de las cooperativas por parte de los gobiernos ya que en este caso, la vigilancia bancaria que busca la tutela exclusivamente de los intereses públicos de protección del ahorro, deja de lado la promoción del cooperativismo de crédito y la tutela de su identidad (Cusa, 2002).

Las entidades cooperativas de crédito no son exclusivamente entidades financieras, sus objetivos están ligados a aspectos sociales, educativos y comunitarios. El desconocimiento de estas características y la naturaleza no lucrativa de la empresa asociativa conduce a una supervisión que atiende parámetros de rentabilidad; de control de riesgos; cartera; nivel de patrimonio; encaje; de índices de solidez financiera, etc. Al respecto ha sido destacado que la atención puesta sólo en el objeto financiero, al ajustarse a los códigos provenientes de las autoridades financieras tradicionales produjo el vaciamiento operativo e incumplimiento de objetivos a las cooperativas de crédito en la Argentina (CEF, 2004).

La supervisión de las entidades financieras en su conjunto y en particular la de cajas de crédito cooperativas alcanza tres dimensiones: la estratégica, la técnica y la política (Pflimlin, 1996). La supervisión estratégica se refiere al objetivo de las entidades que en general, dado el carácter cooperativo de las mismas, consiste en servir a las necesidades financieras de sus asociados y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito. Cabe destacar que en la nueva normativa, no se presenta una clara referencia al objetivo de estas

entidades de modo tal que no surge visiblemente la preeminencia del asociado frente a otros objetivos. Sólo se mencionan funciones como conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinado a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público (art.26-c modificado), y lineamientos con respecto al carácter de la operatoria, que pueden resultar similares a las de una entidad financiera privada que plantea la maximización del rendimiento de las inversiones realizadas por accionistas capitalistas.

La supervisión técnica, refiere a materias que exigen cierta formación financiera. Se encuentra a cargo de las auditorías interna y externa, de la Inspección de la Superintendencia de entidades financieras y cambiarias del BCRA que controla el cumplimiento de la normativa específica y del INAES a través de la gerencia de inspección, cuya responsabilidad primaria consiste en dirigir las acciones de fiscalización del cumplimiento de los regímenes legales que regulan el funcionamiento de las mutuales y las cooperativas establecidos por las Leyes 20.321 y 20.337 y por las normas que en el futuro se dicten al respecto.

Por último, la supervisión política hace referencia al ordenamiento y vigilancia de las relaciones entre los distintos órganos de gobierno, supone el seguimiento de la democracia, la asunción de una responsabilidad social y el control de los responsables de la gestión de la entidad. Esta democracia no sólo deberá entenderse como una forma participativa de elección de los representantes en el gobierno de la entidad, sino como la potestad de intervenir y hacer valer su facultad de decisión. Es necesario añadir que, por su carácter y sus propios principios, esa supervisión política debe referir además al impacto de las acciones de la cooperativa en su medio socioeconómico.

Es importante destacar que a la mencionada supervisión debería contemplar la transparencia de la información, en la medida que constituye un factor crítico para el desarrollo de las cooperativas. De hecho, uno de los factores que contribuyeron a la desaparición de entidades cooperativas está ligado a la falta de confiabilidad de la información orientada a los asociados y pone de manifiesto la falta de transparencia.

Al respecto Fairbairn (2005) señala que, además de tomar en cuenta el por qué y cómo, la cooperativa se preocupa en cumplir con las necesidades de los asociados, no solamente debe promover su bienestar sino que también debe ser vista en tal sentido –visualizada claramente, en forma repetida, y a lo largo del tiempo sirviendo a los asociados. La percepción de la cooperativa y su actividad refieren así a la transparencia que si bien en un nivel, tiene que ver con informar y comunicar, va más allá del uso

superficial de la información y tiene implicancias para la conducta de la actividad económica de la cooperativa y para la estructuración legal, organizacional, y técnica de sus actividades. De acuerdo al autor una cooperativa se vuelve transparente no sólo a través de una buena comunicación, sino debido a la estructura y el funcionamiento que los asociados pueden ver como diseñados en torno a sus propias necesidades.

Para concluir, se debe resaltar que el tema de las estructuras, así como el de la supervisión resultan mucho menos completos y útiles que el enfoque que visualiza las relaciones como el centro de las cooperativas, especialmente la relación con los asociados. Debido a que esta relación posee implicancias, tanto para la gobernanza como para el funcionamiento, para la participación democrática y el desarrollo y provisión de los servicios, será tomada en cuenta en el capítulo siguiente de modo de apreciar de qué manera se expresa la relación de las cajas cooperativas con sus asociados y hasta que punto la relación es capaz de unir lo social y lo económico, articulando “lados” separados de la organización cooperativa.

4. Desempeño empresario y cooperativo de las cajas de crédito

4.1 La posición relativa del cooperativismo de crédito

Como se señaló en la sección 3, la Argentina contó desde comienzos de la década de 1960 con un importante sector cooperativo de crédito que progresivamente se fue desarticulando debido, entre otros motivos, a los sucesivos cambios en la regulación relativa al mismo y al impacto de distintas crisis financieras. Aunque los distintos procesos llevaron a la desaparición, cambios de naturaleza jurídica y exclusión de pequeñas entidades cooperativas de crédito, existen actualmente acuerdos básicos en el propio movimiento cooperativo y en instancias gubernamentales y legislativas con respecto a la necesidad de encontrar vías que permitan fortalecer y expandir las cajas de crédito.⁴⁹

⁴⁹ La Federación de Cooperativas para el Desarrollo Regional (Fecoopder) que actúa en el norte de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y sur de Córdoba está sumando adhesiones entre otras cooperativas y mutuales para conformar una red financiera de cajas de crédito cooperativas. Esa iniciativa cuenta con el apoyo del gobierno de la provincia de Santa Fe. La participación de las cooperativas que hoy prestan servicios públicos en la conformación de cajas de crédito puede significar un elemento clave para el desarrollo regional, dado que podrían constituir el capital inicial para la formación de la caja más fácilmente. El Banco Credicoop también estaría interesado en adecuar la estructura de la institución como banco de segundo piso, con el objetivo de que pueda administrar valores.

Las entidades que integran el cooperativismo de crédito en Argentina constituyen un oferente de recursos con capacidad y alcance limitados. En cuanto a su posición relativa, dentro del cooperativismo ocupan actualmente el sexto lugar con un total de 295 entidades (Cuadro 9). Esta posición relativa refleja la disminución desde la década de 1990 del número de organizaciones dedicadas al ahorro y crédito incluidas en el sistema financiero, debido a las severas restricciones impuestas por el BCRA para seguir actuando dentro del sistema regulado.

El número de entidades registradas en 2005 no muestra fielmente las transformaciones ocurridas durante la década de 1990, debido a que los datos corresponden a cooperativas matriculadas en el INAES con independencia de la continuación de su actividad. En estos años, en el cooperativismo de crédito prevaleció la tendencia de disminución del número de instituciones incluidas en el sistema financiero regulado. En 2005 sólo continúan en actividad en dicho sistema cuatro entidades cooperativas: la Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata Limitada y la Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada; el Banco Empresario de Tucumán Cooperativo Limitado que se encuentra en proceso de conversión en sociedad anónima y el Banco Credicoop Cooperativo Limitado, la única experiencia cooperativa significativa en el campo financiero.⁵⁰ La participación de las cuatro entidades en el sistema, en términos del volumen de activos, préstamos, depósitos y patrimonio es escasa.

Así, la evolución en las últimas décadas del cooperativismo de crédito respecto al cooperativismo y al sistema financiero pone en evidencia el peso de razones estructurales que afectaron el desempeño y su propia supervivencia dentro de ese sistema. La evolución desde el año 1990 del número de entidades reguladas por el INAES, por una parte y aque-

⁵⁰ El Banco Credicoop Cooperativo Limitado fue creado en 1979, por la fusión de 44 Cajas de Crédito Cooperativo. Como banco comercial de carácter universal presta todos los servicios de banca empresaria y personal y ha desarrollado una extensa actividad de comercio exterior a través de su red de 300 corresponsales en el exterior. El plan de Gestión adoptado, en la última década, que se formaliza en los planos institucional, comercial, operativo y administrativo (Vuotto, 2004) se manifestó en una performance positiva, ubicándolo en el noveno lugar en el ranking de bancos privados –por depósitos–. Es el segundo banco privado de capital nacional y primer banco cuyo capital es propiedad en su totalidad de titulares argentinos. Los asociados participan en la vida institucional del banco a través de las Comisiones de Asociados que funcionan en las 230 filiales que posee en todo el país, quienes eligen, bajo el principio de “un asociado, un voto”, al Consejo de Administración. Credicoop está asociado en la Argentina al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos y a ABAPPR (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina). También es miembro de la ACI (Alianza Cooperativa Internacional) y de la CIBP (Confederación Internacional de Bancos Populares).

llas reguladas por el BCRA, por otra, se refleja en los datos del cuadro 10 y el gráfico 1.

Cuadro 9: Cooperativas matriculadas. Año 2005

Sector	Cantidad de cooperativas (número)
Trabajo	9197
Vivienda y construcción	2835
Agropecuaria	2260
De provisión	1840
Servicios públicos	1786
Crédito	295
Consumo	223
De seguros	34
Sin actividad declarada	197

Fuente: INAES, 2005

En el cuadro 10, relativo a la evolución de las cooperativas de crédito entre 1990 y 2004, se presenta en la primera columna el número de cooperativas de crédito matriculadas en el INAES. Se trata de un universo de difícil cuantificación en que actualmente se inscriben 345 cooperativas de crédito. Como se indicó en el punto 3.3 su objeto es proporcionar préstamos con fondos propios en condiciones convenientes a sus asociados. Aunque estas cooperativas no están autorizadas a realizar intermediación financiera, su actividad es importante en ciertas ciudades y localidades del interior, ya que benefician a una franja de población que usualmente enfrenta dificultades para acceder a los servicios financieros bancarios formales.

Generalmente utilizan como instrumentos crediticios el descuento de valores autoliquidables (valores negociables, cheques, pagarés, documentos, etc.), los adelantos de cuentas de asociados, la prestación de servicios de pagos etc. Se concentran mayoritariamente en la Ciudad de Buenos Aires (53,6%) y las provincias de Buenos Aires (11,95%), Santa Fe (10,8%), y Córdoba (5,5%).

Pueden tener un objeto exclusivo –sólo crédito–, o múltiple –incluye otras actividades como vivienda, consumo etc. Disponen adicionalmente de un instrumento de capital complementario –Títulos Cooperativos de Capital Complementario (TICOCA)– que actúa como un cuasi-depósito y permite a las cooperativas captar inversiones bajo dicha modali-

dad a plazos no inferiores a seis meses y por un máximo de hasta una vez y media el patrimonio (CEF, 2004). Este instrumento permitió su capitalización y el consiguiente aumento del servicio crediticio.

La exigencia de las normas prudenciales impuestas desde mediados de la década de 1990 para asegurar la liquidez y solvencia del sistema, desalentó el desarrollo de cajas de crédito dentro del sistema financiero y muchas de ellas, ante la dificultad de dar cumplimiento a estos requerimientos, se alejaron del sistema convirtiéndose en cooperativas de crédito. Es importante señalar que una gran cantidad de cooperativas de este tipo no realizan actividades, aunque continúan matriculadas en el INAES.

Cuadro 10: Entidades cooperativas de crédito 1990-2004

Años	Reguladas por el INAES	Reguladas por el BCRA	
	Cooperativas de crédito	Bancos cooperativos	Cajas de crédito
1990	178	45	18
1991	182	44	18
1992	186	41	18
1993	188	39	17
1994	193	38	15
1995	200	9	12
1996	209	8	7
1997	214	6	7
1998	237	4	6
1999	265	2	5
2000	272	2	4
2001	291	2	3
2002	296	2	2
2003	316	2	2
2004	345	2	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INAES y del BCRA

La tendencia decreciente de las entidades reguladas por BCRA, tanto bancarias como no bancarias se explica en parte por los procesos adaptativos de numerosas entidades ante los cambios estructurales que desafiaron la base e identidad cooperativa y llevaron a optimizar la eficiencia económica, en muchos casos, en detrimento de su carácter democrático. El contexto por una parte, y las propias limitaciones de las entidades para asegurar prácticas democráticas y participativas en la gestión cooperativa por otra, condujeron a un abandono creciente de la iden-

tividad cooperativa al poner el acento en la necesidad de adoptar estrategias imitativas de las prácticas usuales de las empresas de capital que habitualmente fijan las reglas del sector.

El estallido de la crisis mexicana en diciembre de 1994 tuvo profundas repercusiones en la economía argentina y en especial en el sistema financiero. La devaluación mexicana mostró sus consecuencias sobre el sistema local, provocando una masiva huida inicial de depósitos en pesos en los bancos mayoristas locales. Al producirse la crisis de liquidez, las líneas de crédito cayeron y el impacto inmediato se produjo sobre los bancos mayoristas locales que dependían en gran medida de las líneas de crédito interbancarias como fuente de fondos. Debido a la iliquidez de esos bancos, la tasa de préstamos interbancaria comenzó a subir, alcanzando un pico de 75 % anual en marzo de 1995.

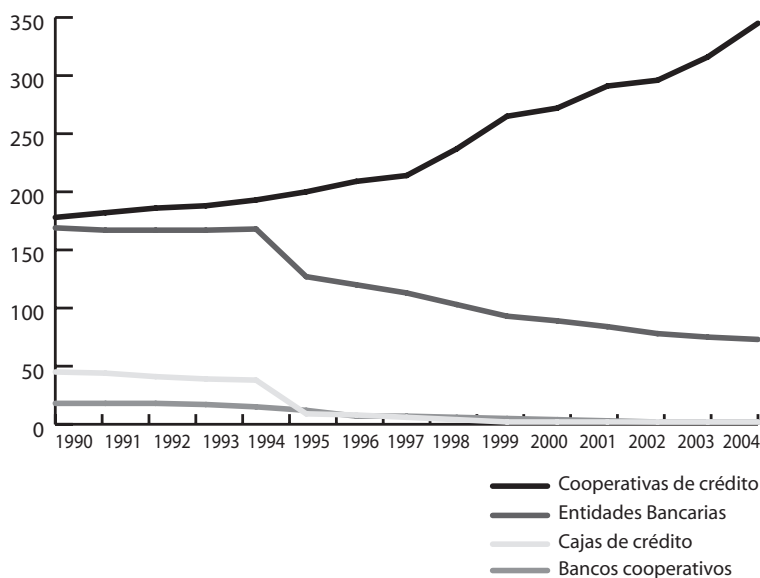
El riesgo sistémico se asoció en un primer momento al riesgo de devaluación, para luego y durante el desarrollo de la crisis cuestionar la solvencia del sistema financiero y del sector público. Recién en noviembre de 1995 el sistema financiero local había recuperado el 80% de los depósitos perdidos a lo largo de la crisis y el 75% de la caída en el portafolio de créditos. Con posterioridad a la crisis el sistema en conjunto realizó un fuerte ajuste,⁵¹ que en el curso de cinco años se manifestó a través de la reducción a la mitad del número de bancos existentes, cerca de un tercio de los bancos cooperativos y de las cajas de crédito cooperativas.

Para las cajas, el acentuado ajuste entre 1995-1996, se profundizó aún más hasta la crisis de 2001 en que sólo permanecieron tres entidades (Cuadro 10). De esta forma la reducción desde inicios de la década de 1990 del conjunto de instituciones cooperativas reguladas que representaban en ese año el 18% del total de los depósitos del sistema financiero condujo a que las 4 instituciones cooperativas que permanecen actualmente en el sistema representen 3% del volumen de depósitos de los que un 90% proviene del Banco Credicoop.

⁵¹ Cabe destacar que la intensificación de la regulación prudencial del Banco Central, junto con la respuesta positiva de las entidades financieras se tradujo en un sistema financiero con normas más estrictas que las recomendadas por el primer Acuerdo de Basilea, los ajustes tuvieron que ver con exigencias superiores de capital y grandes segmentos del sistema sobrecapitalizados, con niveles de liquidez preventivos superiores prácticamente a cualquier sistema financiero emergente, con normas crediticias del Banco Central muy estrictas en lo relativo a la administración de riesgo, con un avance notorio de la bancarización y con una creciente difusión del crédito, hasta llegar a volúmenes importantes de crédito hipotecario a largo plazo y a tasas de interés comparativamente bajas para cualquier standard internacional.

En cuanto a las cajas de crédito, a través de indicadores agregados se muestra su posicionamiento desde un punto de vista financiero en el Cuadro 11 y en el Gráfico 2 que indica la tendencia en la evolución del patrimonio neto de las entidades, los préstamos y depósitos desde 1995 a 2001.

Gráfico 1: Entidades bancarias, cajas de crédito y cooperativas de crédito 1990-2004



En el Gráfico 2, la evolución de los depósitos y préstamos entre 1998 y 2001 pone de manifiesto el impacto de la prolongada recesión del país, que también se reflejó en la operatoria de las cajas cooperativas tanto en elevados cargos por incobrabilidad como en menores resultados. Cabe destacar en ese período la importante caída de depósitos que sufrió el sistema financiero como producto de la desconfianza de los inversores respecto a las medidas posibles a adoptar por el gobierno, dados los fuertes rumores sobre salida de la convertibilidad, devaluación y congelamiento o medidas similares aplicadas a los depósitos.

Respecto a la evolución patrimonial del conjunto de las cajas se debe señalar un proceso relativamente estable entre 1996 y 2000, seguido de una abrupta caída a fines del año 2000, más acentuada que la que corresponde a la evolución de los depósitos.

En esa coyuntura, aún las entidades financieras más importantes se vieron afectadas por la crisis y entre febrero de 2001, cuando los depó-

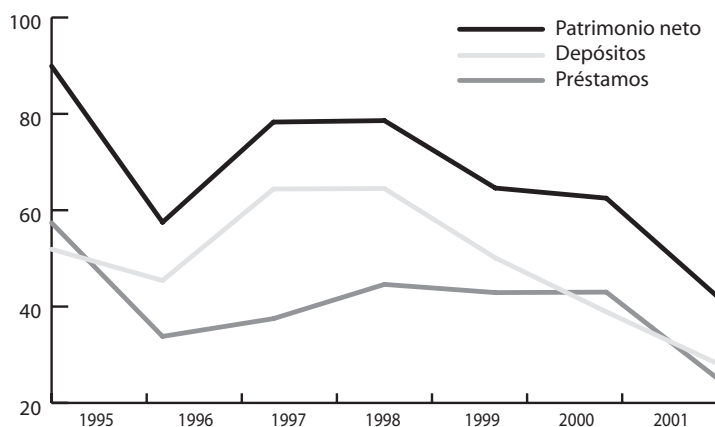
sitos alcanzaron su pico máximo, y fines de octubre de ese año, el sistema financiero en su conjunto sufrió una pérdida del 15% de los depósitos totales. Esta situación fue más grave si se considera sólo los depósitos en pesos que, influenciados por la desconfianza en el mantenimiento de la paridad cambiaria, se redujeron superando el 30% en el mismo período. Los depósitos denominados en dólares sufrieron una pérdida cercana al 5%. Estas circunstancias hicieron trepar las tasas de interés tanto de depósitos como interbancarias, y llevaron también a un encarecimiento del crédito. Como consecuencia se produjo una fuerte disminución de las financiaciones en el mismo período, situación agravada para el sector privado por la importante demanda del sector público ante la falta de fuentes de financiación del exterior.

Cuadro 11: Cajas de crédito cooperativas: indicadores financieros. 1995-2001

	Cajas	Activos	Préstamos	Pasivo	Depósitos	Patrimonio neto
	Nº	(en millones de pesos)				
1995	12	121,8	89,9	64,4	51,9	57,4
1996	7	97,4	57,5	63,6	45,4	33,8
1997	7	125,2	78,3	87,7	64,4	37,5
1998	6	142,3	78,6	97,7	64,5	44,6
1999	5	118,0	64,6	75,1	50,1	42,9
2000	4	110,6	62,5	67,6	38,9	43,0
2001	3	64,2	42,1	39,1	28,2	25,1

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA.

Gráfico 2: Cajas de crédito: evolución de préstamos, depósitos y patrimonio neto. 1995-2001



4.1.1 El desempeño de las cajas de crédito

Las dos cajas cooperativas que permanecen en el sistema financiero desde el año 2001 no son instituciones homogéneas en tamaño aunque son similares en especialización. Ambas realizan intermediación de fondos y estructuran su negocio como banca especializada, de acuerdo a la regulación vigente y a las decisiones estratégicas adoptadas por sus Consejos de Administración.

Respecto de su actividad específica, realizan el fondeo principalmente con depósitos que provienen exclusivamente del sector privado no financiero. En los Cuadros 12 y 13 se presentan los principales indicadores de la actividad desde el año 1995 hasta 2004.

En el caso de Cuenca, los préstamos reflejan desde 1995 una evolución positiva y un aumento sostenido hasta el año 2000, seguido por la declinación importante entre 2001 y 2002 y la posterior recuperación en el último ejercicio. La principal operación es la de préstamos a personal por descuento de nómina.

En el caso de La Capital del Plata la tendencia decreciente del volumen de préstamos se inicia en 1999 y la evolución posterior es similar a la de Cuenca. Para todo el período (1995-2004) el desarrollo comparativa de los préstamos es diferencial. En el caso de Cuenca los préstamos se incrementan sensiblemente para alcanzar en el último año casi tres veces el volumen de 1995 mientras que para La Capital del Plata esa tendencia es considerablemente menor.

Cuadro 12: Indicadores de actividad.
Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata Ltda. 1995-2004

Año	Activos	Préstamos	Pasivos	Depósitos	Patrim. neto	Gastos Adm.
1995	19,113	15,225	11,056	9,882	8,057	0,825
1996	24,481	16,488	15,503	13,411	8,978	0,894
1997	38,940	26,418	28,413	23,218	10,527	0,915
1998	42,178	31,308	30,462	24,679	11,716	1,919
1999	46,220	27,862	31,668	21,330	14,552	2,371
2000	38,201	20,166	21,247	9,549	16,954	2,991
2001	30,358	18,701	15,800	5,924	14,558	3,724
2002	27,118	9,234	13,720	5,673	13,398	17,142
2003	26,753	10,902	17,147	7,983	9,606	11,636
2004	45,336	25,727	33,157	15,646	12,179	3,927

Nota: 1995-1997 datos al mes de diciembre, 1998 - 2003 datos a junio. 2004, mes de septiembre (en millones de pesos).

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA

Aunque la evolución de los depósitos comparativamente a la de los préstamos registra en ambos casos una tendencia de crecimiento menor, la relación préstamos/depósitos presenta desde 2003 una conducta expansiva (presta al sector privado no financiero más que los depósitos que recibe del mismo).

Desde el punto de vista de las principales operaciones⁵² en La Capital del Plata se observa desde 1999 un decrecimiento de las mismas. Su negocio está concentrado en el financiamiento al consumo a través de la comercialización de tarjetas de crédito que representan el 90 % de las operaciones. En cuanto a los préstamos otorgados en su mayoría se ubican en las franjas de hasta menos de 5000 pesos.

La morosidad de la cartera en los últimos años es baja. En Cuenca en diciembre de 2004 los deudores en situación I (cumplimiento normal) representaban el 91%,⁵³ mientras que en La Capital del Plata ese porcentaje alcanzó el 84%. Por este motivo la previsión sobre los préstamos disminuyó notoriamente desde 2003.

En cuanto al nivel de capitalización, medido por la relación patrimonio neto sobre activos, no refleja marcadas diferencias entre las dos entidades debiendo destacarse la posición de Cuenca por encima del promedio del La Capital del Plata en el último ejercicio, si bien en ambas entidades se verifica una tendencia decreciente en el coeficiente de capitalización.

La posición de capitales plantea en ambos casos una problemática común a las entidades cooperativas en la medida que su origen es el aporte de los asociados que utilizan los servicios. Esta eficiente regla de control social, ha sido considerada como una limitación cuando se trata de facilitar el crecimiento y la actualización de capital requerido debido a la presencia de las entidades en el mercado financiero y ha dado lugar a propuestas de reestructuración de la forma cooperativa de modo de lograr que sea competitiva. Dichas propuestas suponen el cambio de la perspectiva del asociado/usuario por la del inversor de capital.⁵⁴

⁵² Dichas operaciones están representadas por las cuentas de ahorro individuos, cuentas especiales empresas y operaciones a plazo fijo (individuos y empresas) por préstamos a individuos y empresas, cuentas por tarjeta de crédito, tarjetas de crédito y cuentas (remuneración) y de empresas.

⁵³ Cabe señalar que durante la crisis de diciembre de 2001 en ambas cajas el 70,3% de los clientes estaba en situación I (cumplimiento normal) según la clasificación de deudores que establece el BCRA.

⁵⁴ En este ámbito se debe destacar el problema de la desmutualización que, por su naturaleza y alcance, afecta directamente la existencia y el futuro de todas las cooperativas, sea cual sea su sector de actividad. En los bancos cooperativos este movimiento comenzó en el Reino Unido con un proceso masivo mediante el cual las 'building societies', especializadas en crédito hipotecario fueron transformadas en sociedades comerciales y se extendió luego a numerosas organizaciones bancarias cooperativas.

Respecto a los accionistas, en Cuenca algo más del 70% del capital social está concentrado en 9 asociados y el resto entre algo menos de 500 asociados. En La Capital del Plata el 97% corresponde a dos asociados. el 3% restante está distribuido entre 14 asociados. Si bien la relevante participación en el capital social pone en evidencia a la baja dispersión de la propiedad en términos de cantidad asociados no aumenta los derechos políticos, dada la regla “un hombre-un voto” (Chaves, Soler, 2004).

Cuadro 13: Indicadores de actividad.
Caja de Crédito “Cuenca” Cooperativa Ltda. 1 1995-2004

Año	Activos	Préstamos	Pasivos	Depósitos	Patrim. neto	Gastos Adm.
1995	7,167	4,144	3,723	3,607	3,444	0,631
1996	10,139	6,189	6,768	5,477	3,371	0,929
1997	15,154	8,331	11,360	8,628	3,794	1,314
1998	18,037	9,688	13,779	9,950	4,258	1,853
1999	18,711	9,901	13,442	9,499	5,269	2,370
2000	19,561	9,047	14,90	9,705	5,471	3,156
2001	12,805	7,514	7,486	7,166	5,319	2,997
2002	15,114	4,866	9,697	9,508	5,417	3,927
2003	15,518	8,336	10,287	5,772	5,231	2,859
2004	21,059	11,390	13,677	7,862	7,382	3,562

Nota: Hasta 2002 datos del mes de diciembre. 2003-2004 datos a septiembre (en millones de pesos).

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA

Cuadro 14: Relación patrimonio neto/activos. 1995-2004

Año	La Capital del Plata Limitada ¹	Cuenca Cooperativa Limitada ²
	Patrimonio neto/activos	
1995	42.15	48.05
1996	36.67	33.25
1997	27.03	25.04
1998	27.78	23.61
1999	31.48	28.16
2000	44.38	27.97
2001	47.95	41.54
2002	49.41	35.84
2003	35.91	33.71
2004	26.86	35.05

Nota 1: 1995-1997 datos al mes de diciembre. 1998 - 2003 datos a junio. 2004, mes de septiembre.

Nota 2: Hasta 2002 datos del mes de diciembre. 2003-2004 datos a septiembre.

Fuente: Elaborado en base a datos del BCRA

4.2 La dinámica organizacional y la condición cooperativa

La literatura sobre el tema del gobierno de las cooperativas destaca la insuficiencia de las investigaciones referidas a la forma en que efectivamente dicho gobierno se lleva a cabo (Pettigrew y McNulty, 1995; Cornforth, 1996, 2002), así como al *modus operandi* de los consejos de administración (Spear, 2004). De esto se desprende la necesidad de considerar en los casos analizados tanto los procesos clave mediante los cuales el consejo alcanza poder e influencia como los factores del contexto y la estructura, las fuentes de poder, la voluntad y la capacidad vinculados a su desempeño.

Esta perspectiva de análisis requiere tomar en cuenta la creciente complejidad del gobierno de las entidades cooperativas financieras y su relación con intereses divergentes por parte de quienes aportan al financiamiento y aquellos que conforman su dirección, especialmente en las que han alcanzado un cierto tamaño. Desde esta óptica es ineludible considerar los cuatro aspectos que aparecen involucrados en la gobernanza cooperativa (Branch y Baker, 2000):

1. Los dueños son simultáneamente sus clientes.
2. Los clientes conforman dos grupos con intereses diferentes: algunos son ahorristas y otros acreedores.
3. Independientemente de los aportes de capital que cada uno de los miembros haya invertido, todos tienen un voto en la toma de decisiones.
4. Los miembros de las cooperativas de crédito tienen poca o ninguna experiencia en el negocio financiero.

Una preocupación relacionada con estos aspectos remite entonces a la necesidad de compatibilizar en un entorno financiero competitivo y globalizado los intereses de los propietarios-socios con los de los agentes y poderes locales externos a la organización.

En el caso de las cajas de crédito de la Argentina ya se han destacado las dificultades para compatibilizar en el entorno financiero ese interés debido, en especial, al peso de las restricciones impuestas por los marcos regulatorios. A esa dificultad debe agregarse la débil integración de un conjunto de cooperativas de crédito respecto a una de las federaciones que las representaron (Federación Argentina de Cooperativas de Crédito) y la distancia, fundada en diferencias ideológicas, entre las dos entidades de segundo grado que representaron al conjunto de cajas de crédito desde fines de la década de 1950.

La dificultad para actuar de manera coordinada en la defensa de los intereses de sus asociados aparece, además, como un límite importan-

te para alcanzar la efectividad, de modo tal que los perfiles institucionales adoptados y el tipo de estructuras en que se inserta la actividad de las cajas aparecen como un vector de las transformaciones que se imponen a los actores por el contexto socioeconómico y condicionan al mismo tiempo la viabilidad de la forma cooperativa.

La imposibilidad de acuerdos básicos entre las organizaciones federadas para allanar las diferencias ideológicas, conduce finalmente a una atomización del sector y a su consiguiente debilitamiento.

4.3 La organización cooperativa

Los estatutos de las cajas de crédito cooperativas resultan de las prescripciones de la Ley de cooperativas que consignan como su objeto el desarrollo de actividades en las condiciones establecidas por la Ley de Entidades Financieras 21.526 y la finalidad explícita de impulso al espíritu de ayuda mutua y la cultura cooperativa.⁵⁵ La inclusión en los estatutos de objetivos económicos y sociales establece de manera formal los aspectos a los que estas organizaciones deben responder, tanto frente a sus asociados como a la comunidad y permite diferenciarlas de otros actores económicos del sistema financiero en cuya constitución sólo prevalecen y se fijan las obligaciones económicas. Sin embargo, el tipo de tratamiento de dichos objetivos⁵⁶ puede resultar un indicador relevante acerca de la forma en que se estructura y desarrolla el gobierno de las entidades. Del mismo modo que en las cooperativas, los dirigentes de las cajas son miembros elegidos por los demás miembros para ocupar el Consejo de Administración, instancia organizacional que se distingue de la gestión. La estructura de la empresa está bajo la responsabilidad de la gestión y la estructura de la asociación, compuesta por la Asamblea General de los miembros y el Consejo de Administración, funcionan según la regla

⁵⁵ Según dicha ley el estatuto debe contener, sin perjuicio de otras disposiciones, la denominación y domicilio de la entidad, la designación del objeto social, el valor de las cuotas sociales y del derecho de ingreso, la organización de la administración y la fiscalización y el régimen de asambleas. Asimismo debe contemplar las reglas para distribuir los excedentes y soportar las pérdidas, las condiciones de ingreso, retiro y exclusión de los asociados, las cláusulas necesarias para establecer los derechos y obligaciones de los asociados y las atinentes a la disolución y liquidación (Ley de Cooperativas 20.337, Capítulo II - De la constitución.- Art.8°).

⁵⁶ En este caso se puede hacer referencia a un tratamiento simultáneo o secuencial y al respecto es necesario destacar que la visión "dualista" (lo social y lo económico) acentúa un segundo conjunto de obligaciones, por encima de aquellas que enfrentan en común las empresas no cooperativas (Fairbairn, 2005).

de la democracia formal, es decir, “un miembro igual a un voto”. Sin embargo, si bien el gestor no queda eliminado del proceso estratégico ya que la dirección general, conjuntamente con la presidencia, tiene un papel de mediador en la interfaz de las estructuras de asociación y de empresa. Esta configuración se representa gráficamente como un reloj de arena en el cual la dirección general está ubicada, precisamente, a la altura del estrangulamiento, en el lugar de encuentro de la parte superior del reloj –la gobernanza por un grupo de personas– y la parte inferior –la relación entre el entorno sectorial y la empresa– (Malo, 2003).

La parte superior representa la compleja gobernanza de una organización cooperativa, llevada a cabo por un grupo de personas que tiene una doble relación de asociación y de actividad con la empresa (Vienney, 1980). En este sentido, los miembros de las cajas de crédito son usuarios y clientes y su gobernanza la realizan las partes interesadas (*stakeholders*). Esto las diferencia de las sociedades de capital, gobernadas por los tenedores de las partes del capital invertido (*shareholders* o accionistas).

Los aspectos antes mencionados, propios de la dinámica organizacional, y los factores específicos relativos a la gobernanza de las dos cajas de crédito cooperativas serán considerados a continuación focalizando en especial la configuración de los vínculos asociativos en ambas organizaciones.

4.3.1 Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata Limitada

La Caja de Crédito La Capital del Plata Ltda. fue fundada el 9 de septiembre de 1950 en la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de apoyar demandas crediticias, de fomento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas y prestar servicios a sus asociados. Los miembros fundadores estuvieron ligados a la industria textil, hacia la que se orientó la actividad de la caja originalmente, para luego extenderse a otros sectores de actividad. Dado su carácter de entidad financiera no bancaria, desde el año 1966 se encuentra regulada por el BCRA.

— Estructura y recursos humanos

La organización de La Capital del Plata pone de relieve una estructura organizacional, es decir una estructura intencional de roles en la que cada persona asume un papel que se espera que cumpla con el mayor rendimiento posible.

Debido a que las organizaciones existen inmersas en un contexto de fuerzas que influyen en ellas, el Estado y sus instituciones tienen un poder especial al establecer normas-leyes y regulaciones –a las cuales deben atenerse para su funcionamiento. Las restricciones formales que proceden directamente de las prerrogativas legales, regulan la constitución de la entidad (Mintzberg, 1992), atienden a la relación entre la cooperativa y los miembros, imponen normas y procedimientos administrativos, contables, y regímenes de información sobre las operaciones a realizar, que en conjunto limitan el comportamiento de manera precisa indicando los alcances de las acciones que se pueden adoptar.

El control externo por medio de las regulaciones específicas para la actividad financiera sitúa a la organización dentro de una estructura centralizada y formalizada (Mintzberg, 1992) que debe dar cuenta a distintos agentes externos de sus acciones, por lo que existe una gran dedicación por el cumplimiento de los procedimientos impuestos. El control exterior, desde la incorporación de la caja de crédito al sistema financiero regulado y debido a la propia complejidad de la actividad financiera, implicó también cambios significativos dentro de la estructura de la organización misma, particularmente en la década del noventa y exigió a la institución tomar decisiones rápidas que la condujeran a expandir el negocio, como garantía de mayor estabilidad y rentabilidad.

La configuración inicial que se basaba en procedimientos operativos y relaciones simples y directas con los asociados, se redefinió hacia una estructura más elaborada y burocrática, que comportó mayor planeamiento y estandarización de procesos de trabajo y una mayor confianza en las reglas para el control interno. El desarrollo y diferenciación en unidades del componente administrativo llevó a la incorporación de programas operativos que tuvieron efectos de profesionalización. La responsabilidad de la formulación de la estrategia quedó centralizada en el Consejo de Administración y la gerencia general quienes conservan el control de la organización basándose en el conocimiento de la actividad financiera.

El Consejo está integrado por ocho miembros no remunerados que actúan en la definición de la estrategia comercial y de negocios de la cooperativa. El presidente, vicepresidente y secretario son los miembros más influyentes en este cuerpo, con baja rotación de directivos. El consejo se reúne dos veces por mes y de acuerdo a distintos testimonios siempre sostuvo “una política conservadora y cautelosa” que “no arriesgó innecesariamente el patrimonio de la institución”.

En cuanto a las posiciones del organigrama, las jefaturas o departamentos toman decisiones sobre las operaciones diarias, presentando sus

proyectos al Consejo de Administración. En este sentido la capacitación y formación técnica de la línea media ha permitido desarrollar las destrezas necesarias para obtener un relativo control del trabajo y de las decisiones que lo afectan y también como medio para movilizar los esfuerzos de los integrantes en consonancia con los objetivos de la caja. El tipo de capacitación vigente se vincula a las normas permanentes, relativas a las materias de interés para el sector financiero (normas contables, prudenciales etc.). Las áreas operativas cuentan con manuales de procedimientos que definen dichos procesos convirtiéndolos en tareas simples y fáciles de aprender. Los requerimientos son aprendidos en el cargo y transferidos por los gerentes o encargados de áreas. El sistema de valores y normas son transmitidos informalmente, de hecho se producen en la socialización entre los miembros, es decir que la responsabilidad sobre la capacitación en temas cooperativos recae en la transmisión informal y explica la ausencia de programas específicos de adoctrinamiento.

La tecnología con la que opera y los procedimientos se encuentran estandarizados debido al carácter de la actividad e imponen generar y sistematizar información para el BCRA que dada su complejidad se ha tercerizado a través de otra empresa.

Al respecto de la política de gestión, en las entrevistas se destacó y reconoció su eficacia para lograr que la caja pudiese permanecer y adaptarse a un sector cuya dinámica estuvo influida por transformaciones significativas. Dichos cambios han sido considerados como motivo de la búsqueda de una mayor expansión. Desde mayo de 2001 la caja actúa como ente emisor, administrador y pagador de la Tarjeta Kadiscard y en 2004 registraba 88235 plásticos emitidos.⁵⁷ La Capital del Plata financia sus activos con depósitos del público bajo la modalidad de cajas de ahorro y de depósitos a plazo fijo, ya que no puede captar en cuenta corriente. El negocio está concentrado en el financiamiento al consumo a través de la comercialización de tarjetas de crédito.

Su casa central está ubicada en la provincia de Córdoba donde se realiza la mayor cantidad de operaciones y cuenta, además, con 12 locales de operatoria limitada.⁵⁸ Estos corresponden a las antiguas cooperativas de crédito que fue fusionando a su operatoria. La casa central continúa manteniendo la centralización del poder de decisión y los vínculos y coordinación con los locales, que se establecen por medio de correos

⁵⁷ Según datos de diciembre de 2004, la Caja de Crédito Cooperativa La Capital del Plata, presentó el nivel más alto del financiamiento en pesos del conjunto de las entidades bancarias y financieras, con un nivel de 84,55%.

⁵⁸ Están ubicados en Tandil, Olavarría, Azul, Rosario (dos receptorías), Santa Fe, Córdoba (tres receptorías: Villa Allende, Villa Carlos Paz y Alta Gracia).

internos. Los locales se ubican en las tres provincias con la mayor cantidad de casas de entidades financieras: Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En la casa matriz localizada en la ciudad de Buenos Aires se desempeñan 27 personas.

La población laboral de La Capital del Plata se incrementó desde su creación, en especial en el año 1996 debido a la absorción de la Caja de Crédito Varela S.A. Posteriormente se produjeron nuevas incorporaciones debido a la absorción de cooperativas de crédito para el consumo de la Provincia de Buenos Aires y del interior del país lo que, además, condujo a transformar su negocio poniendo mayor énfasis en el segmento familias.

Actualmente se desempeñan 238 funcionarios de los cuales 40 realizan tareas administrativas, 12 están asignados al área de sistemas, 43 al área financiera y 143 al área comercial.

Las relaciones entre la caja y el personal están regladas por el derecho privado, aunque sólo se aplica la convención colectiva de trabajo N° 130/75 de Empleados de Comercio y las normas laborales de carácter general, así como los reglamentos internos de la entidad. La población sindicalizada está representada por los empleados que se desempeñan en el área comercial debido a que el resto no se encuentra convencionado. Al respecto fue destacado en las entrevistas el tipo de dificultades prevalecientes para que pudiese estar vigente el convenio colectivo bancario para los empleados del área financiera.

La distancia salarial es de 200% según las categorías de remuneración más alta y más baja. En el caso de los empleados del área financiera se ha destacado la vigencia de salarios superiores a los establecidos por convenio.

— *La membresía*

En 2004 La Capital del Plata contaba con 27 asociados y un total de 4.800 clientes no asociados. Para ser asociado a la caja se requiere presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración y suscribir una cuota social cuyo monto fue estipulado en 1997 en el valor de \$100. Desde ese año y luego de la crisis de 2001 se produjo un retiro importante de clientes asociados, en especial pequeñas empresas, reduciéndose por lo tanto la actividad cooperativizada, es decir, la actividad que relaciona a los asociados con la cooperativa.

Su actividad crediticia se orienta mayoritariamente a particulares, a los que se brinda el mismo tipo de servicios que a los asociados. No existen ni están previstas financiaciones especiales orientadas a entidades

cooperativas debido a que se considera que presentan dificultades, especialmente con respecto a las garantías.

La distribución del excedente en La Capital del Plata se realiza en proporción al capital aportado por los asociados. De acuerdo a lo establecido en la Ley de Cooperativas el estatuto determina como excedentes repartibles sólo aquellos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado a los asociados. De dichos excedentes se destina un 20% para el fondo de reserva legal (establecido por el BCRA de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Entidades Financieras y sus disposiciones, un 5% para el fondo de Acción asistencial y laboral o para estímulo del personal, un 5% al Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa y el resto a distribuir entre los asociados en concepto de retorno en proporción al capital aportado.

Con respecto a la participación de los asociados, se comunica el llamado a Asamblea por los canales previstos y también se convoca a través de la cartelera de la institución. Las personas entrevistadas manifestaron que en la historia de la institución nunca se logró un alto nivel de participación. Entre los motivos aludidos se encuentra “el escaso interés en las actividades”, así como “la dificultad para motivar e interesar a los asociados en temas relativos a la aprobación del balance”. Debido a que el Consejo de Administración nunca visualizó esos motivos como un obstáculo o limitación para llevar adelante las actividades societarias no se han desarrollado acciones que permitiesen revertir esta débil dinámica participativa.

4.3.2 Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada

La actual Caja de Crédito Cuenca fue fundada en 1961 como “Cooperativa de Crédito Limitada Cuenca” en Villa Lynch, partido de General San Martín, Pcia. de Buenos Aires. Surgió por iniciativa de un grupo de pequeños y medianos empresarios textiles con el objetivo de canalizar ahorros y brindar créditos a las pequeñas empresas de la zona. Debido a su carácter de entidad financiera no bancaria, desde el año 1966 se encuentra regulada por el BCRA y en 1982 se transformó en “Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada” bajo las condiciones establecidas por la Ley de Entidades Financieras 21.526.

En su origen, los miembros del Consejo de Administración y un asistente asumieron la gestión de esta entidad que por sus características, mantuvo una dinámica similar a la de las cajas locales que se desarrollaron por iniciativa de inmigrantes europeos, especialmente de la colec-

tividad judía, quienes se asociaban para responder a situaciones coyunturales, con un criterio mutualista más que cooperativo.

Las actividades estratégicas que posibilitaron su consolidación fueron la captación de ahorros y la gestión de la cartera crediticia. Los préstamos otorgados se orientaron en el inicio principalmente a pequeños empresarios del sector textil y luego se dirigieron a otros sectores. En el proceso de consolidación, debido en especial a la integración de nuevos miembros a la entidad, esta adquiere el carácter de una cooperativa financiera que también asiste a comerciantes locales, especializados en la venta a plazos que actuaban como pequeños cuentacorrentistas.

Posteriormente ingresó a la Cámara compensadora y a la Red Link, emitiendo tarjetas de débito Maestro. Durante la década de 1990, al imponerse normas relativas a las técnicas de control interno y mecanismos y normas de procedimiento de los sistemas destinados a la prevención y/o detección de errores e irregularidades, las actividades de la caja se ajustaron a las disposiciones reglamentarias del BCRA.⁵⁹ Su gestión de mediano y largo plazo se apoyó en una estructura en la que se definieron los criterios del agrupamiento de posiciones y unidades a fin de establecerlos progresivamente.

Sus actividades se ampliaron a inicios de la década de 1990 cuando comenzó a otorgar créditos con retención en nómina orientados al personal del Poder Judicial de la Nación. Esta operatoria se extendió luego al personal de diversos organismos nacionales (Armada, AFIP, Universidad de Buenos Aires, Policía Federal, y SENASA entre otros) y jubilados y pensionados de ANSES, siempre en Códigos de Retención propios de la entidad, debido a su forma cooperativa.

— *Estructura y recursos humanos*

La organización de Cuenca es una estructura de gestión peculiar. No se trata de una burocracia mecánica en el sentido estricto ya que carece de una jerarquía administrativa elaborada. Las líneas de autoridad y responsabilidad están claramente definidas, es la propia dirección la que tiene el control operativo y planea los procedimientos y las tareas de la

⁵⁹ La documentación debía ser actualizada en forma permanente y podía ser solicitada en cualquier momento por el Banco Central de la República Argentina. Las personas designadas para evaluar el control interno debían elaborar un plan de trabajo anual, que sería aprobado por el directorio, el Consejo de Administración o la máxima autoridad local y contendría como mínimo, la descripción de los procedimientos y técnicas de auditoría que desarrollará durante el ejercicio, su alcance y frecuencia de realización.

organización en función de la normativa del BCRA a la que debe atenerse para su funcionamiento. La estructura es realmente un híbrido entre la estructura simple y la burocracia mecánica, a la que Mintzberg, (1992) denomina burocracia simple centralizada.

La organización inicia su vida con una estructura poco elaborada conducida mediante la intervención directa de un conjunto de asociados involucrados en la administración y gestión. A medida que comienza a crecer va formalizando la estructura de gestión y construyendo una jerarquía de autoridad centralizada para atender las exigencias de un mercado competitivo, y hacer efectivos los objetivos operativos impuestos por las restricciones formales externas.

En efecto, la estrategia de la organización es responsabilidad del Consejo de Administración y la gerencia general, en las que se centra el poder en razón de su más amplio conocimiento del negocio. La elaboración de la estrategia es un proceso centralizado con fuerte énfasis en el planeamiento de la acción. Sin embargo, las instancias burocráticas comunes en este tipo de entidades especializadas son contrarestadas a través de un sistema de comunicación que, no obstante la especialización del negocio, fluye de manera informal entre los diferentes niveles. Al respecto, en las entrevistas realizadas, se ha destacado el carácter “colaborativo de su personal” y “la ausencia de conflictos interpersonales”, rasgos que permitieron que un ex secretario del Consejo de Administración representara a la caja con la figura de “una familia con un Norte común para actuar”.

Actualmente se desempeñan en la caja 50 empleados administrativos. El personal directivo está conformado por seis funcionarios. La población laboral de la organización se incrementó en 23 personas en el curso de los años 1991-2003 y está integrada mayoritariamente por hombres. El personal ha permanecido relativamente estable desde la creación de la caja hasta 1999, año en que se producen nuevas incorporaciones que se mantienen hasta el presente.

Como característica de esta población debe destacarse la baja rotación y la tendencia a una mayor profesionalización, inducida por las exigencias de la normativa del BCRA. En materia de formación de recursos humanos no se desarrollan programas especiales de carácter sistemático. Las actividades de capacitación son específicas y refieren a los aspectos técnicos de la operatoria. Se desarrollan fuera de la institución y se concretan en especial cuando se producen cambios en las disposiciones relativas a los aspectos técnicos. El personal jerárquico participa en esas actividades. No se ha contemplado una capacitación relativa a temas cooperativos.

— *La membresía*

En la actualidad la caja Cuenca cuenta con 472 asociados, aunque también opera con clientes no asociados. El vínculo asociativo que tuvo la suficiente fuerza motivacional durante el periodo en que se formó la cooperativa y en las primeras etapas de su funcionamiento se fue debilitando. La participación de un grupo reducido de asociados se basa y restringe a temas inherentes a los órganos sociales, pero muy poca o nula en la gestión de la empresa.

Para ser asociado se requiere presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración y hacer una aportación al capital social suscribiendo 10 cuotas sociales cuyo monto y plazo es determinado por dicho Consejo. Cabe recordar que la entrada de un asociado supone un aumento del capital social, la aportación que realiza se recupera cuando se da de baja en la cooperativa. La distribución del excedente se realiza en proporción al capital aportado de los asociados. En cuanto a la vinculación con otras entidades, la caja estuvo adherida a COOPERAR y fue socia de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito. Se desvinculó de la primera por diferir con la modalidad y prácticas establecidas para la defensa y representación de los intereses generales de las cooperativas. En cuanto a la FACC, se desvinculó en el año 2003 por considerar que “fue perdiendo fuerza y disponibilidad de recursos” durante la década de 1990 para cumplir el importante rol de representación gremial y asistencia que tuvo en sus comienzos.

Se encuentra asociada a la Asociación de la Banca Especializada⁶⁰ por reconocer el importante servicio de informaciones que brinda la entidad. En cuanto a la vinculación con el INAES como órgano regulador, se ha destacado en las entrevistas su carácter institucional “excesivamente burocrático”, y esta característica es apreciada como una “seria limitación” ya que impide a la institución “un desempeño correcto” y una prestación adecuada de servicios a las cooperativas.

4.4 *Valoraciones finales*

Como se indicó en el punto relativo al desempeño de las cajas de crédito, los datos analizados han mostrado una evolución diferente, en espe-

⁶⁰ La asociación fue creada en 1964 y tiene por objeto agrupar a las entidades financieras autorizadas por el Banco Central de la República Argentina, para representarlas en la defensa de sus intereses comunes y para colaborar en el estudio y solución de los problemas concernientes a la actividad financiera, velando por el desarrollo ético de esta actividad.

cial desde el año 1996, tanto en lo relativo a los márgenes financieros como en sus niveles patrimoniales y de operaciones activas y pasivas.

En ambos casos se ha mantenido un desempeño regular que no difiere de su media histórica. Mientras que Cuenca tiene como objetivo lograr una mayor expansión por la vía de créditos personales por descuento de nómina, La Capital del Plata ha incrementado su cartera debido a la incorporación de nuevos clientes como resultado de la fusión de una caja de crédito en el año 1997 y desde que actúa como emisor y administrador de una tarjeta de crédito provincial.

Sin embargo, el dinamismo de la actividad también se ve limitado por el hecho de que ninguna actúa en términos de servicios bancarios en red con una entidad de segundo piso. Así, no obstante haberse recuperado patrimonialmente luego de la crisis de 2001, ambas presentan una posición secundaria que también se expresa en su limitada cobertura territorial. Esta condición es más acentuada en el caso de Cuenca debido a que su actividad se concentró especialmente en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano.

El posicionamiento marginal se asocia entre otros factores al impedimento durante casi tres décadas para operar con cuenta corriente. Esta restricción las coloca en clara desventaja tanto frente a los bancos de perfil minorista como en cuanto a los servicios financieros convencionales. En esas condiciones, aunque lograron sobrellevar el rigor de las crisis del sistema financiero, no pudieron mantener la confianza de los asociados y clientes

Aunque sus fondos propios y su política conservadora de gestión les permitieron enfrentar los desafíos de la competencia ninguna de las instituciones pudo jugar un rol diferenciado en la intermediación financiera cooperativa. Al respecto de dicha política se debería destacar como constante en las dos entidades que las decisiones estratégicas fueron adoptadas por un Consejo de Administración caracterizado por la continuidad de su política, no obstante la rotación de cargos que se produjo durante la década.

La vigencia de la nueva ley de cajas de crédito limitará aún más su desempeño debido a la obligatoriedad de operar en casa única y solamente con miembros asociados. En estas condiciones los Consejos de Administración de ambas entidades consideran que la legislación quebranta derechos adquiridos y por esta razón han solicitado autorización al BCRA para cambiar de razón jurídica y transformarse en Sociedades Anónimas.

Desde el punto de vista de la función social de las cajas estudiadas, debe subrayarse en los orígenes de ambas, su papel destacado en cuan-

to al financiamiento de los sectores económicos de pequeña y mediana dimensión, lo que se reflejó en una alta concentración de la actividad crediticia en montos relativamente reducidos. Sin embargo, como resultado de las sucesivas crisis, en especial desde el año 1998, las dos instituciones comenzaron a orientarse al sector familias e individuos, con créditos orientados al consumo, de modo que la asistencia financiera escasamente se dirigió a la actividad productiva. En el curso de la última década, se produjo progresivamente un desplazamiento de su base social ya que los asociados dejaron de vincularse a las entidades en razón de la actividad que realizaban y la mayoría de las operaciones se orientaron hacia clientes no asociados, soslayándose la importancia de las políticas específicas para la atención de sectores de la economía social, en especial las cooperativas.

Aunque en los dos casos se respeta la instancia de asambleas periódicas, el carácter de las reuniones es estrictamente informativo y concierne a decisiones sobre temas generales y no focalizados en la gestión. Esta tendencia refleja una política de las cooperativas que se delega al Consejo de Administración o a la propia dirección, de modo que la asamblea queda reducida simplemente a una instancia de aprobación de cuentas e informe de gestión.

De manera abreviada, el desempeño cooperativo de las cajas permite corroborar que las estrategias y reglas internas para fortalecer una gobernanza cooperativa que defina las relaciones entre los asociados, personal, gerentes y dirigentes quedan definidas por el Consejo de Administración más que por el conjunto de asociados.

En la medida que en ambas organizaciones la urgente necesidad de reconstruirse (Weick, citado por Stryjan, 1998) fue considerada un problema exclusivamente gerencial, resulta difícil y poco probable esperar las respuestas de una membresía cuya principal contribución provenga de una tarea sistemática de identificación de problemas y de su corrección, dirigiéndose tanto hacia adentro –para remediar o prevenir el deterioro en su organización–, como hacia afuera, para ayudar a superar las recurrentes arenas movedizas del contexto.

Conclusiones

El sistema financiero argentino, como resultante de las transformaciones inducidas por la política de normativa prudencial y de supervisión desarrollada por el BCRA durante la década del noventa, puso de manifiesto hacia fines de esa década, entre otros aspectos, la limitada

efectividad del marco de regulación y supervisión financiera para evitar o minimizar los costos de la crisis de 2001.

Con posterioridad a esa crisis y a partir de un proceso de recuperación iniciado en 2003, el sistema financiero actual continúa determinado por el fuerte proceso de concentración y extranjerización bancaria y aún exhibe importantes limitaciones para facilitar el acceso al crédito de los sectores a los que la banca convencional considera clientes menos rentables, entre ellos, los pequeños y micro empresarios.

Desde la vigencia de la Ley de Entidades Financieras en la década del setenta, el impacto de recurrentes crisis y el peso de una doble regulación, generaron un ambiente poco propicio para el desarrollo y consolidación del cooperativismo de crédito, quien había cumplido un rol importante en la movilización del ahorro y la canalización de crédito hacia los sectores populares y, en especial, hacia la franja de medianas y pequeñas empresas.

En este contexto, hemos considerado el papel del sector cooperativo de crédito, en especial el de las cajas de crédito cooperativas. En un recorrido por su trayectoria hemos indicado sus características constitutivas así como los principales procesos de transformación y su correlato en el plano institucional.

Al respecto, destacamos una primera etapa en que estas iniciativas fueron desarrolladas por inmigrantes europeos, especialmente de la colectividad judía, quienes se asociaban para responder a situaciones coyunturales, con un criterio mutualista más que cooperativo. Esta etapa, caracterizada por la homogeneidad de una base social nucleada en torno a una identidad productiva (artesanos, pequeños comerciantes vinculados por vecindad y por actividad), coincidió con la escasa formalización de las actividades y funciones internas de cada una de las entidades que conformaron el sector. La contrapartida fue un alto grado de participación, compromiso y lealtad de sus miembros y la identificación de un proyecto común sujeto a los valores de cooperación y reciprocidad que posibilitó superar las fronteras de las propias organizaciones y asegurar, en este primer momento, la reproducción de las entidades cooperativas de crédito.

Del mismo modo que en otros sectores del cooperativismo, la identificación de las prácticas internas con los principios cooperativos se convirtieron en los factores estratégicos y la fuente de legitimación para la movilización de los actores locales, orientados hacia acciones reivindicativas para la resolución de cuestiones de vulnerabilidad social y económica, especialmente frente a las restricciones que imponía el mercado de crédito privado. Su pertenencia como movimiento a la esfera econó-

mica, al dar inicio a una forma específica de organización, las inscribía también en la esfera política en términos de sus contribuciones a un modelo de desarrollo más equitativo.

Esas estructuras, que cedieron el paso a configuraciones más formalizadas, enfrentaron durante varias décadas el desafío de conciliar la eficacia de la gestión con el sentido de las prácticas solidarias. Así, en distintas coyunturas, las entidades y sus órganos representativos afrontaron el dilema de sostener la permanencia de organizaciones “con arreglo a fines” y simultáneamente de organizaciones “con arreglo a valores”. En este sendero, como resultado de una regulación adversa y de las falencias de su propia gobernanza, el desarrollo del sector atravesó etapas críticas. El campo de las vinculaciones de las entidades con sus asociados se redujo a la mera relación económica y en algunos casos a la búsqueda de la eficiencia económica, aspectos estos que condujeron a su sistemática desarticulación, cuestionaron su viabilidad y lo redujeron a un sector debilitado y poco sustentable, tanto en términos físicos (cantidad de entidades) como en términos sociales (fragmentación, atomización del sector).

De manera específica hemos considerado el desempeño de las dos cajas de crédito que aún permanecen en el sistema financiero y su evolución, en especial desde el año 1996, para indicar el escaso dinamismo de su actividad, que se ve aún más limitado por el hecho de que ninguna de las cajas actúa en términos de servicios bancarios en red con una entidad de segundo piso.

No obstante haberse recuperado patrimonialmente luego de la crisis de 2001 las dos instituciones presentan una posición marginal que también se expresa en la limitada cobertura territorial. Aunque ambas lograron sobrellevar el rigor de las crisis del sistema financiero, no pudieron mantener la confianza de los asociados y clientes si bien por sus fondos propios y su política conservadora de gestión pudieron enfrentar los desafíos de una competencia que devino cada vez más acentuada. El rol diferenciado de las entidades se produjo por la incorporación de estrategias que se centraron en una oferta especializada de productos y servicios y no por la innovación organizacional característica de su etapa de formación.

Los procesos que hemos mencionado y la pérdida de identidad de algunas de las instituciones cooperativas que los mismos reflejan, transcenden la problemática del sector cooperativo financiero local, ya que varias experiencias internacionales también sufrieron transformaciones de este tipo y algunos grupos cooperativos de crédito en Europa y América se han convertido por desmutualización o por fusión en formas económicas capitalistas, al suponer que de esa forma se encontrarían en mejores condiciones de responder a las exigencias del mercado.

Ante este panorama, la legislación vigente sobre las cajas de crédito cooperativas, no obstante sus limitaciones, abre una alternativa y plantea al sector la necesidad de interesarse por las implicancias de la buena gobernanza. Esto supone la vigilancia estrecha del cumplimiento de derechos y obligaciones de todas las instancias organizacionales y de todos los interesados en su actividad, así como la creación de un entorno basado en relaciones claras y transparentes. A la vez, esto requiere contar con una base social participativa e implicada que exige información, formación y motivación, del mismo modo que una formación de cuadros de gestión y dirección cooperativista en los distintos niveles.

En esta dirección, la preservación de los principios cooperativos y la respuesta a las demandas sociales podrán traducirse en la eficacia social de estas entidades. Su lógica de funcionamiento podrá, entonces, conciliar la democracia con el éxito económico sin reproducir estrategias imitativas de las prácticas habituales de las empresas de capital.

Para aprovechar las oportunidades que se plantean es condición necesaria que las nuevas entidades puedan fortalecer sus vínculos institucionales, construyan lazos con otros movimientos y se involucren de forma sistemática en el desarrollo de proyectos en su territorio.

De este modo, la fidelidad al cumplimiento de los valores cooperativos se podrá equilibrar con la búsqueda de beneficios económicos por parte de sus asociados y posibilitará a la cooperativa ser un ámbito de participación democrática en la actividad económica y expresión de una cultura solidaria.

Nota Metodológica

Para caracterizar los procesos por los que atravesó el cooperativismo de crédito argentino en el marco de las profundas transformaciones del sistema financiero durante la década de 1990, específicamente luego de la crisis mexicana de 1994 y de la argentina de fines de 2001, se recurrió al aporte de trabajos de distinta naturaleza relativos a las entidades cooperativas. Debido a la escasa producción sobre el tema y el predominio de enfoques que provienen, en general, del campo jurídico e histórico, se planteó la necesidad de contar con información primaria de modo de interpretar adecuadamente la evolución reciente. Por esa razón, los datos en que se apoya el diseño cualitativo de la presente investigación constituyen un elemento de importancia primordial para la comprensión de los distintos procesos a los que se hace referencia en la tesis.

Las informaciones sobre el tema fueron obtenidas de diferentes fuentes y mediante distintos métodos, la contrastación de las mismas se realizó utilizando diversas técnicas de recolección del material de análisis (triangulación de fuentes y métodos):

- Entrevistas no-directivas aplicadas a informantes clave de modo de precisar la pertinencia de los temas.
- Entrevistas semiestructuradas individuales orientadas a las personas directamente responsables de los procesos de gestión de las cajas de crédito estudiadas, así como a los asociados vinculados de manera indirecta en esos procesos. El recurso de la entrevista individual ofreció la ventaja de obtener datos secundarios relativos a las características de las organizaciones estudiadas y por otra parte, las opiniones y puntos de vista de las personas interrogadas. Las entrevistas se realizaron durante los meses de noviembre de 2004 a abril de 2005 y fueron registradas y desgrabadas.
- Análisis documental: la información recogida en entrevistas se complementó con otras fuentes de datos, en especial con los materiales documentales técnicos, jurídicos, administrativos e institucionales relativos a las entidades estudiadas, con publicaciones y estadísticas sobre el sistema financiero, con bibliografía específica sobre el cooperativismo en Argentina y con estudios relativos a la problemática socioeconómica y política de la década del noventa.

Los documentos legales y jurídicos utilizados fueron los estatutos, reglamentos, balances y memorias, junto con los textos de leyes, decretos, resoluciones y comunicaciones relacionados con el sector.

En cuanto al material de tipo institucional fue consultada en especial la producción del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y el material de las fuentes orales provenientes de las entrevistas del Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito. Estos materiales, así como los consultados en la Federación de Cooperativas de Crédito han constituido un importante complemento para las entrevistas, dado que posibilitaron obtener datos específicos, establecer un marco para el posterior análisis y preparar el diseño de los materiales definitivos de recolección de datos.

Como informaciones generales se revisaron distintas publicaciones especializadas en el sistema financiero, en especial documentos y estadísticas del Banco Central de la República Argentina (BCRA), de modo de obtener una perspectiva más amplia acerca del desempeño de estas entidades.

Finalmente, se realizó una selección y análisis bibliográfico focalizando los estudios relativos a los principales cambios socioeconómicos y

políticos en Argentina durante la década de 1990 y de manera específica los referidos a la temática del cooperativismo durante ese periodo.

Bibliografía

- Althaus, A. (1983) “El régimen jurídico de las organizaciones cooperativas en la República Argentina” , Revista IDELCOOP, Derecho y Legislación, Instituto de la Cooperación, vol.10 n° 36.
- Arzbach, M. (2002) “Cajas centrales y otras empresas de servicios financieros para cooperativas de ahorro y crédito –los retos de la subsidiaridad y de trabajar en red–” [en línea] Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Disponible en: www.dgrv.org
- Arzbach, M.; Durán, A. (2001) “Cifras sobre cooperativas de ahorro y crédito en América latina: tamaños, concentraciones y algunas correlaciones” [en línea] Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Disponible en: www.dgrv.org
- (2002) “Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina” [en línea] Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Disponible en: www.dgrv.org
- Banco Central de la República Argentina (1993-1996) Estados contables de las entidades financieras.
- (1997-2004) Información de entidades financieras.
- (1966) Resolución 286. 11/07/1966.
- (1975-1993) Boletines estadísticos.
- (1998) “Main Features of the Regulatory Framework of the Argentine Financial System”.
- Comunicación “A” 4183 - Normas para Cajas de Crédito 06/08/2004.
- “Resolución 286”, 11.07.1966.
- Banco de la Provincia de Buenos Aires (2002) “El rol de la banca pública y la reestructuración del sistema financiero”, Gerencia de Estudios Económico-Financieros y Planeamiento.
- Barea, J.; Monzón, J.L., “La economía social en España”, en Monzón, J. L.; Defourny, J. (dir.) *Economía Social, entre Economía Capitalista y Economía Pública*, CIRIEC-ESPAÑA, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Basañes, C. (1994) “Las Cooperativas en el Censo Nacional Económico 1994”, Documento del Proyecto Estadísticas Cooperativas y Mutuales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).
- Basualdo, E. M. (1994) “El impacto económico y social de las privatizaciones”, *Revista Realidad Económica*, n° 123.

- Basualdo, E. M. (2000) Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros, Colección Economía Política Argentina, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP.
- (2002) Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina, Colección Economía Política Argentina, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP.
- Bidet, E. (1997) *L'Economie Sociale*, Editions Le Monde Paris.
- Bleger, L. (2004) “La recuperación del crédito”[en línea], Acción Digital, Sección el país, edición 911. Disponible en: www.acciondigital.com.ar
- Boletín Oficial de la República Argentina (1975-1992) Números varios.
- Bonus, H.; Schmidt, G. (1990) “The Cooperative Banking Group in the Federal Republic of Germany. Aspects of Institutional Change”. *Journal of institutional and Theoretical Economics*, 146; 180-197.
- Bozzo, R. (1980) “La gestión cooperativa bancaria”, *Revista de Idelcoop*, vol. 7, n° 27.
- Branch, B.; Baker, C. (2000) “Overcoming Credits Union Governance Problems-What does it Take?”, Washington, Inter-American Development Bank.
- Bravo, M. (1928) *Sociedades Cooperativas*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Buendía Martínez, I.; Tremblay, B. (2001) *Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina: Una visión agregada*. Madrid, Temas de economía social, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco y Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.
- Burdisso, T.; D’Amato, L. (1999) “Prudential regulations, restructuring and competition: the case of the Argentine Banking Industry BCRA”, Working paper number 10.
- Carella, A.; Hernández, A.; Pi León, J. (2003) “Investigación en el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito en el Sur de América Latina” [en línea], Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC). Disponible en: www.dgrv.org
- Centro para la Estabilidad Financiera (2004) “Cooperativas Financieras en Argentina”, Buenos Aires, Nota de Política n° 4.
- Chaves Ávila, R; Soler Torno, F. (2004) *El gobierno de las cooperativas de crédito en España*, CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Chaves, R. (2003), “La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica” en: Vuotto, M.

- (Comp.) (2003) *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Chaves, R.; Monzón, J.L. (2003) "Economía Social" en: Ariño, A. (ed.) (2003) *Diccionario de la solidaridad*, Cuadernos de solidaridad, Tirant lo blanch, Valencia.
- Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y crédito (2002) *Éxito en las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Un Estado Posible*, Panamá, (COLAC).
- Cornforth, C. (1996) "Governig Non-Profit Organisations: Heroic Myths and Human Tales", Working Paper, Open Business School, Milton Keynes.
- Cornforth, C. (Ed.) (2002) "The Governance of Public and Non-Profit Organisations", Routledge, London.
- Cracogna, D. (1979) "El mundo jurídico de las cooperativas", *Revista de Idelcoop, Derecho y Legislación*, vol. 6, n° 22/23.
- (1982) "Orientaciones de la legislación cooperativa en el derecho comparado", *Revista de Idelcoop, Derecho y Legislación*, vol 9, n° 32.
- Cusa, E. (2002) La vigilanza sulla cooperativa nella legge N. 142, del 2001. *Rivista della cooperazione* 3/2002. Roma. Istituto Italiano di studi cooperativi Luigi Luzzatti.
- Decreto 14.962/46 Sobre garantía de los depósitos, República Argentina.
- Decreto-Ley 13.127, Modificación del régimen bancario, sancionada 22.10.1957 (B.O. 29.10.57).
- Davis, P. (2002) "La gobernanza de cooperativas bajo condiciones competitivas: cuestiones, procesos y cultura". Disponible en: www.neticoop.org.uy
- Defourny, J. (2003) "La larga marcha del concepto de economía social" en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Defourny, J.; Develtere, P. (2001) "Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur" en: Defourny, J.; Develtere, P.; Fonteneau, B. (Comp.) (2001), *La economía social en el Norte y en el Sur*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- Defourny, J.; Monzón Campos J. L. (1992) *Economie sociale - The Third Sector*. Bruxelles, De Boeck.
- Del Río, J. (1965) *Cooperativas de Crédito y Bancos*, Buenos Aires, Editorial Cooperativa de Crédito C.E.P.A.
- Deloitte & Touche (2000) Presentación Conferencia Unión Industrial Argentina, Buenos Aires.
- Demoustier, D. (2001) *L'économie sociale et solidaire*, Paris, Syros.

- Desforges J-G.; Vienney, C. (1980) *Stratégie et organisation de l'entreprise coopérative*. Montréal, Les Editions du Jour/CIEM.
- Desroche, H. (1977) El desarrollo intercooperativo. Sus modelos y sus combinaciones, Buenos Aires, Editorial Intercoop.
- Drimer, A.; Drimer, B. (1981) *Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina.*, Buenos Aires, Ediciones Intercoop.
- Escudé, G.; Guerberooff, S. (1987) "Ajuste macroeconómico, deuda externa y ahorro en Argentina", en Massad, C.; Eyzaguirre, N. (1990) *Ahorro y formación de capital, experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Fairbairn, B. (2005) "Tres Conceptos estratégicos para la orientación de cooperativas. Vínculos, transparencia y cognición", *Serie Documentos*, Documento n° 48, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Fanelli, J.M.(2002) "Una mirada estratégica al problema de reconstruir la intermediación financiera en la Argentina", Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Fischer, K. P. (2005) "Governance, regulación y desempeño de intermediarios financieros mutuales", en Sabaté, A., Muñoz, R.; Ozomek, S. (Comp.) (2005) *Finanzas y Economía Social. Modalidades en el manejo de los recursos solidarios*, Buenos Aires, Ediciones Altamira.
- Fleisman, A. (1988) "El cooperativismo de ahorro y crédito", *Serie Cuadernos de Economía Social*, IAIES n° X, 28.
- Gambina, J. (1998) "Política y Cooperativismo", *Revista de Idelcoop*, vol 25, n° 115.
- García-Müller, A. (1998). Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria. El Modelo de Economía Solidaria. Una Alternativa frente al Neoliberalismo, Bogotá, Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores, Colacot-Cgtd.
- Girbal Blacha, N.; Zarrilli, A.; Balsa, J. (2001) *Estado, sociedad y economía en la Argentina 1930-1997*, Buenos Aires, UNQ, Editorial Paidós.
- Gleizer, A. (1981) "La experiencia del movimiento cooperativo de crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social", *Revista de Idelcoop*, vol. 8, n° 31.
- (1996) "La Banca Cooperativa Argentina. Trayectoria y Perspectiva", *Revista de Idelcoop*, vol. 23, n° 101.
- (2002) "Por una salida solidaria de la crisis financiera", *Revista IDELCOOP*, Instituto de la Cooperación, n° 143.
- Gordon, M.; La Banca, J.L. (1998) "Cooperativa en Iberoamérica: El caso de Uruguay como modelo de referencia", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, n° 30.

- Gorini, F. (1974) "Nacionalización y Garantías de los Depósitos. Incidencia en las Cajas de Crédito Cooperativas", *Revista de Idelcoop*, vol. 1, n° 1.
- (1981) "Cambios en el contexto social y económico de América Latina y la cooperación de crédito", *Revista de Idelcoop*, vol. 8, n° 28/29.
- (1986) "La banca cooperativa y la situación financiera", *Revista de Idelcoop*, vol. 13, n° 48.
- Grela, P. (1965) *Cooperativismo y monopolio*, Buenos Aires, Editorial Platina.
- Heller, C. (1998) "Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficaces en América Latina y el Caribe. Formación de bancos cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito: el caso de Argentina", *Revista de Idelcoop*, vol. 25, n° 110.
- Heller, C.; Bleger, L. (1999) "Formación de bancos cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito. El caso de la Argentina", *Revista Realidad Económica*, n° 168.
- Laks, J. (1981) "Los nuevos bancos cooperativos en la Republica Argentina", *Revista de Idelcoop*, vol. 8, n° 28/29.
- (1982) "El cooperativismo en la década del '80", *Revista de Idelcoop*, vol. 9, n° 32.
- Laville, J.L. (1994) *L'économie solidaire - une perspective internationale*. Paris, Desclée de Brouwer.
- Laville, J.L. (2004) "Introducción - Un enfoque europeo" en: Laville, J-L. (Comp.) (2004) *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Legnini, C.; Lliteras, M. (1997) "Regulación y liberalización financiera, su incidencia sobre el grado de profundización y fragilidad", *Documento de trabajo*, Universidad Nacional del Sur.
- Lévesque, B (2002) *Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation: 22 pour une démocratie plurielle*. Montréal, Cahiers du CRISES, (Communication présentée à la 2° reencontré internationale tenue à Québec du 9 au 12 octobre 2001 sur le thème "Globalisation de la solidarité", 2002.
- (2003) "Las empresas de economía social ¿Generan mayores innovaciones sociales que las empresas de otro tipo?" en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) *Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Ley 11.388, Ley de Sociedades Cooperativas, sancionada el 10.12.26, (B.O. 27.12.26).
- Ley 12.155, Creación del Banco Central de la República Argentina, sancionada el 21.03.35, (B.O. 05.04.35).

- Ley 12.156, Ley de Bancos, sancionada el 21.03.35, (B.O. 05.04.35).
- Ley 12.157, Creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, sancionada el 21.03.35, (B.O. 05.04.35).
- Ley 18.061, Ley Entidades Financieras, sancionada el 15.01.69, (B.O. 22.01.69).
- Ley 20.337, Ley de Cooperativas, sancionada el 2.5.1973 (B.O. 15.05.73).
- Ley 23.696, Ley de Reforma del Estado, 20.10.1989 (B.O. 10.05.73).
- Ley 21.495, Ley de Descentralización de Depósitos, sancionada el 17.01.77, (B.O. 21.01.77).
- Ley 21.526, de Entidades Financieras sancionada el 14.02.77 (B.O.21.02.77).
- Ley 23.928 (1991) Ley de Convertibilidad, 27.3.1991 (B.O. 28. 03 .91).
- Ley 24.144, Reforma de la Carta Orgánica del BCRA sancionada el 23.09.92 (B.O. 22.10.92).
- Ley 24.485, Seguro de Garantías de los Depósitos sancionada el 05.04.95 (B.O. 18.04.95).
- Ley 25.782 Cajas de Crédito, sancionada el 01.10.03 (B.O. 31.10.03).
- Macpherson, I. (1994) *Co-operation Conflict and Consensus* .B.C., Central the Credit Union Movement to Vancouver, B.C. Canada.
- Malo, M.C. (2003) “La cooperación y la economía social” en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) *Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- (2005) “La gestión estratégica de las cooperativas y de la asociación de la economía social”, *Serie Documentos*, Documento n° 47, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Malo, M.C.; Lévesque, B.; Chouinard, O.; Desjardins, P-M.; Forgues, E. (2002) “Coopératives financières, cohésion sociale et nouveau territoire local à l’ère de la mondialisation”, Copublication du Crises et la Chaire des caisses populaires acadiennes d’études coopératives de l’Université de Moncton, Collection Working Papers, n° 0108.
- Mayntz, R. (1980) *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Universidad.
- (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), n° 21.
- Mintzberg, H. (1992) *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo.
- (1992) *El Poder en la Organización*, Barcelona, Ariel Economía.
- Mizrahi, M. (1976) Cooperativas de Crédito. Naturaleza. Desarrollo. Régimen Legal. Propuesta de Cambio, Buenos Aires, Ed. Depalma.

- Muñoz, R.; Verbeke, G (2004) El cooperativismo de crédito en Argentina. *Revista de la Cooperación Internacional* Vol. 37 N° 1/2004.
- Nyssens, M. (1998) “Economía popular en el sur, tercer sector en el norte”, *Serie Documentos*, Documento n° 17, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Olivera, J. (1970). “Diccionario de Economía y Cooperativismo”, Buenos Aires, Editorial Costal.
- Palomo Zurdo, R. (1997) “Los grupos financieros cooperativos”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, n° 27.
- Paradis, G. (2001) “La integración: lo que nos enseñan las experiencias anteriores”, comunicación presentada con motivo del 50 aniversario de las cajas populares en México, Congreso Internacional “El Reto de la Integración en Beneficio del Socio”, [en línea] Développement international Desjardins. Disponible en: www.did.qc.ca/documents/GPA_Mexico_nov2001.pdf
- Petriella, A. (1984) *Fusión y cambio organizacional en el cooperativismo de crédito*, Rosario, Idelcoop, Fundación Educacional.
- Pettigrew, A.; McNulty, T. (1995) “Power and influence in around the Boardroom”, *Human Relations*, vol 48, n° 8.
- Pflimlin, E. (1996) “Technical/Democratic Supervision in European Cooperative Banks” *Review of International Co-operation*, vol 89, n° 4.
- (1998) “Desmutualización de las cooperativas financieras”, *Revista de la Cooperación Internacional*, ACI, vol. 31 n° 2.
- Plotinsky, D. (2002) “El cooperativismo de crédito en la Argentina: algunas referencias históricas y doctrinarias” [en línea], *Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito*. Disponible en: www.archicoop.com
- Poulin, P. (1999) “El movimiento Desjardins”, *Revista de la Cooperación Internacional*, ACI, vol 32, n° 2.
- Rodríguez, A. C.; Capece N. M. (2001) *El sistema financiero argentino. Estructura, operaciones y normas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Rozenwurcel, G (1980) “El 3er. Año de la Reforma Financiera”, *Revista de Idelcoop*, Economía y Finanzas vol. 7, n° 24/25.
- Ruiz Villarreal, C. (2003) “Algunas consideraciones sobre la gestión de entidades cooperativas en crisis: El principio del menor costo y temas conexos”, *Documentos para discusión*, Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV).
- Rusconi, A. (1975) “Promover el desarrollo del cooperativismo de crédito”, *Revista de Idelcoop*, vol. 2, n° 7.
- Santillán, C. (1968) *Las cooperativas de crédito hacia un nuevo régimen económico- legal : estructura del crédito cooperativo en la Argentina*, Buenos Aires, Serie intelecto económico, Editorial Intelecto, vol 1.

- Schujman, L. (1966) El cooperativismo de crédito. Sus proyecciones económicas y sociales. Rosario, Ediciones Instituto Rosario.
- (1974) “Esquema del régimen legal aplicable a las Cajas de Crédito Cooperativas”, *Revista IDELCOOP*, Instituto de la Cooperación, vol 1 n° 2.
- Schujman, L. (1974) “Esquema del régimen legal aplicable a las Cajas de Crédito Cooperativas”, *Revista IDELCOOP*, Instituto de la Cooperación, vol 1 n° 2.
- (1979) “El cooperativismo de ahorro y crédito y su aporte al desarrollo”, *Revista IDELCOOP*, Instituto de la Cooperación, n° 2.
- SELA (2005) “Análisis de las políticas aplicadas en países de América Latina y el Caribe para la reducción de la pobreza”, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela.
- Soler Tormo, F. (2002) “La identidad cooperativa como garantía de futuro: Las cooperativas de crédito ante la trivialización de sus principios”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, n° 40.
- Spear, R. (2004) “El gobierno democrático en las empresas cooperativas”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, n° 48.
- Stryjan, Y. (1998) “Comprendiendo a las cooperativas. La perspectiva de reproducción”, *Serie Documentos*, Documento n° 9, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- (1999) “Cooperativas, emprendimientos colectivos y desarrollo local”, *Serie Documentos*, Documento n° 22, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Vienney C. (1980) *Socio-économie des organisations coopératives*, Coopérative d'information et d'édition mutualiste CIEM, Paris, T. 1 y T 2.
- Villegas, C. (1996) *Derecho de las sociedades comerciales*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot.
- Vivet, D.; Thiry, B. (2000) “Champ de l'étude, importance quantitative et acceptions nationales”, en Laville, Jean Louis et al. *Les entreprises et organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l'emploi*. Ciriec-International. Université de Liège. Belgique.
- Vuotto, M. (2002) “Gestión asociativa y empresarial de la banca cooperativa en Argentina: 1991-2001”, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- (2003) “Charles Gide: una referencia singular para identificar la economía social y definir su identidad” en: Vuotto, M. (Comp.) (2003) *Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira.

- Vuotto, M. (2004) La banca cooperativa argentina durante la década de 1990, Buenos Aires, Intercoop Editora.
- Walras, L. (2003) “Estudios de economía social segunda lección: intervención de las escuelas filosóficas”, en Vuotto, M. (Comp.) (2003) *Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Whittingham, M. (2002) “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”, Lisboa, Portugal, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- WOCCU (2003) “Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea (Basilea II)” [en línea], Consejo Mundial de Cooperativas de ahorro y crédito (WOC-CU). Disponible en: www.woccu.org

FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA. EL CASO DE LAS EMPRESAS RECUPERADAS Y LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO.

CLARA INÉS CARBONETTI

Introducción

El objetivo general de esta investigación consiste en relevar las diferentes formas de acceso al financiamiento que tanto empresas recuperadas como cooperativas de trabajo están utilizando para poder obtener fondos. Por “financiamiento” queremos significar cualquier forma de obtención de recursos monetarios a los que empresas recuperadas (ERs) y cooperativas de trabajo (CTs) pueden recurrir ante la necesidad de fondeo. El financiamiento puede darse a través de créditos, subsidios, ampliación de los plazos para la realización de determinados pagos, entre otros. No analizamos en este caso el financiamiento a través de la entrega de bienes y servicios (en especie).

Los objetivos específicos son:

- Analizar las causas de las restricciones del acceso al crédito que presenta el sector de la economía social en general.
- Caracterizar los instrumentos financieros más importantes para la economía social desarrollados en experiencias internacionales, con especial atención a la innovación que estos instrumentos presentan.
- Describir en base a la legislación argentina la legalidad que avala la conformación de las empresas recuperadas.
- Comparar los derechos de propiedad que se generan con los de las cooperativas de trabajo.
- Identificar los métodos, montos, plazos de créditos y subsidios a los que empresas recuperadas y cooperativas de trabajo han accedido desde su conformación.
- Evaluar la posibilidad de que exista una discriminación negativa hacia las empresas recuperadas en el acceso al financiamiento respecto del que obtienen las cooperativas de trabajo.

Dada la situación diferencial, con relación a los derechos de propiedad, que experimentan tanto empresas recuperadas como cooperativas de trabajo y los problemas de acceso al financiamiento existentes para

las organizaciones de economía social, la *hipótesis* que sostiene este trabajo es que *pueden darse también situaciones diferenciales entre empresas de la economía social, a favor a las cooperativas de trabajo, a la hora de acceder a un crédito*. Adicionalmente queremos verificar si existen programas o instrumentos financieros particularmente diseñados para atender a este sector de la economía social en Argentina y si además de la forma jurídica hay otros factores, tales como antigüedad, sector productivo, actividad y localización, que condicionan o no el acceso al financiamiento de ERs y CTs. Las diferentes circunstancias vinculadas a los derechos de propiedad que aparecen entre cooperativas de trabajo y empresas recuperadas se deben a la trayectoria organizacional y de gestión que tienen unas y otras, las cuales se ampliarán más adelante en este trabajo.

Dados los objetivos e hipótesis planteadas en este trabajo de investigación queda explicitado el énfasis en el aspecto económico que el mismo tendrá sobre el fenómeno de las empresas recuperadas. La elección se debe a que hasta el momento la bibliografía relevada mostró mayor interés en investigar cuestiones tales como: el proceso de lucha y recuperación de las empresas quebradas, los actores participantes, las estrategias adoptadas por los trabajadores (Fajn, 2003), la conformación de una conciencia de clase entre los trabajadores de ERs y su vinculación (o no) con el avance socio-productivo de las ERs (Rebón, 2005), el tipo de representaciones sociales que los trabajadores de empresas recuperadas se forman y cuáles predominan (Davolos y Perelman, 2004), entre otros.

Esta tesis se divide en 6 secciones. La sección 1 presenta el marco conceptual cuyo punto de partida son los problemas de acceso al crédito en los mercados financieros en general. En particular, se exploran los posibles problemas que pueden presentar las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo en obtener financiamiento. En la *sección 2* se presenta una breve referencia de experiencias internacionales de financiamiento hacia empresas de la economía social con el propósito de obtener una caracterización de este sector financiero alternativo que se dirige especialmente a este sector. La sección 3 expone la temática legal relacionada con ERS y CTs. Especialmente, se trata de determinar si existe alguna diferencia en cuanto a la conformación de los derechos de propiedad de ambas y su legalidad y legitimidad. Luego comienza la presentación de los resultados del trabajo de campo, con las características que exhiben las muestras que se abordaron. La sección 4 explora específicamente la temática del acceso al financiamiento y las características que éste asume. La sección 5 caracteriza algunos de los organismos

que en la actualidad están otorgando financiamiento para ERS y CTs. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

Los datos que se utilizan en este trabajo provienen de entrevistas semiestructuradas¹ realizadas a informantes claves de empresas recuperadas y cooperativas de trabajo durante el periodo de diciembre 2004 hasta marzo de 2005. Las entrevistas se realizaron en forma personal y para los casos en los que no se concretó esta última la entrevista se realizó telefónicamente así como también las empresas recuperadas que se encontraban en el interior del país. También se entrevistaron a referentes de los movimientos y de otras organizaciones vinculadas a las empresas recuperadas y a las cooperativas de trabajo.

1. Los problemas de acceso al crédito en los mercados financieros

La firma capitalista puede financiarse de distintas maneras:

1. emitiendo acciones o deuda (obligaciones negociables) a través del mercado de capitales;
2. crédito bancario;
3. reinversión de utilidades;
4. financiamiento comercial.

La obtención de fondos para la firma capitalista por medio de las maneras nombradas en los incisos 1 y 2 implican el paso de la firma por el mercado. Esta operación implica atomizar el capital de la firma y abrir el acceso a terceros. Aunque también existen otras alternativas a la hora de obtener de fondos que implican la emisión de papeles de deuda que no dan derecho a la propiedad de la empresa. Usualmente la emisión de acciones o pasivos para obtener financiamiento se da en empresas grandes, ya que son las acceden al mercado de capitales más fácilmente, ya sea por una cuestión de reputación y conocimiento en el mercado, de costos, o porque sus papeles son más negociables.

El acceso al crédito bancario abarca a las grandes empresas y a las pequeñas y medianas empresas (pymes), aunque no en las mismas condiciones, por cuestiones relacionadas con fallas en el mercado financiero, explicadas más adelante en este apartado.

La reinversión de utilidades, es la vía por la cual una empresa puede autofinanciarse, es decir, sin emitir deuda. Consiste en el uso de ganancias obtenidas para la realización de un nuevo proyecto en la empresa.

¹ Los cuestionarios utilizados se encuentran en los Anexos I y III

Esta forma de financiarse tiene ventajas en relación con las otras formas ya que implica menores requisitos y no necesita de intermediarios. El único requisito es la aprobación por parte del directorio de la empresa para la realización del proyecto, ya que esta alternativa implica un dividiendo menor para los accionistas.

La vía del financiamiento o crédito comercial consiste en dilatar en el tiempo el pago a los proveedores, previo acuerdo con éstos. Es una de las formas más usadas por las pymes, a pesar de ser un financiamiento a corto plazo y con un alto costo.

Pero pensar que cualquier firma puede elegir y acceder sin problemas a cualquiera de las alternativas de financiamiento enumeradas sería ingenuo. La alternativa del autofinanciamiento dependerá del desempeño económico y financiero de cada firma, ya que el logro de un excedente económico es lo que permitirá la concreción de la reinversión de utilidades. El crédito comercial es una alternativa de relativo fácil acceso (si comparamos con las alternativas 1 y 2), ya que aunque en el intercambio de bienes y servicios entre la empresa y sus proveedores media una relación de mercado, la decisión de financiar esos consumos de la empresa se basa en una relación de confianza y de conocimiento que hace que los problemas de información se vean disminuidos.

Típicamente los mercados funcionan bajo la ley de oferta y la demanda, las cuales aseguran el logro de un precio y una cantidad de equilibrio a través de un mecanismo de coordinación que se basa en señales de precios que permiten ajustar los desequilibrios entre cantidades ofrecidas y demandadas. Este mecanismo, que se conoce como “mecanismo de mercado”, es el que en los diversos mercados de bienes y servicios hace que las cantidades producidas (y ofrecidas) sean iguales a las demandadas y finalmente el mercado se vacíe al precio de equilibrio. La teoría del equilibrio general además enuncia en los dos teoremas de bienestar que los mercados competitivos aseguran que los recursos se asignan de manera eficiente y que las cantidades producidas son óptimas (Varian, 1997). Pero puede ser que este mecanismo de mercado no sea adecuado para describir el funcionamiento de determinados mercados. Por ejemplo el mercado de crédito.

El mercado de crédito se diferencia de los otros mercados básicamente porque lo que se intercambia es información. Y la información es un bien que asume características de bien público: la no rivalidad en el consumo y que el mismo sea no excluyente. El consumo no-rival quiere decir que el consumo de una persona no afecta el consumo del mismo bien que realiza otra persona, esto implica que el costo marginal del consumo adicional es cero y que por lo tanto el precio que la persona paga, o

debería pagar, por consumir ese bien es cero (Stiglitz, 1997).² Que sea no excluyente significa que no existe la tecnología que permita excluir a una persona del consumo del bien.

Estas dos características que asume la información generan un problema, ya que no va existir productor que quiera producir este bien en condiciones de eficiencia ya que el precio óptimo que debería cobrar por la información en el mercado es igual cero. Esta situación genera que el mecanismo básico de coordinación del mercado, que son las señales de precio, no exista y por lo tanto se genera una falla de mercado. La falla en el mercado existe ya que uno de los supuestos básicos para que exista un mercado competitivo es que exista información perfecta, de libre acceso y sin costo, como su producción tiene un costo pero su precio es cero, la información se produce en forma incompleta o imperfecta.³ Las fallas de información, o sea, la información imperfecta puede presentarse de diversas maneras. Una de las maneras en la que se puede verificar es cuando se dan situaciones de información asimétrica. La información asimétrica se da cuando cierto tipo de información, es accesible a un agente mientras que a otro no, lo que da como resultado una relación de desigualdad.

Las fallas de información dan lugar a determinados comportamientos de los agentes derivados de la información imperfecta en el mercado financiero: la selección adversa y el riesgo moral. La selección adversa surge ya que debido a la información imperfecta que no le permiten distinguir al banco entre las posibilidades de repago de un crédito cuando se le presentan dos proyectos, entonces imponen tasas de interés más altas que las que serían eficientes para asignar los recursos en los mercados financieros. Así es como los prestamistas seleccionan proyectos de inversión que tienen un mayor rendimiento, pero como no conocen realmente las características del proyecto potencial, al financiar los que tienen un mayor rendimiento están financiando a proyectos más riesgosos que no siempre tendrán éxito. De esta manera no se asignan los recursos de la manera óptima.

El riesgo moral se da como resultado, también, de la información imperfecta al que se agrega un problema entre el principal (el banco) y el agente (el prestatario) ya que el principal no tiene asegurado que el agente se comportará según los términos acordados en el contrato, que en este caso, es un préstamo. Esto quiere decir que muchas veces a los

² Esto se deriva de la teoría de la producción y del consumidor.

³ Algunos de los economistas que comenzaron con esta línea de investigación son Joseph Stiglitz, George Akerlof, Andrew Weiss, entre otros.

prestatarios no les imponen el esquema adecuado de incentivos para cumplir el contrato y aún si esto ocurre el banco no sabe realmente si el prestatario actuará de buena fe, en definitiva el agente tiende a comportarse de manera más riesgosa.

El resultado que las fallas de información generan en el mercado crediticio es el racionamiento del crédito. El racionamiento se manifiesta, a partir de un conjunto de proyectos presentados, en proyectos que resultan financiados y en otros que no acceden al financiamiento. Las altas tasas de interés no siempre redundan en una mejor elección de proyectos, ya que como se dijo, tienden a asignar los fondos a proyectos con menor aversión al riesgo, altos retornos de inversión y con una probabilidad menor de ocurrencia respecto de proyectos menos riesgosos y con menor rendimiento. Así los proyectos que tienden a financiarse podrían tener menores posibilidades de repago respecto de los otros, generándose así una asignación ineficiente de los recursos, una selección adversa a los proyectos con mayores probabilidad de éxito.

A su vez estas fallas en el mercado financiero dan lugar a la intervención del Estado, a través de la regulación prudencial de bancos, el control y monitoreo de entidades financieras, la difusión de información del pasado de deudores, la regulación de las tasas de interés, entre otros instrumentos.⁴

Ante estas situaciones que hacen que acceso al crédito sea problemática y costosa se han desarrollado otros instrumentos de financiamiento. Típicamente cuando una empresa tiene dificultades de acceso al mercado financiero bancario trata de recurrir al mercado de capitales. Este último provee una serie de instrumentos que dan la posibilidad de conseguir fondos bajo otras condiciones: emisión de acciones, de obligaciones negociables, entre otros. Cuando existe un desarrollo apreciable del mercado de capitales en un mercado se dice que el mercado está “completo”,⁵ situación que se puede apreciar en las economías más desarrolladas. Por el contrario en países en desarrollo, como Argentina, el mercado de capitales es “incompleto” o está “poco profundizado”, esto es hay pocos instrumentos y poca variedad de los mismos. Además el mercado financiero está más orientado a los bancos que al mercado de capitales y cuenta con menores niveles de bancarización, menores estándares de regulación y mayor volatilidad en las principales variables macroeconómicas, que impactan

⁴ Para un análisis más pormenorizado sobre las diferentes maneras en las que el Estado puede intervenir en el mercado financiero ver: Stiglitz, J. (1994). “The role of the State in the financial markets”, Banco Mundial.

⁵ La completitud de un mercado de capitales se puede observar en la diversidad de instrumentos desarrollados y en el volumen que este mercado opera.

negativamente en el sistema financiero. Esta característica particular de los países en desarrollo hace que los problemas del acceso al financiamiento sean más graves aún que en los países desarrollados.

Estos problemas de acceso al financiamiento se ven agravados en ciertos sectores como el de las pequeñas y medianas empresas. Las mismas integran un sector con un peso relevante en la estructura económica de nuestro país pero aún así es un segmento al cual los bancos no dedican sus mayores esfuerzos de conocimiento.

Más específicamente, si las grandes empresas pueden llegar a tener dificultades en acceder a un crédito o a fondos en el mercado de capitales, mucho más una pyme que tiene características totalmente diferentes a las de las grandes empresas⁶ (Poli, 2004). A los bancos les resulta más fácil y menos costoso evaluar la actividad de una gran empresa en relación con una pyme. En otros términos es menos costoso evaluar un crédito de un monto grande (por ejemplo de 500.000 pesos), que muchos créditos de menor valor (por ejemplo 10 créditos de 50.000 pesos). De esta manera para los bancos se desarrollan economías de escala en el análisis de créditos que serán otorgados a grandes empresas.

Además para el caso de muchas grandes empresas hay una mayor información sobre ellas ya que se ven obligadas, por cotizar en la bolsa, a presentar sus estados contables, públicamente, en forma trimestral. A diferencia de esto para una pyme el banco tiene que realizar un seguimiento especial que le implica afectar recursos para evaluar específicamente a este tipo de empresas. Esto implica un mayor costo a la hora de evaluar a un proyecto de inversión de una pyme que puede provocar que se le impongan mayores costos financieros. El desconocimiento de los bancos de las particularidades de las pymes, o la falta de un sector de atención específicamente diseñado para estas empresas, por cuestiones de costos, hacen que generalmente se las perciba como más riesgosas que otras empresas lo que afecta la disponibilidad y el costo de los créditos.

Claramente se observa aquí que el problema básico es una falla de información que les impide a los bancos evaluar correctamente los proyectos que presentan las pymes. Adicionalmente estas empresas tienen prácticamente vetado el acceso al financiamiento a través del mercado de capitales debido a los altos costos que estas operaciones conllevan con relación a la escala operativa y productiva en la que operan.

⁶ Muchas son empresas de origen y con administración de la familia propietaria. Esta característica hace que no tengan acceso a la misma información, tecnología y herramientas de gestión que la de una gran empresa.

Las empresas sociales o las empresas de la economía social adquieren características muy diversas ya que las mismas suelen surgir con un fuerte arraigo local y con particularidades culturales y sociales que les imprime su comunidad de pertenencia. Dentro de ellas encontramos un amplio espectro de actividades productivas y de servicios como también de formas jurídicas. Es por esta heterogeneidad que la cuestión del financiamiento de las empresas sociales presenta ciertas dificultades a la hora de analizarla. Por un lado cualquier generalización que se haga no será adecuada para explicar el comportamiento del universo y por otro lado un análisis exhaustivo pasando por cada una de las formas en las que las empresas sociales se encuentran en el campo demandaría un trabajo costoso de realizar en términos económicos y de tiempo.

Aún así nos podemos aproximar a la problemática de estudio en términos de caracterizaciones y situaciones que se verifican, sin ánimo de generalizar. Dentro del concepto de *empresas sociales* incluimos a "...iniciativas colectivas, figuras asociativas comunitarias, formas de producción conjunta de grupos de desocupados, sociedades de ayuda mutua, servicios públicos de áreas restringidas autogestionados, ONGs y fundaciones privadas con aplicación de trabajo voluntario y profesional, talleres semi-artesanales y artesanales sostenidos por investigadores de diversas organizaciones, la universidad pública y otras instituciones educativas, microemprendimientos, cooperativas de trabajo formadas y rescatadas por los trabajadores de empresas que estaban en quiebra, mercados de nodos bajo trueque solidario, iniciativas de reproducción y trabajo autónomo de unidades domésticas expandidas de la ciudad, el entorno periurbano y el campo, banca ética o social, organizaciones de crédito solidario, y muchas otras" (Federico Sabaté, 2004:27).

Asimismo, y siguiendo otro acercamiento, dentro de la categoría de empresas sociales encontramos "...organizaciones asociativas que producen bienes y servicios para vender en el mercado como medio para cumplir un fin social. En particular, buscan la inclusión a través del trabajo" (Abramovich, 2004). Vemos que no existe un concepto que abarque la totalidad de las experiencias registradas y las que continúan surgiendo. Resumiendo los principales rasgos que las empresas de la economía social presentan, en mayor o en menor medida, son:

- Doble (o triple) propósito del emprendimiento: social, económico y ambiental;
- Tendencia a la sustentabilidad económica;
- *Adopción de alguna de las siguientes formas jurídicas*: cooperativa, asociación, autogestión obrera, o cualquier otra forma jurídica que pueda ser incorporada al ámbito de la economía social. Es claro que

se presentan variaciones entre los países en este sentido y que esta enumeración no es excluyente;

- Las *utilidades y excedentes* se distribuyen de manera limitada o parcial, con devolución a la comunidad o predominando la remuneración al trabajo;
- Autonomía de decisión;
- *Gestión participativa y democrática*, debe adaptarse los criterios de gestión empresarial a los objetivos sociales.

Evaluando esta caracterización, las empresas recuperadas, que hoy se conforman como cooperativas de trabajo, pueden ser tratadas como empresas sociales ya que presentan varios de los rasgos aquí enumerados. Asimismo, la otra unidad de análisis en este trabajo de investigación que son las cooperativas de trabajo, también las incluimos dentro de esta categoría, ya que provienen del sector cooperativo tradicional y sostienen los valores cooperativos que son coincidentes con los rasgos de las empresas sociales aquí expuestos.

En conclusión, teniendo en cuenta que nuestra perspectiva de análisis se hace desde un país en desarrollo, como se considera a Argentina y junto con las características de las empresas o emprendimientos sociales (heterogeneidad de experiencias, diversidad de formas jurídicas, gestión democrática y búsqueda conjunta de un resultado económico y social sustentable), los problemas de acceso al financiamiento se ven agravados para este sector si lo comparamos con las pymes, que como dijimos antes, es un segmento mayoritariamente racionado. Esta situación se explica por algunas características de las empresas sociales y que se vinculan con la cuestión del acceso al financiamiento, ellas son:

1. la falta de garantías adecuadas para acceder a un préstamo bancario;
2. imposibilidad de acceder al mercado de capitales tradicional;
3. la falta de información acerca de estas empresas que tienen los bancos y que por lo tanto no les permite realizar una evaluación correcta de los proyectos;
4. la alta dependencia de las donaciones voluntarias, personas u organismos y de los subsidios públicos;
5. falta de iniciativa como para proponer instrumentos de financiamientos especialmente diseñados para el sector;
6. marco legal y normativo insuficiente que no abarca la totalidad de experiencias existentes ni contempla nuevas formas que puedan surgir en el futuro, y como consecuencia de esto;
7. derechos de propiedad débilmente definidos que compiten en condiciones de desigualdad con organizaciones legales que tienen una

clara definición de sus derechos de propiedad. Situación que claramente se verifica para el caso de las empresas recuperadas cuyos derechos de propiedad no están rotundamente definidos mientras continúan los concursos preventivos y los procesos de quiebra.

2. Experiencias internacionales

Las fuentes tradicionales de financiamiento de las organizaciones de la economía social son las donaciones, los fondos y/o subsidios de Estado y de organismos internacionales y, en menor medida, la utilización de fondos propios.

Por esto en diferentes experiencias internacionales, como Francia, Italia, Bélgica, España, Canadá (Québec), países donde el sector de la economía social está más desarrollado este tipo de emprendimientos han adaptado instrumentos financieros tradicionales o bien han desarrollado nuevos instrumentos diferentes a los que propone el mercado de capitales tradicional.

La mayoría de ellos surgieron durante la década del ochenta, y con una base netamente local, por esto todavía se los considera “experimentales” y son sujetos de constantes modificaciones y adaptaciones.

Los instrumentos financieros para la economía social (IFES), son definidos, por el INAISE (INAISE, 1997), como organizaciones que llevan adelante prácticas financieras similares a las de un banco (esto excluye a organizaciones que dan donaciones o subsidios) o bien herramientas financieras específicamente orientadas a la economía social dentro de una institución financiera que adicionalmente cuenta con otros instrumentos financieros.

Algunos de estos instrumentos involucran innovadoras formas de prestar dinero, entre otros podemos citar a los siguientes (Mendell, et.al., 2000 y INAISE, 1997):

1. Fondos Sociales de base comunitaria: son los iniciados por las organizaciones de la sociedad civil, su base es local y funcionan con una escala muy chica. Su objetivo es atender a las personas pobres, y microempresarios excluidos del sector financiero formal, a través de la organización de asociaciones y de créditos. Además brindan asesoramiento técnico, capacitación y hacen un seguimiento del proyecto. En los países europeos encontramos este tipo de instrumento financiero para la economía social bajo el nombre de: “kitties” o clubes de inversión además del ya citado. Materializan el apoyo financiero a través de micro-

créditos o aportando capital en estas microempresas (micro-inversiones). Por ejemplo la Montreal Community Loan Association (MCLA), en Québec, financia directamente o a través de fondos de inversión conformados con otras organizaciones con las que comparte sus objetivos de atender a población excluida del sector financiero tradicional. Los principales sujetos a los que atiende son organizaciones sin fines de lucro, cooperativas y microempresas tanto privadas como comunitarias, quienes para acceder a financiamiento a través de esta asociación deben demostrar viabilidad económica y utilidad social. El financiamiento directo se realiza a través de microcréditos, cuyo monto puede llegar a ser igual a 20.000 dólares canadienses.⁷

Otra metodología que las organizaciones de base comunitaria adoptan para financiar a quienes están excluidos del sistema financieros son los círculos de préstamo (loan circles). En este caso el préstamo se da a un grupo de personas que comparten la responsabilidad del repago del préstamo, siguiendo la metodología adoptada por el Grameen Bank de Bangladesh. Los montos son menores que en el caso anterior, entre 500 y 2.000 dólares canadienses o de 2.000 a 6.000 Euros para las organizaciones localizadas en Europa. Las organizaciones que conforman y financian estos loan circles brindan asistencia técnica previa a la entrega de los fondos, con el objetivo de brindar capacitación pero al mismo tiempo de generar confianza entre quienes conforman el grupo que recibirá el préstamo, ya que usualmente no se conocen previamente. La MCLA también brinda financiamiento a estos loan circles. Otras organizaciones que se pueden incluir dentro de esta categoría son:

- Herrikoa: financia capital de riesgo a empresas locales de la zona Vasca francesa, que quieran empezar, expandirse o recomenzar.
- Génese: es una cooperativa financiera que recauda sus fondos de los ahorros de los gerentes de pequeñas empresas con las que comparte valores. Estos fondos se utilizan para financiar pequeños préstamos a empresas locales (Grenoble - Francia) priorizando a cooperativas y también actúan como garantes de las mismas cuando requieren de recurrir a financiamiento bancario.
- Aston Reinvestment Trust (ART - Inglaterra): crea banco comunales en áreas donde no llega ningún tipo de financiamiento. Se centra en atender al sector de la economía social a través de préstamos e inversiones en micro-empresas.

⁷ El tipo de cambio es aproximadamente de 2,45 pesos argentinos por dólar canadiense, según cotización del Banco de la Nación Argentina al 02/09/2005.

2. Fondos estatales o mixtos: se trata de fondos que están compuestos con un 100% de aportes del Estado o cuentan con una mezcla variable de aportes del sector privado y del sector público. Este tipo de fondos pueden utilizarse para financiar infinidad de proyectos, específicamente en este caso sólo vemos los que destinan los fondos a financiar proyectos que tengan un objetivo social. A diferencia de los fondos de base comunitaria estos fondos tienen mayor volumen de financiamiento, el origen de los fondos es distinto y los proyectos que financian tienen mayor escala. El financiamiento puede llegar directamente a quien ejecuta el proyecto o puede dirigirse a financiar organizaciones (ONGs, Fundaciones, Instituciones de Microcréditos) que pongan en marcha proyectos sociales. Otorgan financiamientos por única vez o continuo según la actividad que financien, generalmente se trata de subsidios por única vez en el tiempo. Existe diversidad en la metodología que estos fondos utilizan para prestar o desembolsar los fondos. Por ejemplo la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) de Québec, es un programa impulsado a nivel federal cuyo propósito que diversas municipalidades canadienses pueden recibir fondos para constituer un fondo de desarrollo para financiar inversiones en empresas locales, incluidas las de la economía social. El gobierno también financia los costos operativos de cada fondo municipal con lo que el monto del fondo está 100% disponible para la financiación de proyectos. El monto máximo está establecido en los 125.000 dólares canadienses ya sea en préstamos o inversiones en empresas locales, aunque el promedio verificado desde su creación (a mediados de la década de 1980) es de 32.800 dólares canadienses (Mendell y Levesque, 2000). También existe una línea especialmente diseñada para jóvenes emprendedores entre 18 y 35 años cuyo monto va de los 5.000 a los 15.000 dólares canadienses. Y lo que es interesante es que casi las dos terceras partes de los créditos son otorgados sin ningún tipo de garantía.

Otras organizaciones que han conformado un Fondo de la Economía Social (Fonds d'économie sociales - FES) son los Centres de développement local (CLAD) en Québec y las Corporaciones de desarrollo comunitario en Montreal (CDECs).⁸ Este fondo está especialmente dedicado al financiamiento de la economía social: cooperativas, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones, etc. El FES apoya financieramente tanto la puesta en marcha de emprendimientos como estudios de factibilidad y de mercado previos a la puesta en marcha.

⁸ Los CLADs están localizados a lo largo de toda la provincia de Québec y son centros locales de desarrollo y en conjunto con los CDECs han instaurado varios fondos para financiar proyectos y emprendimientos locales, incluido el dedicado específicamente a la economía social.

Réseau de d'investissement social du Québec (RISQ), una organización sin fines de lucro creada en 1997 con una composición mixta en cuanto a la conformación de sus aportes. Está dedicada a atender las necesidades financieras de la economía social ya sea a través de préstamos o garantías para créditos hasta un monto de 50.000 dólares canadienses. Conjuntamente ofrece asistencia técnica para hacer los estudios previos a la puesta en marcha, que sólo en el caso que sea un emprendimiento exitoso se suman al monto prestado. Organizaciones similares en cuanto a la conformación de fondos y a la metodología que utilizan para financiar al sector de la economía social existen en también a lo largo del continente Europeo. Algunos ejemplos son:

- ADIE: Asociación por el derecho a la iniciativa económica radicada en París. Financia a las personas excluidas del sector financiero tradicional que quiere poner en marcha micro-empresas. Su tarea principal es hacer un seguimiento de los proyectos y constituirse como garante de los préstamos que son administrados por bancos.
- PYBT (Prince's Youth Business Trust): es idéntico al caso de los SADCs en Canadá. Este es un fondo que se creó en 1976 con aportes de Príncipe de Gales y se centra en los jóvenes que quieran educarse como a aquellos que quieran comenzar una empresa.

3. Instrumentos financieros de una red de empresas: son los que se crean y se ponen en marcha desde redes y que están autofinanciadas por los aportes de los integrantes de la red. Generalmente, tienen un alto grado de conocimiento y su origen se encuentra en el movimiento cooperativo. Los fondos de este tipo de instrumentos se conforman a partir de: el aporte de un porcentaje del excedente económico generado por las actividades normales de las cooperativas y de las cooperativas en liquidación. En muchos países existe legislación específica que regula qué porcentaje del excedente se destina a la integración de este tipo de fondos, por caso en Italia la ley lo establece en un 3%.⁹ El tipo de financiamiento que brindan es una forma de ayuda mutual donde los integrantes más grandes ayudan a los más pequeños. Estos fondos contribuyen a la consecución de unos de los principios cooperativos que es la autonomía del Estado y esto representa la principal diferencia con los anteriores tipos de fondos. De esta manera el movimiento coopera-

⁹ En Argentina la ley de cooperativas también estipula un 2% que las cooperativas deben aportar, el cual se destina a financiar al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

tivo asegura una fuente de financiamiento que puede destinar tanto a promover el desarrollo de nuevas cooperativas o ayudar el mejoramiento de las existentes. Incipientemente a partir de redes de la economía social se están poniendo en marcha instrumentos financieros orientados a las necesidades específicas de las organizaciones integrantes de la red y que cuentan con el aporte de fondos de la misma red. Algunos ejemplos son:

- SOFICATRA es una red conformada a partir de entidades financieras de siete estados de Unión Europea que provee un mecanismo de financiación para empresas cooperativas, mutuales, asociaciones y empresas participativas.¹⁰ La metodología de financiamiento es asociarse con este tipo de empresas pero sólo financieramente y un porcentaje que representa una minoría dentro de la totalidad del patrimonio de ellas. Esto permite brindar mayores montos y plazos que los que estas empresas de la economía social podrían conseguir a través de instrumentos tradicionales de financiamiento, incluyendo el financiamiento bancario. La otra ventaja es que esta forma de financiar respeta la forma jurídica y la forma de gestión decida por los asociados de las empresas de la economía social.
- El Coopfond de Italia es el fondo de promoción cooperativa formado a partir del aporte del 3% de los excedentes económicos de las cooperativas adherentes a Legacoop (Lega Nazionale Cooperative e Mutue) y de los patrimonios de las cooperativas en liquidación. Se formó en 1993 y su capitalización inicial fue de 104.000 euros. Financia promoción, consolidación y desarrollo de cooperativas existentes y nuevas y además cuenta con un fondo y una línea de leasing para brindar financiamiento a las cooperativas de la red. La inversión prevista para el 2005 asciende a un monto cercano a los 2.800.000 euros. Además en Italia encontramos otro ejemplo que es el de CFI (Industrial Finance Company), que es una organización, creada en 1986, conformada a partir de aportes de por los tres sindicatos mas importantes de Italia y tres federaciones de cooperativas (Legacoop es una de ellas) que brinda “capital de riesgo” para que los trabajadores de empresas quebradas puedan adquirir la empresa y conformados como cooperativa ponerla en marcha además de financiar a cooperativas de producción, de trabajo y sociales.

¹⁰ Las empresas participativas son aquellas en las que trabajadores y directivos han decidido el reparto de poder de la gestión y administración de la empresa de manera de llevar adelante la empresa tomando decisiones conjuntamente. Como desarrollan una estructura más horizontal se parecen a las empresas recuperadas en nuestro país en cuanto a la forma de gestión.

- Movimiento Desjardins, es la institución financiera más importante de Québec y está constituida por una red de cajas de créditos cooperativas desperdigadas a lo largo de Québec. El movimiento brinda financiamiento directamente a través de las cajas de crédito locales que financian a las empresas de economía social de su entorno geográfico. Algunas cajas crean fondos sociales a partir de excedentes no distribuidos para financiar a jóvenes emprendedores o auto empleados en microemprendimientos. Aunque en general el movimiento tiene como objetivo financiar a las empresas de economía social, existe una caja de crédito “Caisses d'économie des travailleuses et travailleurs de Québec” que brinda apoyo financieros exclusivamente a empresas de economía social a partir de fondos que aportan sindicatos de trabajadores. Financian a sindicatos, cooperativas y organizaciones comunitarias y culturales a través de líneas de créditos especialmente diseñadas. Esta caja de crédito es una de las más rentables del movimiento Desjardins.

4. Fondos de inversión social y bancos éticos: estos fondos buscan financiar proyectos vinculados con emprendimientos que tengan un objetivo social. Los fondos se captan de personas, empresas, bancos, agentes del sector privado que deseen que sus inversiones se destinen a la consecución conjunta de una determinada rentabilidad (generalmente menor que la que presentan otras alternativas de inversión) y objetivos sociales. Estos fondos son ofrecidos por bancos éticos/sociales como otra alternativa de inversión más dentro del espectro de productos bancarios que ofrecen a sus clientes. En pos de alcanzar el doble objetivo de rentabilidad - objetivos sociales los fondos buscan invertir en cooperativas, mutuales, asociaciones, organizaciones sin fines de lucro, instituciones micro financieras o financiando directamente a determinados grupos que no tienen acceso al financiamiento tradicional. La ayuda financiera puede darse a través de préstamos, garantías, mecanismos de leasing o directamente participación en el capital social de las empresas de la economía social. Los bancos éticos son organizaciones cumplen la misma función de intermediación que un banco tradicional pero con adhesión a criterios “éticos” lo que les da una orientación hacia segmentos específicos. Esta orientación se manifiesta en invertir sólo en cierto tipo de proyectos: ambientales, sociales, que promuevan el desarrollo sustentable, por ejemplo. Es así como producen (generan) conocimientos específicos sobre los sectores excluidos o racionados por el sistema financiero tradicional, conocimientos que les permiten evaluar los proyectos considerando también aspectos como la calidad de proyecto o emprendimiento

junto con los factores económicos. Ejemplos de bancos que ofrecen este tipo de instrumentos son: GLS Gemeinschaftsbank (Alemania), Merkur (Dinamarca), EkoBnaken, compañías financieras como NEF (New Fraternal Economy) Finance Company y bancos cooperativos como es el caso de Crédal y Hefboom (Bélgica), MAG2 Finance (Italia).

Las nuevas formas de financiamiento para la economía social que encontramos en Québec y en Europa tienen algunos rasgos que son importantes de resaltar:

- fuerte intervención del Estado, ya sea aportando fondos para financiamiento, para asistencia técnica u otorgando ventajas impositivas;
- cada uno de los instrumentos ha desarrollado estrategias innovadoras respecto de los instrumentos financieros tradicionales del mercado de capitales en aspectos tales como: la clientela a la cual se dirigen, el tipo de producto (instrumento financiero) que ofrecen, su forma de gobierno y el contexto institucional en el cual los fondos se desarrollan, siendo que varios se integran con el planeamiento estratégico en el plano local y regional;
- además de tener como sujetos de financiamiento al sector de la economía social muchos de los instrumentos han desarrollado conocimientos en la atención del sector de las micro y pequeñas empresas, por el mayor potencial en cuanto a la creación de trabajo;
- financian a sectores tradicionalmente excluidos del acceso al financiamiento tradicional;
- la mayoría de estos instrumentos están orientados al crédito, ya sea a través del otorgamiento de préstamos o de garantías;
- con la excepción de los bancos éticos, que deben ajustarse a las normativas de los bancos centrales de cada país, la mayoría de los instrumentos financieros aquí relevados carecen de un marco jurídico - legal que regule su funcionamiento, proteja los derechos de los inversores y de los prestatarios. El desarrollo de un marco legal adecuado que pueda incorporar a todas las experiencias es un desafío, que principalmente, en la Unión Europa ha tomado relevancia ya que se verifica una tendencia a la armonización y coordinación legislativa en todos los aspectos.

Latinoamérica es escenario de incipientes iniciativas que están poniendo en marcha proyectos que implican el uso de nuevos instrumentos financieros. El instrumento más utilizado en esta región para brindar acceso a las personas excluidas del sector financiero tradicional es el microcrédito, que pueden llevar adelante tanto organizaciones no gubernamentales, asociaciones, cooperativas o bancos (las organizaciones que dan

acceso al microcrédito se agrupan bajo el concepto de Instituciones Microfinancieras o IMFs). Asimismo han surgido instrumentos de ahorro desde los sectores sociales marginados financieramente que son innovadoras en la forma a través de la cual buscan resolver este vacío institucional. Por ejemplo: los fondos rotatorios de ahorro y crédito (pasanacus o ros-cas) y los anticréticos. Los instrumentos microfinancieros se han dejado fuera del campo de análisis del presente trabajo de investigación al ser objeto de otros dos trabajos que forman parte del presente libro.

A través del recorrido por los diferentes tipos de instrumentos que otras experiencias de la economía social han puesto en marcha y comparando con la situación actual que se verifica en Argentina se puede decir que las iniciativas son pocas y remiten a la misma variante de instrumento: el microcrédito. Pero como se verá más adelante en este trabajo de investigación los emprendimientos de la economía social, que abarcan un conjunto muy heterogéneo de actividades y formas jurídicas, necesitan de un espectro de instrumentos financieros que puedan ir adaptándose a las diversas necesidades que estos emprendimientos requieren. La experiencia internacional y nacional nos muestra que el microcrédito es un instrumento adecuado para financiar micro-empresas y/o emprendimientos que generan autoempleo. Claramente la situación de organizaciones como las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo, por ser emprendimientos con mayores requerimientos de bienes de capital y de capital de trabajo, que los anteriormente nombrados, necesitan de instrumentos que tiendan a financiar mayores montos, con mayores plazos y condiciones más flexibles.¹¹ A la vez necesitan nuevos instrumentos y la generación de nuevas prácticas de parte de las autoridades políticas, de las universidades y las organizaciones públicas. En este sentido la revisión efectuada sobre los instrumentos financieros para la economía social de Canadá y Europa debe sernos de utilidad para aprehender las ideas más creativas y aplicables a nuestro país para ponerlas en marcha en pos de encaminarnos hacia la generación de posibilidades concretas de acompañamiento y desarrollo para el sector de las empresas recuperadas y las cooperativas. Lógicamente, como sucedió en estos lugares, el desarrollar instrumentos similares llevará un proceso largo de aprendizaje pero que si no es puesto en marcha nunca será realizado.

¹¹ Esto se debe a que tanto empresas recuperadas como cooperativas de trabajo clasifican dentro de la categoría general de “pequeñas y medianas empresas”, por cantidad de empleados, niveles de ventas, escala de producción y trayectoria histórica lo que no implica que adopten la misma lógica de gestión y forma de organizar la producción y las relaciones laborales al interior de la fábrica que una empresa capitalista. (Fajn, 2003; Fajn y Rebón, 2005; GCBA, 2003; Ona, 2003 y 2005; UBA-Facultad de Filosofía y Letras, 2002).

3. La situación legal

3.1 La situación legal de las empresas recuperadas

A continuación se muestran las distintas situaciones legales que se presentan en la actualidad, las que definen la propiedad de los edificios, muebles útiles y bienes intangibles de las empresas recuperadas entrevistadas (Cuadro 1). Luego se tratará el tema de la forma jurídica que las mismas adoptan ya que también incumbe a la esfera legal de las mismas.

Cuadro 1: Situación legal de las empresas recuperadas entrevistadas

Situación Legal	Cantidad	Porcentaje
Expropiación por 2 años	8	24
Expropiación por 2 años + prórroga	3	9
Expropiación Definitiva	9	26
Convenio de continuidad de producción con el juez	5	15
Propietarios Edificio	2	6
Alquilan otro edificio	1	3
Situación sin resolver*	1	3
Sin datos	5	15

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Nota: La situación sin resolver corresponde a un caso complejo en cuanto al tema de los derechos de propiedad. Se trata del caso de la ER Buenos Aires Una Empresa Nacional (B.A.U.E.N.), la cual actualmente funciona en un edificio cuyos dueños originales no presentaron la quiebra, aunque tienen enormes deudas con diferentes organismos y agentes privados, pero sí quebraron unos inquilinos que estaban a cargo del alquiler y la explotación el servicio. Actualmente están trabajando pero sin una salida clara todavía respecto de las posibilidades de expropiación, o no, que podrían tener.

Cada una de las distintas situaciones registradas representan alternativas muy diferentes para los socios de las empresas recuperadas, sobre todo porque implican un nivel de responsabilidad distinto de parte de los trabajadores. Estos diferentes estatus legales que pueden darse en la realidad juegan un rol importante en el proceso de recuperación y puesta a producir nuevamente de la empresa, ya que les permiten contar con mayor o menor disponibilidad de los bienes de la empresa anterior.

En primer lugar hay que aclarar que la mayor parte de los procesos de recuperación de estas empresas tienen un origen ilegal¹² (sin que eso sig-

¹² El término de “origen ilegal” se refiere a que en las primeras etapas de los procesos de recuperación, la ocupación y uso de las instalaciones de la empresa fallida no tiene ninguna cobertura legal avalada por la Ley de Concursos y Quiebras.

nifique ilegítimo), dado que el primer paso de la recuperación consiste justamente en la toma de las instalaciones por parte de los trabajadores para evitar el posible vaciamiento de la misma ante el abandono de los patrones ya sea debido al pedido o sanción de la quiebra y con el objetivo de preservar las fuentes de trabajo (Rebón, 2004; Fajn y Rebón, 2005). Cabe aclarar que la mayoría de los procesos de quiebras que desembocan en procesos de recuperación por parte de los trabajadores son casos de quiebras fraudulentas que se acompañan con procesos de vaciamiento de la empresa. El proceso de recuperación de una empresa pasa por diferentes etapas, las que se observaron, a partir de las entrevistas realizadas, son: lograr el control de la empresa y sus medios de producción, ocupándola o tomándola si es necesario, constituir la cooperativa de trabajo, negociar con el dueño o juez para poder comenzar la producción y luego poder buscar la expropiación, ya sea temporaria o definitiva.¹³

Por esta razón la búsqueda de cobertura legal es uno de los puntos centrales, ya que a medida de que los procesos de recuperación avanzan y los trabajadores se organizan y comienzan a pensar en retomar la producción también se presenta el dilema de bajo qué figura legal se permitirá la continuidad de la explotación de esa fábrica. Esta etapa requiere de sentarse a negociar, por un lado, con el juez o síndico a cargo del concurso preventivo o de la quiebra, ya que es alguno de estos dos funcionarios los que tienen a su cargo la administración de los bienes de la empresa. Y por otro lado también se debe conversar con el resto de los acreedores de la empresa, ya que ellos igualmente ostentan derechos sobre la misma en pos de lo que se les adeuda.

La Ley de Concursos y Quiebras (LCQ) N° 24.522 es la que regula estos procesos en nuestro país. La misma ha sido reformada en el año 2002, como parte del paquete de negociación con el Fondo Monetario Internacional y tiene una nueva reforma pendiente con media sanción de la Cámara de Diputados.¹⁴

Esta ley contempla la diversidad de situaciones que se pueden dar en los expedientes legales que se inician con el llamado a concurso preventivo de una empresa o el pedido de quiebra. La diferencia esencial entre

¹³ La figura de la expropiación definitiva se encuentra vigente sólo en la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁴ La reforma que está en la Cámara de Senadores propone los siguientes puntos: 1) continuidad inmediata de la producción con la conformación de una cooperativa de trabajo, 2) igualar el status de los créditos laborales y prendarios, 3) adjudicación directa de los bienes de la fábrica a los trabajadores sin pasar por una licitación o subasta y 4) suspensión de ejecuciones prendarias e hipotecarias. Para más información, ver: www.fabricasrecuperadas.org.ar

estas dos situaciones es que el concurso preventivo es voluntario, es decir que el mismo empresario que se ve envuelto en una situación económica y financiera comprometida utiliza este mecanismo legal para negociar con sus acreedores una reducción del pasivo de la empresa. Así el objetivo principal del concurso preventivo es la reducción de las deudas y no el cobro de las mismas, aunque se pacta un nuevo esquema de pagos dentro del acuerdo de quita del pasivo. Si el acuerdo no llega o sí llega pero no es honrado a futuro se procede a la quiebra. Esto implicará la liquidación de la empresa y sus bienes para asegurar el pago a los acreedores.¹⁵

Cuando directamente se solicita la quiebra de una empresa, por acreedores de la misma o por el mismo empresario, el proceso legal que se sigue es similar al del concurso preventivo en cuanto a la comprobación de deudas. La diferencia esencial es que los procesos de quiebra siempre terminan en la liquidación de la empresa con el objetivo de pagar parcialmente las deudas que habían quedado impagas. Es claro que el concurso preventivo se orienta a solucionar una situación de iliquidez temporaria mientras que la quiebra tiende a poner fin a una circunstancia de insolvencia. Otra diferencia entre el concurso preventivo y la quiebra es que el primero apunta a preservar la explotación económica de la empresa y en consecuencia los puestos de trabajo mientras que como la quiebra termina con el remate de la empresa no hay seguridad de que la empresa y por ende los puestos de trabajo sean conservados. Otro aspecto a resaltar de los procesos de quiebra es que el dinero que se consigue con el remate de la empresa no es similar al valor de la misma en el mercado. Esta situación contribuye a que luego de la liquidación de la empresa las deudas sean pagadas, pero nunca se satisfacen los montos de las deudas originalmente contraídas por la empresa, ya que previamente hay un proceso de renegociación de estas deudas. Esto último incluye a los trabajadores, que como tales son acreedores laborales con privilegio de cobro (acreedores laborales quirografarios), pero el privilegio asegura que vayan a cobrar algo por la deuda por la deuda pero no su totalidad. Esta última circunstancia es esperada por los trabajadores con anterioridad a la culminación de los procesos de quiebra ya que la historia industrial reciente les había mostrado conclusiones similares. Ante esta posibilidad de ausencia de indemnización monetaria la lucha por la recuperación de los puestos de trabajo se intensifica ya que esta circunstancia estuvo acompañada por una coyuntura económica, social

¹⁵ Cabe aclarar que generalmente el monto por el cual se liquida la empresa no alcanza para cubrir todas las deudas que la empresa mantenía con sus acreedores, incluyendo a los trabajadores.

y política que no aseguraba la reinserción de estos trabajadores en el mercado laboral.¹⁶

Además del concurso preventivo y la quiebra se puede llegar a un convenio con el juez que establece la continuidad de producción, esta es una figura prevista en la LCQ, art. N° 189 a 195. La continuidad es decisión del juez que entiende en la quiebra, previo informe del síndico y tiende a proteger el valor de la empresa. Más específicamente el Artículo N° 190 de dicha ley prevé que los trabajadores se hagan cargo de la explotación de la empresa, con dos requisitos: que representen las dos terceras partes del personal en actividad o de los acreedores laborales y que mientras dure este periodo deberán actuar bajo la forma de cooperativa de trabajo. De este requisito legal podemos observar que la adopción de una forma cooperativa no responde una concepción cooperativista originaria en estos trabajadores sino más bien a la necesidad de adoptar una forma legal que les permita retomar la producción y que no les implique altos costos en su constitución. (Rebón, 2004; Fajn y Rebón, 2005; GCBA, 2003).

Los trabajadores que pretenden mantener la empresa funcionando se amparan en esta última figura, aunque el juez puede denegar la solicitud. La mayoría de los casos de recuperación de empresas se origina cuando los trabajadores se enteran de la situación de endeudamiento de la empresa, lo cual puede darse cuando se abre el llamado al concurso preventivo o cuando algún acreedor solicita la quiebra. Pero no es hasta la inminente clausura de la fábrica cuando los trabajadores se movilizan y comienzan el proceso de recuperación de sus fuentes de trabajos, lo cual suele darse al decretarse la quiebra, situación que tiene solamente dos salidas, la continuidad de producción o la liquidación de la empresa.

Complementariamente a la figura de continuidad de producción la LCQ prevé la “compra en funcionamiento” de la empresa o “cramdown” en su artículo N° 48. Este instituto legal prevé que la empresa en concurso preventivo puede comprarse antes de que se declare su quiebra. Los posibles compradores pueden ser todas las sociedades comerciales contempladas por la ley respectiva¹⁷, cooperativas y sociedades con par-

¹⁶ A fines de 2001 la economía argentina mostraba altos índices de desempleo y caída del producto bruto interno y de la producción industrial, como resultado de las políticas públicas aplicadas durante la década del noventa que promovieron la apertura del mercado argentino, la implatación de un tipo de cambio sobrevaluado y la flexibilización de las condiciones laborales, entre otras. La combinación de apertura comercial y un tipo de cambio fijo y sobrevaluado respecto de las divisas más importantes coadyuvó a que el tejido industrial y productivo se erosionara por la pérdida de competitividad.

¹⁷ Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550.

ticipación estatal. La ley prevé un periodo de 230 días hábiles para que el juez designe síndico y comiencen las presentaciones de acreedores y verificaciones de sus deudas, propuestas de pagos, elaboración del estado de la situación patrimonial de la empresa, entre otros. Esto se llama “periodo de exclusividad”. Luego de ese periodo se abre un registro de todos los acreedores y terceros interesados en adquirir la empresa en funcionamiento, entre los cuales pueden estar los trabajadores. Ahora bien, ¿es concreta la posibilidad de que los trabajadores constituidos en cooperativa de trabajo puedan adquirir la empresa en esta oportunidad? La chance es concreta desde el punto de vista de las habilitaciones legales que deben cumplir los trabajadores, pero no es tan real esta posibilidad teniendo en cuenta que para poder concretar esa compra se debe disponer de dinero para hacerlo, cosa que los trabajadores no poseen debido a que ellos mismos son acreedores de la empresa y que por su condición de trabajadores desempleados les es difícil tanto disponer de efectivo como de poder acceder a un crédito.

Sin embargo hay dos cuestiones que no se consideran en este proceso y que deberían jugar a favor de los trabajadores, primero que las deudas laborales puedan ser reconocidas en parte de pago por la empresa en su totalidad y segundo que se tenga en cuenta el valor generado por los mismos trabajadores mientras mantuvieron la empresa funcionando en ese proceso ya que en términos de valores inmobiliarios y comerciales es claro que no es lo mismo el valor de venta de una empresa que estuvo cerrada que la de una que se mantuvo en funcionamiento. Estos dos aspectos están siendo considerados en la reforma a la LCQ que en la actualidad cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados y está a la espera de ser tratada por la Cámara de Senadores.

La figura que predomina entre las empresas recuperadas entrevistadas es la de la expropiación, según se observa en el Cuadro 1. La misma requiere de la sanción de una ley por parte del gobierno para su ejecución. La expropiación es un acto unilateral, constitucionalmente reconocido, por el cual el Estado priva de la propiedad de un bien al titular del derecho con fines de utilidad pública mediante la calificación por ley e indemnización integral del valor de aquel bien. El ejemplo más común de expropiación es la de propiedades por donde pasará una futura ruta o autopista. Una característica primordial de la misma es la excepcionalidad, dado que se encuentran en juego derechos de raigambre constitucional¹⁸ e intereses contradictorios entre los particulares y el

¹⁸ Los derechos relacionados con la propiedad están garantizados por los Artículos N° 14 (derecho a la propiedad) y el N° 17 (derecho de inviolabilidad de la propiedad) de la Consti-

Estado sobre la utilidad del bien en cuestión. Justamente por esto último es que los actos de expropiación se realizan de manera excepcional en el tiempo y por razones que involucran la utilidad pública. Los niveles de gobierno autorizados para realizar expropiaciones son el nacional y el provincial, dependiendo de la jurisdicción del territorio donde se realiza la expropiación.¹⁹

La expropiación puede ser temporaria o definitiva. La temporaria se aprueba por 2 años, ya sea a título gratuito u oneroso. Luego de ese periodo el juez de la quiebra puede decidir liquidar la empresa, en cuyo caso la misma sale a remate y los trabajadores que estuvieron hasta ese momento explotándola pueden ser uno de los posibles compradores. Otra situación que puede darse es que se pida una prórroga de la expropiación por 3 años más, para lo cual debe sancionarse una nueva ley. Así, el total de años que puede durar una expropiación temporaria es de 5 años. Luego de ese periodo siguen existiendo las mismas posibilidades que cuando se vence el primer periodo de la expropiación. La conclusión ideal de este proceso sería que los trabajadores que recuperaron la empresa pudieran juntar los fondos para comprar la empresa durante el periodo que están a cargo de la explotación de la empresa, pero veremos más adelante que no siempre se logra este objetivo.

La figura de la expropiación definitiva recientemente ha sido aplicada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA),²⁰ gracias a la promoción y apoyo de la ley que consiguió uno de los movimientos que agrupan a las empresas recuperadas. Esta figura contiene los mismos elementos esenciales que la expropiación temporaria, con el adicional que en este caso el gobierno municipal realiza la expropiación de manera definitiva. Veamos qué implica esto.

El GCBA cede a título oneroso, es decir contra el pago de lo desembolsado por el gobierno inmuebles ya expropiados, como así también otros bienes muebles y útiles y bienes intangibles que pertenecieran a la empresa fallida. O sea que el GCBA los compra a la quiebra para cederlos a cada una de las ERs y les da la posibilidad de devolver el dinero como si les hubieran otorgado un crédito blando a los trabajadores de la ER. El valor de la ER es decidido por el Banco Ciudad, dependiente del gobierno municipal y esa tasación constituirá el mon-

tución Nacional Argentina en vigencia desde 1994. Asimismo el derecho del gobierno de expropiar para utilidad pública está contemplado también en el Artículo N° 17 de la Carta Magna.

¹⁹ El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se asimilaría a un gobierno provincial por el tipo de jurisdicción que ejerce sobre la ciudad.

²⁰ La expropiación definitiva de 11 empresas recuperadas localizadas en la Ciudad de Buenos Aires fue aprobada el 18 de noviembre de 2004.

to del préstamo y por lo tanto el monto a devolver por la empresa recuperada. Las condiciones del préstamo son ventajosas para un sector que de otra manera no hubiera tenido la oportunidad de adquirir sus instalaciones. Cabe aclarar que esta figura legal de la expropiación definitiva hasta ahora sólo se conoce y se ha aplicado en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. Esto establece claras diferencias geográficas con las empresas recuperadas que se encuentran en la RMBA²¹ o en el interior del país ya que los respectivos gobiernos no han ideado un instrumento similar.

3.1.2 La situación legal de las cooperativas de trabajo

La situación de las cooperativas de trabajo es totalmente distinta. Desde su conformación tienen una identidad cooperativista definida y una legislación que las regula.²² Estas se conforman a partir de un grupo de personas que deciden encarar una actividad en conjunto bajo una forma diferente a las de las sociedades comerciales. El conformarse como cooperativa le imprime al desarrollo de la actividad un carácter diferente basado en los principios esenciales de la solidaridad y la no búsqueda de la maximización del lucro económico.

Las cooperativas se definen, según la Alianza Cooperativa Internacional,²³ como una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática. Las cooperativas están basadas en los valores de la *autoayuda, auto responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad*. En la tradición de sus fundadores, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social.

Estas funcionan bajo ciertos principios, los principios cooperativos, que marcan ciertas pautas que hacen al comportamiento de una empresa cooperativa. Los mismos son:

1. adhesión voluntaria y abierta,
2. gestión democrática por parte de los socios,

²¹ RMBA es la Región Metropolitana de Buenos Aires que abarca al distrito de la Ciudad de autónoma de Buenos Aires y 41 partidos del conurbano bonaerense que pertenecen administrativamente a la provincia de Buenos Aires.

²² La Ley de Cooperativas es la N° 20.337

²³ La Declaración sobre la Identidad Cooperativa, Alianza Cooperativa Internacional: www.ica.coop.

3. participación económica de los socios,
4. autonomía e independencia,
5. educación, formación e información,
6. cooperación entre cooperativas,
7. interés por la comunidad.

Aunque las empresas recuperadas terminan conformándose como cooperativas, más específicamente como cooperativas de trabajo, el origen de la forma cooperativa claramente no es el mismo, para las ERs el tomar esta forma es una cuestión de mera necesidad²⁴ mientras que para las cooperativas de trabajo la decisión de adoptar esa forma está relacionada con la adhesión a otros principios y valores.²⁵ Aún así esto no implica que los trabajadores de las ERs no se sientan identificados con los valores y principios cooperativos, sino que por el contrario en general adhieren a los mismos, con el objetivo de encarar una nueva forma de producir. Sin embargo la evidencia empírica muestra que han adoptado una forma aún más horizontal y con mayor participación de los trabajadores / socios para la toma de decisiones que la que adoptan las cooperativas de trabajo tradicionales y que es la asamblea de asociados (sobre todo para decisiones fundamentales). Las cooperativas respetan mucho más las formas tradicionales de organización cooperativa: la cooperativa encabezada por un Consejo de Administración, elegido por los asociados y que los representa cada vez que se deba tomar una decisión para la cooperativa. Es decir que actúan con una democracia más representativa, mientras que las ERs actúan con una democracia más directa.

Otra diferencia que se verifica entre ambas es el tema de la retribución al trabajo (formalmente no es un salario sino que es un retiro a cuenta de futuros excedentes) mientras en las CTs existe diferenciación salarial entre quienes desempeñan distintos tipos de tareas: de producción, administrativas y de gestión (Consejo de Administración) en la mayoría ERs, según Fajn (2003) un 69,1%, está diferenciación no existe y cuando se da es por decisión tomada en asamblea y tratan de reducir al mínimo la diferencia entre escalas salariales (Fajn y Rebón, 2005).

Otra diferencia esencial se basa en los derechos de propiedad: las cooperativas de trabajo son propiedad de cada uno de los asociados, que para

²⁴ Esta previsto en la LCQ que los trabajadores que quieran optar por la continuidad de la producción de la empresa una vez iniciado el proceso de quiebra deban constituirse como una cooperativa de trabajo.

²⁵ A pesar de que las cooperativas de trabajo surgidas del cooperativismo adopten esta forma

constituir la cooperativa debieron integrar cuotas sociales (que representan lo que en una empresa capitalista son las acciones) que representan el capital de la cooperativa y como tal funciona y es reconocida en el mercado como una forma más, aunque distinta a la forma capitalista, de organizar la producción de bienes o servicios en la economía. De esta manera las cooperativas de trabajo cuentan desde un primer momento con una identidad cierta.

El contar con más claridad en relación con la forma jurídica y los derechos de propiedad debiera implicar, o al menos podemos suponerlo, que las cooperativas de trabajo poseen una ventaja por sobre las ERs a la hora de presentarse a la sociedad, esto incluye el tema del acceso al financiamiento. Las cooperativas de trabajo son, a diferencia de las ERs, organizaciones que cuentan con una situación más clara en relación a los derechos de propiedad de los bienes de capital y trabajo. Además muchas de estas cooperativas cuentan con una historia y una trayectoria que han sostenido a lo largo de los años, lo que les otorga un determinado grado de confiabilidad frente a las trayectorias más fortuitas que les ha tocado vivir a las empresas recuperadas en los últimos años. El hecho de haber alcanzado cierta reputación en el mercado es una referencia muy importante a la hora de negociar con los proveedores y clientes diferentes formas de contratación y de pago.

4. La realidad de las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo. Los resultados del trabajo de campo realizado

4.1 Empresas recuperadas

A continuación se presentan los principales resultados del trabajo de campo realizado (ver Nota metodológica). El trabajo de campo fue realizado en base a entrevistas realizadas a ERs localizadas principalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se entrevistaron 33 ERs de un universo de 76 relevadas. El universo está conformado a partir de un trabajo de relevamiento de las empresas recuperadas existentes en el territorio de la República Argentina. Cabe aclarar que no existe un registro único de las ERs de la Argentina en la actualidad y que el número total de las mismas difiere según los autores (Fajn, 2003; UBA, 2002; GCBA, 2003) y según los criterios que tomen en cuenta, como por ejemplo si están en proceso de lucha, si ya han adoptado una forma jurídica y si han comenzado a producir, entre otros.

Aquí se adopta el término de empresas recuperadas para aquellas cooperativas de trabajo que están conformadas a partir de la iniciativa de un grupo de trabajadores que pertenecieron a una empresa que atravesó por un concurso preventivo o un proceso de quiebra, el cual puede incluir un periodo donde la producción estuvo detenida o no y que luego fueron reabiertas por éstos con el objetivo de preservar las fuentes de trabajo. Cabe destacar que los trabajadores de las ERs se hacen cargo no sólo de la fase productiva sino también de las tareas administrativas, de gestión, de comercialización y ventas de la empresa una vez recuperada y puesta a producir. Se diferencian de las cooperativas de trabajo en su origen, estas últimas surgen desde el movimiento cooperativo sin haber sido empresas que han pasado por un proceso de concurso preventivo/quiebra y posterior recuperación. Vale aclarar que estos conceptos surgen no sólo de una perspectiva teórica sino que emergen que un proceso de ida y vuelta entre lo teórico y lo verificado en el trabajo campo de la presente de investigación.

El universo relevado está conformado tanto por empresas recuperadas que se encuentran en proceso de ocupación y resistencia, luchando por obtener la legalidad suficiente como para retomar la producción y por empresas recuperadas que ya se encuentran produciendo, con mayor o menor antigüedad. El hecho de que cada día se sumen más trabajadores a recuperar empresas demuestra que estamos ante la presencia de un fenómeno dinámico y que sigue creciendo.²⁶

Cuadro 2: Distribución geográfica de las empresas recuperadas

	Capital Federal	Buenos Aires	Córdoba	Corrientes	Santa Fe	Río Negro	TOTAL
ERs Relevadas	26	42	3	2	2	1	76
ERs Entrevistadas	18	14	0	0	1	0	33

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

El Cuadro 2 expone la distribución geográfica de las empresas recuperadas en el territorio de la República Argentina. Se presentan tanto las empresas relevadas como las entrevistadas. Este cuadro nos muestra una alta concentración de las empresas recuperadas en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires (aquí se inclu-

²⁶ La cantidad de concursos preventivos y quiebras registradas en Argentina desde enero de 2000 hasta abril de 2005 es de 10.990, según información publicada por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación en su página web www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html, actualizado a junio de 2005.

yen tanto las de RMBA como las del interior de la provincia) lo que coincide con el patrón de desarrollo industrial que ha caracterizado a nuestro país durante las últimas décadas. Por esta razón es que las entrevistas y el análisis posterior se centraron sobre las ERs en estas localizaciones geográficas.

Si se tiene en cuenta el rubro de producción de las ERs entrevistadas (Cuadro 3), se observa que un 84% de las mismas se dedican a la producción de bienes (textil, editorial o gráfica, alimenticias, metalúrgicas, químicas y otros rubros) mientras que sólo el 15% están dentro del sector servicios. En “otros rubros de producción” se incluyeron a las empresas recuperadas dedicadas a la producción de bienes y servicios que tienen escasa representación entre las que se entrevistaron, las actividades que desempeñan son: fabricación de muebles (1), maderera (1), elaboración óptica de automóviles (1), calera (1), cerámica para sanitarios (1) y cristalería artesanal (1).

Cuadro 3: Clasificación de las empresas recuperadas seleccionadas por rubro de producción

Rubro	Cantidad de ERs	Porcentaje
Textil	3	9
Editorial o Gráficas	6	18
Alimenticias	5	15
Metalúrgicas	5	15
Químicas	3	9
Servicios	5	15
Otros rubros de producción	6	18

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Cuadro 4: Distribución de las empresas recuperadas seleccionadas por cantidad de socios

Nº de Socios	Cantidad de CTs	Porcentaje
1 a 25	13	65,0
26 a 50	3	15,0
+ de 50	4	20,0

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

El cuadro anterior clasifica las ERs según la cantidad actual de socios que las integran. Cabe destacar que en todas ellas la cantidad

de trabajadores antes de la recuperación era mayor, aunque no llegaban a ser grandes empresas.²⁷ A partir de los dos últimos cuadros, se puede señalar que 28 del total de las ERs entrevistadas conformaban y conforman en la actualidad el segmento de “pequeñas y medianas empresas”.

4.2 De las cooperativas de trabajo

Como se dijo anteriormente las cooperativas de trabajo consideradas para el presente trabajo de campo son aquellas que se conformaron desde el movimiento cooperativo. El Cuadro 5 muestra la distribución geográfica de las cooperativas de trabajo, tanto de aquellas relevadas como de las entrevistadas.

Cuadro 5: Distribución geográfica de las cooperativas de trabajo

	Capital Federal	Buenos Aires	TOTAL
Cantidad de CTs Relevadas	160	13	173
Cantidad de CTs Entrevistadas	15	5	20

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

En relación a los rubros de producción de las CTs, el Cuadro 6 muestra un predominio entre las entrevistadas del rubro servicios. Entre los que se encuentran: servicios profesionales, educativos, relacionados con la salud, fletes y mudanzas, reparaciones y construcción. Mientras que los rubros productivos no resultan, entre las CTs entrevistadas, tan representativos como lo observado para las empresas recuperadas. La cantidad de editoriales o gráficas es menor que en el caso de las ERs pero para las CTs representa el segundo rubro más frecuente junto con las cooperativas de trabajo que se dedican a la producción.²⁸

²⁷ Los criterios que establecen la clasificación de la empresas en micro, pequeñas, medianas y grandes están regulados en la Ley N° 25.300, la Resolución N° 24/2001 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y la N° 675/2002 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía. Estos criterios se fijan por volumen de facturación y cantidad de trabajadores.

²⁸ Los rubros de producción encontrados para las cooperativas de trabajo son: confecciones en tela (1), fabricación y reparación de maquinaria (1) y elaboración de cristalería fina (1).

Cuadro 6: Clasificación de cooperativas entrevistadas por rubro de producción

Nº de Socios	Cantidad de ERs	Porcentaje
1 a 25	19	57,6
26 a 50	9	27,3
+ de 50	5	15,2

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

El Cuadro 7 muestra a continuación la distribución por socios de las CTs entrevistadas, el cual muestra una situación similar a la que se presenta con las empresas recuperadas. Al igual que para las ERs se observa que la mayoría del total de las CTs entrevistadas (13 casos de 20) tiene entre 1 y 25 socios, siendo poco frecuente que se presenten casos con más de 25 socios (sólo 4 casos de 20).

Cuadro 7: Distribución de las cooperativas de trabajo entrevistadas por socios

Rubro	Cantidad de CTs	Porcentaje
Editorial o Gráficas	3	15,0
Artesanías	1	5,0
Servicios	13	65,0
Producción	3	15,0
TOTALES	20	100

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

5. Fuentes de financiamiento de las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo

Toda empresa que desarrolla actividades productivas necesita de fondos para comenzar, desarrollar y, eventualmente, ampliar su capacidad productiva. Las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo no escapan a esta realidad. El objetivo de este apartado es relevar las fuentes de financiamiento que se encontraron durante la realización del trabajo de campo.

Las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo tienen diferentes trayectorias históricas de vida empresarial y por este motivo podemos suponer que las necesidades de financiamiento van a ser diferentes ya que se encontrarían en distintos momentos de su ciclo organizacional. Mientras que en el caso de las CTs el ciclo no se vio interrumpido en ningún momento, en las ERs sí. Es por esto que la recuperación de la empresa en manos de sus trabajadores propone un nuevo ciclo orga-

nizacional en la vida productiva de la misma (Fajn, 2004 y Fajn y Rebón, 2005). Es esta refundación de la empresa recuperada la que propone nuevos desafíos tanto en el ámbito de la gestión, producción y organización interna, con el objetivo de mantener las fuentes de trabajo y generar una empresa sustentable económica, financiera y socialmente.

En líneas generales el proceso de una empresa recuperada se puede delinear de la siguiente manera:

1. Quiebra o Concurso preventivo de la empresa fallida: esta es la instancia que moviliza en primer lugar a los trabajadores de la empresa.
2. Inicio del proceso de recuperación: es la instancia de lucha, resistencia, ocupación de la fábrica la cual ha sido abandonada por el capitalista. La toma de las instalaciones se realizan con el objetivo principal de preservar la integridad e las instalaciones y de las maquinarias evitando posibles destrucciones o traslado de las mismas fuera del ámbito fabril. Generalmente en esta instancia la producción se para ya que el énfasis esta puesto en la lucha.
3. Control de la empresa recuperada: esta parte del proceso implica asumir el control de la empresa por parte de los trabajadores, conformar la cooperativa de trabajo para poder lograr acuerdos legales pos de brindar un grado de legalidad al proceso de recuperación para retomar la producción. Muchas empresas recuperadas comienzan a producir una vez lograda la cobertura legal necesaria.
4. Expropiación: esta es una instancia que implica hacer visible el fenómeno de recuperación de empresas para instalar en la agenda política y pública el tema en pos de lograr mayor certidumbre en relación a la propiedad de los medios de producción. Esta sería la etapa en la cual se consolida la propiedad privada colectiva de los medios de producción.

Durante este proceso global que implica la recuperación de una empresa y de sus puestos de trabajo van apareciendo distintos requerimientos de financiamiento. El trabajo de campo que se realizó indagó sobre todas las fuentes de financiamiento a las que recurren las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo y aunque el cuestionario inicial no contempló las distinción de diferentes fuentes de financiamiento según el momento del ciclo organizacional en este trabajo nos centramos en las fuentes de financiamiento que están asociadas a partir del inicio de lo que Fajn y Rebón²⁹ llaman el inicio de un *nuevo ciclo organizacional* para

²⁹ Fajn, 2003 y 2004 y Fajn y Rebón, 2005.

el caso de las empresas recuperadas ya que nos interesaba indagar específicamente las formas de financiamiento a la que éstas recurren para la puesta en marcha y continuidad de la producción. Como las cooperativas de trabajo que se entrevistaron están produciendo se puede realizar una comparación de entre ambos tipos de organizaciones. Aún así hay que tener en cuenta que la trayectoria transitada por las CTs no es la misma que la de la ERs.

Para llevar adelante este análisis vamos a utilizar el concepto de *fuentes de financiamiento* el que surge con el propósito de englobar todas aquellas formas a las que las ERs y CTs recurren para obtener fondos: créditos, subsidios, créditos comerciales, descubiertos en cuenta bancaria, descuento de cheques, ahorro, entre otros.³⁰ Las fuentes de financiamiento que se observan, a partir de las entrevistas realizadas, en estos dos tipos de empresas son en algunos casos similares a los que acceden las sociedades comerciales y otras son diferentes, sobre todo en el caso de las ERs que por su situación particular deben buscar otros caminos para lograr algún tipo de financiamiento. Esta dificultad se da sobre todo con los proveedores de insumos de la empresa ya que salen de una mala experiencia con la administración anterior y por lo tanto a la nueva ER le cuesta reconstruir su reputación como buen cliente y pagador pagador (Fajn y Rebón, 2005). Lo mismo sucede con los clientes, la ER debe volver a demostrar la capacidad de producir productos de calidad, a un precio conveniente, cumpliendo los plazos de entrega previstos y estándares de calidad.

Dentro de la categoría de *fuentes de financiamiento* se hace a la vez una separación entre *fuerza principal* y *fuerza secundaria* de financiamiento. La distinción se realiza sobre la base del monto otorgado. Por ejemplo, las 4 empresas recuperadas que han recibido créditos también han recibido subsidios, pero el monto de los créditos es en cada uno de los casos mayor que el de los subsidios, por eso se los considera como “fuente principal de financiamiento”.³¹ A continuación se presenta el Cuadro 8 con las respuestas acerca de las fuentes de financiamiento de las empresas recuperadas entrevistadas.

³⁰Las distintas fuentes de financiamiento surgen a partir del análisis de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo y a partir del marco conceptual que fue previamente explicado.

³¹ A excepción de la Cooperativa Vitrofin que recientemente recibió un subsidio del mismo programa que le otorgó el crédito por el mismo monto que el crédito, pero para otro fin: la compra de un nuevo bien de capital para la cooperativa.

Cuadro 8: Fuentes de financiamiento de ERs entrevistadas

Fuentes de Financiamiento	Fuente Principal	%	Fuente Secundaria
Subsidios	20	60,6%	4
Créditos	4	12,1%	1
Proveedores	3	9,1%	10
Ayuda de otras ERs	5	15,2%	5
Descuento de Cheques Descubierto Cta. Cte.	—	0,0%	7
Otros	—	0,0%	2
Ninguna	1	3,0%	—

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Como se observa, la mayoría (veinte de treinta y tres) de las ERs entrevistadas han obtenido alguna vez subsidios. Los subsidios son erogaciones de dinero que puede realizar alguna esfera u organismo público, para ser utilizado por la ER. Los subsidios tienen la característica que son a título gratuito, es decir que no necesitan ser devueltos. Muchas de las empresas recuperadas localizadas en la Ciudad de Buenos Aires han obtenido subsidios, ya que el gobierno de esta ciudad, a través de distintos programas, ha brindado apoyo económico a las mismas. También se encuentran subsidios otorgados por la Cámara de Diputados y el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Trabajo de la Nación y el Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social³² de la Nación.³³ Los montos de los subsidios son variables y no existe, al menos a priori, un criterio claro de decisión en cuanto al monto a otorgar. Sí se observa más concordancia cuando se trata del destino de los fondos: capital de trabajo, reparación de edificios y maquinarias, dos cuestiones claves para las ERs a la hora de comenzar a producir nuevamente.

Los casos de empresas recuperadas que han obtenido créditos se observan con una frecuencia menor a la de los subsidios, apenas 4 del total de las 33 entrevistadas, lo que representa un 12,1% de las ERs entrevistadas. Aquellas que han obtenido financiamiento a través de créditos son:

- Cooperativa Obrera Gráfica Campichuelo (COGCAL)
- Cooperativa de trabajo cristalería Vitrofin
- Cooperativa de trabajo Lácteos Monte Castro
- Cooperativa de trabajo Evaquil

³² La Cooperativa Vitrofin fue financiada por el Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social a través del Municipio de Cañada de Gomez.

³³ En el Cuadro 12 se puede ver la cantidad de subsidios otorgados por cada organismo.

Los organismos que les han otorgado crédito a estas cooperativas son, respectivamente: Banco de la Nación Argentina, Programa Redes en el marco de Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Banco Ciudad y Banco Credicoop (estos dos bancos otorgaron sendos créditos a la Cooperativa Lácteos Monte Castro) y por último el Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos (FoMicro) del Banco de la Nación Argentina. Los montos van desde los \$6.000 hasta los \$75.000 y el destino de estos fondos varía, apareciendo la compra de inmuebles y de maquinaria y bienes de capital, tal como se explica más adelante para cada caso en particular. Estos cuatro casos son interesantes de estudiar en mayor profundidad, ya que no se observa ningún patrón, en cuanto a los créditos, relacionado con el rubro de producción o la localización geográfica de estas empresas recuperadas.

El resto las fuentes de financiamiento (principal) que observamos en las entrevistas representan 8 casos, que se distribuyen entre crédito de proveedores y ayuda de otras empresas recuperadas. Las ERs que cuentan con crédito a proveedores y ayuda de otras ERs como su fuente principal de financiamiento no han tenido acceso a ninguna de las otras fuentes anteriormente mencionadas.

La ayuda de las otras ERs³⁴ es una fuente de financiamiento que se ve con cierta frecuencia tanto como fuente principal como fuente secundaria. Para los casos en que se ve como fuente principal se trata de montos relevantes, algunos igualan los montos de algunos subsidios, pero se diferencian de estos últimos por 2 razones. La primera tiene que ver con la motivación de la ayuda: el motivo principal que lleva a una ER a prestar dinero a otra que se está recuperando es la solidaridad con la situación y como forma de manifestar el apoyo hacia la ER que está comenzando con su producción nuevamente. De esta manera las ERs van creando lazos de solidaridad y de confianza y forjando una identidad como grupo que se distingue de otras empresas que pasan por la misma situación. Se trata de una forma de ayuda concreta y visible que puede darse a través de recursos monetarios o de derivación de trabajo excedente (esto se verifica especialmente en el caso de las empresas recuperadas del rubro

³⁴ La evidencia empírica en otros trabajos de investigación muestra la presencia de una variedad de actores sociales que sobre todo en los momentos iniciales del proceso de recuperación brindan ayuda a las empresas recuperadas. Esta asistencia es mayormente una ayuda social - moral que acompaña y asesora en la lucha por la recuperación de los puestos de trabajo, aunque a veces puede tomar la forma de recursos monetarios. Adicionalmente la interacción con estos actores sociales va acompañando el proceso de formación de una identidad propia de las ERs como movimiento social. (Fajn, 2003; UBA, 2002; Rebón, 2005)

gráfico). Mientras que el criterio para la asignación de un subsidio no es la solidaridad sino que se encuentra inscripto en una estrategia de política económica o como otra forma de ejecutar políticas sociales. Más allá de que la motivación sea diferente el objetivo es coincidente: financiar la recuperación y manutención del empleo en estas empresas.

La segunda razón por la que se diferencian es que las ayudas entre ERs generalmente se devuelven, sin interés, ni plazo de devolución, ni un cronograma de pagos preestablecido. En cambio el subsidio no se devuelve, aunque puede existir algún tipo de seguimiento de su uso de parte el organismo que lo otorgó. Según lo manifestado en las entrevistas por las empresas recuperadas que recibieron subsidios y ayuda de otras ERs en algunos casos se verifica una diferencia temporal entre ambas fuentes de financiamiento. La ayuda de otras ERs puede haberse recibido en los momentos iniciales de la toma del control de la empresa y también una vez retomada la producción.

Como se explicó anteriormente, para los casos en que las ayudas evidencian un monto relativamente alto (en general los montos superan los \$10.000) similar a los de los subsidios, los destinos de los fondos son idénticos a los de los primeros: capital de trabajo (para no depender exclusivamente del trabajo *a fazón*),³⁵ reparación de maquinarias, puesta a punto de las instalaciones. Cuando la ayuda de las ERs se concreta en montos menores, el destino está más relacionado con cuestiones como reconectar servicios públicos cortados a la empresa en quiebra por falta de pago, pagar un adelanto para un alquiler, entre otros.

El tema de las fuentes de financiamiento en las CTs es un tema delicado y los resultados que arrojaron las entrevistas no se acercan a lo que se hubiera esperado. Dado que las cooperativas de trabajo cuentan un esquema jurídico-legal con mayor certidumbre que con el cuentan las empresas recuperadas, la lógica decía que deberían tener mayor acceso al financiamiento formal.

Los resultados de las entrevistas muestran que en solamente dos casos (Cooperativa de trabajo textil CONTEX y la Cooperativa de trabajo Decor Service) se registraron créditos, en el primer caso otorgado por un organismo provincial de cooperativismo, el IPAC y la una Asociación de la ciudad de Las Flores, y en el segundo, se trata de crédito otorgado por un particular. Lo interesante es que ambos créditos se utilizaron para la compra de instalaciones y capital de trabajo.

³⁵ Esta forma de trabajo implica que la empresa recuperada sólo aporta la mano de obra en el servicio productivo ya que un tercero le encarga determinada producción y le provee de las materias primas y le impone la forma de elaboración y tiempos de producción.

Por otro lado con relación a la presencia de subsidios se verifica en solamente tres cooperativas de trabajo: Cooperativa Trabajadores Unidos por la Construcción, Manos del Delta y Cooperativa de trabajo El Profesional, las dos primeras localizadas en la provincia de Buenos Aires y la tercera localizada en la Ciudad de Buenos Aires. Esto demuestra que las cooperativas de trabajo entrevistadas cuentan con poco o casi nada de apoyo económico-financiero de parte de los diferentes niveles de gobierno como así también de los organismos específicos del cooperativismo.

Cuadro 9: Fuentes de financiamiento de las cooperativas de trabajo entrevistadas

Fuentes de Financiamiento CTs	Principal	%	Secundaria
Subsidios	3	15,0	—
Créditos	2	10,0	—
Proveedores	3	15,0	3
Ninguno	12	60,0	—
Descuento de Cheques o Descubierto en Cta. Cte.	0	0,0	—

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

El rango del monto de los subsidios que se han entregado tanto a empresas recuperadas como a cooperativas de trabajo, se presenta a continuación:

Cuadro 10: Distribución de monto de subsidios entregados a las ERs y CTs entrevistadas

Rango Montos	Cantidad de ERs	% del Total	Promedio	Cantidad de CTs	% del Total	Promedio
\$1 - \$10.000	8	24,2	24,2	4	66,7	20,0
\$11.000 - \$20.000	7	21,2	21,2	2	33,3	10,0
\$21.000 - \$40.000	8	24,2	24,2	0	0	0,0
\$40.000 - \$60.000	7	21,2	21,2	0	0	0,0
\$61.000 - \$80.000	3	9,1	9,1	0	0	0,0
TOTAL	33	100	100	6	100%	30

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Con relación al acceso a subsidios por parte de empresas recuperadas y cooperativas de trabajo se puede observar (Cuadro 10) que la cantidad de subsidios entregados a ERs es considerablemente mayor (33) a la cantidad entregada a las CTs (6). En segundo término, el número de subsidios para el caso de las ERs y de las CTs es mayor al número de ERs

y CTs subsidiadas que se muestran en los Cuadros 8 y 9, respectivamente. Esto se debe a que hay casos de empresas recuperadas y cooperativas de trabajo que han recibido más de un subsidio.³⁶ Si observamos las cantidades promedio de los subsidios que ambas, empresas recuperadas y cooperativas de trabajo entrevistadas, recibieron la situación que veríamos sería: en promedio, todas las ERs entrevistadas recibió un subsidio y que en promedio un 30% de las CTs también.

En relación a los montos podemos ver que para el caso de las CTs un 67% (un 67% del 30% de la muestra) del total de los subsidios entregados se encuentran dentro del rango de \$1 a \$10.000 mientras que para el mismo rango encontramos un 24% de los subsidios entregados a las empresas recuperadas. Un 33% de los subsidios entregados a las CTs se encuentran dentro del rango de \$11.000 a \$20.000, para el mismo rango se observa un 21% de subsidios entregados a ERs. Para los demás rangos se puede apreciar que se da una situación peculiar: las CTs no recibieron subsidios por montos mayores a \$20.000, las ERs sí y la frecuencia con la que se observan solamente cae a partir de los \$60.000. Esto refleja la diversidad de montos que se han entregado a las ERs en concepto de subsidios, lo que se relaciona con la existencia de criterios heterogéneos de decisión en cuanto a los montos y frecuencia de asignación de los mismos. Esta diversidad puede atribuirse a la amplitud que el fenómeno de la recuperación de empresas ha tenido, ya que el mismo abarca a empresas productoras de bienes y de servicios y en una variedad de rubros productivos, cada uno de los cuales cuenta con especificidades propias que hacen que los montos para financiarse sean también variados.

A partir de las observaciones anteriores se puede apreciar que el monto promedio de subsidios que se han otorgado a las ERs relevadas es mayor que el mismo monto entregado a las CTs relevadas, siendo los mismos \$30.240 y \$6.067, respectivamente (Cuadro 11). Además debemos tener en cuenta que varias ERs al momento de la entrevista manifestaron estar tramitando subsidios y que dado que no se tiene la certeza si los han obtenido o no y el desconocimiento del monto que estaban pidiendo, éstos no pudieron incluirse en el cuadro anterior. Sin embargo esta situación no se registró en el caso de las cooperativas de trabajo. Esto nos hace suponer que el monto total y promedio de subsidios

³⁶ Las empresas recuperadas son: Cooperativa de trabajo La Nueva Esperanza Ltda., Cooperativa de trabajo Vieytes Ltda., Cooperativa de trabajo Chilavert Artes Gráficas Ltda., Cooperativa de trabajo cristalería Vitrofin Ltda., Cooperativa de trabajo Olavarría Ltda. y Artes Gráficas El Sol cooperativa de trabajo Ltda. Las cooperativas de trabajo son: Cooperativa de trabajadores unidos por la construcción Ltda., Manos del Delta cooperativa de artesanos isleños y Cooperativa de trabajo El Profesional Ltda.

que las empresas recuperadas han recibido puede ser todavía mayor al que se tiene relevado.

Cuadro 11: Cálculo de la media y mediana* para los subsidios otorgados a ERs y CTs entrevistadas

	Subsidios otorgados a ERs	Subsidios otorgados a CTs
Mediana (en \$)	25.000	2.000
Media (en \$)	30.240	6.067

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

*Nota: *: La media y la mediana son dos medidas estadísticas de tendencia central. Ambas medidas nos indican la tendencia que tienen los datos de agruparse en torno de distintos valores. La media se calcula como el promedio aritmético de los montos de los subsidios. La mediana es el valor para el cual la distribución de probabilidad se divide en dos partes iguales.*

Adicionalmente podemos apreciar que el monto promedio de los subsidios, dado por la media, es mayor para las empresas recuperadas. El monto promedio de los subsidios otorgados a cooperativas de trabajo representa aproximadamente un 20% del monto promedio de los subsidios otorgados a las empresas recuperadas (Cuadro 11).

El monto total de los subsidios otorgados a las empresas recuperadas entrevistadas es apreciablemente mayor al que se le otorgó a las cooperativas de trabajo. Dado que el monto representa un importe cercano al millón de pesos, a continuación se presenta un cuadro mostrando la distribución de los subsidios otorgados a ERs por organismo y monto total.

Cuadro 12: Distribución de subsidios otorgados a ERs entrevistadas por organismo y montos

Organismo	Cantidad de Subsidios	Monto Total	Monto Promedio	%
G.C.B.A.	20	\$ 687.433	\$ 34.372	60,6
Ministerio de Trabajo de la Nación	6	\$ 136.000	\$ 22.667	18,2
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Plan Redes	3	\$ 107.500	\$ 35.833	9,1
Ministerio de Producción de la Prov. de Bs. As.	1	\$ 15.000	\$ 15.000	3,0
Cámara de Diputados de la Prov. de Bs. As.	1	\$ 10.000	\$ 10.000	3,0
Otros	2	\$ 42.000	\$ 21.000	6,1

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Se puede observar una concentración, tanto en monto como en cantidad, de subsidios entregados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La mayoría de estos subsidios se entregaron entre el 2002 y el 2004 a través de la Dirección de Industria de la Subsecretaría de Producción

del GCBA y la Corporación del Sur, en un solo caso. Los subsidios que con más frecuencia aparecen otorgados por este gobierno son los correspondientes al “Concurso Pymes 2003 y 2004” que fueron ambos organizados por la Dirección de Industria. La participación en estos concursos estuvo solamente abierta a pymes (categoría dentro de la cual entran las ERs) con domicilio fiscal y desarrollo de actividades productivas dentro de la ciudad de Buenos Aires. Esta exigencia particular del GCBA introduce un elemento que marca una desigualdad respecto de las ERs del GBA, como del interior del país, ya que éstas sólo cuentan con posibilidades de acceder a programas o concursos de fondos públicos de organismos provinciales o nacionales, dentro de los cuales la competencia por los fondos es mayor y por ende la posibilidad de acceder al subsidio menor.

Además se detectaron históricamente dos programas nacionales y dos de la Provincia de Buenos Aires que otorgan subsidios a las empresas recuperadas (Cuadro 12). Cabe aclarar que dichos programas no están únicamente dirigidos a empresas recuperadas sino que tienen un alcance mayor en cuanto beneficiarios, con lo cual la competencia por los fondos es mayor aún.

La diferencia en cuanto al monto promedio otorgado por los distintos organismos no es tan significativa como la que se aprecia con relación a los montos totales. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación³⁷ es el organismo que muestra el mayor monto promedio, a pesar de que la cantidad de subsidios otorgados y el monto total son considerablemente menores que los que concedió el GCBA. El GCBA es el organismo público con mayor peso relativo en la entrega de subsidios con una participación el orden del 60% del total de los subsidios relevados en las entrevistas realizadas. Le siguen el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social, con un 18 y un 9 por ciento, respectivamente. Estos datos evidencian, especialmente la mayor presencia relativa en cantidad de subsidios otorgados, que el GCBA está poniendo especial énfasis político y económico en apoyar al sector de empresas recuperadas.

Para el caso de las CTs entrevistadas, la distribución por organismo y montos de los subsidios otorgados, los datos exhiben una situación diametralmente diferente a la que se presentó para las empresas recuperadas (Cuadro 13). Los organismos que han otorgado subsidios a las CTs son menos que los que dieron subsidios a ERs y los montos también son menores, situación ésta que anteriormente habíamos señalado (Cuadro

³⁷ Según las entrevistas realizadas el Ministerio de Desarrollo Social ha otorgado subsidios a través de Plan Redes.

10). Los subsidios que otorgaron los organismos públicos de la Provincia de Buenos Aires estuvieron ambos dirigidos a la misma cooperativa.³⁸ Los que dio el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fueron tres hacia una cooperativa y el restante hacia otra. Dos de estos cuatro subsidios se otorgaron específicamente para que la cooperativa recientemente conformada tuviera la posibilidad de capacitarse,³⁹ mientras que los otros dos estuvieron enmarcados en el Plan Nacional Manos a la Obra que lleva adelante dicho Ministerio.

Cuadro 13: Distribución de subsidios otorgados a CTs entrevistadas por organismo y montos

Organismo	Cantidad de Subsidios	Monto Total	Monto Promedio	%
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	4	\$ 19.400	\$ 4.850	66,7%
Ministerio de Desarrollo Social de la Prov de Bs. As.	1	\$ 11.000	\$ 11.000	16,7%
Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC)	1	\$ 8.000	\$ 8.000	16,7%

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Otro aspecto que es importante de analizar es el destino de los fondos otorgados como subsidios a las empresas recuperadas y a las cooperativas de trabajo. Algunos de los destinos que más se repiten son:

1. Clasificación del uso de los subsidios otorgados a las ERs entrevistadas
 - Capital de trabajo: adquisición para reanudar o ampliar la producción, necesidad de cubrir mayores volúmenes de producción, dejar de trabajar “a fazón”.
 - Reparación de maquinarias y edificios para recomenzar la producción o habilitar espacios cerrados de las fábricas para incorporar los a la producción
 - Capacitación en aspectos administrativos de la fábrica y capacitación cooperativa
 - Implementación de nuevas líneas de producción, mejoramiento de las líneas de producción ya existentes
 - Comercialización, aumentar la presencia de la marca propia en el mercado, recuperar antiguos clientes, mejoramiento de la imagen y publicidad
 - Regularización de situaciones impositivas para vender al público: pago de deudas, compra de controladores fiscales, entre otros.

³⁸ Manos del Delta cooperativa de artesanos isleños.

³⁹ Plan Nuevos Roles Laborales.

2. Clasificación del uso de los subsidios otorgados a las CTs entrevistadas
 - Capacitación cooperativa y en cuestiones administrativas
 - Capital de trabajo: compra de herramientas, adquisición de mercadería de los socios para su posterior venta y de materias primas.

Se advierte que el destino más generalizado de los fondos de subsidios es la ampliación o la renovación del capital del trabajo, tanto para el caso de las empresas recuperadas como para las cooperativas de trabajo, aunque ERs y CTs se encuentran en distintos momentos, para las cooperativas de trabajo implica ampliar el volumen de producción, para las empresas recuperadas financiar capital de trabajo les permite comenzar su actividad autónomamente para abandonar el trabajo para terceros y producir con la propia marca. Además las CTs entrevistadas que recibieron subsidios dedicaron esos fondos para la capacitación de sus socios, ya sea en los diversos oficios en lo que se desempeñan los socios o en capacitación cooperativa.

Para las empresas recuperadas resulta importante poder realizar grandes compras de insumos con los subsidios ya que por un lado consiguen mejores condiciones de parte de los proveedores y por otro lado el hecho de contar con un stock considerable de materias primas les permite comenzar a reducir el trabajo “a la fazón” y comenzar a comercializar productos con la marca propia.

Como mostramos anteriormente en los Cuadros 8 y 9 existe una diversidad de fuentes de financiamiento a las cuales están recurriendo tanto las empresas recuperadas como las cooperativas. Previamente centramos nuestro análisis en los subsidios, por esto a continuación se explorarán distintos aspectos que presentan los créditos que han sido otorgados a ERs y a CTs.

El Cuadro 14 presenta el rango de los montos y la cantidad de créditos otorgados a empresas recuperadas y cooperativas de trabajo, según las entrevistas realizadas. Los créditos que fueron otorgados a las ERs representan un 12,1% de las empresas recuperadas entrevistadas,⁴⁰ mientras que los otorgados a las CTs representan un 10%.⁴¹ La diferencia cuantitativa entre la cantidad de créditos otorgados a unas y otras no es de

⁴⁰ Los créditos a las empresas recuperadas están distribuidos de la siguiente manera: la Cooperativa Obrera Gráfica Campichuelo, la Cooperativa de trabajo cristalería Vitrofin y la Cooperativa de trabajo Evaquil recibieron un crédito cada una. La Cooperativa de trabajo Lácteos Monte Castro recibió tres créditos en distintos momentos del tiempo.

⁴¹ Las cooperativas de trabajo que recibieron son dos: Cooperativa de trabajo Decor Service y la Cooperativa CONTEX, esta última obtuvo dos créditos.

la misma magnitud que la que observamos cuando analizamos el caso de los subsidios.

También se advierte una diferencia en cuanto al rango de los montos de los créditos otorgados: la mayor parte de los créditos hacia las ERs (un 83% de los créditos otorgados) no superan los \$40.000, los créditos hacia las CTs sólo están distribuidos entre 2 rangos que conjuntamente van de los 21.000 a los 60.000 pesos. Mientras que dentro de los créditos otorgados a las empresas recuperadas hay sólo un crédito que supere el valor de los otorgados a las cooperativas de trabajo que representa el 16,7% del total de los créditos otorgados.

El Cuadro 10 reflejaba que los subsidios recibidos por las cooperativas de trabajo eran, por el contrario los de los menores montos, mientras que los otorgados a las empresas recuperadas estaban más distribuidos en los diferentes rangos de montos de subsidios. Los Cuadros 14 y 15 nos muestran otra diferencia en este sentido y es que la distribución de los rangos está más concentrada en valores relativamente más bajos para las empresas recuperadas (el 83% de los créditos otorgados son de hasta \$40.000) y relativamente más altos para las cooperativas de trabajo (el 100% de los créditos otorgados van de los \$21.000 a los \$60.000). Esto nos estaría mostrando que el acceso a los subsidios no depende de cómo están establecidos los derechos de propiedad, ya que las empresas recuperadas, que son las que se encuentran en un estado de inferioridad en este aspecto respecto de las cooperativas, son las que más cantidad y mayor volumen de subsidios han recibido. Sino que la mayor cantidad de subsidios recibidos por parte de las ERs (sobre todo de las localizadas en la Ciudad de Buenos Aires) se condice con un contexto político favorable, dentro del cual el GCBA está poniendo especial énfasis en el financiamiento de estas empresas para que puedan preservar y ampliar sus plantas, mejorar la producción y potencialmente crear más fuentes de trabajo.

Cuadro 14: Distribución de monto de créditos otorgados a las ERs y CTs entrevistadas

Montos	Nº de Créditos ERs	%	Nº de Créditos CTs	%
\$1 - \$10.000	2	33,3	—	0,0
\$11.000 - \$20.000	1	16,7	—	0,0
\$21.000 - \$40.000	2	33,3	1	16,7
\$40.000 - \$60.000	—	0,0	2	33,3
\$61.000 o más	1	16,7	—	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Cuadro 15: Cálculo de la Media y la Mediana para los créditos a ERs y CTs entrevistadas

	Créditos ERs	Créditos CTs
Mediana (en \$)	18.500	50.000
Media (en \$)	27.667	46.667

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

A continuación en el Cuadro 16 se presentan los créditos que se han otorgado a las empresas recuperadas clasificados por el organismo que los otorgó y mostrando montos, plazos y tasa de interés pactada.

Cuadro 16: Distribución de los créditos otorgados a las ERs entrevistadas por organismo

Organismo	Cantidad de Créditos	Monto	Plazo	Tasa de interés	%
Banco de la Nación Argentina	1	\$ 25.000	6 meses	6 % anual	16,7
FoMicro	1	\$ 30.000	48 meses	7 % anual	16,7
Plan Redes - Mtrio de Desarrollo Social de la Nación	1	\$ 75.000	24 meses	6 % anual	16,7
Banco Ciudad / GCBA	2	\$ 12.000	20 meses	Tasa cero	33,3
Banco Credicoop	1	\$ 12.000	24 meses	8 % anual	16,7

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Observamos que la cantidad de créditos otorgados está distribuida entre diversos organismos, al contrario que en el caso de los subsidios, no se aprecia concentración alguna en un organismo específico. Las dos instituciones que tienen mayor cantidad de créditos otorgados son el Banco Ciudad de Buenos Aires y el Banco de la Nación Argentina, que suma el préstamo otorgado por \$ 25.000 y el del programa FoMicro que depende de él.⁴² El monto total de los préstamos otorgados a las empresas recuperadas es de \$ 154.000, cantidad considerablemente menor al que las empresas recuperadas accedieron por la vía del subsidio. En cambio si comparamos el monto promedio de los créditos con el monto promedio de los subsidios que las ERs recibieron, la diferencia es cercana a los \$2.500 a favor de estos últimos (Cuadros 11 y 15). Esto nos está dejando ver que los créditos, aunque aparecen con menor frecuencia que los subsidios en la muestra, evidencian montos promedios cercanos a los de los subsidios.

⁴² Se presentaron separadamente en los cuadros porque responden a distintas líneas crediticias.

Recuadro N° 1: Crédito de la Cooperativa de trabajo Cristalería Vitrofin Limitada - Provincia de Santa Fe

La Cooperativa de trabajo cristalería Vitrofin Limitada está conformada desde el año 1995. La misma se formó a partir de un grupo de trabajadores de la empresa Cristalería Vitrofin S.A. que cerró en enero del año 1995, debido a las adversas condiciones que se planteaban en el mercado con la entrada de productos de importación a precios mucho más bajos. Ante esa situación los empleados de la empresa decidieron conformar una cooperativa de trabajo con el objetivo primordial de mantener las fuentes de trabajo. La cooperativa se dedica a la producción artesanal de artículos de cristal soplado.

La idea de recuperarla empezó a tomar forma a finales del año 2001, cuando el actual presidente de la cooperativa comenzó con algunas gestiones encaminadas a ese objetivo. En el 2003 la justicia les otorgó la custodia del edificio a la cooperativa.

Gracias a los aportes de un grupo de particulares de la localidad la cooperativa logró comprar el inmueble en el remate. Para concretar este préstamo los particulares conformaron un fondo inversión que les prestó el dinero a la cooperativa. Es un fondo de inversión con características muy particulares ya que no hay plazo ni frecuencia de devolución estipulado, ya que a medida que la cooperativa puede y en función del excedente económico que obtiene le devuelve el dinero al fondo. La prioridad fue recuperar una la segunda fuente de trabajo de la localidad, por cantidad de socios que tiene en la actualidad.

A partir de la compra del edificio momento comenzaron a reacondicionar la fábrica con el objetivo comenzar a producir nuevamente. En marzo de 2004 lograron finalmente poner nuevamente en marcha la cristalería, en manos de la cooperativa que hoy cuenta con 65 asociados.

Sólo después de recuperar la fábrica lograron conseguir un financiamiento para con este propósito en mente llegaron hasta el Ministerio de Desarrollo Social a pedir ayuda financiera para poner la fábrica a punto, que fue canalizada a través de Plan Redes. Así se pudo otorgar a la cooperativa un crédito a través del Municipio de Cañada de Gomez, un crédito de este Plan, para capital de trabajo y compra de herramientas. Las características de este financiamiento son:

- Monto: \$75.000
- Tasa de interés del 6% anual
- Plazo de devolución: 2 años con 6 meses de gracia de pago del capital.

Además de este financiamiento han recibido subsidios: en primer lugar uno del Ministerio de Trabajo de la Nación que les otorgó \$150 por mes por trabajo durante 6 meses partir de junio de 2004. Otro subsidio que recibieron más reciente, uno del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por \$75.000 para adquirir un horno de fusión lo que les permitirá ampliar su producción.

El volumen de créditos que recibieron las cooperativas es cercano a los \$ 140.000, este valor es aproximado ya que uno de los créditos otorgado a una de las CTs se dio por la mitad de un inmueble unos años atrás (Cuadro 17). El monto promedio de los créditos que recibieron las CTs es mayor que el monto promedio de los subsidios (Cuadros 11 y 15), situación que se puede explicar por el destino de los fondos, estos créditos se usaron para la adquisición de los inmuebles de las respectivas cooperativas. Por otro lado podemos apreciar que la diferencia entre los montos promedios de los créditos otorgados a ERs y a CTs no es la misma que observamos con anterioridad para el caso de los subsidios. La disparidad se da a favor de las CTs, que muestran un mayor monto promedio de créditos que las ERs (Cuadro 15) y la diferencia entre ambos promedios es sensiblemente menor. Esto podría estar denotando que el acceso a los subsidios es más dificultoso para las CTs que para las ERs mientras que el acceso al crédito parecería encontrarlas en una situación casi de igualdad, ya que a pesar de que los montos denotan menores divergencias, mientras las ERs que recibieron créditos representan un 12,1% de la muestra, las CTs que se financiaron de la misma manera son el 10% del total de las cooperativas de trabajo entrevistadas.

Recuadro N° 2: Cooperativa de trabajo Obrera Grafica Campichuelo Limitada

La cooperativa surge a partir de la privatización de la impresión del boletín oficial de Republica Argentina, en Noviembre de 1992.

Se trata de un caso atípico de recuperación de las fuentes de trabajadores por parte de los mismos trabajadores porque no medió una situación de quiebra de la empresa anterior. Situación que favoreció el tema de la propiedad del edificio donde funcionan, ya que fue cedido por el Estado.

La cooperativa se dedica al rubro gráfico, específicamente a la impresión de formularios de automotores y folletería varia. Aunque la condición de haber sido una empresa estatal le impide realizar ciertos tipos de trabajo con dependencias estatales.

Esta empresa recuperada obtuvo un crédito del Banco Nación, a través de una línea para pequeñas y medianas empresas. Las condiciones de este crédito son:

- Monto: \$25.000
 - Tasa de interés: 7 % anual
 - Plazo de devolución: 6 meses
-

Por esto es relevante examinar la relación que existe entre acceso al crédito y la situación de los derechos de propiedad. Esta última se puede clasificar en: claros (la propiedad de los inmuebles es de la coopera-

tiva de trabajo o empresa recuperada) o difusos (no coinciden los dueños legales de los inmuebles con los dueños de hecho).⁴³ El caso de los derechos de propiedad difusos apunta a reflejar específicamente la situación de las expropiaciones temporarias (aprobadas o en trámite de prórroga), de funcionamiento con autorización del juez o síndico de la quiebra o convenio de alquiler (acordado con el juez de la quiebra para las ERs y con el propietario del inmueble para las CTs que alquilan). Cabe aclarar que una de las CTs entrevistadas cuenta con un lugar físico de funcionamiento que coincide con el domicilio de alguno de los socios. Este caso se incluyó en los derechos de propiedad claros.

Cuadro 17: Distribución de los créditos otorgados a CTs entrevistadas por organismo

Organismo	Cantidad de Créditos	Monto	Plazo	Tasa de interés	%
Liga Comercial Las Flores	1	\$ 30.000	24 meses	4 % anual	33,3
IPAC	1	\$ 60.000 (a)	48 meses	18 % anual	33,3
Inmobiliaria	1	\$ 50.000 (b)	48 meses	sin datos	33,3

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Cuadro 18: Relación entre derechos de propiedad y créditos otorgados a ERs y CTs entrevistadas

Derechos de propiedad	Cantidad ERs	Cantidad de Créditos	%	Cantidad CTs	Cantidad de Créditos	%
Claros	1	1	100%	17	3	18%
Difusos	32	3	9%	3	0	0%

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

Las CTs por la antigüedad del movimiento cooperativo y por la trayectoria del mismo en nuestro país cuentan con un mayor respaldo institucional. Sin embargo, y a pesar que un 85% de las cooperativas de trabajo entrevistadas tienen claramente establecidos sus derechos de propiedad, un 18% de las mismas ha podido acceder a un crédito a lo largo de su historia.

⁴³ Los dueños de hecho serían quienes están realizando la explotación económica del establecimiento.

El fenómeno de las ERs siendo más reciente que el cooperativo en nuestro país, ha logrado un acceso al crédito que está cerca del alcanzado por las cooperativas (un 11,7% de las ERs entrevistadas tuvieron algún crédito). Este hecho es valioso ya que los derechos de propiedad en un 96% de las ERs entrevistadas no están establecidos. Aunque este fenómeno está actualmente experimentando serias dificultades en resolver las situaciones relacionadas con la propiedad de los inmuebles de las fábricas, sobre todo en los lugares en donde el poder de reclamo ante las autoridades se encuentra más diluido, como es el caso de las ERs que se encuentran en territorio bonaerense.

Las experiencias que más rápidamente tendieron a resolver los problemas relacionados con la propiedad y con el acceso a fondos, son las que se localizan en la Ciudad de Buenos Aires. Dos de las cuatro empresas recuperadas que accedieron a créditos y 17 de las 23 que han recibido subsidios se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires, de las cuales 16 han recibido subsidios del GCBA (no de manera excluyente).

Adicionalmente de las 18 ERs entrevistadas que están localizadas en la Ciudad de Buenos Aires 10 han sido incluidas en la Ley N° 1529/2004 de Expropiación Definitiva (un 30% de la muestra) y por ende han logrado resolver la situación relativa a la propiedad de los inmuebles. Los edificios expropiados definitivamente, y cedidos a título oneroso a las ERs por el GCBA, serán la garantía del crédito que les hace el GCBA para acceder a la compra de los edificios sin tener que pasar por el proceso judicial convencional que establece la Ley de Concursos y Quiebras. Por lo que se puede apreciar que la importancia socio-económica que revisten estas empresas recuperadas para el gobierno actual se refleja en acciones concretas que crea una discriminación positiva por la localización geográfica de las mismas.

Recuadro 3: Cooperativa de trabajo Lácteos Monte Castro

Esta cooperativa fue conformada en octubre del 2002, después que de la empresa Luis del Valle Murua S.A. quebrara un año antes. Los actuales socios pidieron la continuidad de la firma al juez de la quiebra, y agrupados en cooperativa, retomaron la producción. En octubre de 2003 la Legislatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley de expropiación del inmueble, bienes muebles, marcas y patentes y se las cedió en comodato a la cooperativa mientras continuara con la actividad productiva (Ley N° 1.159/2003). En la actualidad el edificio que ocupa la fábrica lo alquilan, mientras que el inmueble expropiado corresponde a las antiguas oficinas administrativas.

La cooperativa se dedica a la producción de quesos, siendo su producto más

conocido la muzzarella “Séptimo Varón”. En la actualidad la cooperativa cuenta con 6 socios, aunque en la mejor época de la empresa llegaron a ser 52 trabajadores en relación de dependencia.

Con el objetivo de renovar su planta de elaboración y para la adquisición de materia prima pidieron y obtuvieron un crédito en el Banco Ciudad. Durante el 2003 el Banco les prestó \$ 6.000, con línea “tasa cero” que comercializa, el cual tuvo tres meses de gracia, lo devolvieron en 20 cuotas y luego en el 2004 pactaron una renovación por el mismo monto, con las mismas condiciones y aún hoy están terminando de pagarlo.

Además obtuvieron un préstamo del Banco Credicoop durante el 2003 por \$12.000 a una tasa de interés del 8% anual a 24 meses para la adquisición de materia prima, este préstamo ya fue devuelto en su totalidad.

Cabe resaltar que la cooperativa Lácteos Monte Castro fue una de las doce empresas recuperadas de la Ciudad de Buenos Aires incluida en la ley de expropiación definitiva que se aprobó en noviembre de 2004. Por medio de dicha ley el G.C.B.A. les dona con cargo los bienes muebles y bienes intangibles de la empresa anterior, que ya se los había cedido en comodato en la ley de expropiación 1.159/03 y también las habilitaciones necesarias para el normal funcionamiento de la fábrica.

Recuadro 4: Cooperativa de trabajo Evaquil Limitada

La cooperativa de trabajo Evaquil fue conformada en septiembre de 2002 a partir de la quiebra de la empresa ALSICON S.A., 2 años antes. Actualmente la fábrica está integrada por 10 asociados, cuando en su mejor momento de producción la empresa anterior llegó a contar con una plantilla de 60 trabajadores.

Esta empresa recuperada se dedica a la producción de evaporadores de aluminio para heladeras familiares. Sector productivo que fue desfavorecido por la coyuntura económica de la década del noventa. Hoy su mercado se ha ampliado gracias a que, desde la devaluación de principios de 2002, se reactivó el uso y fabricación de repuestos para heladeras (y otros electrodomésticos). Aun así gran cantidad de sus antiguos clientes que eran fábricas de heladeras instaladas en Argentina, han cerrado y se dedican mayoritariamente al mercado de repuestos.

A diferencia de las empresas recuperadas en la ciudad de Buenos Aires, las localizadas en la provincia de Buenos Aires, como es este caso (Evaquil está en Quilmes), tienen mayores obstáculos a la hora de gestionar políticamente la sanción las leyes de expropiación, pero aún así esta empresa recuperada pudo obtener la expropiación. La primera ley le otorgaba el uso de los inmuebles y muebles por 2 años y más tarde se sancionó una ley que le dio una prórroga por 5 años a la expropiación inicial.

Con el fin de obtener financiamiento para su capital de trabajo la cooperativa obtuvo en agosto de 2004 un subsidio del Ministerio de Trabajo de la Nación con constaba de \$500 por cada socio, por única vez, de lo cual resulta que les

dieron un subsidio por \$5.000. Luego presentaron un proyecto para obtener financiamiento del Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos (FoMicro) que llevan adelante conjuntamente el Banco de la Nación Argentina y la Subsecretaría Pyme del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. El FoMicro les otorgó un préstamo por \$30.000 para financiar la compra de un equipo de pintura y materia prima. Las condiciones del préstamo son:

7% de tasa de interés anual

48 meses de plazo de devolución

6 meses de gracia para el pago del capital

Aunque hace aproximadamente 3 meses pudieron empezar a vivir de su trabajo, el financiamiento les permite tener en stock una masa crítica de insumos que les da flexibilidad a la hora de poder aceptar trabajos.

Recuadro 5: Cooperativa de Trabajo CONTEX Ltda.

La cooperativa de trabajo CONTEX de la localidad de Las Flores (Provincia de Buenos Aires) se conformó durante el año 1998 y cuenta actualmente con 23 asociados y 10 más a prueba para ser próximamente incorporados. La actividad principal que realizan son confecciones en tela plana, como camisas y guardapolvos.

Para iniciar sus actividades productivas alquilaron un pequeño edificio de la localidad, al poco tiempo debieron mudarse para ampliar la producción y finalmente lograron adquirir el inmueble donde actualmente funciona la cooperativa.

La compra del inmueble se concretó a través de un crédito a tasa subsidiada conjuntamente por el IPAC (Instituto Provincial de Acción Cooperativa) y el Banco Provincia de Buenos Aires. El monto del crédito fue de 60.000 dólares, la tasa anual del 18%, de la cual el IPAC subsidió un 7% y el Banco Provincia de Buenos Aires un 2%, con 6 meses de gracia. Ellos pagaron 40.000 dólares del total y la suma restante la aportó un inversor local como aporte de capital a la cooperativa (hoy es un asociado más).

Además una asociación local la Liga Comercial de Las Flores les otorgó un préstamo de \$30.000 a 24 meses, con 6 meses de gracia a una tasa del 4% para la compra de materia prima (tela).

Recuadro 6: Cooperativa de trabajo Decor Service Limitada

Esta cooperativa se encuentra radicada en la ciudad de Buenos Aires desde el 1977. Su actividad principal es la colocación de alfombras, revestimientos y pisos flotantes. En la actualidad está conformada por 15 socios.

Como la mayoría de las cooperativas tienen dificultades para acceder al financiamiento, esta aún más al tratarse de una cooperativa de trabajo cuyo producto es un servicio. Aún así gracias a la coyuntura económica favorable de la década del noventa pudieron acceder a la compra de la oficina, que actualmente ocu-

pan. El crédito fue proveído por la misma inmobiliaria que les vendió el inmueble y financió la mitad del mismo, por un monto aproximado de 30.000 dólares. El plazo del mismo era a 4 años pero lo pagaron en 2 años debido a la situación próspera de la cooperativa que tenía un gran flujo de trabajos. Luego de la debacle económica de la Argentina, disminuyó su actividad y hoy se les dificulta enormemente el acceso a cualquier tipo de financiamiento debido a las garantías que exigen, según manifestó el entrevistado.

6. El lado de la oferta: diferentes alternativas de financiamiento para empresas recuperadas y cooperativas de trabajo

La oferta de financiamiento, créditos o subsidios, que están dirigidas al sector cooperativo no abundan. Existen diversos programas públicos de subsidios y créditos a los cuales las empresas recuperadas y las cooperativas de trabajo podrían tener acceso. Pero esto no necesariamente implica que estén específicamente diseñados de acuerdo a las necesidades de las mismas.

El trabajo de campo realizado permitió la identificación de casos especiales: empresas recuperadas y cooperativas que accedieron a créditos y subsidios. Como se mostró anteriormente (Cuadros 12, 13 y 16) es alta la frecuencia con la que aparecen los organismos públicos gubernamentales (municipales, provinciales o nacionales) como actores dentro del financiamiento a ERs y CTs, y en menor medida organizaciones privadas.

Por esto a continuación vamos a explicar algunos de los programas de organismos, públicos o privados, que otorgaron financiamiento a algunos de los actores entrevistados.

6.1. Subsidio: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Subsecretaría de Producción - Dirección de Industria

Según los resultados que arroja el trabajo de campo de la presente investigación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha estado otorgando subsidios a las empresas recuperadas desde el año 2001. Pero lo ha venido haciendo de manera dispersa en sus distintas dependencias y sin un criterio claro de asignación de los recursos ni de transparencia en la información relacionada a los trámites pertinentes. Por esta razón se dificulta la reconstrucción de la historia de los subsidios que se han otorgado desde el 2001 hasta la fecha.

A continuación se expondrá una línea de subsidios que el GCBA puso en marcha en el año 2004. Durante ese año se implementó desde la Dirección de Industria dependiente de la Subsecretaría de Producción un concurso orientado a “Empresas Continuadoras de Unidades Productivas” que se encuentra en el marco del Programa Fondo para el Desarrollo de Proveedores.

La puesta en marcha de un programa de este tipo responde, aunque no exclusivamente, a un reclamo político que las mismas empresas recuperadas vienen realizando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en coincidencia con la necesidad de éstas de fondos para la ampliación de sus líneas de producción o mejoramiento de los servicios. A partir de esta necesidad concreta los estamentos políticos y burocráticos comenzaron a evaluar distintas alternativas para las ERs, desde las leyes de expropiación temporaria y definitiva, hasta líneas de subsidios como el que estamos explicando. Así surgió el área de empresas recuperadas dentro de la Dirección de Industria de la Subsecretaría de Producción del GCBA.

Las “empresas continuadoras de unidades de producción” (ECUP) están definidas en el articulado de la ley y son aquellas que cumplen con los siguientes requisitos (Resolución SPTyDS N° 625 del 8/09/2004):

- Deben estar formalmente constituidas como cooperativas de trabajo;
- La cooperativa tiene que haber sido conformada como una alternativa para lograr la continuidad de un proceso productivo de una empresa que dejó de funcionar, y además: poseer sentencia firme de quiebra, o sus asociados haber adquirido el uso legítimo de los bienes productivos, o tratarse de una empresa estatal privatizada bajo la forma de cooperativa de trabajo;
- Los socios deben ser en su mayoría ex - empleados de la empresa que cesó.

Vemos que los requisitos para calificar como ECUP son coincidentes con lo que explicitamos en el presente trabajo como “empresa recuperada”, con lo que podemos apreciar que es una definición acorde con la realidad que relevamos.

Los objetivos principales del Programa de financiar a las empresas continuadoras de unidades de producción, según la reglamentación, son la recomposición del capital de trabajo y la preservación de fuentes de trabajo. El financiamiento se materializó a través del otorgamiento de subsidios para llevar adelante determinados proyectos, previamente presentados por las ECUP, cuya duración no podrían superar los doce meses. Las características de los subsidios otorgados a través de este concurso son las siguientes:

- Plazo de ejecución del proyecto: 12 meses
- Destino de los fondos: inversión en capital de trabajo
- Monto máximo por empresa y por proyecto: \$ 75.000 y hasta un máximo del 75% del valor del proyecto, el 25% lo aportaría la empresa.
- Monto Total en subsidios: \$ 700.000.

Además de encuadrar en la definición de ECUP, aquellas empresas que se presentaron para el subsidio debieron adjuntar una serie de documentación que involucraba información general y contable de la empresa, información técnica del proyecto y flujo de fondos con y sin el proyecto. Los formularios, que son tres, tienen un diseño relativamente simple, apuntan a relevar la situación actual de la empresa (al momento de la presentación) y la potencialidad del proyecto presentado y su aporte para la empresa. Junto con estos elementos de decisión, el concurso prevé una visita para corroborar la información presentada y definir la decisión respecto del otorgamiento del subsidio y el monto.

Los formularios solicitados a las empresas recuperadas para el otorgamiento del subsidio responden a una lógica de evaluación económica-financiera y técnica tradicional, es decir, siguiendo los criterios que se aplican a la evaluación de cualquier proyecto de inversión. El uso de este instrumental económico de evaluación, sin embargo, en este caso, está matizado por una consideración especial hacia las ERs que el GCBA aplica. Por ejemplo, el mismo concurso otorgaba subsidios a empresas tradicionales, como por ejemplo sociedades anónimas, a las que les solicitaba la suscripción de un seguro de caución previo otorgamiento del subsidio. Esta condición es para las ERs imposible de cumplir, ya que dada la situación legal que involucra procesos de quiebras, no existe un mercado asegurador o aseguradora que las incluya.

Los subsidios comenzaron a otorgarse a partir de los meses de octubre y noviembre de 2004, y en el marco de este concurso se aprobaron 17 subsidios a empresas recuperadas (Cuadro 19). El proceso de entrega consiste primero en la firma de un “Acta acuerdo” en la cual se explicitan las condiciones del otorgamiento de los fondos: plazo de ejecución, desembolso, forma de pago, aplicación de los recursos, obligaciones del beneficiario, entre otras. Es importante destacar que según el acta acuerdo modelo los plazos de materialización del subsidio son 45 días corridos a partir de la firma del acta y previa apertura de una cuenta bancaria en el Banco Ciudad de Buenos Aires en la que se depositaran los fondos del subsidio. Sin embargo el depósito efectivo de los fondos estaba demorando aproximadamente 2 meses, según manifesta-

ron funcionarios de la dependencia del GCBA. La razón principal de la demora consistía en que las mismas empresas demoraban la apertura de la cuenta bancaria.⁴⁴ Al momento que se realizó el trabajo de campo de la presente investigación pocas de las ERs beneficiadas con este subsidio habían recibido los fondos.

A continuación se presenta un listado de las empresas recuperadas beneficiadas con el subsidio, montos otorgados y destino de los fondos. A partir de dicho listado se observa que el monto total aportado por el GCBA para las ERs es de \$ 628.433, de un total de \$700.000 que se destinaron en este edición del concurso, siendo el subsidio promedio otorgado de \$41.896.

Cuadro 19: Listado de Empresas Recuperadas beneficiadas con el subsidio ECUP 2004 del GCBA

Empresa recuperada	Monto aprobado	Monto total
Cooperativa de trabajo 18 de diciembre Ltda. Rubro: textil, confección de trajes Destino: adquisición de materias primas para disminuir la producción a fazón	\$15.000	\$20.000
Cooperativa de trabajo Artes Gráficas El Sol Ltda. Rubro: gráfica Destino: adquisición de capital de trabajo para encarar trabajos de mayor envergadura y licitaciones	\$60.000	\$93.000
Cooperativa de trabajo Buenos Aires Una Empresa Nacional Ltda. (BAUEN) Rubro: hotel 3 estrellas, salones para conferencias Destino: renovación de las cañerías para mejorar los servicios de hotelería	\$12.000	\$14.000
Cooperativa de trabajo Cefomar Ltda. Rubro: editorial Destino: incrementar el capital de trabajo para la edición de libros propios	\$33.750	\$45.000
Cooperativa de trabajo Chilavert Artes Gráficas Ltda. Rubro: gráfica Destino: adquisición de papel para la impresión, capacitación del personal y renovación de infraestructura	\$40.000	\$53.333
Cooperativa de trabajo Coopespel/Envases industriales Ltda. Rubro: fabricación de bolsas de papel de fondo cosido para la industria Destino: aumentar el stock de papel para poder tomar pedidos de mayor volumen y restablecer su posición en el mercado y encarar un proyecto de exportación	\$60.000	\$80.000
Cooperativa de trabajo Diógenes Taborda Ltda. Rubro: metalúrgica		

⁴⁴ Según información brindada en una entrevista realizada con funcionarios de la Dirección de Industria en el mes de abril de 2005.

Destino: adicionar una línea de producción para completar una línea completa de piezas	\$60.000	\$89.000
Cooperativa de trabajo Gráfica Patricios Ltda. Rubro: gráfica		
Destino: reparación y puesta a punto de una máquina de impresión; adquisición de materia prima	\$64.733	\$85.000
Cooperativa de trabajo la Argentina Ltda. Rubro: alimenticia - panadería		
Destino: aumentar el capital de trabajo para incrementar el volumen de producción	\$13.200	\$17.600
Cooperativa de trabajo La Nueva Esperanza Ltda. Rubro: alimenticia - fábrica de grises		
Destino: aumentar el capital de trabajo para expandirse dentro del mercado con marca propia	\$52.500	\$70.000
Cooperativa de trabajo Lácteos Monte Castro Ltda. Rubro: láctea - fábrica de muzzarella		
Destino: incrementar el stock de materia prima con el objetivo de aumentar la producción y venta. Mejorar la estructura de costos por mayor volumen de compra de materia prima	\$25.000	\$34.000
Cooperativa de trabajo Maderera Córdoba Ltda. Rubro: carpintería		
Destino: Regularizar los requisitos fiscales para venta minorista con la compra de un controlador fiscal. Adquisición de herramientas y compra de stock de madera	\$41.250	55.000
Cooperativa de trabajo obrera Gráfica Campichuelo Ltda. Rubro: gráfica - formularios		
Destino: mejoramiento de los formularios para evitar falsificaciones. Adquisición de materia prima para los nuevos formularios en cantidad	\$60.000	\$80.000
Cooperativa de trabajo Textil Ceres Ltda. Rubro: textil		
Destino; adquisición de equipamiento nuevo para la confección de nuevos productos, compra de materia prima	\$20.000	\$27.000
Cooperativa de trabajo Viniplast Ltda. Rubro: textil - fabricación de telas vinílicas		
Destino: adquisición de materia prima y maquinarias para incorporar tecnología en el estampado de telas plásticas	\$71.000	\$94.000

Fuente: Dir. de Industria, GCBA

También observamos que, como explicita la reglamentación correspondiente, los fondos estarán destinados a ampliar el capital de trabajo de las ERs, a la refacción de infraestructura y maquinarias y a la incorporación de nuevas líneas de producción. La importancia de este destino para estas empresas reside en el hecho que la compra en grandes volúmenes de materias primas les permite disminuir sus costos de producción y reemplazar producción *a la fazón* por producción con la marca propia. El objetivo de la mayoría de estas compras de insumos en canti-

dades importantes es la recuperación del lugar del mercado perdido cuando la empresa fallida cerró y sus productos se retiraron del mercado.

Al momento que se realizó la entrevista con los funcionarios del GCBA no se había realizado ninguna de las auditorías previstas según la reglamentación del concurso, por lo que no se cuenta con una evaluación acerca de la marcha y resultado del uso de los subsidios por parte de las empresas recuperadas. Pero en base a los proyectos presentados, aprobados y financiados observamos que los mismos representan un volumen de financiamiento importante para las ERs de la Ciudad de Buenos Aires que permitirá la ampliación de la producción de estas empresas con el consecuente impacto positivo sobre su volumen de ventas, ingresos y por ende en los montos (mayores) de los salarios de los socios de las cooperativas.

6.2. Créditos

6.2.1 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Banco Ciudad

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha puesto en marcha paralelamente con la entrega de subsidios diversas líneas de créditos orientadas para el sector de la micro, pequeña y empresa que otorga a través de la Dirección de Industria. Según la entrevista que mantuvimos con funcionarios del área municipal esta línea es de difícil acceso para las empresas recuperadas ya que se les dificulta el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos.

Aun así a partir de noviembre del 2004 el GCBA conjuntamente con el Banco Ciudad de Buenos Aires han implementado una línea especial de financiamiento exclusivamente orientada a las empresas recuperadas de la ciudad incluidas en la Ley N° 1529 de expropiación definitiva sancionada durante el 2004.

Uno de los objetivos por los que la norma fue aprobada reside en la necesidad de darles a los trabajadores de estas empresas un instrumento para enfrentar la crisis de desocupación y subempleo, manteniendo sus fuentes de trabajo. Previamente leyes de expropiación temporaria fueron sancionadas, por medio de las cuales se declaró la utilidad pública de los inmuebles y las maquinarias, instalaciones y demás bienes muebles necesarios para la producción.

Las ERs favorecidas con esta línea crediticia son: Cooperativa de trabajo Vieytes Ltda., Cooperativa de trabajo Chilavert Artes Gráficas Ltda., Cooperativa de trabajo La Nueva Esperanza Ltda., Cooperativa

de trabajo Diógenes Taborda Ltda., Cooperativa de trabajo Cooperpel envases industriales Ltda., Cooperativa de trabajo Vinilplast Ltda., Cooperativa de trabajo 18 de diciembre Ltda., Cooperativa de trabajo Gráfica Patricios Ltda., Cooperativa de trabajo La Argentina Ltda., Cooperativa de trabajo Fénix Salud Ltda. y Cooperativa de trabajo Maderera Córdoba Ltda.

A estas ERs el GCBA cede a título oneroso los inmuebles que anteriormente habían sido expropiados temporalmente por dos años. El objetivo es dar una solución al conflicto que plantea ante la sociedad y ante la ley la ocupación temporaria de un edificio cuya propiedad está indefinida.

A través de esta ley el gobierno municipal compra los inmuebles y se los vende directamente a las ERs contra la constitución de una hipoteca, la cual se levantará en el momento que se termine de pagar el respectivo inmueble. La condición para la realización de esta operación es que las empresas recuperadas, constituidas en cooperativas de trabajo, continúen "...con la explotación productiva con fines solidarios, autogestionarios y cooperativos..."

La determinación del monto a abonar por las ERs será el que GCBA deba abonar a los titulares de los inmuebles en concepto de indemnización expropiatoria, el mismo monto surgirá según tasación del Banco Ciudad de Buenos Aires.

La financiación tendrá las siguientes condiciones:

- Monto: según tasación del inmueble realizada por el Banco Ciudad
- Plazo: hasta 20 años
- Cuotas: pago semestrales
- Período de gracia: 3 años desde celebrado el contrato de compra-venta
- Tasa de interés: tasa LIBOR⁴⁵

El proceso de tasación por parte del Banco Ciudad está en marcha, no teniéndose información adicional acerca de si se ha concretado alguna compra por parte del G.C.B.A.

⁴⁵ La tasa LIBOR es la London Inter-Bank Offered Rate. Por definición, es la tasa promedio que queda fijada por las operaciones realizadas por los más importantes euro bancos diariamente a las 11a.m (hora de Greenwich) en el mercado de Londres. Por esto podemos decir que la tasa LIBOR refleja el costo de los bancos para financiar sus recursos en dólares en el euro - mercado. La tasa LIBOR varía constantemente en función de la demanda del crédito y de la oferta monetaria y se utiliza como referencia de la demás tasas mundiales.

6.2.2 Banco Credicoop Cooperativo Limitado

Fue creado en el año 1979 como resultado de la fusión de 44 cajas de crédito cooperativas de la Capital Federal y conurbano bonaerense. La operativa de las cajas de crédito en Argentina había sido suprimida por la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras aprobada en 1977. El Credicoop surge así como un banco cooperativo en su forma jurídica y de gestión, apuntando a preservar la operatoria de los clientes de las cajas de crédito que le dieron origen. Junto con el Credicoop en esa época se formaron 77 nuevos bancos cooperativos que se agregaron a los que ya existían previamente.

En la actualidad esta institución cuenta con 225 filiales en todo el país y se encuentra entre los 10 primeros bancos privados del sistema financiero argentino y está conformado en un 100% por capitales nacionales. A marzo de 2005 se registran 676.931 cuentas abiertas, entre cuentas corrientes y de ahorro tanto de individuos como de empresas.⁴⁶ El Credicoop ocupa el noveno lugar entre los bancos privados del sistema financiero argentino en el ranking por activos y por préstamos, en el octavo lugar en el ranking por depósitos y el décimo lugar en el ranking por patrimonio neto.

Las líneas de crédito que actualmente maneja el Banco Credicoop para pequeñas y medianas empresas y para cooperativas son las siguientes:⁴⁷

Línea “Capital de Trabajo”⁴⁸

- Destino de los fondos: financiamiento de capital de trabajo a pymes asociadas o no al banco.
- Monto: máximo de \$ 300.000.
- Plazo de amortización: hasta 24 cuotas mensuales, incluidos 90 días de gracia.
- Tasa de interés: 9,7% nominal anual variable.

Línea “Adquisición Bienes de Uso”

- Destino de los fondos: financiamiento de proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de uso nuevos, sólo para asociados al Banco.
- Monto: máximo de \$300.000, hasta un 80% del valor del bien a adquirir, excluyendo el impuesto al valor agregado (IVA).

⁴⁶ Según información del Banco Central de la República Argentina, extraída de su página web institucional www.bcra.gov.ar el 25 de Julio de 2005.

⁴⁷ Las mismas fueron informadas por personal del sector de Cooperativas del Banco Credicoop.

⁴⁸ Se pone entre comillas porque es el nombre comercial que le asignan en el Banco Credicoop.

- Plazo de amortización: hasta 36 cuotas mensuales
- Tasa de interés: 12% nominal anual variable.

Línea “Programa de Desarrollo Cooperativo”

- Destino de los fondos: financia a cooperativas proveedoras de servicios públicos (exceptuando las de telefonía celular) radicadas en la Provincia de Buenos Aires para evolución y crecimiento de los servicios (capital de trabajo), adquisición de bienes de capital y otros bienes, obra civil, tecnológica y/o servicios para ser aplicados a la producción de bienes y servicios.
- Monto: hasta \$1.000.000.
- Plazo de amortización: el máximo es de 24 meses, cuando se trate de nuevas inversiones se incluyen 6 meses de gracia. Los plazos son variables.
- Tasa de interés: variables según el plazo, a continuación se presentan las diferentes alternativas:

Plazo máximo	TNA - Fija	Tasa Neta Compensada
12 meses	8%	5%
24 meses	10%	6.5%
36 meses	12%	7.5%
48 meses	14%	8%

Préstamos del “Programa de modernización Tecnológica II - FONTAR (Fondo Tecnológico Argentino)”

- Destino de los fondos: financiamiento para empresas productivas que deseen realizar proyectos de innovación o modernización tecnológica.
- Monto: máximo \$1.000.000 que representa hasta un 80% del total del costo del proyecto, excluyendo el IVA.
- Plazo de amortización: hasta 48 cuotas mensuales. Estos préstamos incluyen un periodo de gracia máximo de 12 meses durante el desarrollo del proyecto.
- Tasa de interés: 9,68% nominal anual variable.

Préstamos del “Programa de estímulo al crecimiento - PEC”

- Destino de los fondos: adquisición de bienes de capital nuevos de origen nacional por parte de Mipymes.⁴⁹

⁴⁹ Línea de financiamiento aprobada por Decreto N° 871/20333 y Disposiciones de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional N° 94, 96 y 296 del 2004.

- Monto: se financia hasta el 80% del bien, excluido el IVA.
- Plazo de amortización: 24, 36, 48 y 60 meses.
- Tasa de interés: es fija y está subsidiada por la Subsecretaría PyME y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía. Las tasas varían de acuerdo a los plazos de amortización y son las siguientes:
 - Sin subsidios: 9,25% (24 y 36 meses); 12,50% (48 meses) y 13,80% (60 meses)
 - Con subsidios: 6,938%; 8,438%; 9,375% y 10,35%, respectivamente.

Los requisitos para la solicitud de un crédito, que son los mismos para cualquier tipo de empresa o cooperativa, son: a) la presentación de los dos últimos balances, b) el registro de compras y ventas posteriores al cierre del último balance y hasta un mes anterior a la presentación en el banco, c) las deudas financieras y bancarias posteriores al cierre del último balance, d) comprobantes impositivos: IVA, aportes previsionales, declaración jurada del impuesto a las ganancias e ingresos brutos (cuando corresponda), todo firmado por el contador y presidente de la empresa o cooperativa. La exigencia de garantías depende de la línea crediticia y del resultado de la evaluación crediticia que se realice del prestatario. Si una empresa recuperada debiera presentar garantías ante la exigencia del banco sólo podría presentar como garantías los inmuebles y bienes de capital que figuren a su nombre y no a nombre de la empresa quebrada. Lo mismo se aplica para el caso de las cooperativas de trabajo.

Adicionalmente el Banco Credicoop cuenta con una línea de **leasing financiero** que permite financiar el 100% del valor de bienes que una empresa quiera adquirir sin inmovilizar recursos financieros y con un costo financiero menor que el de un préstamo. El leasing implica el pago de un canon, en concepto de alquiler por el uso de la maquinaria, el cual puede ser mensual, trimestral o semestral. Este contrato de alquiler contempla una opción de compra del bien, a un precio pactado en el mismo contrato. Además de los menores costos financieros respecto de un préstamo son operaciones que se tramitan con menores plazos de aprobación, ya que en caso de no pago la ejecución de la deuda está asegurada al retener el Banco la propiedad del bien, que al ser un bien mueble es fácilmente ejecutable. Para esta forma de financiamiento el Banco Credicoop acepta plazos de hasta 61 meses para máquinas y equipos y 31 meses para automotores y vehículos.

El Banco Credicoop cuenta con una forma en la toma de decisiones respecto del otorgamiento de los créditos que mantiene vínculos con la comunidad local y la democracia dentro de la institución, poniendo en práctica los valores cooperativos enunciados en su estatuto. Los antiguos

consejos de administración de las cajas de crédito cooperativas llevan adelante la dirección de cada filial y designa entre los asociados una Comisión de Asociados. Esta comisión es la encargada de decidir el otorgamiento, o no, de préstamos, hasta cierto monto máximo, en la filial. La descentralización en la toma de decisiones permite que la evaluación de la carpeta del crédito no se limite a la mera evaluación de ratios y estándares de riesgo crediticio. La relación con la comunidad local permite a la comisión de asociados incorporar otros conocimientos del solicitante a la evaluación crediticia: reputación del empresario y de la empresa, comportamiento con anteriores deudores, cantidad de ventas, entre otros.

Como se dijo más arriba los requisitos para la solicitud de un crédito son los mismos ya sea el caso de una pequeña y mediana empresa como una cooperativa o una empresa recuperada. Debido a la normativa de regulación que impone el Banco Central de la República Argentina el Banco Credicoop debe rechazar solicitantes de crédito que no respondan a los criterios regulatorios vigentes. Entonces ateniéndose a la normativa vigente el Banco Credicoop busca, de manera paralela, cumplir con la vocación de ayuda a la comunidad enunciada en su estatuto y en concordancia con su forma jurídica de cooperativa. La forma de hacer que ambos objetivos no sean excluyentes sino concordantes, es buscando atender al sector cooperativo (que incluye a cooperativas de trabajo y empresas recuperadas) con una mirada diferente al las que adoptan el resto de las instituciones financieras privadas. Lo que la institución, especialmente el sector de atención a cooperativas, sostiene⁵⁰ que los diferencia del resto de los bancos privados e instituciones financieras es que tienen la vocación de escuchar a este sector y de buscar la manera de prestarles cumpliendo los requisitos exigidos por la normativa bancaria. Es decir que buscar adaptar lo más posible los requisitos que exigen para la solicitud de un crédito en el caso de cooperativas pero sin dejar de cumplir la norma. Esta flexibilidad que tratan de implementar permite, según manifiestan, atender a empresas cooperativas que ninguna institución atiende.

Los criterios de selección de proyectos que adopta el Banco Credicoop son claramente más flexibles que el de cualquier otra institución bancaria. Pero esta relativa flexibilidad, obviamente no alcanza a cubrir las necesidades de financiamiento del sector. Como ítem para destacar se puede decir que la mayoría de las cooperativas de trabajo como de las

⁵⁰ Según manifestado por funcionarios del Banco Credicoop Cooperativo Limitado en una entrevista realizada el 19 de mayo de 2005.

empresas recuperadas entrevistadas tienen cuentas corrientes abiertas en este banco y que el mismo les otorga fácilmente descubierto en sus cuentas y la posibilidad de descontar cheques de otros bancos de primera línea.

El Banco Credicoop además promueve intensamente la capacitación a pymes y cooperativas, antes, durante y después del crédito. Para esto destina parte de su crédito fiscal en capacitación y organiza a través de la Fundación del Banco Credicoop programas de capacitación con funcionarios del banco, de la fundación, de universidades y escuelas de negocios dependiendo a quién esté dirigido. También brinda un servicio de consultoría y auditoría. Cabe aclarar que la mayoría de estos cursos no están ligados al otorgamiento del crédito y que están arancelados.⁵¹

Podemos apreciar que la capacitación que brinda el Banco Credicoop no es requisito para el otorgamiento de un crédito, aunque sí ofrece usualmente y también a pedido, una espectro de cursos de capacitación que van desde las cuestiones más básicas relativas al manejo de una empresa hasta cuestiones más complejas como puede ser todo lo vinculado a una operación de exportación. Esto demuestra un interés real en la formación de saberes empresariales de los prestatarios, que les brinda la posibilidad a éstos de mejorar su negocio, empresa o cooperativa en pos de lograr la sostenibilidad de las mismas. Y esto es algo que le interesa al Banco como acreedor, el mejoramiento del negocio de sus deudores les asegura una mayor probabilidad de repago, y permite al Banco cumplir los valores cooperativos fundacionales.

6.2.3 Programa Redes del Plan Nacional Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social en la Secretaría de Políticas Sociales - Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social - Dirección Nacional de Fortalecimiento Social (DINAFOS) se ejecuta un Fondo Solidario para el Desarrollo: Programa Redes. El mismo está incluido dentro del Plan Nacional Manos a la Obra. El Programa Redes está conformado como un fondo rotatorio que otorga créditos a proyectos nuevos o existentes, ya sean individuales o asociativos, que desarrollen sus actividades económicas en sectores con ventajas com-

⁵¹ En la entrevista los funcionarios del Banco manifestaron que los cursos los arancelaban para asegurar que los inscriptos concurrieran y que por esta razón los aranceles son módicos.

parativas y condiciones locales y regionales que permitan asegurar su sustentabilidad. Además el fondo incluye actividades de asistencia técnica y capacitación que están destinadas a quienes toman los créditos para fortalecer el desarrollo de sus capacidades productivas.

Los créditos se otorgan por intermedio de las instituciones ejecutoras, que pueden ser: municipios, comisiones municipales o comunas con autonomías administrativa, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de municipios con personería jurídica o convenios específicos para desarrollar actividades conjuntas.

Los objetivos del Plan Redes son:

- Asistir financieramente a través de la constitución de fondos rotatorios con micro y pequeños préstamos a emprendimientos productivos, con criterio de autosustentabilidad.
- El fortalecimiento de emprendimientos productivos a través del impulso del apoyo técnico y financiero, de actividades de capacitación y asistencia técnica.
- Generación de espacios de articulación local para elaborar diagnósticos, líneas y modelos de intervención para seleccionar y formular estrategias locales.
- Transferir metodologías para el diseño de actividades de asistencia técnica y evaluación desarrollando modelos de articulación interinstitucionales tendientes a fortalecer las capacidades locales para la elaboración de diagnósticos y proyectos de desarrollo productivo regional.
- Promover la inserción de los emprendimientos en redes productivas y dinámicas.

Las responsabilidades en cuanto a la ejecución del plan están repartidas entre los diferentes niveles que intervienen (nacional y local). Al nivel nacional,⁵² que conforma la autoridad de aplicación, le corresponde llevar adelante lo atinente al manejo de fondos (autorización, administración del fondo, reasignación de fondos recuperados, aprobación de gastos no permitidos), la evaluación de proyectos, control del manejo y destino de los recursos del Fondo Solidario, la aprobación de las condiciones de los acuerdos entre las instituciones ejecutoras y los

⁵² Las responsabilidades en el ámbito nacional están a cargo de la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

emprendedores cuyo proyecto ha sido aprobado (plazo de amortización, garantías, refinanciación, etc). En el ámbito local las responsabilidades se relacionan con la coordinación de actividades con el nivel nacional, la detección de nuevos proyectos y necesidades, la articulación con los Consejos Consultivos Locales, la asistencia a los beneficiarios para la elaboración y formulación de proyectos, el seguimiento y evaluación de los emprendimientos y la administración y recupero del Fondo Solidario.

La institución ejecutora es también la que realiza el seguimiento y monitoreo de los emprendimientos con el fin de obtener información, analizar la situación e implementar mejoras, cuando sean necesarias, para tender a la sostenibilidad de los mismos. Otro objetivo del seguimiento por parte de la instancia local de los emprendimientos es la de proponer nuevas instancias de asistencia técnica y capacitación según las necesidades que se detecten. Este proceso de monitoreo es necesario con el fin de elevar periódicamente a la DINAFOS informes con la evolución de fondos los emprendimientos financiados. Asimismo la misma dirección tiene facultades para visitar a los beneficiarios y las instituciones ejecutoras para efectuar su propia evaluación y seguimiento.

Es importante clarificar cómo se desarrolla el circuito de implementación del Plan Redes, ya que no es el Ministerio de Desarrollo Social quien otorga directamente los créditos a los emprendimientos, sino que existe una instancia intermedia. Primero la institución ejecutora presenta a la autoridad de aplicación (la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social - DINAFOS) los proyectos a financiar y las distintas posibilidades de asistencia técnica y capacitación para el análisis de su viabilidad. La autoridad de aplicación tiene a cargo la evaluación y aprobación de los proyectos. Una vez aprobados los proyectos y las propuestas de capacitación se decide el monto del subsidio que aportará el Ministerio y el que aportará la institución ejecutora para firmar el convenio entre ambas instancias. Luego se autoriza la liberación de los fondos para constituir el fondo solidario.

La institución ejecutora es la encargada de firmar los contratos con los emprendedores para el otorgamiento de los créditos del fondo, siendo ella misma la que acuerda plazos de amortización, garantías, etc, de acuerdo al manual operativo del Plan Redes. Como se dijo, estas instituciones son las que realizan el seguimiento periódico de los emprendimientos.

Las condiciones generales del financiamiento que otorga el fondo del Plan Redes son las siguientes:

- Destino de los fondos: inversiones, capital de trabajo, insumos, dependiendo de cada proyecto. También se financia capacitación

- y asistencia técnica a los titulares de los proyectos en un monto que representa hasta un 10% del fondo constituido.
- Plazos de amortización: dependen de las características y condiciones de producción de la actividad de cada proyecto. El **plazo máximo** es de 30 meses, incluyendo un periodo de 6 meses de gracia
- Garantías: pueden ser **formales**: hipoteca, prenda con registro de máquinas y herramientas adquiridas o aval de terceros, o **informales**: solidaria y recíproca.
- Adicionalmente los emprendedores deberán aportar obligatoriamente un monto igual a una tasa del 6% anual sobre el saldo adeudado para financiar asistencia técnica y capacitación.

El fondo solidario se conforma con aportes de cada institución ejecutora (20%) y del Ministerio de Desarrollo Social (80%) como fondos no reintegrables. Una vez conformado el mismo los fondos comienzan a desembolsarse para financiar los proyectos aprobados y para financiar la correspondiente capacitación. Posteriormente las instituciones ejecutoras deben informar al Ministerio el destino los fondos que les fueron asignados. La recuperación de los fondos prestados es responsabilidad de cada institución ejecutora y de la recuperación de los recursos prestados dependerá la liquidez del fondo y por ende la posibilidad de financiar a nuevos créditos.

Como se puede observar el objetivo de la constitución de estos fondos solidarios para la promoción de proyectos productivos no se basa solamente en financiar inversiones o capital de trabajo, sino que considera un elemento relevante del apoyo a los emprendimientos la capacitación y la asistencia técnica. Esto claramente diferencia a este programa de los hasta ahora tratados, ya que ni los préstamos conjuntos del Banco Ciudad - GCBA y los del Banco Credicoop tienen un componente que apunta a financiar específicamente la capacitación y /o la asistencia técnica.

6.2.4 Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos (FoMicro) del Banco de la Nación y la Subsecretaría PyME y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía de la Nación.⁵³

El Fomicro es un programa que está marcha desde abril de 2004 y que está coordinado por el Banco de la Nación Argentina (BNA) y la Sub-

⁵³ En el capítulo que sigue es analizado de forma específica.

secretaría PyME y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Uno de sus objetivos principales es la creación, consolidación y el fomento de microemprendimientos a través de una línea de financiamiento especialmente creada dentro de la estructura del BNA.

A partir de la identificación de una serie de problemas económicos y sociales asociados al contexto nacional e internacional tales como la situación de alto endeudamiento externo, un alto nivel de desempleo y pobreza y asociado a éste un escenario de exclusión social creciente y aumento de la deserción escolar, el programa explicita los motivos de su creación y puesta en marcha y sus objetivos. Además de los problemas ya citados, se hace referencia a la crisis político-institucional y de seguridad, la primacía de la concepción del mercado como única respuesta para la satisfacción de las necesidades y las nuevas formas de producción junto con situación de desarrollo regional desigual.

La información institucional⁵⁴ del programa explicita los objetivos del mismo, que son:

- Aportar al fomento, creación y consolidación de microemprendimientos, posibilitando la generación de puestos de trabajo y la incorporación al sistema formal de un importante sector de nuestra economía.
- Fortalecer las entidades de la sociedad civil y del sector privado comprometidas con el crecimiento y desarrollo local y regional.
- Promover el asociativismo de trabajadores desocupados.
- Incentivar el desarrollo productivo local y las economías regionales.

Claramente se distingue que el eje principal del programa es el financiamiento de microemprendimientos, que según sostiene el Fomicro es “...un eslabón que une el crecimiento, la modernización y la equidad.”, debido a que los microemprendimientos se caracterizan por ser intensivos en la utilización de mano de obra. Con lo cual, podríamos deducir a partir de los argumentos del Fomicro, que la creación de nuevos microemprendimientos y el fortalecimiento y crecimiento de los existentes permitirían la generación de nuevos y más empleos, comparados con grandes empresas cuya característica es la alta productividad y mayor intensidad de uso del capital.

Los principales aspectos del financiamiento que otorga el Fomicro son:

⁵⁴ La información institucional consultada es el Marco General, la Guía Operativa y la página web del programa, de donde se extrajeron los documentos citados: <http://www.bna.com.ar/institucional/fomicro.asp>.

- Beneficiarios: microemprendimientos existentes o nuevos, que no superen la cantidad de 10 trabajadores y una facturación anual de \$200.000. Deben tener una forma jurídica vigente en la legislación y estar inscripto en la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Montos: mínimo de \$3.000 y máximo de \$ 30.000.
- Tasa de interés: máxima de 7% anual después de la bonificación.
- Destino de los fondos: adquisición de activos fijos o capital de trabajo. Se financiará hasta el 90% de la inversión prevista.
- Plazo de amortización: hasta 48 meses con un máximo de 180 días de gracia a partir del desembolso, dependiendo de la naturaleza del proyecto. El periodo de gracia puede ser para el capital e interés según resuelva el Comité Directivo.
- Sistema de amortización: francés, con pagos mensuales, trimestrales o semestrales, según el tipo de actividad del proyecto aprobado.
- Garantías: solidarias de todos los socios del emprendimiento. Cuando el importe total del crédito sea mayor a los \$15.000 se solicita un codeudor.
- Gastos: se retiene un 5% del crédito para constitución de un Fondo de Asistencia Técnica destinado a las organizaciones sociales que acompañan a los emprendimientos.

Podemos observar que el rango de beneficiarios es lo suficientemente amplio como para abarcar ambos casos estudiados en este trabajo, empresas recuperadas y cooperativas de trabajo. Aunque una definición tan amplia luego es restringida ya que el programa establece ciertos criterios de selección para los proyectos. Estos criterios tienen por objetivo evaluar la factibilidad técnico-económica de los emprendimientos, la rentabilidad y la cantidad de puestos de trabajos que genere el proyecto. Además se priorizan emprendimientos de carácter asociativo, que con su producción tiendan a sustituir importaciones, completen o formen encadenamientos productivos, aumenten el consumo local y el ingreso familiar. Adicionalmente se tendrán en cuenta la clasificación de deudores del B.C.R.A. a la hora de evaluar los proyectos.

Los potenciales beneficiarios deben presentar un “formulario de presentación del proyecto”, que es completado junto con una organización social que actúa como agente intermediario entre Fomicro y los beneficiarios, para la presentación, evaluación preliminar y posterior acompañamiento de los microemprendimientos. Las organizaciones sociales que desempeñan este rol están previamente seleccionadas por Fomicro y es un requisito del programa que los microemprendedores sean presentados por alguna organización para recibir financiamiento.

De esta manera podemos observar que las organizaciones sociales desempeñan un rol importante en Fomicro, brindando asistencia técnica y capacitación desde un primer momento, que incluso es previo a la aprobación y posterior ejecución del proyecto. Estas organizaciones también deben hacer una previa selección de proyectos que elevaran a consideración del Comité Directivo de Fomicro ya que tienen un cupo limitado de cantidad de proyectos que pueden presentar. Estas funciones y otras más, están resumidas en la guía operativa como “ejercer el rol de tutoría sobre los microemprendimientos beneficiarios” e implica promover el programa, funcionar como articuladores, evaluar y aprobar en primera instancia los proyectos presentados, mantenerlos informados y acompañar por lo menos un año cada emprendimiento.

La evaluación de cada proyecto que se presenta debe seguir ciertos criterios que están establecidos por Fomicro. Estos criterios aparecen bajo diferentes denominaciones: “pautas para evaluar la factibilidad”, “aspectos a considerar” y “criterios de selección”. Cada uno de estos se puede resumir en algunos puntos que se presentan a continuación:

- A. *“Pautas para evaluar la factibilidad”*: están enumerados en la Guía Operativa del programa, las mismas apuntan a una diversidad de factores relacionados con distintos aspectos de un microemprendimiento
 - Continuidad del proyecto: son factores económicos, de mercado, tecnológicas y ecológicos.
 - Aspectos financieros: todos los factores relacionados con las necesidades financieras de un proyecto de inversión y su evaluación.
 - Aspectos Sociales: los clasifican en directos e indirectos y apuntan a la consideración de los costos laborales del proyecto, el impacto del microemprendimiento en la generación de empleo y su vinculación con otros sectores sociales.
- B. *“Aspectos a considerar”*: este apartado se encuentra dentro del Marco General. El mismo define los conceptos claves incluidos en la sección que explicamos en el apartado anterior; que están incluidos en la evaluación de factibilidad que debe realizar la organización social y que deben completarse en el formulario de presentación del proyecto. Los principales conceptos explicados son: mercado, tecnología, aspectos motivacionales, impacto ecológico, requisitos financieros y todos los conceptos ligados a ellos y aspectos sociales.
- C. *“Criterios de selección”*: se encuentran detallados en la Guía operativa. Los mismos apuntan a establecer criterios de selección de pro-

yectos que deberán tenerse en cuenta a la hora de elegir los proyectos. Estos criterios pretenden que se cada proyecto demuestre, al igual que los otros, “factibilidad técnico-económica” y que la unidad productiva que va a ejecutar el proyecto sean rentables.

Todos estos criterios, brevemente resumidos y que se presentan completos en los anexos correspondientes, se vuelcan en el formulario que los microemprendedores deben completar y presentar a FoMicro. El formulario recoge la mayoría de los criterios aquí planteados como prioritarios o necesarios para evaluar la factibilidad. Aunque hay algunos que quedan excluidos por ser ítems difíciles de cuantificar o de evaluar ex ante, por ejemplo: el impacto en el desarrollo local, los aspectos motivacionales, el impacto ecológico, y las cuestiones vinculadas a la potencialidad del microemprendimiento (conformación de redes, ser imitado por otros microemprendimientos, externalidades positivas en el entorno comunitario). Tampoco se encuentran en el formulario de presentación del proyecto preguntas que releven la calidad o magnitud del “carácter asociativo” de los microemprendimientos o la intención de exportar en un futuro.

Más allá de que haya criterios que se establecen en el discurso institucional del programa pero que no se materializan a la hora de evaluar el proyecto del microemprendimientos que se presenta conlleva dos dificultades: la primera que quienes realizan las evaluaciones tienden a realizar interpretaciones acerca de estas demandas en función de datos que no permiten verlas claramente y segundo que el tipo evaluación que termina definiendo el destino de los fondos queda en un mero análisis costo-beneficio del microemprendimiento.

Conclusiones

Este trabajo se propuso como objetivo general relevar las formas de acceso al financiamiento tanto de empresas recuperadas como cooperativas de trabajo. En primer lugar se analizó el **problema de acceso a los mercados financieros** desde una perspectiva teórica, a partir de la cual se pudo apreciar que el racionamiento crediticio de empresas recuperadas y cooperativas de trabajo es consistente con lo que sostiene la teoría económica al respecto.

Luego se realizó un análisis de las **experiencias internacionales** que se dedican al financiamiento de la economía social, principalmente en Europa y Canadá. Este análisis nos muestra que las fallas de mercado pue-

den sobrellevarse de diversas maneras y con instrumentos que se desarrollan dentro y fuera del mercado financiero. Incluso algunos de estos instrumentos apuntan a la construcción de un mercado financiero alternativo. La heterogeneidad es una característica de estos instrumentos, ya sea, en relación a los sujetos que atienden, como en relación a las formas que adoptan, los montos que financian, el grado de intervención del Estado y la forma de gestión. Esto se relaciona a nuestro entender con el hecho de que todos los instrumentos son innovadores respecto de instrumentos tradicionales que existen en los mercados de capitales. Uno de los aspectos más interesantes que rescatamos del conjunto de estos instrumentos financieros de la economía social (IFES) son las **trayectorias de aprendizaje** de los organismos que pusieron en marcha estos instrumentos, han transitado como resultado de la superación de las restricciones al financiamiento que el mercado capitalista les impuso. Este aprendizaje implicó tanto adaptar instrumentos (el caso de los fondos de inversión y los bancos éticos) como crear nuevos (fondos sociales de base comunitaria e instrumentos de una red de empresas). El aprendizaje implicó también clarificar las características de los sujetos a los cuales están orientados estos instrumentos como paso para encausar mejoras en las técnicas de financiamiento. El resultado es una acumulación de conocimientos que le permitiría encarar, en Argentina, al sector de la economía social, sus propias trayectorias de aprendizaje. El conocimiento previo acumulado nos debería servir de base, con las salvedades y cuidados pertinentes, para intentar hacer una réplica o una adaptación de estos instrumentos dada la falta de iniciativas que se evidencian en nuestro país.

El análisis de las diversas **situaciones legales** que se pueden presentar, especialmente para el caso de las empresas recuperadas, que surgen de procesos de concursos preventivos o quiebras, nos demuestra el mayor grado de complejidad que estas presentan si las comparamos con las cooperativas de trabajo en cuanto a la clarificación de los derechos de propiedad. Además tanto el concurso preventivo como la quiebra son procesos judiciales que tienen plazos extensos y que por lo tanto prolongan la situación de incertidumbre de las empresas recuperadas respecto de su propiedad, tanto de los bienes muebles como de los inmuebles. Dada esta situación los gobiernos han intervenido, a través de la expropiación temporaria y definitiva, mostrándose mucho más activo en este sentido el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Otros gobiernos provinciales han aprobado leyes de expropiación también, pero no han instaurado un procedimiento sistemático de gestión política que tienda a resolver la situación de las fábricas tomadas por los trabajadores. Lo que queremos decir es que cuando existe la voluntad política de ayudar a deter-

minado sector (en este caso a las empresas recuperadas) los procedimientos burocráticos, que tienden a ampliar y retrasar los plazos, se agilizan, permitiendo de esta manera una resolución más rápida de las situaciones conflictivas. En este caso particular, el acortamiento de los plazos de la sanción de las leyes de expropiación por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y la coincidencia de los diferentes partidos políticos para su aprobación, ha permitido allanar los caminos para que las empresas recuperadas de la CABA retomen la producción en sus plantas.

Esto nos permite observar que las diferentes localizaciones geográficas de las empresas recuperadas van a evidenciar distintos comportamientos de los estamentos legislativos y ejecutivos con relación al apoyo que reciban las empresas recuperadas. Es normal que cuando se presentó el primer caso de empresa recuperada no se sabía cómo reaccionar o cuál era la mejor manera de apoyar a los trabajadores. Hoy gracias a la proliferación de las empresas recuperadas y al surgimiento de movimientos que agrupan a estas empresas (Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por lo Trabajadores y la Federación de Trabajadores de la Industria y Afines de la Central de Trabajadores Argentina), las instancias de reclamo de acción política (ya sea de sanción de leyes o de apoyo financiero) se realizan grupalmente lo que les otorga mayores probabilidades de obtener soluciones concretas de parte de las autoridades.

Las entrevistas realizadas nos muestran que tanto las empresas recuperadas como las cooperativas de trabajo están mayormente localizadas en la CABA y en la provincia de Buenos Aires (RMBA e interior de la misma), debido con al patrón de desarrollo industrial que ha tenido la Argentina.

Como se dijo en el apartado 3.2 tanto las ERs entrevistadas como las CTs entrevistadas pueden incluirse dentro del segmento de las pequeñas y medianas empresas. La diferencia que existe entre ambas es que la mayoría de las cooperativas de trabajo entrevistadas se dedican a la prestación de servicios mientras que las ERs se dedican mayormente a actividades productivas. Este tipo de empresas (las pymes) tienen características particulares que como vimos hacen que sean típicamente racionadas del mercado crediticio. Si le sumamos el hecho de que además, en el caso de las ERs, tienen problemas en cuanto a la definición de sus derechos de propiedad por estar (o haber pasado por) procesos de concursos preventivos o quiebras su exclusión del mercado crediticio queda explicada, tanto desde lo teórico como desde lo empírico.

El hecho que exista una diferencia en cuanto a las actividades que ERs y CTs realizan se manifiesta en distintas necesidades de financiamiento tal como se puede observar en los resultados que arrojan los Cuadros 8

y 9, sólo un 3% de las ERs no recibió ningún tipo de asistencia financiera, mientras que un 60% de las CTs se encontraba en la misma situación al momento de las entrevistas. Avanzando un poco más en relación al financiamiento de unas y otras podemos resumir algunas conclusiones a partir de los resultados de las entrevistas realizadas.

En primer lugar el acceso a subsidios se evidencia como una fuente de financiamiento más accesible a las ERs que a las CTs (Cuadro 11). Más específicamente a las ERs de la Ciudad de Buenos Aires. Esto obedece a la coyuntura política favorable, como explicamos en el apartado 6, que les permitir obtener apoyo financiero y político a estas empresas del GCBA. También se podría pensar que dadas las dificultades que las ERs enfrentan que son mayores que las que otras pymes y las CTs enfrentan, como pueden ser la pérdida potencial de fuentes de trabajo y una estructura de derecho de propiedad inestable, el GCBA prefiere brindarles apoyo financiero apostando a la manutención y recuperación (en el caso que la empresa haya cerrado temporalmente) e incluso el crecimiento de las mismas. Las líneas de subsidios que otorga el GCBA a las empresas recuperadas está progresivamente tomando mayor organicidad, ya que al principio el otorgamiento de estos subsidios se hacía en forma desordenada dentro de la estructura municipal y a partir del año pasado la Dirección de Industria de dicho gobierno está implementando líneas y políticas de manera un poco más centralizada y organizada.

Tanto la cantidad relativa de subsidios como el monto promedio de los mismos que recibieron las CTs, son menores que los que recibieron las ERs. Por lo que para este tipo de financiamiento podríamos decir que existe una discriminación positiva a favor de las ERs.

En segundo lugar el destino de los fondos de los subsidios es similar para las ERs y CTs: compra de materias primas, herramientas, mejoramiento de las instalaciones edilicias y la reconexión de los servicios públicos. A pesar de esta similitud el momento histórico en la vida de estas organizaciones en el que aparece la necesidad de estos fondos es diferente. Esto estaría evidenciando que los subsidios son más adecuados para las ERs debido a que se encuentran en una situación de mayor precariedad en cuanto a su situación económico-financiera y laboral y que la primera ayuda para recomenzar con la producción tiene que tener este carácter asistencialista para más adelante y una vez afianzada la producción en acceder a un crédito. El desafío de los organismos que otorgan subsidios a estas empresas radica en generar un círculo virtuoso a partir del otorgamiento de estos fondos para que las ERs no se tornen “subsidio dependientes” para asegurar su continuidad y sustentabilidad.

Por otro lado y avanzando en la vinculación entre la situación de los derechos de propiedad y el acceso al financiamiento, al comienzo de este trabajo planteamos la hipótesis de que podría existir una discriminación positiva a favor de las cooperativas de trabajo en el acceso al financiamiento por el hecho de tener más claros los derechos de propiedad. El proceso de análisis del trabajo de campo nos permite observar que empresas recuperadas con los derechos de propiedad “difusos” (Cuadro 18), han recibido créditos, mientras que de las cooperativas de trabajo en la misma situación ninguna recibió créditos. Las ERs y CTs que tienen los derechos de propiedad claros también muestra una situación contraria respecto a nuestra primera percepción, ya que la única ERs con los derechos de propiedad claros recibió un crédito, mientras que de las 17 CTs en igual situación solamente 3 recibieron créditos.

Como se dijo anteriormente la no verificación de nuestra hipótesis puede deberse a las diferencias inherentes a las actividades que unas y otras realizan. Aún así varias de las cooperativas de trabajo entrevistadas manifestaron haber aplicado solicitudes para préstamos en bancos y haber sido rechazadas por no cumplimentar con los requisitos exigidos, principalmente la exigencia de una garantía o de un seguro de caución. Al dedicarse al rubro de servicios la principal garantía que pueden presentar es el mismo trabajo de los socios, lo que no es adecuado para las exigencias y regulaciones a las que los bancos comerciales deben cumplir. El punto más débil que las ERs recuperadas manifestaron que se le presentan a la hora de intentar acceder a un crédito en el mercado financiero formal es también la falta de garantías y una historia que no favorece en crear una reputación de buen pagador. La exclusión de las ERs del mercado financiero formal se podría atribuir también a que todavía no han logrado generar una sensación de confianza de que pueden sostenerse en el tiempo, con una lógica de propiedad de medios de producción no capitalista y ser sustentables, generar fuentes de trabajo y producir con calidad y competitivamente. Queda como cuestión a indagar en otra instancia de investigación si el hecho que sostengan una lógica diferente al capitalismo en relación a la propiedad de los medios de producción, a cómo se organiza internamente en la fábrica y la ausencia de una estructura gerencial influyen negativamente en el acceso al crédito.

Profundizando sobre el tipo de créditos que recibieron las ERs podemos ver que son créditos que gozan de características especiales en relación a: las tasas de interés que cobran (subsidiadas o especiales, siempre más bajas que las de mercado), períodos de gracia, plazos, condiciones para acceder al crédito y repago de la deuda que se flexibilizan al máximo según la situación particular de cada solicitante. Dos aspectos cre-

emos que son de importancia en la actualidad, la presión política, tanto a nivel nacional como provincial y municipal y dado el contexto electoral, que existe para la aprobación de estos créditos, con lo cual los requisitos no se tornan exigibles en un 100%. Por otro lado son créditos que se diseñan paralelamente a políticas sociales y en general están orientados a quienes no son sujetos de crédito en el mercado financiero tradicional. Conjuntamente los requisitos y esquemas de devolución más laxos que cualquier otro crédito en el mercado financiero hacen que el acceso por parte de las ERs sea más factible aún cuando no son consideradas sujetos de créditos por otras instituciones financieras.

A pesar de los obstáculos a los que tanto las ERs y las CTs de enfrentan a la hora de conseguir fondos en el mercado o ante las instancias gubernamentales, ambas logran subsistir en base a determinadas estrategias. Las empresas recuperadas de la Ciudad de Buenos Aires, como dijimos más arriba, cuentan con el apoyo del gobierno municipal, a través de los **programas de subsidios** que la mayoría de las ERs porteñas han aprovechado y usado en pos de afianzar sus actividades productivas. Las empresas recuperadas que no cuentan con esta instancia porque están localizadas en otro lugar han recurrido a otros programas instituidos por el gobierno nacional y provincial, pero los montos y la frecuencia de estos es menor respecto de aquellos subsidios que otorgó el GCBA, incluso algunas ERs han accedido a subsidios municipales y nacionales. Es evidente que la cercanía con el centro administrativo del país les otorga una ventaja comparativa respecto de las localizadas en la Región Metropolitana y el interior de la provincia de Buenos Aires. Incluso muchas de las ERs han accedido a los subsidios aunque la ideología que sostiene el movimiento al que pertenecen las adoctrine en sentido contrario. Otras estrategias son el crédito comercial de los proveedores, el descubierto en las cuentas corrientes (siempre que sea aprobado por el banco) y el descuento de cheques. Adicionalmente al momento de reiniciar la producción la mayoría de las empresas recuperadas comienzan trabajando “a la fazón”, lo que les permite no tener que comprar los insumos ya que estos son proveídos por el cliente y lo que vende es solamente la mano de obra.

Por el lado de las cooperativas de trabajo entrevistadas las estrategias están menos desarrolladas. También recurren al crédito comercial de proveedores pero no así al descubierto en cuenta corriente o al descuento de cheques.

En los dos casos observamos a partir de las entrevistas realizadas que no sólo que el acceso al crédito es escaso sino que además casi no existen alternativas institucionalizadas que provean acceso al financiamiento,

excluyendo a las instancias gubernamentales y bancarias. Pareciera verificarse que aunque cooperativas de trabajo y empresas recuperadas se encuentran en diferentes momentos de su vida organizacional se encuentran con las mismas dificultades de acceso al crédito, a pesar de que las CTs tengan mayor antigüedad y los derechos de propiedad más claramente establecidos lo cual estaría reforzando la conclusión a la que llega este trabajo y que refuta la hipótesis planteada al comienzo del mismo. Esto debe representar un llamado de atención ya que en definitiva se está dejando libradas a las ERs y CTs a la competencia del mercado capitalista tanto la realización y la distribución de su producción como la búsqueda de recursos para satisfacer sus necesidades de financiamiento, mercado en el cual frente al resto de los competidores están en claras condiciones de desventaja. Esta situación nos hace recordar que aunque funcionan con una lógica diferente a la propuesta por el sistema de producción capitalista, tanto ERs como CTs están insertas en un mercado capitalista y competitivo. Este es un hecho no deja de ser importante ya que crea una amenaza latente debido a que estas empresas deben innovar en todos los aspectos vinculados a su actividad productiva para poder seguir vendiendo sus productos pero partiendo de condiciones desiguales al no tener las mismas posibilidades de acceso al financiamiento crediticio que una empresa capitalista. En este sentido el desafío radica en seguir sosteniendo la lógica no-capitalista al menos en la esfera de la producción e intentar aplicarla en la esfera de comercialización y distribución de lo producido.

A partir de esta situación que se identifica es que nos interesó relevar algunas de las instancias a las que ERs y CTs podrían recurrir para solicitar fondos. Salvo el programa formulado y ejecutado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para las “empresas continuadoras de producción” durante el 2004 y las leyes de expropiación definitivas aprobadas por el mismo gobierno, las otras instancias están formuladas en general para el sector de pequeñas y medianas empresas (Banco Credicoop) o para el sector de microemprendimientos (Plan Redes y FoMicro) que abarcan una variedad en la que tanto ERs como CTs son consideradas sujetos de crédito pero donde la competencia por fondos o las exigencias para acceder al créditos son muchas.

Adicionalmente al hecho que los programas que fueron relevados no están específicamente pensados para el sector de empresas sociales al momento de las entrevistas nos encontramos con un alto grado de desconocimiento de parte de ERs y CTs acerca de las posibles fuentes de financiamiento a las que podían recurrir.

Es por esto que vale la pena realizar algunas recomendaciones para guiar las políticas que se orienten hacia este sector:

- Promover la creación de una central de información que se encargue de hacer llegar a la mayor cantidad posible de ERs y CTs los programas públicos de créditos y subsidios a los que podrían acceder y también las diferentes líneas crediticias que están disponibles para ellas;
- Capacitar a las ERs, principalmente, y a CTs, en tema de finanzas, tanto tradicionales como sociales o alternativas;
- También es necesario capacitar el temas de comercialización, normas de calidad internacionales, administración de empresas, comercio exterior, entre otros, dado que los actuales socios de las ERs tienen experiencia adquirida en las líneas de producción como obreros y necesitan formarse en estas y otras áreas en pos de mejorar y modernizar sus líneas de producción y la posición de la ERs en el mercado;
- Apoyar desde la capacitación, la gestión y el financiamiento la creación y desarrollo de alternativas que pretenda crear y poner en marcha instrumentos financieros específicos, ya sea para las empresas recuperadas o para las cooperativas de trabajo. En este sentido es claro que nuestro país debe encarar un proceso de aprendizaje, tomando elementos de las experiencias europeas y canadienses y a través de un mecanismo de prueba y error, en el desarrollo de un mercado financiero alternativo. Los hechos demuestran que hay demanda insatisfecha y que los sectores demandantes cuentan hoy, debido a la coyuntura económica del país, con un importante potencial de crecimiento, tanto hacia el mercado interno como externo;
- Potenciar una red de financiamiento entre ERs y entre CTs con la intención de crear un “Fondo Rotatorio de las Empresas de la Economía Social”. Así como las cooperativas aportan un porcentaje del excedente económico logrado, todas o grupos de ERs podrían aportar una suma determinada para armar un fondo rotatorio y que por algún criterio de asignación las que aportaron lo vayan utilizando. Sería como organizar un pasanacu, pero en vez que sea entre personas, entre empresas recuperadas. Obviamente que son muchas las cuestiones por resolver: criterio de asignación, monto del aporte que haría ER, plazo de duración del fondo, destino de esos fondos, entre otras cuestiones;
- Así también se debería afirmar una red de comercio entre ERs y cooperativas, ya que hay muchas de éstas utilizan insumos que producen otras ERs. El objetivo sería promover un “compre solidario”. Algunas ERs ya están realizando este intercambio, pero habría que promocionarlo y alentarlos. Una de los requisitos para se pueda rea-

lizar esto es mantener una base actualizada de las ERs que están produciendo, qué producen y los medios para contactarla. Base de datos que podría ser elaborada por alguno (o todos) de los movimientos que agrupan a ERs y debería circular tanto a nivel local como nacional. Otro requisito es brindar capacitación específica para la formación y consolidación de redes solidarias. La promoción de una red de comercio y de instrumentos financieros especialmente pensados para las ERs y CTs se torna crítica si queremos impulsar la generación de un sistema de producción y comercialización alternativo al capitalista;

- Otra forma posible de ampliar la colaboración solidaria tanto entre ERs como entre CTs y entre ambas sería compartir los excedentes de trabajo. Esto implica que cuando alguna de las ERs o CTs recibe una orden de trabajo o un pedido por encima de su capacidad de producción priorice derivar este excedente de trabajo a una empresa de su mismo tipo. Algunas empresas recuperadas del rubro gráfico en la Ciudad de Buenos Aires ya ha puesto en marcha esto con resultados favorables;
- Impulsar la presentación y aprobación de reformas legislativas tendientes a adecuar la s leyes vigentes, tanto nacionales, provinciales como municipales, a las situaciones de la realidad. En este sentido los estamentos políticos a cargo de la toma de decisiones deberían apoyar estas reformas en pos de dale mayor flexibilidad de la legislación.

Nota Metodológica

A continuación se presentan las características del trabajo de campo expuesto en este trabajo. Como ya se mencionó, el trabajo de campo fue realizado en base a entrevistas realizadas a ERs localizadas principalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se entrevistaron 33 ERs de un universo de 76 relevadas. El universo está conformado a partir de un trabajo de relevamiento de las empresas recuperadas existentes en el territorio de la República Argentina. Cabe aclarar que no existe un registro único de las ERs de la Argentina en la actualidad y que el número total de las mismas difiere según los autores (Fajn, 2003; UBA, 2002; GCBA, 2003) y según los criterios que tomen en cuenta, como por ejemplo si están en proceso de lucha, si ya han adoptado una forma jurídica y si han comenzado a producir, entre otros.

Las fuentes de información consultadas al respecto de las ERs, fueron las páginas web y gacetillas de difusión del Movimiento de Empresas Recuperadas (MNER), del Movimiento de Fábricas Recuperadas por los Trabajadores (MNFRT), de la Federación de Trabajadores de la Industria y afines de la Central de los Trabajadores Argentinos (FETIA - CTA) y los listados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).⁶²

A partir de esta información el trabajo de campo se basó sobre las ERs que se encuentran produciendo de CABA y RMBA principalmente, aunque también se realizaron entrevistas a algunas del interior del país.

Las entrevistas fueron realizadas entre diciembre de 2004 y marzo de 2005, por lo que cualquier situación posterior, tanto de cada ER particular como los cambios que hayan podido darse en el universo de empresas recuperadas no quedarán reflejados en el presente trabajo. Las entrevistas se realizaron, mayormente, en forma telefónica y también personalmente sobre la base de un cuestionario elaborado con preguntas abiertas y semi-cerradas. En cada uno de los casos se contactó a la persona que estuviera familiarizada con el manejo de las cuestiones de financiamiento de las ERs: contabilidad y administración de la ER, pago a proveedores y socios de las cooperativas, negociación con los mismos, búsqueda de financiamiento externo (público o privado), etc. Las descripciones y vinculaciones que salen a la luz a partir del trabajo de campo realizado no pueden ser extrapoladas directamente como el comportamiento del universo, tanto en el caso de empresas recuperadas como de cooperativas de trabajo, ya que el criterio de selección de la muestra no responde a reglas estadísticas. Es por esto que las muestras seleccionadas, y especialmente en el caso de las cooperativas de trabajo pueden no tener representatividad estadística, lo que se debe a que problemas de detección, contacto y predisposición a la entrevista de ERs y CTs.

El proceso de relevamiento y confección de listados que se llevó adelante revistió características similares al realizado para las empresas recuperadas. Las fuentes de datos que fueron consultadas, en este caso, fueron: listados de cooperativas provistos por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES),⁵⁶ la Guía de Integración Cooperativa Anual 2004/5⁵⁷ y las guías telefónicas de la Ciudad de Buenos Aires.

⁵⁵ La consulta a las páginas web respectivas se efectuó durante el mes de noviembre de 2004.

⁵⁶ El INAES es un organismo público que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que es la autoridad competente designada para controlar y autorizar el funcionamiento de cooperativas, mutuales y asociaciones.

⁵⁷ Guía de Integración Cooperativa Anual 2004/5, Revista Lazos Cooperativos, Ed. Cooperativa de Trabajo Phillipe Buechz Ltda.

Vale aclarar que como las empresas recuperadas adoptan la forma legal de cooperativas de trabajo, luego de confeccionado el listado de cooperativas de trabajo, se realizó una depuración excluyendo a las que, según los datos disponibles, eran empresas recuperadas. Adicionalmente se eliminaron aquellas CTs de las cuales no se contaba con ningún dato de localización.⁵⁸ Este proceso arrojó un listado de aproximadamente 100 cooperativas de trabajo de la Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires e interior de la Provincia de Buenos Aires con posibilidad de ser contactadas.

Finalmente, de un total de 75 cooperativas contactadas, se logró entrevistar a 20 de ellas, distribuidas principalmente entre Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires (tanto GBA como interior de la provincia).

La elección de la localización geográfica de las CTs a entrevistar, se correspondió con el criterio seguido para las empresas recuperadas. Además el fenómeno cooperativo tiene un alcance nacional, por lo cual hubiera sido una tarea demasiado compleja para esta investigación hacer un relevamiento nacional para luego hacer las entrevistas.

Bibliografía

- Abramovich, Ana Luz (2004), "La difícil construcción de una Economía Social. Los emprendimientos productivos sociales: su funcionamiento, sus potencialidades y las posibles estrategias de promoción en la Argentina", Programa CLACSO/CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe 2002-2004, Mimeo.
- Abramovich, Ana Luz, et. al. (2003), "Empresas sociales: características, problemas y perspectivas. Un estudio de casos en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Abramovich, et. al. (2003) "Empresas Sociales y Economía Social: aproximación a sus rasgos fundamentales", Cartilla N° 6 del Programa de Desarrollo Local, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Akerlof, George (1970), "The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly journal of Economics*, 84 (3), págs. 488-500
- Almeyra, Guillermo (2003), "Las fábricas recuperadas y la autogestión", artículo publicado en "La Jornada" - México DF en 7 de diciembre de 2003. Extraído de pt.indymedia.org (mayo de 2005).

⁵⁸ Esto se debe a que los listados del INAES reflejan las cooperativas de trabajo inscriptas a lo largo de los años, por lo que tienden a contener información desactualizada de las cooperativas.

- Antón, Gustavo y Rebón, Julián (2005), “ El Conocimiento en los Procesos Sociales. Una aproximación a la conciencia de clase operante entre los trabajadores de Empresas Recuperadas”, International Institute of Social History Labour Again Factory takeovers in Argentina, Ámsterdam. Disponible en:
www.iisg.nl/labouragain/documents/anton_rebon.pdf.
- Caputo, Sara y Saavedra, Laura (2003), “Las empresas autogestionadas por los trabajadores.”, Revista Observatorio Social N° 11, Diciembre/Marzo 2003, Buenos Aires. Disponible en:
www.observatoriosocial.com.ar.
- Davolos, Patricia y Perelman, Laura (2004), “Acción colectiva y representaciones sociales: los trabajadores de empresas recuperadas”, International Institute of Social History Labour Again Factory takeovers in Argentina, Ámsterdam.
 Disponible en www.iisg.nl/labouragain/documents/davolos_perelman.pdf.
- Díaz Lladro, Ricardo (2005), “El desarrollo en Uruguay es el más retrasado en la región y no existen políticas públicas. La economía solidaria está dando respuestas a los desequilibrios de la economía formal”, publicado el 27/02/2005 en www.cronicas.com.uy.
- Echaide, Javier (2004), “Debate sobre empresas recuperadas. Un aporte desde lo legal, lo jurídico y lo político”, Cuaderno N° 25 - Segunda Edición, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Fajn, Gabriel (2003), “Companies in crisis. Worker’s self management”. Mimeo.
- Fajn, Gabriel (2004), “Fábricas Recuperadas: la organización en cuestión”, International Institute of Social History Labour Again Factory takeovers in Argentina, Amsterdam. Disponible en:
www.iisg.nl/labouragain/documents/fajn.pdf.
- Fajn, Gabriel y Rebón, Julián (2005), “El taller ¿sin cronómetro? Apuntes acerca de las empresas recuperadas” en “Herramienta Revista de debate y crítica marxista” N° 28 Marzo de 2005.
- Federico-Sabaté, Alberto (2003), “Las empresas sociales: ¿un componente sustancial para consolidar la economía social?”, en Abramovich, et. al. (2003) “Empresas Sociales y Economía Social: aproximación a sus rasgos fundamentales”, Cartilla N° 6 del Programa de Desarrollo Local, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hecker, Eduardo, et. al., (2003), “Empresas Recuperadas. Ciudad de Buenos Aires”, Secretaría de Desarrollo Económico - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Martínez, Oscar y Vocos, Federico, (2002), "Las empresas recuperadas por los trabajadores y el movimiento obrero", en *Produciendo Realidad*, Las empresas comunitarias, Topía Editorial, Buenos Aires.
- Mendell, Marguerite, Lévesque, Benoit y Rouzier, Ralph (2000), "New forms of financing Social Economy Enterprises and Organizations in Québec", extraído de www.aruc-es.uqam.ca/aruces/publications
- Montiel, Juan Domingo (2003), "Apuntes sobre empresas recuperadas por lo trabajadores en Argentina", en *Revista Trabajo y Sociedad - Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, Número 6 Volumen 5, Junio - Septiembre 2003, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero. Disponible en www.geocities.com/trabajosociedad.
- Ona, Javier (2005), "Evaluación de factibilidad de las fábricas recuperadas por los trabajadores", *Prensa del Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas*, extraído de www.fabricasrecuperadas.org.ar el 12/07/05.
- Ona, Javier (2003), "¿Cómo es la organización interna de cada Fábrica? El caso de las empresas recuperadas por los trabajadores", *Prensa del Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas*, extraído de www.fabricasrecuperadas.org.ar.
- Petras, James y Veltmeyer, Henry (2002), "Auto-gestionarias de trabajadores en una perspectiva histórica", *rebelión.org*. Disponible en www.rebelion.org.
- Poli, Federico (2004), "Políticas Públicas para las pymes", en "Las pymes argentinas. Mitos y Realidades", ABAPPRA - IDEPYME, Buenos Aires.
- Rebón, Julián (2005), "Trabajando sin patrón. Las empresas recuperadas y la producción", Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. (IIGG Documentos de Trabajo, N° 44). Disponible en la World Wide Web: <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt/dt44.pdf>> ISBN 950-29-0885-6
- Rebón, Julián (2005), "Una empresa de trabajadores. Apuntes acerca de los determinantes de las empresas recuperadas", *International Institute of Social History Labour Again Factory takeovers in Argentina*, Ámsterdam. Disponible en: www.iisg.nl/labouragain/documents/rebon.pdf.
- Stiglitz, Joseph (1991), "The Role of State in Financial Markets", *World Bank*, 1994. www.worldbank.org
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, Vol. 71 N°3, págs. 393-410, junio 1981.
- Stiglitz, Joseph (1997), "La Economía del Sector Público", Antoni Bosch Editora.

- Universidad de Buenos Aires (2002), "Informe del relevamiento entre empresas recuperadas por los trabajados", Programa Facultad Abierta - Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Varian, Hal (1997), "Análisis Microeconómico", Antoni Bosch Editora.
- Zibechi, Raúl (2004), "Fábricas recuperadas. De la sobrevivencia a la economía solidaria". Serie Acción Ciudadana en las Américas N° 12, Programa de las Américas de Interhemispheric Centre. Extraído de www.americaspolicy.org

Anexo I: Listado de empresas recuperadas entrevistadas

Nombre de la Empresa Recuperada	Nombre de la empresa anterior	Localización
Cooperativa de trabajo, cultural y educativa CEFOMAR Ltda.	Editorial Marymar	Ciudad de Buenos Aires
Artes Gráficas El Sol Cooperativa Ltda.	Gráfica Valero SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa Cogcal (Gráfica Campichuelo)	Boletín Oficial, antes de la privatización	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Instituto Comunicaciones Ltda.	Instituto Comunicaciones A932	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Porcelana Sanitaria Malvinas Argentinas Ltda.	Cerámicas Zanon. División Sanitarios Motta.	Malvinas Argentinas - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa Fideera Argentina	Broker Compañía de Alimentos SA	Junín - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Olavarria Ltda.	Peñadura. Cinsa.	Olavarria - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo cristalería Vitrofin Ltda.	Cristalería Vitrofin SA	Cañada de Gomez - Prov. de Santa Fe
Cooperativa de Trabajo Cooperpel Ltda.	Induspel	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Maderera Córdoba Ltda.	Maderera Córdoba SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo San Carlos Ltda.	Modego SRL	Avellaneda - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Lácteos Monte Castro Ltda.	Luis del Valle Murua SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Unión y Fuerza Ltda.	Gip Metal	Sarandí - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Astilleros Navales Unidos Ltda.	Zanin	Avellaneda - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Fenix Ltda.	Insa	Lanús - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Vinilplast Ltda.	Vinilplast SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Textil Ceres Ltda.	SACYA SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Evaquil Ltda.	ALSICON SA	Quilmes - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Lavalan Ltda.	El Triunfo SACIFEI	Avellaneda - Prov. de Buenos Aires
Jardín de Palermo Cooperativa de trabajo Ltda.	Espacios.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Gráfica Patricios Ltda.	Talleres Gráficos Conforti SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Muebles San José	Industria Talvani Argentina SA	San Martín - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa 18 de diciembre de trabajo Ltda.	Brukman SA	Ciudad de Buenos Aires
MVH Cooperativa de trabajo Ltda.	Metalúrgica Vicente Hermanos SA	Villa Martelli - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa Química del Sur de trabajo Ltda.	Química Sudamericana SA	Berazategui - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Chilavert Artes Gráficas Ltda.	Gaglianone SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Ex-textil San Remo Ltda.	San Remo SA	Lanús Este - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo San Justo Ltda.	San Justo SACIF	La Matanza - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Buenos Aires Una Empresa Nacional (BAUEN)	Hotel BAUEN	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de Trabajo Vieytes Ltda.	Ghelco	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo La Nueva Esperanza Ltda.	Grisines Savio SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo La Argentina Ltda.	Esimax SA	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo IMPA. Ltda.	IMPA. SA	Ciudad de Buenos Aires

Anexo II: Listado de cooperativas de trabajo entrevistadas

Nombre de la Cooperativa de Trabajo	Localización
Cooperativa de trabajadores unidos por la construcción Ltda.	Berazategui - Prov. de Buenos Aires
Centro de Servicios de idiomas CENTUM Cooperativa de trabajo Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Centro de Salud Mental Cooperativa de trabajo Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Manos del Delta Cooperativa de artesanos Isleños Ltda.	San Fernando, - Prov. de Buenos Aires
Lecsifilm Cooperativa de Trabajo Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo El Profesional Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Avellaneda. Cooperativa de trabajo Ltda.	Avellaneda. - Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Phillipe Buch ez Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Derecho Cooperativo y Mutual Cooperativa de trabajo Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Decor Service Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Textil CONTEX Ltda.	Las Flores - Prov de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Spartaco Flet Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
COFAMHYA Coop de trabajo de fábrica de máquinas, herramientas y afines Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo Fletes Caballito Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo El Escorial Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo del Valle Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cristalería fina El Progreso Cooperativa de trabajo Ltda.	Ezpeleta -Prov. de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo La Unión Mundacera Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Cooperativa de trabajo editorial Patria Grande Ltda.	Ciudad de Buenos Aires
Bull Cooperativa de trabajo Ltda.	Ciudad de Buenos Aires

INTERVENCIONES DEL ESTADO EN EL CAMPO DE LAS MICROFINANZAS. LOS CASOS DE FOMICRO Y REDES

SABINA OZOMEK*

Introducción

La noción de asistir a la pobreza a través de créditos (y no subsidios estatales) fue ampliamente desarrollada desde el Estado en diversos países del mundo en el período transcurrido entre 1950 y 1980. En la mayoría de los casos, los créditos fueron impulsados desde sucursales de bancos estatales (asignados por el gobierno e incluso, en algunos casos, por instituciones internacionales) y dirigidos a las áreas rurales de países en desarrollo con el fin de promover el progreso económico y mitigar la pobreza. A pesar de esto, la mayoría de los programas estatales no tuvieron el resultado esperado al contar con índices de devolución extremadamente bajos y una asignación de créditos basada en el clientelismo político. Sin embargo, algunos programas trascendieron y asentaron las bases de los actuales programas microfinancieros.

Posteriormente, fueron surgiendo una diversidad de instituciones (mayoritariamente Organizaciones No Gubernamentales - ONG's) en

* En primer lugar, quisiera agradecer a la Fundación Ford por brindarme la asistencia financiera para realizar la Maestría en Economía Social y el trabajo volcado en esta tesis. En segundo lugar, quisiera agradecer a José Luis Coraggio y Susana Hintze por su orientación y dedicación constante. Asimismo, quisiera agradecer a Pablo Sirlin por haber aceptado ser tutor de esta tesis y por todos sus innumerables (y extremadamente valiosos) aportes a lo largo de este trabajo. También quiero agradecer y recordar todos los aportes y enseñanzas brindadas por Alberto Federico-Sabaté. Quisiera agradecer a todos los funcionarios y los responsables de las distintas instituciones contactadas por haberme brindado horas de su tiempo, dispuestos a responder todas mis inquietudes, así como la información necesaria para hacer este trabajo; en particular a: Reinaldo Ostroff y Miguel Cichowski (FOMICRO); y Claudio Franchello, Armando Troisi y Lizette Aguirre (REDES). En particular quisiera agradecer a Ana Luz Abramovich por su lectura crítica y sus valiosos aportes. Debo reconocer el acompañamiento y el apoyo brindado por mis amigas y compañeras de maestría que han aportado en más de un aspecto a lo largo de este trabajo. Por último, agradecer todo el acompañamiento brindado por mi familia, sin la cuál no hubiese podido llevar adelante este trabajo.

diversos lugares del mundo con el fin de aliviar la pobreza mediante la provisión de pequeñas sumas de dinero, denominados microcréditos, a personas de bajos ingresos para ampliar y desarrollar emprendimientos. Muchas de esas instituciones pioneras siguen funcionando en la actualidad, como el caso del Banco Grameen, y asentaron las bases definitivas para iniciar el desarrollo de las microfinanzas.

Las microfinanzas han atravesado por diversos procesos de evolución y “revolución”⁵⁹ en los últimos años. La provisión de servicios financieros por las diversas instituciones dedicadas al desarrollo de las microfinanzas; esto es, las Instituciones Microfinancieras (IMFs), han ido mucho más allá de la provisión del microcrédito para los sectores excluidos del sistema bancario formal. Actualmente existe una amplia gama de servicios financieros específicamente desarrollados para la población de menores recursos.⁶⁰

Las fallas del mercado de crédito derivadas de la información imperfecta dan lugar al racionamiento del crédito. Las microfinanzas surgen como una respuesta posible a la existencia de mercados financieros incompletos mediante la prestación de servicios financieros dirigidos a proyectos o microemprendimientos que generalmente están excluidos del sistema bancario formal. Las microfinanzas son formuladas con un conjunto de técnicas propias que han logrado revolucionar ciertas teorías de los mercados crediticios al reducir una diversidad de problemas derivados de la información imperfecta. Las Instituciones Microfinancieras cuentan con una diversidad de técnicas microfinancieras o características dirigidas a reducir los problemas de información en el mercado de crédito en general y, en particular, en los diversos emprendimientos y organizaciones de la Economía Social. Sin embargo, las intervenciones privadas que surgen en el campo de las microfinanzas pueden resultar insuficientes (poca escala) y/o incompletos (poco alcance) lo cual justifica alguna forma de intervención estatal en este campo. El conocimiento de estas técnicas y características resulta fundamental para el diseño de un programa público de microfinanzas al permitir reducir, y en algunos casos hasta eliminar, los problemas de información de los mercados de crédito.

⁵⁹ Término utilizado por Marguerite Robinson para describir a la provisión en gran escala de microcréditos y captación de depósitos de personas de bajos ingresos por instituciones microfinanciera seguras, estratégicamente localizadas y viables.

⁶⁰ La provisión de cuentas de ahorro con pequeños depósitos iniciales, la posibilidad de depositar dinero a plazo fijo, créditos para la construcción de viviendas, tarjetas de débito, microseguros, giros nacionales e internacionales y hasta la posibilidad de financiar sus microempresas mediante la emisión de acciones en la bolsa, son algunos de los ejemplos de la diversidad y complejidad de los servicios ofrecidos en el campo de estudio.

El objetivo del presente trabajo es evaluar algunos programas públicos nacionales de intervención en el campo de las microfinanzas a la luz de las experiencias y técnicas de las instituciones microfinancieras internacionales.

El presente trabajo se divide en cinco secciones. La primera sección analiza las diversas fallas del mercado de crédito y sus implicancias sobre los emprendimientos productivos de la Economía Social. Se pretende identificar aquellas fallas presentes en el mercado de crédito y describir, en particular, su impacto sobre los emprendimientos y organizaciones de la Economía Social. La segunda sección de este trabajo presenta la diversidad de las instituciones microfinancieras que intervienen en el campo de las microfinanzas brindando créditos a los emprendimientos excluidos del sistema financiero tradicional. Se busca caracterizar las “respuestas espontáneas” desde el sector privado en el campo de las microfinanzas. La tercera sección del trabajo analiza las diversas técnicas microfinancieras o características de las instituciones microfinancieras dirigidas a reducir los problemas de información de los mercados de crédito. El conocimiento de estas técnicas y características resultará fundamental para el análisis de un programa microfinanciero público. La escala insuficiente y/o el alcance limitado de las instituciones microfinancieras en el financiamiento de los emprendimientos de la Economía Social dan lugar a la intervención del Estado en este campo. La cuarta sección describe las distintas formas de intervención del Estado en el campo de las microfinanzas.

Utilizando todo lo desarrollado en las otras secciones, la quinta sección analiza el Estado y las microfinanzas en la Argentina. Esta sección se divide en tres partes: La Sección 5.1 presenta los diversos programas estatales de financiamiento crediticio de alcance nacional, como marco del trabajo de campo realizado, el cual estudia dos casos de intervención estatal en la Argentina: crédito directo y subsidio a instituciones con el objetivo de formar “fondos rotatorios” para créditos. Por un lado, se realizó el estudio del caso de FOMICRO como experiencia en materia de crédito directo. Por otro lado, se tomó un caso de subsidio a organizaciones del Ministerio de Desarrollo Social, REDES, con el objetivo de formar “fondos de crédito rotativos”. La sección 5.2 describe y presenta una serie de cuadros estadísticos de los dos programas analizados. La sección 5.3 analiza los dos programas teniendo en cuenta las diversas técnicas microfinancieras o mecanismos de intervención que fueron descriptos en las secciones teóricas de este trabajo. La correcta implementación de los diversos mecanismos y técnicas analizados en la sección teórica de este trabajo, o en algunos casos la implementación de técnicas alternativas con impactos similares, contribuirán a reducir los problemas derivados de la

información imperfecta, permitiendo mejorar las alternativas de financiamiento a la población excluida del crédito bancario tradicional.

Finalmente, se presenta un resumen y se reúne las conclusiones del trabajo y una serie de recomendaciones dirigidas a los programas públicos que desarrollan experiencias de microfinanzas.

1. Fallas del mercado de crédito

Los mercados de crédito son esencialmente distintos al resto de los mercados. En un mundo con información perfecta y sin costo, las entidades financieras que otorgan créditos podrían determinar con exactitud el comportamiento de sus prestatarios, lo cual impactaría directamente sobre el retorno de los préstamos. Sin embargo, la información no es perfecta y la entidad financiera no puede conocer de antemano todas las acciones que realizarán los prestatarios. Entonces, el reconocimiento de que la información en el mercado de crédito es imperfecta tiene implicancias sobre los distintos agentes que intervienen en el mercado. Los modelos de información imperfecta se refieren al comportamiento de una diversidad de actores racionales en un contexto en donde la información, lejos de ser perfecta, implica un costo.

La información imperfecta da lugar a la existencia de **asimetría en la información**. El concepto de la **información asimétrica** fue desarrollado por George Akerlof (1970) al relacionar calidad e incertidumbre en el mercado de autos usados. Se refiere a una situación particular en donde un agente tiene más información que otro en la realización de una transacción particular. En el caso específico del mercado de crédito, la asimetría de información se encuentra entre los dos agentes que intervienen en la transacción: los prestatarios (o los solicitantes de un crédito) y la entidad financiera. Los prestatarios serían los “informados” de la transacción y los bancos los “no informados”. La información que conoce el prestatario (a la cual desea acceder la entidad financiera) se relaciona con la “calidad” del prestatario (elecciones de inversión, honestidad, su grado de aversión al riesgo, su capacidad y su deseo de repagar los préstamos adquiridos).

Específicamente se pueden nombrar dos de los problemas centrales que **surgen en todos los mercados de crédito en donde la información es imperfecta**: la selección adversa y el *moral hazard* (riesgo moral). El concepto de **selección adversa** en el mercado de crédito se refiere básicamente a los efectos que resultan de una variación en la tasa de interés que cobran las entidades financieras sobre sus préstamos otorgados.

El aumento de la tasa de interés, incrementa el retorno de los préstamos cobrados, pero también puede aumentar el riesgo promedio de los solicitantes de crédito; en otras palabras, producir un efecto de selección adversa ya que los prestatarios de bajo riesgo pueden optar no pedir prestado a tasas más elevadas. Aquellos prestatarios que se encuentran dispuestos a pagar mayores tasas de interés pueden ser aquellos de mayor riesgo; al estar dispuestos a invertir en proyectos más riesgosos al percibir una baja probabilidad de devolver el crédito. También se puede utilizar el término de selección adversa a fines de analizar los efectos en la selección de los préstamos otorgados por una entidad financiera ante cualquier variación en los términos del contrato de préstamo; por ejemplo, la garantía requerida para acceder al préstamo.

El concepto de **riesgo moral** en el mercado de crédito se refiere al comportamiento de los prestatarios. Aquí nos referimos específicamente al comportamiento de los prestatarios luego de recibir el crédito. Es un problema de agencia particular, en donde el “principal” (la entidad financiera) quiere inducir al “agente” (prestatario) a realizar las acciones que aseguren la mayor devolución del crédito otorgado. El riesgo moral se refiere a la posibilidad de que un agente busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal. A modo de ejemplo, si un prestatario tiene la posibilidad de elegir entre dos proyectos de distinto riesgo, un problema de riesgo moral ocurre si el prestatario opta por emprender el proyecto más riesgoso entre los dos. Otro ejemplo es el comportamiento del prestatario en la devolución del crédito; esto es, el prestatario no sólo puede optar por devolver o no el crédito sino también puede asumir un comportamiento irregular en la devolución del crédito (no se adecua al sistema de amortización establecido, al cronograma de reembolso, etc.).

La presencia de información asimétrica en el momento de evaluar la solicitud de créditos y de problemas de riesgo moral *ex post* al otorgamiento de los créditos han dado lugar a los diversos mecanismos y técnicas propias de las microfinanzas que se detallan en la sección 3.

Los problemas de la selección adversa y riesgo moral sugieren que el costo efectivo de las transacciones en ciertos mercados puede resultar tan elevado como para producir la eliminación de aquellos mercados (Akerlof, 1970; Off. y Stiglitz, 1993). Como mencionamos previamente, el mercado de crédito es esencialmente distinto al resto de los mercados. Un principio básico de economía es que el equilibrio de mercado implica que la oferta sea igual a su demanda; el resultado de un exceso de demanda implicaría un aumento en los precios y viceversa. Sin embargo, en el mercado de crédito esto no necesariamente ocurre; puede exis-

tir equilibrio en el mercado de crédito con **racionamiento de crédito**. Dado que las variaciones en los términos de contrato de un crédito pueden afectar el comportamiento de los prestatarios y la selección de los mismos (la distribución de la cartera de préstamos), un aumento en la tasa de interés (el precio del crédito) no necesariamente aumentará el retorno esperado de la entidad financiera. Este principio básico de funcionamiento del mercado de crédito desarrollado por Stiglitz y Weiss (1981) permite la existencia de un exceso de demanda de crédito aún cuando una entidad financiera se encuentra prestando a su tasa de interés óptima (la cual maximiza el retorno esperado de la entidad financiera). Dos tipos de racionamiento de crédito pueden estar presentes en los mercados de crédito:

1. Cuando ante similares (o incluso idénticas) solicitudes de crédito, algunos prestatarios reciben crédito y otros no, ni tampoco lo recibirían a pesar de estar dispuestos a pagar una mayor tasa de interés.
2. Ciertos conjuntos identificables de la población que directamente no tienen acceso al crédito independientemente de la tasa de interés que estén dispuestos a pagar, dada una oferta fija de crédito (conocido también como el concepto de *red-lining*).

Los problemas derivados de la información imperfecta responden a todos los mercados de crédito en general, pero en particular son más severos en países menos desarrollados debido a la existencia de mayores problemas de información y menor capacidad de *enforcement* legal (*collateral* limitado). Más aún, en los países en desarrollo el grado de intensidad de los problemas derivados de la información imperfecta varía de acuerdo al tipo de empresa o emprendimiento. En la Figura 1 se observa una relación inversa entre el tamaño de la empresa o el emprendimiento financiado y la intensidad de los problemas derivados de la información imperfecta. A mayor intensidad, mayor será el racionamiento del crédito presente. Se deriva de esto que los emprendimientos de la economía social son los más afectados por la presencia de problemas derivados de la información imperfecta.

El resultado de los modelos de información imperfecta, especialmente aquellos que analizan los mercados de crédito rurales, suelen concluir que resultará dificultoso para los bancos participar efectivamente en los mercados de crédito de los países en desarrollo (Hoff y Stiglitz, 1993, 1998).

Las microfinanzas surgen como una respuesta posible a la existencia de mercados financieros incompletos mediante la prestación de servicios

financieros dirigidos a proyectos o microemprendimientos que generalmente están excluidos del sistema bancario formal. En una institución microfinanciera, al igual que en el mercado crediticio formal, la información es uno de los bienes fundamentales transados. Ante la presencia de información asimétrica, el uso y la administración adecuada de la información resultan fundamentales para una institución de ese tipo. Con el fin de reducir los problemas derivados de información imperfecta y ante la ausencia de los instrumentos tradicionales disponibles en los mercados de crédito tradicionales (como por ejemplo, las garantías), las instituciones que llevan adelante servicios microfinancieros deben recurrir a una diversidad de métodos novedosos que surgen de la idea común de prestar a gente de bajos ingresos.

Figura 1: Tipos de empresas y grado de intensidad de problemas derivados de la información imperfecta

Grandes Empresas	Menor Intensidad  Mayor Intensidad	Problemas derivados de la Información Imperfecta
Medianas Empresas		
Pequeñas Empresas		
Microemprendimientos de la Economía Social		

Fuente: elaboración propia.

Los modelos de información imperfecta no incorporan las técnicas propias de las microfinanzas, con la única excepción de un modelo ideado por Stiglitz (1990) en donde el análisis de la información imperfecta incorpora el monitoreo entre los pares de un grupo solidario. Es por esto que los modelos de información imperfecta resultan incompletos e incluso inapropiados para analizar el comportamiento económico de los actores en los mercados crediticios que son desarrollados por diversas instituciones microfinancieras.

2. Respuestas “espontáneas” desde el sector privado

Los problemas derivados de la información imperfecta detallados en la sección anterior; esto es: la información asimétrica, la selección adversa, el riesgo moral y el racionamiento del crédito hacia los sectores excluidos del sistema financiero formal, dan lugar al surgimiento de una diversidad de Instituciones Microfinancieras (IMFs). Las IMFs que surgen desde el sector privado⁶¹ como posible respuesta a las fallas que se originan en el mercado de crédito difieren tanto en sus objetivos, como en su finalidad, con diferentes estructuras internas, y diferencias sustanciales en su estructura de propiedad. En el cuadro a continuación se realiza una posible clasificación de las IMFs que surgen desde el sector privado de acuerdo a su estructura de propiedad. Cabe destacar que es sólo una clasificación posible entre varias, con el objetivo de presentar las diferentes formas de intervención privada que surgen espontáneamente en el campo de las microfinanzas.

Cuadro 1: Clasificación de IMFs

Tipo de Institución Microfinanciera
Organizaciones no gubernamentales (ONG's)
Entidades cooperativas (Cajas de Crédito, Cooperativas de Crédito y Bancos Cooperativos)
Bancos Comerciales
Otras entidades financieras no Bancarias
Otros proveedores informales

Fuente: elaboración propia.

El primer tipo de instituciones dedicadas al desarrollo de las microfinanzas son las organizaciones no gubernamentales (ONG's) que agrupan a la mayor cantidad de instituciones microfinancieras. Las ONG's no son administradas ni creadas por sus beneficiarios y, se suelen encontrar localizadas directamente en las zonas de intervención. El problema que suele enfrentar la mayoría de las ONG's es una severa restricción de capitales al estar financiadas mayoritariamente por donaciones, sin poder acceder al fondeo del mercado de capitales. Algunas ONG's ofrecen servicios de ahorro en pequeña escala (en algunos casos logrando financiar casi la totalidad de la cartera mediante estos depósitos) y poseen mecanismos alternativos de financiamiento comercial. De acuerdo al marco

⁶¹ Cabe aclarar que por *privado* nos referimos exclusivamente a aquellas IMFs que surgen como iniciativas “no estatales”.

institucional y legal del país en donde se desarrolla la ONG, algunas instituciones pueden estar reguladas, supervisadas y monitoreadas por organismos como el Banco Central, la Superintendencia de Bancos, entre otros.

A la vez existen diversas instituciones microfinancieras que se rigen por principios cooperativistas. En la argentina podemos definir tres tipos de IMFs en esta categoría: cooperativas de crédito, cajas de crédito cooperativas y bancos cooperativos. La diferencia entre cada uno de estos tres tipos de entidades se encuentra básicamente en las exigencias técnicas que las gobiernan, en los tipos de servicios que brindan, y en su fuente de fondeo. Las cooperativas de crédito se financian básicamente con recursos propios y brindan sus servicios casi exclusivamente a sus asociados.⁶² Las cajas de crédito cooperativas pueden operar con un capital inferior al de los bancos y tienen algunos límites en su operatoria (como por ejemplo, no poder trabajar con cuentas corrientes). Los bancos cooperativos, que no tienen restricción en su operatoria, son regidos por las mismas exigencias técnicas que los bancos comerciales.

Otra categoría de IMFs son los bancos comerciales. Algunos bancos comerciales surgen de ONG's que, ante la restricción de capitales, transforman su estructura de propiedad. Otros bancos comerciales que intervienen en el campo de las microfinanzas lo hacen mediante la incorporación de programas dirigidos a los sectores excluidos de sus otras líneas de financiamiento. En la literatura, este tipo de intervención se conoce como "downscaling" y los bancos comerciales que realizan esta operatoria son considerados como los "nuevos actores" en el mundo de las microfinanzas. Poseen poca experiencia con "clientes" de bajos ingresos, pero han descubierto que puede ser rentable incursionar en esos sectores.

Otras entidades financieras no Bancarias incluye a las financieras que otorgan préstamos de bajo monto a plazos cortos. Generalmente poseen fines de lucro y no suelen estar incluidas bajo el campo de las microfinanzas.

Por último, cabe mencionar que existe una diversidad de proveedores informales; esto es, sin carácter jurídico. A modo de ejemplo, podemos mencionar a los prestamistas informales o "moneylenders" y las ROSCAs. Las ROSCAs (Asociaciones de Ahorro y Crédito Rotativo) se refieren a un grupo de personas que se reúne para crear y administrar su propio servicio de administración financiera en donde todos ahorran y reciben la misma cantidad de dinero.

⁶² En la Argentina la prestación de servicios a no asociados de este tipo de entidades no puede superar el 25% de su cartera.

Las IMFs que mencionamos aquí cuentan con una diversidad de técnicas microfinancieras o características dirigidas a reducir los problemas de información en el mercado de crédito. Sin embargo, las intervenciones privadas que surgen en el campo de las microfinanzas pueden resultar insuficientes (poca escala) y/o incompletos (poco alcance) lo cual **justifica alguna forma de intervención estatal en este campo.**

La Sección a continuación resume una diversidad de éstas técnicas y características propias de las IMFs que permiten reducir, y en algunos casos hasta eliminar, los problemas de información de los mercados de crédito. **El conocimiento de estas técnicas y características resultará fundamental para el análisis de un programa microfinanciero público.**

3. Técnicas microfinancieras o características de los programas microfinancieros

Las microfinanzas son formuladas sobre la base de la innovación, contando con nuevas estructuras de organización, elaborando nuevos contratos e incorporando nuevas metodologías crediticias destinadas a aquella porción de la población tradicionalmente excluida del sector financiero formal. La experiencia internacional en el campo de las microfinanzas ha revolucionado el resultado de ciertas teorías de los mercados crediticios. A diferencia del pensamiento convencional establecido, las técnicas propias de las microfinanzas, que se desprenden de una diversidad de experiencias internacionales, han demostrado que a través del adecuado diseño en los contratos y en el sistema de incentivos, los sectores de menores recursos no necesariamente poseen un alto riesgo crediticio y, a su vez, han expresado que la población de bajos ingresos cuenta con un gran potencial de ahorro y una fuerte capacidad de repago.

Las intervenciones privadas en el campo de las microfinanzas originaron una diversidad de técnicas propias que han demostrado reducir los problemas de información del mercado de crédito, posibilitando así la prestación de servicios financieros a la población tradicionalmente excluida del sistema financiero formal. En esta sección se desarrolla una variedad de mecanismos y técnicas que son característicos de una diversidad de IMFs que intervienen en este campo. Las mismas son el resultado de una sistematización de una extensa búsqueda bibliográfica de las experiencias internacionales⁶³. El cuadro a continuación resume los

⁶³ Entre otros textos podemos citar: Campion, Anita y Valenzuela (2001); Ledgerwood (1999); Morduch (1999); Robinson (2001).

mecanismos o técnicas microfinancieras destinadas a reducir alguna/s de las fallas del mercado de crédito. No pretende ser un listado exhaustivo de las técnicas microfinancieras; sino la elaboración de un primer esbozo teórico de las principales técnicas que utilizan las IMF. Asimismo, las diversas técnicas microfinancieras pueden estar dirigidas a reducir más de una de las fallas presentes en los mercados de crédito, motivo por el cual se exhiben en más de un lugar en el cuadro.

Cuadro 2: Fallas del mercado de crédito y mecanismo o técnica de intervención*

Falla del Mercado	Mecanismo o Técnica tendiente a suplir la Falla
Problemas de Información Asimétrica en la evaluación	- Garantías no tradicionales - Garantía Solidaria <i>Collaterals</i> no tradicionales - Otros sustitutos - Métodos de Recolección de Información particulares <i>Credit Bureau</i> - Visitas a domicilio - Grado de inserción en el territorio - Referentes Locales y Comité de crédito local - Vínculo entre prestatario y miembro de organización prestamista - Incentivos dinámicos en renovaciones - Monitoreo en el uso del crédito en renovaciones - Emprendimientos Existentes y Monitoreo del flujo de Fondos de los emprendimientos
Problemas de Riesgo Moral	- Garantías no tradicionales - Algunos Métodos de Recolección de Información particulares - Tiempo de evaluación de los créditos - Incentivos dinámicos - Servicios financieros y no financieros brindados - Monitoreo en el uso del crédito - Términos del Crédito. Cronograma de reembolso de los créditos y plazos. Flexibilidad de los servicios financieros
Selección Adversa	Garantías no tradicionales

Fuente: elaboración propia.

Nota *: A pesar de la extensa literatura actualmente existente que hace referencia a las fallas de los mercados de crédito y a las microfinanzas, el cuadro –de elaboración propia– se considera original en su sistematización e implicancia conceptual.

3.1 Garantías no tradicionales

En el sistema financiero tradicional, la existencia de garantías tiende a reducir los problemas de información y, consecuentemente, el racionamiento crediticio. En los sectores de bajos recursos, la ausencia de

garantías formales actúa como un impedimento para estos sectores a la hora de demandar crédito. En las microfinanzas, se han desarrollado diversas formas de garantía “no tradicionales” que han demostrado funcionar como “sustitutos” (en algunos casos se han empezado a implementar en otros programas de bancos tradicionales que han incursionado en microfinanzas y notaron su “efectividad”) al sistema de garantías formales tradicionalmente planteado por el sector bancario. En este análisis desarrollaremos dos tipos de “sustitutos” a las garantías tradicionales que denominamos la garantía solidaria y los *collaterals* no tradicionales y, mencionaremos otros sustitutos desarrollados por algunos programas con el mismo fin.

3.1.1 Garantía solidaria

La “Garantía Solidaria” es posiblemente uno de los mecanismos más renombrado de las microfinanzas. El término refiere a un sistema de monitoreo directo entre pares de un mismo “grupo solidario”. Los “grupos solidarios” representan grupos de individuos que se unen con el fin de acceder a un crédito basado en la responsabilidad mutua del reintegro de los créditos de todos sus miembros. La característica común compartida por los diversos miembros de un grupo solidario es que ante la imposibilidad de contar con garantías formales para acceder a un crédito del sistema financiero formal, se deben agrupar para solicitar conjuntamente un crédito a los diversos programas microfinancieros. Generalmente, suelen compartir otras características adicionales, como habitar en una misma zona, barrio o aldea. Cada miembro del grupo solicita un crédito por el cual es directamente responsable y, a su vez, avala y se responsabiliza del resto de los créditos de los miembros de su grupo.

La garantía solidaria impone principalmente dos características sobre el grupo solidario. Por un lado, cada miembro del grupo es responsable del reintegro de su crédito y del reintegro del resto de los integrantes del grupo. Esto es, si un miembro del grupo entra en *default*, el resto de los integrantes del mismo son responsables del reintegro de tal crédito.

La otra característica que involucra formar parte de un grupo solidario es que no es posible renovar el crédito hasta que todos los miembros del grupo hayan reembolsado su crédito.

Se debe destacar aquí que básicamente, la garantía solidaria implica la transferencia de riesgo entre dos de los actores involucrados. Gran parte del riesgo del crédito otorgado por institución microfinanciera es transferido a los diversos miembros de un grupo solidario, quienes se encuentran en una peor posición que la IMF para cubrir el riesgo ante

una eventualidad. Sin embargo, Stiglitz (1990) ha demostrado que en un modelo simple de monitoreo entre pares en un mercado competitivo, la transferencia de riesgo hacia los pares implica una mejora en el bienestar del prestatario.

La efectividad de un grupo solidario puede variar de acuerdo a las siguientes características que deben ser contempladas en su diseño:

- El tamaño del grupo solidario.
- El proceso de selección de los miembros de un grupo solidario.
- Las características de la zona en donde se desarrolla un programa.

La literatura parece afirmar que los grupos solidarios funcionan mejor en zonas rurales de baja movilidad. En éstas zonas, los miembros se suelen conocer más entre sí lo cual impacta directamente sobre el proceso de selección de los miembros de un grupo.⁶⁴ Sin embargo, esta característica puede impedir que la institución pueda diversificar demasiado el riesgo; por ejemplo, entre actividades más heterogéneas.

En resumen, el mecanismo de garantía solidaria mitiga los problemas asociados a la información asimétrica en el momento de evaluación de los proyectos permitiendo otorgar créditos a prestatarios que tradicionalmente se encontrarían racionados por el sistema financiero formal ante la ausencia de garantías formales. Asimismo, la garantía solidaria tiende a reducir los problemas de riesgo moral y selección adversa. Ante el esquema de monitoreo desarrollado por el contrato grupal generado, se puede pensar que se crea un mecanismo que ante la presencia de dos o más proyectos de inversión, incentiva que los beneficiarios elijan el proyecto más seguro. El grupo solidario implica la interdependencia entre los miembros que lo componen, el ingreso esperado de los diversos miembros de un grupo es directamente afectado por el ingreso de los otros miembros de un grupo. Esto último permite que los integrantes de un grupo solidario impongan contratos (pueden ser implícitos o explícitos) entre sí y decidan, por ejemplo, que tipo de proyectos emprender. Por otro lado, la autoselección de los miembros de un grupo solidario tiene efectos sobre la selección adversa de los solicitantes de un crédito. También fue el propio Stiglitz (1990) quien analizó que si los miembros de

⁶⁴ Además, algunas instituciones que trabajan en zonas con estas características suelen mencionar la presencia de “sanciones sociales”. Esto es, si algún miembro de un grupo solidario entra en *default*, los restantes miembros de un grupo pueden sancionar socialmente a éste; por ejemplo a través de su exclusión social, dar a conocer en la zona su incumplimiento, y en algunos casos, hasta que se han mencionado la presencia de marcas de diferenciación de los mismos (por ejemplo, en algunas aldeas de Bangladesh marcan las puertas con “X” cuando un prestatario de un grupo entra en *default* con sus compañeros).

una misma localidad conocen sus características; entonces en el propio proceso de selección de un grupo solidario, habrá *assortative mating* (apareamiento no aleatorio). Esto implica que los miembros menos probables a entrar en *default* se agruparán.

3.1.2 Collaterals no tradicionales

La falta de garantías tradicionales ha llevado a que algunas instituciones microfinancieras desarrollen otro tipo de garantías no tradicionales más allá de la garantía solidaria mencionada.

Un ejemplo son los *collaterals* no tradicionales. Éstos pueden incluir desde prendas sobre algunos bienes o insumos de los emprendimientos financiados (incluso sobre aquellos adquiridos con el mismo crédito) hasta prendas sobre bienes de consumo durable de los beneficiarios financiados (equipos de música, teléfonos, etc.). Las instituciones de microfinanzas que utilizan este tipo de *collaterals* no tradicionales intentan encontrar elementos que sean de valor personal para el prestatario y que se aproximen al monto del crédito financiado. Cuanto mayor es el valor personal del bien para el prestatario, mayor será el incentivo en devolver el crédito. Específicamente podemos pensar en dos tipos de factores que afectarán el valor o la preferencia que le otorgarán los beneficiarios a aceptar la prenda sobre ciertos bienes como garantías sobre sus créditos; estos son: los costos de transacción de inscribir el bien como garantía prendaria y el impacto que tendría la revocación del bien sobre la unidad doméstica o sobre el emprendimiento. Sin embargo, se debe tener en cuenta que algunos de los *collaterals* no tradicionales aceptados se encuentran en relación directa con el emprendimiento financiado. En el caso de ser exigidos, las actividades del emprendimiento se pueden ver severamente afectadas o discontinuadas.

Algunas instituciones optan por elaborar contratos de prenda sobre los bienes en donde se explicita el mismo y en donde el prestatario se compromete a no vender el bien en cuestión. En cambio, otras instituciones optan por mantener el bien bajo su cuidado.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la habilidad por parte de la institución de garantizar el *collateral*. O sea, ¿cuál es la posibilidad de *enforcement* real que tiene la institución sobre los bienes prendados? Para esto se debe tener en cuenta otros factores que son exógenos a la institución; a modo de ejemplo: las instituciones legales involucradas.

Por último podemos mencionar que la *collateralización* suele estar ligado al tamaño del préstamo que se está otorgando. Incluso, algunas ins-

tituciones microfinancieras comienzan con un sistema de garantías solidarias; pero mientras crece el monto del crédito otorgado también crece la garantía solicitada para respaldar al mismo.

En resumen, al igual que la garantía solidaria, la aceptación de *collaterals* no tradicionales como respaldo de un crédito tiende a paliar los problemas resultantes de la información asimétrica en el momento de evaluación de los proyectos, pudiendo otorgar créditos a emprendimientos normalmente racionados del sistema financiero formal. A su vez, el sistema de sanción planteado por los *collaterals* no tradicionales ante la no devolución de los créditos reduce el riesgo moral de los prestatarios. Sin embargo, el requisito de presentación de *collaterals* no tradicionales puede excluir a ciertos emprendimientos del acceso al crédito de una IMF, dando lugar a problemas de selección adversa. A modo de ejemplo, puede que emprendimientos con alto retorno social pero sin poder contar con los requisitos de *collateral* impuestos por una IMF queden excluidos del acceso al financiamiento.

3.1.3 Otros sustitutos

Por último se mencionan otros sustitutos a las garantías tradicionales que persiguen el mismo fin. Se debe aclarar que los sustitutos mencionados (ya sea la garantía solidaria, los *collaterals* no tradicionales o las que mencionaremos aquí) no son sustitutos perfectos; sino meramente una alternativa posible a implementar que implica ciertos comportamientos similares a aquellos resultantes de contar con garantías tradicionales.

Un primer ejemplo de otro de los sustitutos que mencionaremos aquí son los “fondos de emergencia”. Los “fondos de emergencia” se refieren a cuando una institución microfinanciera retiene un porcentaje del crédito desembolsado con el fin de garantizar un monto del cual puede disponer ante cualquier eventualidad. Por ejemplo, en el caso de que el prestatario entre en *default*, ese monto puede ser utilizado para cubrir parte del préstamo otorgado.

Otras instituciones obligan a los futuros prestatarios a comenzar como depositantes de sus entidades. Y solamente luego de haber depositado cierto monto, se posibilita el otorgamiento del crédito solicitado. Esto tiene dos consecuencias: por un lado, se logra garantizar que la actividad del prestatario esté generando cierto ingreso periódico (ya que los depósitos requeridos suelen ser periódicos, generalmente con la misma periodicidad que tendrán las futuras cuotas de su préstamo) y por otro lado, también puede actuar como el citado “fondo de emergencia”.

3.2 Métodos de recolección de información particulares

Hasta aquí hemos discutido algunos de los mecanismos particulares de las microfinanzas dirigidas a reducir las fallas en los mercados de crédito provenientes de la información imperfecta. La información, a diferencia de una gran cantidad de bienes, puede ser vista como un bien público. Las dos características de un bien público son: la no rivalidad de su consumo y su cualidad de ser no excluible. Por un lado, el uso de información por un individuo no afecta ni la cantidad ni el uso que otro individuo le puede dar a la misma información (bien no rival). Por otro lado, resulta imposible, o altamente costoso, excluir a una persona del acceso a la información pública (bien no excluible). En economías de mercado, no hay suministro suficiente de bienes públicos, incluyendo la información.⁶⁵ Esto resulta fundamental en el análisis llevado a cabo en este trabajo, ya que debemos recalcar que en los mercados financieros (podríamos también decir, en los mercados microfinancieros) el bien que fundamentalmente se transa es la información. Esto tiene básicamente dos resultados de nuestro interés. Por un lado, el suministro ineficiente de información puede requerir, como toda falla de mercado, la intervención del Estado. Por otro lado, la dificultad asociada a la apropiación de los resultados del acceso a información puede presentar un nuevo problema, la presencia de externalidades; esto es, otros individuos pueden verse beneficiados de acceder a la información “recolectada” por otros individuos o instituciones.

Antes de la existencia de las microfinanzas, los “moneylenders” locales (generalmente denominados por la literatura como los prestamistas o usureros locales) comprendieron que el conocimiento informal de una zona puede ser utilizado ventajosamente con el fin de reducir los problemas de información asimétrica que surgen de prestarle dinero a sectores excluidos del sector financiero formal, generalmente a tasas de interés elevadas.

Los diversos mecanismos de recolección de información particulares de muchos de los programas microfinancieros se detallarán a continuación. Se pueden analizar si los programas internalizan y en ese caso, cómo los hacen, las siguientes prácticas:

- Credit Bureau
- Visitas a domicilio

⁶⁵ Ver Stiglitz (1994)

- Grado de inserción en el territorio del programa o de la Organización
- Recolección de información de referentes locales y Comité de crédito “local”
- Vínculo entre prestatario y miembro de organización prestamista.

Todos los mecanismos descriptos a continuación reducen los problemas de información asimétrica en el momento de evaluación de los proyectos, lo cual permite que la IMF pueda brindar crédito a los emprendimientos que quedan excluidos del acceso a fuentes de financiamiento alternativas a través de una mejora en la información de los emprendimientos y de sus solicitantes de crédito. Algunos mecanismos particulares también tenderán a reducir los problemas de riesgo moral.

3.2.1 *Credit Bureau*

Una de las posibles maneras de recolectar y consultar información es el “credit bureau”. El *credit bureau* plantea un sistema de información pública o semi-pública de acceso a información diversa de los potenciales solicitantes a un crédito. El acceso a este tipo de información posibilita que una institución o un programa de financiamiento pueda tomar decisiones crediticias mejor informadas.

Los resultados de esto son diversos. En primer lugar, la posibilidad de consultar el historial crediticio de un potencial solicitante de un crédito reduce el riesgo inherente del préstamo, promoviendo la mejor devolución de los créditos y la sustentabilidad institucional, reduciendo así los problemas de riesgo moral. El historial crediticio de un individuo permite recabar otro tipo de información que no es provista con el sólo analizar el ingreso actual o futuro de los emprendimientos financiados. Por otro lado, como veremos más adelante, otras maneras de recolectar información implican costos de transacción bastante elevados. La posibilidad de poder acceder a un sistema de información público o semi-público reduce enormemente los tiempos de recolección de información y sus costos implícitos. Por último, mientras que una institución o un programa puede limitar el monto del préstamo otorgado, no tiene posibilidad de controlar el monto prestado proveniente de otras fuentes de financiamiento. La consecuencia de que un prestatario reciba financiamiento de diversas fuentes alternativas, puede resultar en lo que podríamos llamar una “crisis de sobreendeudamiento”. El financiamiento por encima de su capacidad de endeudamiento puede tener consecuencias

importantes sobre el emprendimiento y sobre la devolución de los diversos créditos contraídos.⁶⁶

3.2.2 Visitas a domicilio

Otro mecanismo de recolección de información menos formal que el *credit bureau* son las visitas a domicilio que realizan los diversos integrantes de un programa microfinanciero. En este caso, a diferencia del método de recolección mencionado previamente, las decisiones crediticias no se basan en la información documentada, sino en el resultado de las visitas de campo.

Los aspectos a tener en cuenta para el diseño de un programa microfinanciero en relación a este mecanismo de recolección de información son:

- *La cantidad de visitas realizadas.* A mayor cantidad de visitas, mayor será la información recolectada para tomar las decisiones crediticias.
- *Tipo de información recolectada.* El tipo de información recolectada en cada una de las visitas puede ser de diversa índole. Algunos programas que visitan el domicilio de los solicitantes, toman nota de los bienes de mayor valor que tienen los futuros beneficiarios. Otras instituciones que optan por visitar el emprendimiento financiado, verifican la veracidad de los ingresos declarados por el solicitante del crédito al ver el movimiento en las ventas del emprendimiento, los niveles de producción existentes, los bienes en stock, etc.
- *El lugar a visitar* (domicilio o emprendimiento, en el caso de que ambos no estén localizados en el mismo lugar).
- *El momento de la realización de las visitas.* Las visitas pueden ser realizadas en distintos momentos de la solicitud del crédito (al inicio, previo al otorgamiento, etc.), a los pocos días de haber recibido el crédito (con el fin de verificar la inversión realizada por el beneficiario y así, a diferencia de la visita en el momento de solicitud, afectar decisiones futuras de otorgamiento de crédito) y, en otros momentos durante la devolución del crédito con el fin de monitorear diversos aspectos del beneficiario. Los últimos dos

⁶⁶ Un ejemplo de esto es la crisis de los programas microfinancieros experimentado en Bolivia en 1999 (crisis en donde un mismo cliente era deudor de una diversidad de programas microfinancieros a la vez) como resultado de un aumento en la competencia de diversos proveedores de servicios microfinancieros hacia el mismo sector poblacional. No podemos concluir que la existencia de un *credit bureau* eficaz podría haber evitado la crisis boliviana de 1999, pero sí podría alertar a las instituciones microfinancieras cuando un prestatario se está endeudando por encima de su capacidad.

momentos (posteriores al otorgamiento del crédito) tenderá también a reducir el riesgo moral asociado al crédito.

Como mencionamos previamente, la localización geográfica de los programas o instituciones microfinancieros puede ser un punto clave a considerar. Por ejemplo, cuanto más cerca se encuentra una institución a sus beneficiarios, menor es el costo en el que incurre la institución en realizar las visitas y mayor puede ser el grado de inserción de la institución o el programa en el territorio.

3.2.3 Grado de inserción en el territorio

Otra característica fuertemente vinculada con la recolección de información por parte de una institución o un programa microfinanciero es su grado de inserción en el territorio en donde realiza sus operaciones de financiamiento.

Debido a la importancia que adquiere la información local, las IMFs suelen instalarse en un área geográfica estratégicamente localizada para poder tener acceso a una mayor cantidad de información. Se considera que previamente al inicio de operaciones en una nueva zona, resulta fundamental que una institución microfinanciera se interrelacione con las diversas instituciones formales e informales de la misma con el fin de generar un circuito de información y lograr el reconocimiento institucional de los diversos habitantes de la zona. Más aún, algunas instituciones, especialmente en argentina, generan convenios (formales e informales) con instituciones claves de la zona antes de comenzar sus operaciones en un territorio y, otras instituciones contratan directamente a habitantes de las zonas trabajadas para lograr un trabajo conjunto.

Es importante mencionar que el tiempo es una variable fundamental a ser considerada por una institución de este tipo. Se podría decir que el tiempo de vida de una institución en un territorio determina, en parte, el grado de información asimétrica presente. En otros términos, cuánto mayor tiempo se encuentre una institución desarrollando sus actividades en un territorio particular, tanto mayor será el conocimiento acerca de los diversos agentes de la zona, como también será mayor la percepción de los diversos problemas que enfrentan los emprendimientos locales, tanto mejor se podrán adecuar los servicios ofrecidos por las instituciones microfinancieros a las necesidades de su población objetivo y, en consecuencia, menor será el problema de información asimétrica. Es por esto, que algunas instituciones optan por atravesar un lento proceso de creci-

miento inicial. Incluso, algunas instituciones actualmente dedicadas al microfinanciamiento no siempre realizaron actividades financieras. Algunas instituciones, primordialmente el caso de las ONG's, comenzaron desarrollando otras actividades en el territorio vinculadas, por ejemplo, a servicios sociales y comunitarios. Pero, con el transcurrir del tiempo, fueron detectando necesidades de financiamiento de los emprendimientos de la zona y comenzaron así a brindar servicios financieros. Esto tiene dos consecuencias opuestas. Por un lado, puede resultar difícil disociar los servicios sociales previamente brindados de los nuevos servicios financieros y, como resultado, los beneficiarios pueden interpretar al crédito como un subsidio. Por otro lado, el conocimiento de los beneficiarios financiados es mucho mayor que si una institución recién se instalase en el territorio a brindar financiamiento a los emprendimientos.

Por último se puede mencionar que los primeros créditos otorgados en una zona suelen marcar el objetivo del programa y la población que se acercará a solicitar sus servicios, al menos en sus inicios. De esta manera, se puede deducir que resulta fundamental garantizar la devolución de los primeros créditos, como también asegurar que efectivamente el otorgamiento de los primeros créditos concuerde con los objetivos planeados en la misión institucional.

3.2.4 Referentes locales y comité de crédito local

Las instituciones microfinancieras reconocen los canales de información de las zonas en donde desarrollan sus servicios financieros. A pesar de poder contar con un alto grado de inserción y aceptación en un territorio particular, la gran mayoría de las IMFs no dejan de ser actores externos a la localidad en donde desarrollan sus servicios. Los prestamistas informales (“moneylenders locales”) suelen contar con información más precisa y extensiva que las instituciones formales, obteniendo así ventajas adicionales en el acceso a la información. En relación a esto, se consideraba originalmente que la presencia de IMFs y de programas públicos microfinancieros tenderían a eliminar del mercado a los prestamistas informales ya que las tasas de interés cobradas por éstos últimos suelen ser ampliamente superiores a aquellas cobradas por las IMFs, incluso son consideradas “usurarias” por gran parte de la literatura. Sin embargo, la realidad ha demostrado que los prestamistas informales han logrado “convivir” con las IMFs, básicamente debido a las ventajas en el acceso de información de los mismos. Como menciona Stiglitz (1990): “los prestamistas locales tienen una ventaja importante sobre las instituciones for-

males: tienen un mayor conocimiento detallado de los prestatarios. Por lo tanto, pueden diferenciar entre los prestatarios de alto y bajo riesgo y así cobrarles el interés apropiado, y pueden monitorear a los prestatarios más eficientemente, cerciorándose de que los fondos sean utilizados productivamente y reduciendo así la tasa de *default*".

A pesar de no contar con las mismas ventajas en el acceso a la información local que tienen los prestamistas informales (por ejemplo, por no vivir en la zona o, por no poseer las redes de información a la que acceden los prestamistas informales) algunas IMF's acuden a métodos alternativos que brindan un mayor acceso a la información local, difícilmente de ser adquirido por otras vías. Los referentes locales y/ o comités de crédito locales que participan activamente de las decisiones crediticias son un ejemplo de éstos. La participación de los habitantes de una localidad en las decisiones de crédito de una IMF, ya sea a través de una relación contractual con la IMF o a través de la oferta de servicios financieros preferenciales (por ejemplo, la reducción de la tasa de interés o la posibilidad de acceder a créditos de mayor monto a los participantes de un comité de crédito) brindan a las IMF información adicional de los solicitantes de crédito de una zona. Sin embargo, se debe señalar que los miembros de un comité de crédito y los referentes locales son miembros de esa misma comunidad, vinculados de diversas maneras con los mismos solicitantes de crédito y, en algunos casos, solo tienen información confiable de ciertos segmentos de su comunidad. Se deberá tener especialmente en cuenta el esquema de incentivos diseñados por la IMF.

3.2.5 *Vínculo entre prestatario y miembro de organización prestamista*

Por último se debe hacer mención a la relación que surge entre los miembros de una IMF y sus prestatarios. En muchas de las IMF estudiadas, se demuestra un vínculo importante especialmente entre los oficiales de crédito y los prestatarios, que se va afianzando a lo largo de las sucesivas renovaciones en los créditos.

Por ejemplo, una IMF en argentina, la Asociación Civil AVANZAR (Bekerman, 2004), hace mención a como los oficiales de crédito han asumido diversos roles que van más allá de la mera relación entre prestatario y prestamista. Los oficiales de crédito han cumplido diversos roles que van desde la mediación de conflictos personales hasta ser consultores en la educación de los hijos de prestatarios, entre otros.

Por un lado, esta relación "ampliada" permite que los oficiales de crédito de una IMF adquieran información más precisa de sus prestatarios.

Con esta información, las IMF pueden lograr modificar importantes decisiones operativas de sus programas al, por ejemplo, adaptar sus servicios financieros a las necesidades específicas de su población objetivo y, como consecuencia, ofrecer un mejor servicio. Por otro lado, algunas IMF utilizan el vínculo entre los prestatarios y los miembros de una institución para reforzar el repago de los créditos otorgados.

3.3 Tiempo de evaluación de proyectos

Las instituciones microfinancieras suelen contar con períodos de evaluación más cortos que el sistema financiero tradicional básicamente por motivos de costo y por las particularidades de los proyectos financiados. Especialmente las renovaciones de los créditos suelen ser en tiempos más reducidos aún, a veces son inmediatos. Los plazos de evaluación prolongados pueden generar obstáculos y perjudicar a los emprendimientos financiados, dando lugar a que los emprendedores “desistan” de la solicitud del crédito ante un desaliento por la cantidad de tiempo que deben aguardar, especialmente considerando el tipo de población atendida, o ante la pérdida de utilidad del crédito al no disponer del financiamiento en el momento adecuado del proyecto.

Puntualmente, se puede pensar que los proyectos estacionales son uno de los más perjudicados ante la existencia de grandes demoras en el tiempo de evaluación de los créditos. Si el plazo de evaluación de este tipo de proyectos resulta demasiado prolongado y la aprobación del crédito resulta, por ejemplo, fuera de la estación estipulada, el crédito puede perder su utilidad original haciendo que el financiamiento sea obsoleto impactando directamente sobre el comportamiento de los prestatarios, generando así problemas de riesgo moral. En cambio, tiempos de evaluación más reducidos son vistos como un beneficio provisto por los programas de microfinanzas a sus prestatarios e inciden en el comportamiento de los mismos. Las IMF han logrado demostrar que el incentivo que genera los tiempos de evaluación reducidos en las renovaciones reduce el riesgo moral de los beneficiarios.

3.4 “Incentivos dinámicos”

Otra de las técnicas novedosas de las instituciones microfinancieras son los denominados “incentivos dinámicos”. Los “incentivos dinámicos” se refieren a un esquema particular de incentivos que ofrece la institu-

ción a sus prestatarios a medida que van renovando los créditos previamente otorgados. La forma más conocida de incentivos de este tipo son los que plantean montos escalonados de crédito. Esto es, ante la devolución en tiempo y forma de un crédito otorgado, el prestatario puede acceder automáticamente a un crédito de mayor monto que el recibido previamente.

El esquema reiterado de acceso a préstamos progresivamente de mayores montos tiene dos efectos importantes para nuestro análisis. Por un lado, reduce los problemas de riesgo moral. Mediante la promesa creíble de acceder a préstamos de mayores montos y la posibilidad de que no le renueven el crédito ante una devolución inadecuada del crédito anterior, el prestatario cuenta con incentivos adicionales para devolver los créditos asumidos con la institución en tiempo y forma. Estos incentivos pueden tener efectos importantes sobre el comportamiento del prestatario en la devolución del crédito. El valor que los prestatarios le otorgan al refinanciamiento de sus créditos será mayor cuanto mayores sean los montos a los cuales pueden acceder.

Por otro lado, el acceso a sumas de dinero que van incrementándose con el tiempo permite que la institución vaya reduciendo los problemas de información a medida que el prestatario accede a créditos de distinto monto. Es de suponer que a mayor tiempo de permanencia de un prestatario en una institución, mayor será el conocimiento que la institución tendrá sobre el comportamiento de los prestatarios logrando así un historial crediticio bastante detallado del prestatario en la institución. Las decisiones de otorgamiento de créditos a prestatarios activos de la institución cuentan con menores problemas de información que los créditos iniciales.

Se puede pensar que los incentivos dinámicos funcionan mejor en áreas de baja movilidad geográfica y en zonas donde hay oferta reducida de instituciones microfinancieras. En áreas urbanas, por ejemplo, donde existen mayores movimientos migratorios y suele haber mayor concentración de ofertas crediticias, los prestatarios tienen la posibilidad de mudarse y acceder a nuevos programas de microcrédito de cero.⁶⁷

La dependencia de los incentivos dinámicos conlleva un problema fundamental. Si los prestatarios observan que la práctica de financiamiento progresivo tiene un final claro (por ejemplo, un “techo” de monto crediticio máximo o una cantidad máxima de préstamos a los cuales pue-

⁶⁷ A modo de ejemplo, el BRI ha encontrado más inconvenientes en áreas urbanas que en rurales para asegurar la devolución de los préstamos; factor que se puede deber a la mayor movilidad en esas áreas.

de acceder un prestatario), existirá un incentivo para dejar de pagar en el último período.

Por último se debe mencionar que existen otras formas de “incentivos dinámicos” como la reducción progresiva en las tasas de interés cobradas mediante el repago satisfactorio de los créditos anteriores que tienen implicancias similares a aquellos mencionados previamente sobre el comportamiento de los prestatarios de una institución.

3.5 Servicios financieros y no financieros ofrecidos (capacitación, etc.)

Algunas instituciones microfinancieras ofrecen solamente servicios financieros mientras que otras instituciones ofrecen una gama más amplia de servicios que acompañan el proceso crediticio. Algunos servicios adicionales que ofrecen las instituciones microfinancieras son dirigidos exclusivamente al fortalecimiento del emprendimiento y de las capacidades empresariales del prestatario, como la capacitación, la asistencia técnica, el asesoramiento legal, entre otros. Mientras que otros servicios adicionales son dirigidos a un acompañamiento más integral del prestatario en otras áreas, como la asistencia psicológica.

El ofrecimiento de una mayor variedad de servicios no financieros pueden lograr reducir los problemas de riesgo moral de los prestatarios. Por un lado, la capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos puede mejorar directamente las capacidades del mismo e influir sobre las decisiones de inversión de los prestatarios, mejorando el funcionamiento de los emprendimientos y la devolución de los créditos a la institución microfinanciera. En cambio, si un emprendimiento “fracasa”, la devolución del crédito otorgado será seguramente comprometido.

Por otro lado, las instituciones que ofrecen mejores servicios financieros y no financieros serán aquellos más valorados por los prestatarios y, mediante el incentivo de continuar accediendo a una amplia gama de servicios que van más allá del crédito, influyen directamente en el comportamiento que tendrá el prestatario con la devolución de su crédito.

3.6 Monitoreo de préstamos por parte de la institución

Algunas instituciones microfinancieras optan por realizar un seguimiento de los créditos otorgados. En algunos casos, las instituciones requieren que los prestatarios “rindan cuentas”; esto es, que los prestatarios demuestren en que han utilizado el crédito otorgado por la insti-

tución mediante la presentación de facturas o recibos o, mediante una muestra de los insumos y/o herramientas adquiridos con el financiamiento otorgado. Esto influye directamente en el comportamiento que tendrán los prestatarios una vez recibido el dinero del crédito, reduciendo así el problema de riesgo moral. El objetivo de la institución es intentar garantizar que el prestatario emplee prudencia en el uso de sus fondos para asegurar así una mayor propensión a devolver el préstamo.

También hay algunas instituciones que realizan un seguimiento del emprendimiento en su totalidad. No solo monitorean el uso adecuado del dinero prestado, sino también realizan una asistencia y evaluación periódica del emprendimiento para detectar problemas y/o oportunidades de los emprendimientos financiados.

Este mecanismo también apuntará a reducir los problemas de información en las renovaciones de los créditos otorgados. El seguimiento y monitoreo de los préstamos y de los emprendimientos financiados permiten que la institución microfinanciera pueda contar con mayor información al momento de otorgar nuevos créditos a emprendimientos previamente financiados.

3.7 Términos del crédito. Cronograma de reembolso de los créditos y plazos de los créditos. Flexibilidad de los servicios financieros

La mayoría de las instituciones microfinancieras tienen un cronograma de reembolso de los créditos otorgados diferentes al sistema financiero formal.

En primer lugar, se observa la exigencia de que las cuotas comiencen a ser pagadas casi de inmediato al desembolso del crédito. En algunos casos, la primera cuota del crédito debe ser pagada a la semana de haber recibido el crédito. Esta exigencia presupone que el prestatario puede contar con fuentes alternativas de ingreso; ya que resulta dificultoso que un emprendimiento pueda obtener rendimientos positivos a la semana de la inversión. O, si el emprendimiento se encuentra en marcha, las primeras cuotas no devienen del rendimiento del proyecto financiado oportunamente por la institución; sino de inversiones previas.

En segundo lugar la frecuencia de reembolso de los créditos suele ser más elevada que las instituciones financieras tradicionales. En las microfinanzas, se suele contar con cuotas semanales o quincenales de devolución de los créditos.

Por último, hay algunas instituciones que contemplan la estacionalidad del emprendimiento en el cronograma de reembolso de los créditos.

tos, especialmente aquellas instituciones que funcionan en áreas rurales financiando emprendimientos agrícolas. La adecuación del cronograma de reembolso a los ciclos estacionales de los emprendimientos tiende a reducir los problemas de riesgo moral, incentivando al prestatario que efectivamente invierta en la actividad para la cual se solicitó el crédito (sobre la cual se calculó el cronograma de reembolso).

Una de las ventajas de un periodo de gracia casi nulo y un sistema de reintegro regular de las cuotas en periodos reducidos es que permite un monitoreo constante y casi inmediato de los prestatarios. La institución puede detectar tempranamente casos de incumplimiento debido, por ejemplo, a problemas en la marcha del emprendimiento, pudiendo asesorar medidas correctivas.

También suele haber diferencias con el sistema financieros tradicional en cuanto al plazo de los créditos otorgados por una IMF. Las IMFs suelen tener plazos de crédito bastante más reducidos que el sistema financiero tradicional. En muchos casos, los primeros créditos otorgados a un prestatario son aquellos que tienen plazos más cortos de devolución. Esto puede permitir reducir los problemas de riesgo moral. Los plazos más cortos de créditos fortalecen los incentivos dinámicos de una institución.

Las instituciones microfinancieras más desarrollados (aquellas que cuentan con más experiencia y más recursos) suelen ofrecer productos financieros diferenciados (en cuanto a plazos, desembolsos, etc.) que se ajustan a las especificidades locales y al emprendimiento financiado. Cuanto más flexibles sean los términos del crédito, mayor será el incentivo que tendrá el beneficiario a mantener una buena relación con la institución (y menor será el incentivo a no devolver el crédito) y menores serán los problemas asociados al riesgo moral.

3.8 Otro aspecto que es común a las finanzas tradicionales y las IMFs: emprendimientos existentes y monitoreo del flujo de fondos de los emprendimientos

Otro de las técnicas o mecanismos de las IMF para reducir los problemas asociados a la presencia de información asimétrica es el requisito impuesto por una diversidad de programas acerca de la antigüedad de los emprendimientos financiados y el monitoreo del flujo de fondos de los emprendimientos. Este aspecto, a diferencia del resto de los mencionados en esta sección, es común a las finanzas tradicionales; pero es mencionada aquí por la importancia que muchas IMFs le otorgan en el momento de evaluar las solicitudes de crédito.

Es el caso de una gran cantidad de IMF las que imponen como requisito una antigüedad determinada de los emprendimientos a financiar. Esto es; ciertas IMF no financian la creación de emprendimientos nuevos. En cambio, requieren que los emprendimientos tengan una antigüedad determinada de actividad por la cual se solicita el crédito. Generalmente, hay cierta correlación entre el objetivo de autosustentabilidad de una institución y el requisito de antigüedad de los emprendimientos financiados. En otras palabras, las IMF que buscan la autosustentabilidad perciben un riesgo adicional en financiar emprendimientos nuevos. Resulta lógico pensar que aquellos emprendimientos que ya se encuentran en actividad cuentan con un conocimiento previo del mercado y poseen un historial que, aunque no garantiza el reembolso de sus préstamos, reduce su riesgo de no pago.

En cambio, los emprendimientos nuevos requieren, en algunas instancias, que el crédito venga acompañado de una amplia gama adicional de servicios; a saber: asistencia técnica y capacitación. Los cursos de capacitación y la asistencia técnica personalizada implican mayores costos asociados al otorgamiento de los créditos, además de brindar al emprendimiento en formación ciertas herramientas requeridas para llevar adelante el emprendimiento con mayores posibilidades de éxito.

Si suponemos que los emprendimientos financiados no cuentan con fuentes alternativas de ingreso, la capacidad de repago de un emprendimiento depende de su flujo de fondos. Es por esto que muchas IMF realizan un análisis del flujo de fondos de los emprendimientos en la instancia de evaluación. Algunas de las experiencias analizadas opinan que la evaluación de la capacidad de repago de un emprendimiento debe ser analizado con el flujo de fondos actual del emprendimiento y no debe contemplar únicamente un estimado de los retornos futuros logrados con la utilización de los fondos prestados debido a las características asociadas a la población financiada. Teniendo esto en mente, el monitoreo del flujo de fondos solamente podría ser realizado con los emprendimientos existentes. En casos de emprendimientos nuevos, el énfasis de evaluación a menudo se establece en un análisis del comportamiento de los solicitantes de un crédito. Indistintamente, se suele evaluar las características del emprendimiento en la localidad donde se desarrolla, su capacidad de venta, su capacidad de producción, entre otros aspectos.

Todos los mecanismos planteados en esta sección pueden reducir los problemas de información que surgen en los mercados de crédito en general, y en los sectores de bajos recursos en particular. No obstante, la eficacia del mecanismo implementado dependerá de su correcta adaptación al contexto dentro del cual se desarrolle la IMF. La generación de

instrumentos y mecanismos adecuados (como los planteados en esta sección) dependerán de diversos factores como: el área (rural o urbana) de desarrollo de la IMF, el grado de migración de la población, el destino del servicio financiero, el tipo de microemprendimiento desarrollado, la oferta de otros programas de microcrédito en la zona, entre otros.

4. Intervenciones del Estado en el campo de las microfinanzas

El Estado tiene un rol fundamental en el campo de las microfinanzas. La insuficiente escala de las intervenciones privadas y/o el poco alcance de las mismas justifica la intervención del Estado en este campo. Un reciente estudio de las Naciones Unidas acerca de la situación de las microfinanzas en la argentina (Bekerman, Rodríguez, Ozomek e Iglesias, *en prensa*), estima que la oferta actual de microcréditos cubre apenas poco más del 3% mercado potencial del microcrédito. Esta cifra indica el rol primordial que puede tener el Estado en el sector microfinanciero de la Argentina.

Como en todo el mercado financiero, existen formas de intervención estatal que no sólo harán que mejore el funcionamiento del mercado de crédito, sino que también favorecerán el funcionamiento de la economía en su conjunto. El Estado puede realizar distintos tipos de intervenciones en el campo de las microfinanzas. Cada una de esas formas de intervención tendrá efectos diferentes sobre los distintos agentes que participan en el campo de las microfinanzas. A continuación se realiza un esbozo de construcción teórica propia que identifica aquellas intervenciones del Estado exclusivamente dirigidas al campo de las microfinanzas.

Al limitarnos al estudio del campo de las microfinanzas se excluye el subsidio directo del Estado a los emprendimientos como forma posible de intervención directa del Estado en relación al financiamiento de la Economía Social. Sin embargo, se debe mencionar que las políticas de subsidio directo a emprendimientos por parte del Estado tienen efectos importantes sobre el desarrollo de las microfinanzas y sus actores. Por un lado, una política de subsidio del Estado en zonas donde se están desarrollando experiencias privadas de microfinanzas entra en competencia con las IMFs. Por otro lado, una política de subsidio por parte del Estado genera efectos sobre la cultura de crédito de la población hacia la que va dirigida. Un análisis de la situación general de la Argentina en relación al desarrollo de las microfinanzas no puede ignorar la cultura del crédito instaurada en el país, especialmente cuando se hace referen-

cia al crédito público. La gran mayoría de las políticas estatales tradicionales dirigidas al sector habitualmente excluido del sistema bancario formal se basaron en subsidios o créditos “blandos”. Una dificultad entonces reside en determinar como hace el Estado con una fuerte historia de subsidios públicos para lograr instaurar una cultura crediticia diferente que establezca una noción de devolución de los créditos.

Cuadro 3: Intervenciones del estado en el campo de las microfinanzas

Caracterización de las Diversas Formas de Intervención
Crédito Directo
Crédito Indirecto
Subsidios a IMF
— Para “Fondos Rotativos”
— Para gastos operativos y/o financieros
Subsidio de tasa de interés
— Total
— parcial
<i>Credit Bureau</i>
Regulación
— IMFs
— Emprendimientos

Fuente: elaboración propia.

4.1 Crédito directo

El Estado puede intervenir financiando directamente con crédito a emprendimientos racionados del sistema financiero tradicional. La presencia de las mencionadas fallas en el mercado de crédito puede llevar a que las entidades financieras tradicionales opten por no financiar con crédito a cierto tipo de emprendimientos. Es por esto que el Estado puede tener un rol fundamental al brindar crédito a aquellos emprendimientos que no tienen acceso al sistema financiero tradicional o que de otra manera tendrían acceso a fuentes de financiamiento con condiciones adversas (por ejemplo, elevadas tasas de interés, entre otras).

Esta forma de intervención particular se puede diseñar como la extensión de alguna línea de financiamiento existente o a través de la creación de programas públicos (o instituciones) específicos a tal fin.

Asimismo, se debe evaluar si existe direccionamiento del crédito. Toda forma de intervención crediticia puede estar dirigida a cierto tipo de emprendimientos productivos (por ejemplo, exclusivamente a coopera-

tivas), puede estar dirigido a ciertos perfiles de la población (por ejemplo, exclusivamente a aquellos beneficiarios del Plan Jefes de Hogar) o cualquier otro tipo de característica que permita un direccionamiento del crédito, restringiendo la población para la cual se diseña la política de intervención.

4.2 Crédito indirecto

Ante la escala limitada de las Instituciones Microfinancieras, en lugar de financiar directamente a los emprendimientos racionados, el Estado puede optar por otorgar crédito a las IMFs para ampliar su fuente de recursos financieros y poder así aumentar la cartera activa de las IMFs. Así definimos el crédito indirecto; el Estado financia indirectamente a los emprendimientos racionados otorgándole créditos a las IMFs con el objetivo de que éstas últimas otorguen crédito a los emprendimientos racionados o, para financiar otros gastos de la IMF dirigidas a mejorar su estructura crediticia. Esta forma de intervención requiere que el Estado diseñe herramientas de seguimiento para asegurar que el crédito vaya dirigido a aquellos emprendimientos que desea financiar.

Al igual que en el direccionamiento del crédito directo, el Estado puede optar dirigir el crédito a ciertas IMFs particulares, por ejemplo, exclusivamente aquellas IMFs que se encuentran trabajando previamente en el campo o por otro lado puede decidir fomentar la creación de nuevas instituciones.

4.3 Subsidio a IMFs

El Estado puede intervenir brindando básicamente dos tipos de subsidio a las Instituciones Microfinancieras: para la conformación de “fondos rotativos” o para solventar gastos operativos o financieros.

El primer tipo de subsidio se otorga con el objetivo de que las Instituciones Microfinancieras (u otros organismos) formen “fondos rotativos” de préstamo dirigidos a los agentes excluidos.

El otro tipo de subsidios que puede otorgar el Estado consiste en el financiamiento de los diversos costos operativos y/o financieros en los cuales incurren las instituciones microfinancieras (u otros organismos que llevan adelante actividades microfinancieras) en su operatoria. A modo de ejemplo, podemos mencionar los costos de los recursos humanos de las IMFs, los gastos de capacitación, los costos asociados a la implementación de nuevas tecnologías, los diversos impuestos que deben afrontar las IMFs, etc.

4.4 Subsidio de tasa de interés

Otra forma de intervención que puede realizar el Estado en el campo de las microfinanzas es el subsidio de la tasa de interés. Puede resultar que la tasa de interés cobrada por el mercado sea elevada para el tipo de emprendimientos financiados, lo cual justifica un subsidio por parte del Estado en relación a la tasa de interés efectivamente cobrada.

El subsidio de tasa aplica tanto para los créditos directos como así también a los créditos indirectos. El Estado puede optar por subsidiar parcialmente la tasa de interés (inferior a la tasa de mercado vigente para esta población o para las IMFs) o bien puede contemplar un subsidio total de tasa de interés (0%).

4.5 Credit bureau

El Estado puede cumplir un rol fundamental en la creación de un *credit bureau* de consulta para las IMFs. Los beneficios resultantes de la existencia de un *credit bureau* pueden justificar una intervención del Estado en garantizar la existencia de información pública confiable. Los beneficios sociales asociados a utilizar la información provista por un *credit bureau* son mayores que los beneficios individuales que puede obtener una institución particular por acceder a esa misma información. En este sentido, otras instituciones se beneficiarán de la información recolectada por una institución, debido a las externalidades generadas por la mejora en la información. Sin embargo, la literatura denota que la existencia de *credit bureaus*, especializados en sectores excluidos del sistema financiero formal, suelen ser escasos o inapropiados. En algunos casos, esto se vincula a la falta de regulación de los programas o instituciones microfinancieros. La regulación de los programas puede exigir que las instituciones presenten información a la entidad reguladora y, éste, procese y sistematice la misma de modo de facilitar el intercambio de información entre las diversas instituciones microfinancieras.

4.6 Regulación

Por último, se debe mencionar la intervención estatal en materia de regulación. A diferencia del resto de las intervenciones, la regulación afecta a la totalidad de los actores del campo de las microfinanzas. Se puede pensar que el Estado básicamente tiene dos ejes de intervención en materia de regulación: la regulación de las Instituciones Microfinancieras y la regulación de los emprendimientos productivos.

Luego de que el Estado defina lo que considera una IMF (que tipo de entidades abarca la regulación), puede desarrollar un marco regulatorio que rija el funcionamiento de las mismas. La regulación de las IMFs debe contemplar, entre otras variables, los siguientes aspectos:

- mecanismos de control indirecto de las IMFs (incentivos y/ o restricciones impuestas a las IMFs)
- estándares de regulación prudencial de las IMFs
- restricciones en la tasa de interés impuesta a las IMFs

La regulación de los emprendimientos productivos se basa en dos ejes. Por un lado se deben considerar la formalización de los emprendimientos en relación a los aspectos impositivos. Por otro lado, se puede considerar la regulación de la calidad de los productos que se venden (controles bromatológicos, controles de calidad, etc.)

Se concluye que el Estado puede intervenir en el campo de las Microfinanzas de una diversidad de maneras: a través del otorgamiento de crédito directo, crédito indirecto, subsidio a instituciones, subsidio de tasa de interés, fomentando la creación de un *credit bureau* y en materia de regulación.

Sin embargo, cuando hacemos referencia a los problemas de información que concluyen en un racionamiento del crédito hacia ciertos sectores y emprendimientos de la economía, se debe destacar una cuestión fundamental: ¿cómo hace el Estado para sortear los problemas de información que surgen al intervenir en el mercado de crédito? Podemos intentar responder a esta pregunta indicando que el Estado tiene tres alternativas posibles. Como primera alternativa, el Estado puede incorporar en el diseño de sus intervenciones aquellas técnicas utilizadas por las instituciones microfinancieras que tienden a reducir los problemas derivados de la información imperfecta. Como segunda alternativa, el Estado puede optar por utilizar un conjunto de otras técnicas propias dirigidas al mismo fin. Por último, el Estado puede optar por no utilizar ninguna de las técnicas (de las IMFs ni alternativas). Si bien esta alternativa, al igual que las otras dos, permite que el Estado amplíe la escala y/o el alcance del financiamiento a los emprendimientos excluidos del sistema financiero formal generando una mejor distribución en la localización de recursos financieros; la diferencia con las otras dos opciones reside en que el Estado se enfrente con elevados costos, una calidad de cartera crediticia deficiente y genere los mencionados impactos sobre el desarrollo de las microfinanzas y sus actores, pudiendo entrar en competencia con las IMFs y/o generando efectos sobre la cultura de crédito de la población hacia la que va dirigida.

5. El Estado y las microfinanzas en la Argentina

5.1 Programas estatales de financiamiento (crediticio) de alcance nacional

El Cuadro 4 presenta los programas públicos nacionales⁶⁸ de crédito que intervienen en el campo de las microfinanzas. El cuadro, de elaboración propia, resume las diversas formas de intervención de cada programa de acuerdo al esquema teórico elaborado previamente. Se excluye del análisis a los programas públicos nacionales que, a pesar de estar dirigidos al sector microempresarial según los objetivos enunciados, tienen condiciones de financiamiento que distan de aquellas generalmente presentes en el campo de las microfinanzas.⁶⁹ Asimismo, el análisis de aquellos programas públicos de alcance territorial más reducido –por ejemplo, provincial o municipal– quedan fuera del alcance de este trabajo.⁷⁰

En la Argentina hay actualmente dos programas públicos de alcance nacional que brindan **crédito directo** a microemprendimientos productivos: FOMICRO y el Programa Social Agropecuario (PSA). El Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos (**FOMICRO**) es un programa público de financiamiento a emprendimientos productivos coordinado por el Banco de la Nación Argentina (BNA) y la Subsecretaría PyME del Ministerio de Economía y Producción de la Nación que comenzó su operatoria en el año 2004. Además de las dos instituciones públicas mencionadas, intervienen otros actores, “Organizaciones Sociales y Populares”, quienes realizan las tareas de promoción, asistencia en la formulación de los proyectos presentados, aprobación inicial del emprendimiento, capacitación y tareas diversas vinculadas al seguimiento de los emprendimientos financiados. El Programa también contempla el subsidio de gastos operativos a instituciones.

El Programa Social Agropecuario (PSA), creado en 1993 dirigido a financiar emprendimientos productivos rurales bajo dos líneas de finan-

⁶⁸ El PSA no es estrictamente de alcance nacional. Sin embargo, es considerado en este trabajo como tal ya que brinda asistencia financiera en 21 provincias.

⁶⁹ A modo de ejemplo, se excluyen los otros programas de SEPYPE –exceptuando FOMICRO– que poseen requisitos de garantías formales o, en los que la facturación anual estimada excede ampliamente el promedio registrado por los microemprendedores beneficiarios de los otros programas analizados.

⁷⁰ A modo de ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un programa microfinanciero CAM (Centro de Apoyo a la Microempresa) cuya intervención en el campo de las microfinanzas es una experiencia sumamente interesante de analizar. Para un análisis de este programa se recomienda un trabajo realizado por Nestor Bercovich (CEPAL) en el 2004 “El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la ciudad de Buenos Aires”.

ciamiento. Asimismo, brinda asistencia técnica, capacitación y asistencia en la comercialización a los emprendimientos financiados.

En cuanto a los programas de **crédito indirecto**, en la Argentina hay un solo programa relevante: FONCAP S.A. El Fondo de Capital Social Sociedad Anónima (FONCAP), no es estrictamente estatal, es un programa de origen mixto con un 49% de acciones estatales y un 51% de las acciones pertenece a instituciones no gubernamentales que fue creado en 1997 con el objetivo de administrar fondos fiduciarios. Sin embargo, FONCAP nació como iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el actual presidente de FONCAP es el actual Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Actualmente FONCAP cuenta con cuatro líneas de financiamiento dirigidas a instituciones con diversos objetivos.

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es el organismo público que coordina a los programas públicos que **subsidian** instituciones con el fin de formar **fondos rotativos de crédito**. En sus tres líneas de financiamiento— REDES, Fondos Descentralizados y el Banco de la Buena Fe— el MDS subsidia municipios y/o organizaciones sociales con el fin de brindar créditos a emprendimientos productivos. A su vez, éstos tres programas públicos del MDS también contemplan el **subsidio de gastos varios** a las instituciones financiadas.

Todos los programas del Cuadro 4 **subsidian la tasa de interés**— ya sea total o parcialmente— de los emprendimientos y/o instituciones financiadas. Sólo la experiencia del Banco de la Buena Fe (MDS) impone como límite una tasa de interés bastante más elevada que el resto de los programas aquí contemplados e, incluso, por encima de las tasas de interés del sistema financiero tradicional. El Banco de la Buena Fe posibilita que las organizaciones sociales cobren hasta un 30% de tasa anual a los emprendimientos que éstos financian.⁷¹

En materia de **regulación**, las Instituciones Microfinancieras de la Argentina se desarrollan bajo la ausencia de un marco regulatorio. La Ley de Entidades Financieras no reconoce actualmente a las IMFs como entidad financiera. Existe un proyecto de ley con sanción en la Cámara de Senadores de la Nación Argentina sobre la Banca Solidaria (N° 695/02) que propone la modificación de la Ley de Entidades Financieras, a fines de incorporar un inciso vinculado a la categoría de “Banco Solidario”.

⁷¹ Sin embargo, una organización social entrevistada, en proceso de financiamiento por el Banco de la Buena Fe, informó que las tasas de interés a las cuales accederían los beneficiarios de tener que recurrir a los prestamistas informales de la zona representa cifras entre el 100-200% anual, muy superior a la tasa del 30% que fija como límite el Banco de la Buena Fe.

Cuadro 4: Formas de intervención de los programas públicos de financiamiento nacional

	Programa	Institución	Crédito Directo	Crédito Indirecto	Subsidio a I M F s	Subsidio de tasa de interés	
						SI / NO	Tasa de Interés
1	FOM ICRO - Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos.	BNA y Subsecretaría PyME	SI	NO	SI	SI	7% TNA
2a	Fondos Solidarios para el Desarrollo – Redes	Plan "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social	NO	NO	SI	SI	6% TNA
2b	Fondos Solidarios para el Desarrollo – Descentralizados		NO	NO	SI	No explícita	
2c	Fondos Solidarios para el Desarrollo – Banco de la Buena Fe		NO	NO	SI	Interés máx. 30% anual directo.	
3a	Pre Banca Micro	FONCAP	NO	SI	NO	SI	0% interés real
3b	Banca Micro		NO	SI		SI	7,2% TNA
3c	Instituciones de Financiamiento a Microempresas (IFM)		NO	SI		SI	12% TNA
3d	Microfinanzas Sectoriales		NO	SI		SI	12% TNA (en pesos) 7% TNA (en u\$s)
4	Programa Social Agropecuario (PSA)	MECON / Producción	SI	NO	NO	SI	0% TNA
						SI	6% anual

Fuente: elaboración propia.

Por último, la Argentina no posee un *credit bureau* específico de las microfinanzas. No existe un sistema de registro público (ni semipúblico) en donde se registren los créditos otorgados (y la evolución) por las IMFs y por los programas públicos que otorgan microcréditos.

5.2 Los casos de intervención estatal seleccionados

El trabajo de campo realizado en el marco de esta investigación se diseñó **con el fin de estudiar dos casos de intervención estatal diferentes: crédito directo y subsidio a instituciones con el objetivo de formar fondos rotatorios para créditos**. Por un lado, se realizó el estudio del Programa FOMICRO como experiencia en materia de crédito directo. Por otro lado, se tomó un caso de subsidio a organizaciones del Ministerio de Desarrollo Social, REDES, con el objetivo de formar “fondos de crédito rotativos”. A través del estudio de ambos programas públicos también se contempla el subsidio de la tasa de interés y los subsidios otorgados para financiar gastos diversos. Dedicaremos el resto del trabajo a analizar estas dos experiencias.

5.2.1 FOMICRO

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

El Programa cuenta con un fondo total de 20 millones de pesos.⁷² El total del Fondo fiduciario es del Banco Nación y la Subsecretaría PyMe interviene mediante la bonificación de la tasa de interés cobrada a los emprendimientos productivos, a saber; la SEPYME bonifica 5 puntos de una tasa del 12% de interés, posibilitando que el Programa cobre el 7%

⁷² Inicialmente FOMICRO contaba solamente con \$10 millones. Durante el mes de Septiembre del 2004, el gobierno anunció un aporte adicional de \$10 millones para la segunda etapa del Programa.

de tasa de interés anual a los emprendimientos financiados. El Fondo es administrado por Nación Fideicomiso S.A.

En los cuadros a continuación se describen las características generales del Programa.

Cuadro 5: Características del Programa FOMICRO

Objetivos del Programa	– Aportar al fomento, creación y consolidación de microemprendimientos, posibilitando la generación de puestos de trabajo y la incorporación al sistema formal de un importante sector de nuestra economía. – Fortalecer entidades de la sociedad civil y del sector privado comprometidas con el crecimiento y desarrollo local y regional.
Beneficiarios	– Microemprendimientos (nuevos o existentes) de hasta diez trabajadores y una facturación anual hasta \$ 200.000.
Criterios de selección	– Factibilidad técnico-económica y tener por objeto la consolidación o creación de unidades productivas rentables, con impacto en la generación de empleo y el desarrollo local. – Asimismo, se priorizan proyectos con las siguientes características: carácter asociativo; sustitución de importaciones; encadenamientos productivos; aumento del consumo local; aumento del ingreso familiar; producciones con posibilidad de exportación; asociación y/o convenio con empresas auspiciantes; Menor plazo de amortización; Impacto ambiental.

Fuente: Guía Operativa de FOMICRO.

Cuadro 6: Condiciones de financiamiento de FOMICRO

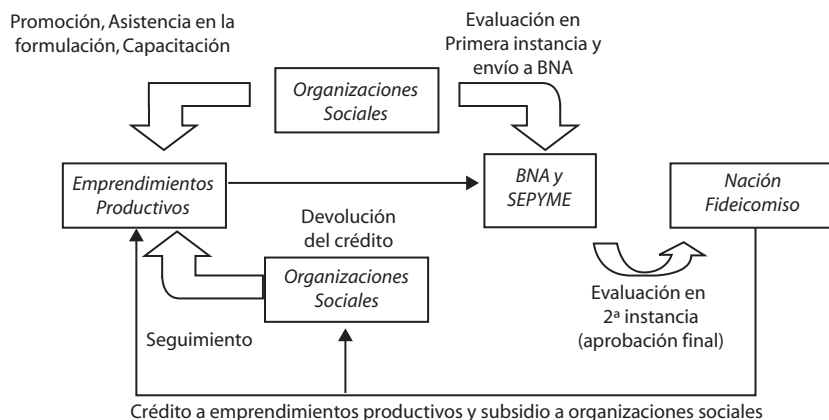
Monto Máximo	\$30.000
Monto Mínimo	\$3.000
Tasa de interés	hasta 7% anual después de la bonificación.
Destino	adquisición de activo fijo y/o capital de trabajo
Plazo de amortización	hasta 48 meses de acuerdo a las características del proyecto. Sistema francés. Devolución mensual, trimestral o semestral de acuerdo a la actividad (estacionalidad).
Período de gracia	hasta 180 días posteriores al desembolso y de acuerdo a la naturaleza del proyecto.
Total a financiar	hasta el 90% de la inversión total prevista en el proyecto
Garantías	Solidaria de todos los socios del emprendimiento. El Comité Directivo podrá requerir la intervención de un codeudor solvente en aquellos casos en que el importe total del crédito supere los pesos quince mil (\$ 15.000)
Gastos	Retención en el desembolso del crédito del 5% de su valor total cuyo destino tiene por objeto constituir el Fondo de Asistencia Técnica para compensar la acción de la Organización social y será desembolsado parcialmente en la medida que se ejecute el proyecto.

Fuente: Guía Operativa de FOMICRO.

El Programa FOMICRO se lleva adelante con la interrelación de una diversidad de actores; estos son: El BNA y la Subsecretaría Pyme, las Organizaciones Sociales, Nación Fideicomiso y los Emprendimientos

Productivos que solicitan los créditos. La figura 2 resume el circuito operativo de los créditos otorgados por FOMICRO teniendo en cuenta los diversos actores en cada una de las etapas del Programa.

Figura 2: Circuito operativo del Programa FOMICRO



Fuente: Elaboración propia en base al manual operativo del programa y a las entrevistas realizadas.

Las Organizaciones Sociales que intervienen en FOMICRO realizan una diversidad de tareas que son fundamentales al funcionamiento del Programa. En primera instancia, son las encargadas de realizar la Promoción del Programa en el terreno, brindar asistencia en la formulación de los Proyectos y brindar la capacitación necesaria a los emprendimientos productivos. En una segunda instancia, las Organizaciones Sociales realizan una primera evaluación de los Proyectos presentados, remitiendo solamente al equipo técnico de FOMICRO aquellos proyectos aprobados por la Organización Social. Por último, es también la Organización Social la responsable de realizar un seguimiento periódico de todos los emprendimientos financiados por el Programa. Las Organizaciones Sociales se distribuyen por todo el territorio nacional. Para junio de 2005, 367 Organizaciones Sociales tenían convenio con FOMICRO para realizar las diversas actividades del Programa, siendo Buenos Aires la provincia con mayor concentración de Organizaciones Sociales (considerando a la totalidad de la Provincia, el 37,9% de las Organizaciones Sociales se encuentran en Buenos Aires).

Desde sus inicios (abril de 2004) hasta fines de junio de 2005, el Programa ha otorgado una totalidad de 1.277 créditos a diversos empre-

dimientos productivos distribuidos a lo largo del territorio nacional por un monto de más de 22 millones de pesos. Se puede deducir de esto que el monto promedio de crédito otorgado por FOMICRO es de \$17.829. La provincia de Buenos Aires posee la mayor concentración de los créditos, recibiendo el 37,8% de los créditos, totalizando un poco más del 40% del monto total otorgado por el Programa.

Cuadro 7: Datos por provincia del Programa FOMICRO

Provincia	Orgs. sociales		Créditos Otorgados		Monto Total Otorgado		Promedio del Crédito
	Cantidad	%	Cantidad	%	Monto	%	
Buenos Aires	109	29,7%	422	33,0%	7.943.158	34,9%	18.823
Ciudad Aut. de Bs. As.	30	8,2%	61	4,8%	1.366.150	6,0%	22.396
Chaco	15	4,1%	44	3,4%	847.707	3,7%	19.266
Catamarca	3	0,8%	6	0,5%	156.500	0,7%	26.083
Chubut	4	1,1%	20	1,6%	332.730	1,5%	16.637
Córdoba	14	3,8%	40	3,1%	770.317	3,4%	19.258
Corrientes	13	3,5%	27	2,1%	452.400	2,0%	16.756
Entre Ríos	26	7,1%	71	5,6%	962.450	4,2%	13.556
Formosa	5	1,4%	22	1,7%	393.300	1,7%	17.877
Jujuy	14	3,8%	58	4,5%	849.830	3,7%	14.652
La Pampa	14	3,8%	44	3,4%	638.380	2,8%	14.509
La Rioja	4	1,1%	1	0,1%	3.000	0,0%	3.000
Mendoza	6	1,6%	36	2,8%	610.770	2,7%	16.966
Misiones	11	3,0%	45	3,5%	823.500	3,6%	18.300
Neuquen	6	1,6%	22	1,7%	398.300	1,7%	18.105
Rio Negro	5	1,4%	15	1,2%	268.400	1,2%	17.893
Salta	16	4,4%	73	5,7%	889.155	3,9%	12.180
San Juan	6	1,6%	37	2,9%	669.100	2,9%	18.084
San Luis	5	1,4%	25	2,0%	460.200	2,0%	18.408
Santa Cruz	2	0,5%	2	0,2%	25.000	0,1%	12.500
Santa Fe	27	7,4%	113	8,8%	2.062.762	9,1%	18.255
Santiago del Estero	8	2,2%	18	1,4%	296.495	1,3%	16.472
Tierra del Fuego	2	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	0
Tucumán	22	6,0%	75	5,9%	1.548.000	6,8%	20.640
TOTAL	367		1.277		\$22.767.604		\$17.829

Fuente: Elaboración propia con datos de la página institucional de FOMICRO al 20-06-05.

De un análisis de los Proyectos aprobados por Organización Social resulta que más del 77% de las mismas tiene 5 o menos créditos aprobados por FOMICRO. Como conclusión de esto se podría analizar un proxy del monto que representa la intervención del Estado en materia de subsidio a las Organizaciones Sociales que intervienen en el Progra-

ma FOMICRO. Tomando como monto promedio de crédito a \$17.829 y suponiendo que las Organizaciones Sociales cobren el total del Fondo de Asistencia Técnica⁷³ (5% del monto total del crédito otorgado), se podría decir alrededor del 77% de las Organizaciones Sociales cobran \$4.457,25 (o menos) por año.

Cuadro 8: Créditos aprobados por organización social

Concepto	Cantidad de Organizaciones Sociales	%
Sin Proyectos aprobados	68	18,5
Hasta 2 proyectos aprobados	101	27,5
Entre 3 y 5 Proyectos aprobados	116	31,6
Entre 6 y 8 Proyectos Aprobados	52	14,2
Más de 8 Proyectos Aprobados	30	8,2
Total	367	

Fuente: Elaboración propia con datos de la página institucional de FOMICRO al 20-06-05.

5.2.2 REDES

El Programa REDES constituye una de las líneas de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” creado en Agosto de 2003. El Plan “Manos a la Obra” es una de las líneas de acción que actualmente lleva adelante la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. La Dirección Nacional de Fortalecimiento Social (DINAFOS) es responsable de la ejecución del Plan “Manos a la Obra” (Figura 3).

El “Plan Manos a la Obra” es “un Plan de Desarrollo Local y Economía Social. Fue pensado con el objetivo lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias. Lo que se busca es promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios”.⁷⁴

Sin embargo, el Programa REDES cuenta con una trayectoria previa a la creación del Plan “Manos a la Obra”. Los primeros fondos otorgados bajo

⁷³ En realidad, el monto del Fondo de Asistencia que cobra la Organización varía de acuerdo a la calidad de los créditos que ha presentado la Organización; ya que FOMICRO subsidia el 2,5% al momento del otorgamiento del crédito al emprendimiento y el 2,5% restante es distribuido en 12 cuotas mensuales a partir del mes siguiente a la efectivización, dependiendo de que el prestatario no se encuentre moroso.

⁷⁴ De la página institucional de la Presidencia de la Nación:

<http://www.presidencia.gov.ar/planes.aspx>. 06/2005.

una modalidad similar fueron a través del Programa PROSOL (incluso en la actualidad, la “cartera activa” del REDES tiene 13 Fondos “recuperados”⁷⁵ que datan del PROSOL). En 1996 se crea el Programa PPDL (Programa de Promoción del Desarrollo Local). Finalmente en el año 2000 se crea el Programa REDES mediante la Resolución 749/2000. El mayor cambio con la creación del Programa REDES fue la focalización del destinatario final de los créditos. En el caso de PPDL, la población destinataria se asemejaba a PYMES; en cambio, el Programa REDES esta dirigido a la población vulnerable. Asimismo, el Programa REDES experimentó algunas modificaciones operativas importantes durante el año 2002 y 2003.⁷⁶

Figura 3: Plan “Manos a la Obra” en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración Propia con datos de la página web del MDS.

Como se observa en la Figura 3, el Programa REDES es una de las líneas de financiamiento de los Fondos Solidarios para el Desarrollo del Plan “Manos a la Obra”. A diferencia del resto de los Programas, aquellos que se encuentran dentro de los Fondos Solidarios para el Desarrollo son líneas de financiamiento crediticias destinadas a los emprendimientos. Las características particulares del Programa REDES y las condiciones de financiamiento se detallan en los cuadros a continuación:

⁷⁵ Por “recuperados” se entiende a aquellos FONDOS que han regularizado su situación con el MDS a través de la presentación de la rendición de cuentas requerida por la DGA. Fecha de referencia: 03/2005.

⁷⁶ En el año 2002 los proyectos presentados debían ser asociativos. En el año 2003 se flexibiliza la presentación de proyectos asociativos permitiendo que se financien emprendimientos individuales y asociativos.

Cuadro 9: Características del Programa REDES

Objetivos del Programa	– Generar espacios de articulación local a fin de elaborar diagnósticos, líneas y modelos de intervención para seleccionar y formular estrategias locales. – Impulsar a través del apoyo técnico y/o financiero, actividades de capacitación y asistencia técnica orientadas al fortalecimiento de emprendimientos productivos generando condiciones favorables para su sustentabilidad. – Brindar asistencia financiera mediante la constitución de fondos rotatorios para asistir con micro y pequeños préstamos a emprendimientos destinados a la producción de bienes y/o servicios, con criterio de autosustentabilidad. – Transferir metodologías para el diseño de actividades de asistencia técnica y evaluación desarrollando modelos de articulación interinstitucional tendientes a fortalecer las capacidades locales para la elaboración de diagnósticos y proyectos de desarrollo productivo regional. – Promover la inserción de los emprendimientos en redes productivas y dinámicas.
Beneficiarios	– Personas en situación de vulnerabilidad social que formen parte de un proyecto individual, familiar o asociativo (a crear, fortalecer y/o consolidar) destinado a la producción de bienes y/o servicios, que presenten necesidades de apoyo financiero, de asistencia técnica, capacitación y/o mejoramiento de la gestión empresarial para el incremento de su productividad y rentabilidad.
Criterios de Intervención	– La línea de trabajo Fondos Solidarios para el Desarrollo, establecerá prioridades de intervención en situaciones o contextos locales o regionales definidos como críticos a partir del análisis de la evolución de indicadores tales como: tasas de desocupación, niveles de población con necesidades básicas insatisfechas, entre otras. – Asimismo, serán incluidas en esta primera caracterización de zonas prioritarias para la intervención, aquellas localidades que presenten situaciones de conflictividad social y deterioro de las condiciones de vida de la población a partir de procesos de reconversión productiva, cierre de establecimientos y expulsión de mano de obra.

Fuente: Anexo de Resolución Operativa.

Cuadro 10: Condiciones de financiamiento de REDES

Monto	Variable de acuerdo al emprendimiento financiado.
Tasa de interés	Tasa del 6% anual aplicada sobre los saldos adeudados.
Destino	Financiamiento de inversiones, capital de trabajo e insumos.
Plazo de amortización	Los plazos de devolución de los préstamos en función de los montos otorgados, características del proyecto y las condiciones de producción de la actividad en cada caso. El plazo máximo para la amortización del capital será de 30 meses con (gracia incluida).
Periodo de gracia	Hasta 6 meses.
Garantías	– Garantías formales: Hipoteca, Prenda con registro, de máquinas y herramientas adquiridas a través del préstamo recibido, que se encuentren debidamente registradas por

sus propietarios, Aval de terceros (como mínimo se deben presentar dos recibos de sueldo, en estos casos el valor de la cuota no puede superar el 20% del ingreso).

– **Garantías informales:** Garantía solidaria y recíproca.

Gastos

- Un porcentaje no superior al 15% del fondo constituido, deberá destinarse al financiamiento de la asistencia técnica y capacitación de los titulares de proyectos.
- Gastos Bancarios de la cuenta específica del Fondo.
- Gastos destinados a pasajes y hospedaje para la realización de reuniones o jornadas de trabajo organizadas por la Autoridad de Aplicación.
- Gastos de librería (máximo \$ 1.800.– al año).
- Gastos administrativos y operativos relacionados con la cobranza de cuotas a emprendedores morosos, que no impliquen la contratación de personal para el cobro, ni la tercerización.

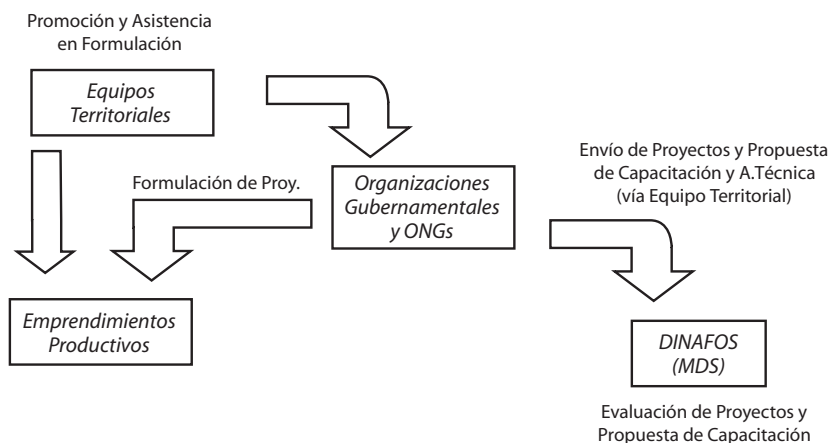
Fuente: Anexo de Resolución Operativa.

Los diversos actores que intervienen en la ejecución e implementación del Programa se pueden agrupar en tres:

- La **Dirección Nacional de Fortalecimiento Social** (denominada por el Programa como la “Autoridad de Aplicación” o AA). La AA es responsable de Evaluación de los Proyectos para la constitución del Fondo, la autorización para la liberación de los Fondos, el monitoreo y las auditorías del Fondo, aprobación de la reasignación de los Fondos recuperados a nuevos proyectos y la autorización de gastos de las Instituciones Ejecutoras a ser cubiertos por el Fondo.
- Las denominadas “**Instituciones Ejecutoras**” (IE) por el Programa: Municipios, Comisiones Municipales o comunas con autonomía administrativa; Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s) y; en algunos casos la Asociaciones de municipios. Las IE son responsables de la Formulación y Presentación de Proyectos, el Otorgamiento de los Créditos a los emprendimientos, la Administración del Fondo, el seguimiento de los emprendimientos y el recupero de los créditos otorgados.
- Los **Equipos Territoriales** son responsables de la promoción del Programa, de asistir en la formulación de los Proyectos, entre otras tareas en relación de vínculo entre el MDS, las IE y los emprendimientos.

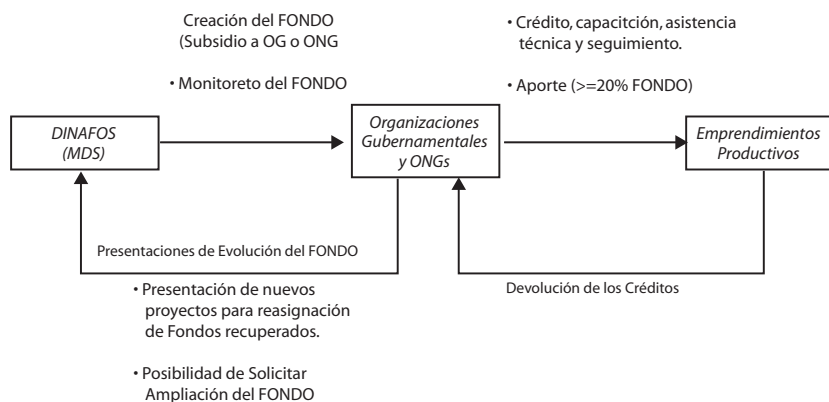
Hemos dividido la figura del Circuito Operativo del Programa REDES en dos partes para facilitar la comprensión de sus diversos pasos: previo al otorgamiento del Fondo REDES y posterior al otorgamiento del mismo.

**Figura 4: Circuito operativo del Programa REDES.
Etapa previa al otorgamiento del fondo**



Fuente: Elaboración propia en base al manual operativo del programa y a las entrevistas realizadas.

Figura 5: Circuito operativo del Programa REDES. Etapa posterior al otorgamiento del fondo



Fuente: Elaboración propia en base al manual operativo del programa y a las entrevistas realizadas.

Se debe destacar la importancia del Programa REDES dentro de la DINAFOS. El Programa REDES representa más del 50% del monto total

financiado por aquellos Programas del MDS que administra, controla y monitorea la DINAFOS.⁷⁷

Los dos tipos de Organismos que reciben financiamiento del MDS para constituir un Fondo REDES son: los Organismos Gubernamentales (municipios, Comunas, Comisiones Municipales, Departamentos, Gob. Pcial, Foro de Intendentes, etc.) y las Organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo, el Programa ha financiado en el 94% de los casos a Organismos Gubernamentales, habiendo financiado a más de 350 municipios (u otras formas de organización gubernamentales) en todo el país, lo cual representa un alcance de alrededor del 16% de todos los municipios del país. El Cuadro 12 y el Cuadro 13 presenta en detalle las cifras del alcance y la distribución del Programa.

Cuadro 11: Detalle de financiamiento de diversos programas del MDS bajo seguimiento del Área de control, monitoreo y legales de la DINAFOS

Nombre del Programa	Cantidad de Subsidios Otorgados*	Monto Otorgado	Monto Promedio por Subsidio	%
Asociativos Comerciales	84	\$5,452,984.68	\$64,916.48	7.2
Cadenas Productivas	6	\$2,560,440.23	\$426,740.04	3.4
Convenios Especiales	16	\$3,865,936.57	\$241,621.04	5.1
Fondos Descentralizados de Crédito y Microcrédito	13	\$588,500.00	\$45,269.23	0.8
Emprendimientos Productivos Solidarios	387	\$17,040,230.36	\$44,031.60	22.6
REDES	494	\$39,233,378.69	\$79,419.79	51.9
REDES de PROSOL	13	\$967,032.29	\$74,387.10	1.3
S.O.C.	2	\$131,000.00	\$65,500.00	0.2
Seguridad alimentaria	33	\$2,519,717.30	\$76,355.07	3.3
Servicios de apoyo a la producción	12	\$3,090,277.79	\$257,523.15	4.1
Unipersonales o familiares	3	\$99,000.00	\$33,000.00	0.1
TOTAL	1.063	\$75,548,497.91	\$71,071.02	100.0

*Nota *:* El total de los subsidios desembolsados por el MDS, independientemente si es a un mismo municipio.

Fuente: Elaboración Propia con datos de la DINAFOS al 03-2005.

⁷⁷ Se debe destacar que el cuadro 11 no representa un listado completo de las diferentes líneas del Plan Manos a la Obra. Simplemente pretende demostrar el tamaño relativo del Programa REDES en relación al resto de los Programas bajo seguimiento de la DINAFOS. Asimismo, los datos representados en este cuadro son el resultado de un análisis de los datos presentados por la DINAFOS al 03-2005. Sin embargo, puede existir diferencias en relación a otras fuentes de consulta ante la dificultad de procesar toda la información y la falta de ciertos datos.

Cuadro 12: Distribución del financiamiento REDES entre los dos tipos de instituciones ejecutoras

REDES	Cantidad de Municipios y ONGs financiados ²	Ampliaciones de Fondo Otorgadas	Cantidad de Subsidios Otorgados ³	Monto Total Otorgado	%
Municipios ¹	354	109	463	\$36,891,075.30	94.0
ONGs	29	2	31	\$2,342,303.39	6.0
TOTAL	383	111	494	\$39,233,378.69	100

Nota 1: Municipios, Comunas, Comisiones Municipales, Departamentos, Gob. Pcial, Foro de Intendentes

Nota 2: Se elimina las ampliaciones de los fondos otorgados.

Nota 3: El total de los subsidios desembolsados por el MDS, independientemente si es a un mismo municipio.

Fuente: Elaboración Propia con datos de la DINAPOS al 03-2005.

Cuadro 13: Alcance del Programa REDES - Municipios

Municipios ¹	Cantidad de Municipios financiados	%
2.198	354	16.1

Nota 1: Municipios y otras formas de gobierno local (comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, delegaciones municipales, comunas rurales, juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales).

Fuente: INDEC

Fuente: Elaboración Propia con datos del INDEC y resultado de Cuadro 12 al 03/2005.

5.3 Análisis de las técnicas microfinancieras

El objetivo de esta sección es desarrollar y analizar el resultado de la información de los dos programas estudiados teniendo en cuenta las diversas técnicas microfinancieras o mecanismos de intervención que fueron descriptos en la sección teórica. Todos los mecanismos previamente analizados logran contribuir a reducir los problemas de información que surgen de los mercados de crédito en general y, en particular, en los diversos emprendimientos y organizaciones de la Economía Social. La correcta implementación de los diversos mecanismos y técnicas analizados en la sección teórica de este trabajo, o en algunos casos la implementación de técnicas alternativas con impactos similares, contribuirán a reducir los problemas derivados de la información imperfecta, permitiendo mejorar las alternativas de financiamiento a la población excluida del crédito bancario tradicional.

Identificaremos si ambos programas implementan las diversas técnicas microfinancieras analizando la información provista por las entrevistas realizadas a los distintos actores de los Programas y de un análisis de los materiales de cada Programa. En el caso de que las mismas sean

implementadas se analizará su metodología de implementación y, en el caso contrario, se advertirá si el programa contempla alguna alternativa con el mismo fin que la técnica analizada. Luego, se elaborarán algunas conclusiones al respecto.

5.3.1 *Garantías no tradicionales* (*Garantía Solidaria, Collaterals, Otros sustitutos*)

De acuerdo a la sección teórica del trabajo, las microfinanzas han desarrollado diversas formas de garantía “no tradicionales” que actúan como “sustitutos” a las garantías tradicionales del sector bancario tradicional. Hemos hecho particular referencia a dos de éstas (garantía solidaria y *collaterals* no tradicionales) y hemos descrito algunos sustitutos alternativos. Aquí se analizará si los programas estudiados incorporan algunas de estas garantías no tradicionales o, si alternativamente desarrollan algún otro tipo de mecanismo dirigido a reducir los mismos problemas de información.

FOMICRO: El Programa FOMICRO no exige la presentación de garantías tradicionales de ningún tipo. Según la guía operativa del Programa FOMICRO se establece como requisito de garantía a la “garantía solidaria” de todos los socios de un emprendimiento. El crédito otorgado es “a sola firma” de todos los solicitantes de un crédito. Sin embargo, el concepto de garantía solidaria no es el mismo que se plantea en las microfinanzas. Recordemos que la garantía solidaria tradicional (denominamos aquí como tradicional al concepto de garantía solidaria planteada por las microfinanzas desarrollada en la sección teórica de este trabajo) se refiere a un sistema de monitoreo directo entre pares de un mismo “grupo solidario” que se unen con el fin de acceder a un crédito basado en la responsabilidad mutua del reintegro de los créditos de todos sus miembros. En el grupo solidario tradicional, cada uno de sus miembros accede a un crédito que le es propio y existe una responsabilidad mutua de la devolución del crédito del resto de sus miembros. En el caso de FOMICRO, lo que une al grupo solidario es el hecho de que están llevando adelante un mismo emprendimiento. Se unen para trabajar y la solicitud de un crédito es una decisión adicional del conjunto de socios del emprendimiento; no es el motivo por el cual se conforma el grupo. Los “socios del emprendimiento” acceden a un único crédito en FOMICRO a diferencia de la garantía solidaria tradicional en donde cada uno de los miembros accede a un crédito propio. En este tipo de “garantía solidaria”

planteada por FOMICRO el riesgo moral asociado al tipo de proyecto a emprender con el crédito es distinto al de la garantía solidaria tradicional. El riesgo moral asociado a un grupo solidario tradicional puede resultar más diversificado; esto es, algunos prestatarios optarán por emprender proyectos seguros y otros podrán optar por emprender proyectos riesgosos, o optarán por distintos tipos de actividades económicas. En cambio, en el tipo de grupo solidario planteado por FOMICRO todos los socios optan por emprender un único proyecto.

Del listado histórico de créditos otorgados surge que el 62% de los créditos fueron otorgados a emprendimientos en donde figura un único solicitante y responsable del crédito. En otras palabras, en el 62% de los casos no se cumple el requisito de “garantía solidaria” propuesto por el Programa.⁷⁸

Cuadro 14: Distribución de créditos según cantidad de solicitantes

Solicitantes de Crédito	Cantidad	%
Uno	792	62.0
Dos	321	25.1
3 o más	155	12.1
Otros ¹	9	0.7
TOTAL	1277	

Nota 1: Asociaciones, Cooperativas, Mutuales y SRL.

Fuente: Elaboración propia con datos de la página institucional de FOMICRO al 20-06-05.

Habiendo dicho esto se podría asumir que la “garantía solidaria” planteada por FOMICRO no cumple el rol que tiene la garantía solidaria asociada a las microfinanzas. No logra reducir los problemas de información en la evaluación de los créditos ni logra eliminar el problema de riesgo moral asociado a la selección de proyectos. Sin embargo, FOMICRO plantea tres alternativas asociadas a la reglamentación y al diseño del programa que parecen cumplir un rol de sustitutos a las garantías tradicionales. La primera alternativa es que el Comité Directivo de FOMICRO tiene la posibilidad de requerir la intervención de un “codeudor solvente” para aquellos créditos que superen los \$15.000. En este caso, es el “codeudor solvente” quien provee al emprendimiento las garantías necesarias para poder así acceder al crédito otorgado por el progra-

⁷⁸ Incluso, uno de los ejes centrales de una reunión de Organizaciones Sociales que participan activamente en FOMICRO fue la dificultad de presentar proyectos asociativos debido a la gran desconfianza entre los emprendedores.

ma. Sin embargo, cabe destacar que según las entrevistas realizadas a las Organizaciones Sociales, ninguno de los prestatarios tuvo la necesidad de recurrir a un codeudor en el proceso de solicitud de crédito, considerando que más del 40% de los créditos otorgados a través de las Organizaciones Sociales entrevistadas fueron superiores a los \$15.000.⁷⁹

La segunda alternativa se asemeja a los “fondos de emergencia”, desarrollado en el marco teórico del trabajo. El mecanismo planteado por FOMICRO se asocia a la retención del 5% del monto total del crédito otorgado a los emprendimientos con el objetivo de constituir el “Fondo de Asistencia Técnica” para la Organización Social que presenta el emprendimiento ante FOMICRO. Lo relevante de la operatoria se encuentra en la forma de acreditación a la Organización de tal “Fondo”: 2,5% al momento del otorgamiento del crédito al emprendimiento y el 2,5% restante es distribuido en 12 cuotas mensuales a partir del mes siguiente a la efectivización, “en la medida que el usuario mantenga la deuda al día”.⁸⁰ En el caso de que se registren atrasos en las cuotas de los emprendimientos financiados se postergan los desembolsos a la Organización Social (hasta que se regularice la devolución del crédito). Al igual que en el “fondo de emergencia” desarrollado por las microfinanzas, el 2,5% restante es retenido en el programa con el fin de garantizar un monto del cual puede disponer ante cualquier eventualidad. Sin embargo, si el prestatario mantiene su deuda al día, al aumentar la cantidad de meses desde la efectivización (y el sucesivo reintegro del 2,5% restante a la Organización Social) se reduce progresivamente el incentivo que genera el mecanismo planteado por FOMICRO hasta que en la última cuota (la cuota 12) se elimina en su totalidad. Por esto, dado que los créditos de FOMICRO cuentan con plazos de hasta 48 meses, habrá varias cuotas del crédito que no contarán con este símil “fondo de emergencia” como garantía.

La tercera alternativa que puede actuar como sustituto al sistema de garantías no tradicionales propuestas por las microfinanzas, y la que se considera más importante, es el “respaldo” que las Organizaciones Sociales otorgan a cada una de las solicitudes de crédito.⁸¹ No resulta claro para la institución que implica el “respaldo” de los créditos. Algunas de las organizaciones entrevistadas han comentado que efectivamente deberían

⁷⁹ Asimismo, de la entrevista a un funcionario del Programa se concluye que este requisito no es utilizado.

⁸⁰ Del Convenio firmado entre la Organización Social y FOMICRO.

⁸¹ Incluso la “nota de envío” que acompaña cada uno de los proyectos presentados a FOMICRO por las Organizaciones Sociales explicita que la organización social “respalda” el proyecto presentado.

“hacerse cargo” de los créditos otorgados mientras que otras organizaciones no lo observan como posible “amenaza”; sin embargo, lo que sí resulta se desprende de las entrevistas analizadas es que cada Organización selecciona los mejores proyectos a ser presentados ante FOMICRO. En este mecanismo, la Organización Social “garantiza”, en cierta medida, los créditos otorgados. El tiempo resulta una variable fundamental de este mecanismo: a medida que el Programa va conociendo el nivel de retorno de los créditos respaldados por una Organización, logra reducir ciertos problemas asociados a la información asimétrica e ir asignando ciertos grados de fiabilidad a las futuras solicitudes de crédito que las mismas Organizaciones presenten. En el caso de que una Organización Social presente “malos” proyectos ante FOMICRO (medidos exclusivamente por el índice de devolución de los créditos otorgados), la Organización verá restringido su cupo de presentación de futuros proyectos ante el Programa.⁸²

Por último se debe mencionar el resultado de las entrevistas con respecto a una particularidad presentada en casi un tercio de las Organizaciones Sociales entrevistadas. A pesar de que el Programa no exija la presentación de garantías formales, casi un tercio de las Organizaciones entrevistadas solicitaron la presentación de algún tipo de garantía (recibo de sueldo, garantía de propiedad, etc.) a los beneficiarios, los cuales permanecen en la Organización Social. Las Organizaciones entrevistadas lo exigen como “respaldo” al prestatario que “presentan” ante FOMICRO.⁸³

REDES: El Programa REDES exige que los prestatarios presenten en todos los casos garantías formales o solidarias. Los tipos de garantías previstos por el Programa son:⁸⁴

Garantías formales:

- Hipoteca.
- Prenda con registro, de máquinas y herramientas adquiridas a través del préstamo recibido, que se encuentren debidamente registradas por sus propietarios.
- Aval de terceros (como mínimo se deben presentar dos recibos de sueldo, en estos casos el valor de la cuota no puede superar el 20% del ingreso)

⁸² Para un desarrollo de la limitación de los cupos de presentación de una Organización Social véase la Sección 5.3.4.

⁸³ Esto puede implicar un desvío en la población objetivo que busca el Programa, excluyendo en algunos casos aquel sector de la población que no puede cumplir con este requisito.

⁸⁴ De la Resolución Operatoria definitiva del Programa REDES.

Garantías informales:

— Garantía solidaria y recíproca.

No se encuentra sistematizado el tipo de garantía solicitado por el Programa a los diferentes proyectos financiados con el Fondo REDES por lo cual no es posible determinar el tipo de garantía efectivamente exigida en los casos financiados. Sin embargo, de las entrevistas realizadas a los municipios y a las organizaciones sociales, se conoce que los préstamos son otorgados básicamente con garantías informales (esto es lo que el programa define bajo “garantía solidaria y recíproca”). Asimismo, de las entrevistas realizadas a los funcionarios del programa la garantía solidaria y recíproca también se identifica como la principal garantía requerida. Ésta se formaliza mediante un “Convenio de Préstamo con Garantía Recíproca”. Al igual que lo expuesto en la descripción de la garantía solidaria de FOMICRO, la “garantía solidaria y recíproca” del programa REDES tampoco se refiere al concepto que denominamos como garantía solidaria tradicional.

Similar a la alternativa planteada por el programa FOMICRO, cada uno de los proyectos presentados por las ONG's a la unidad de evaluación de la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social del Ministerio de Desarrollo Social debe incluir una nota que avale el proyecto firmado por el Presidente de la Institución. En el caso de los proyectos presentados a través de Municipios, cada proyecto debe incluir: una nota que avala la pertinencia del proyecto firmado por los integrantes del Consejo Consultivo Local y una nota adicional avalando el Proyecto firmado por el intendente Municipal. Sin embargo se debe considerar un aspecto clave de los municipios; esto es, la inconsistencia temporal entre distintos representantes municipales y la devolución y el seguimiento de los créditos otorgados. La alta volatilidad de cambio en algunas gestiones municipales hace que el seguimiento de los créditos otorgados no sea realizado por el responsable de haber avalado ese crédito.

5.3.2 Métodos de recolección de información particulares

En la sección teórica del trabajo se describieron diversos mecanismos de recolección de información particulares de los programas microfinancieros que se utilizan a fines de reducir los problemas asociados a la información imperfecta y poder así mejorar las decisiones en las solicitudes de crédito, seleccionando aquellos emprendimientos con mayor retorno social en una determinada localidad. Antes de comenzar a desarrollar los resultados analizados en cada uno de los Programas estudiados,

se debe mencionar que, a diferencia de otros países de la región,⁸⁵ la Argentina no posee un *credit bureau* específico de las microfinanzas. No existe un sistema de registro público (ni semipúblico) en donde se registren los créditos otorgados (y la evolución) por las IMF's y por los programas públicos que otorgan microcréditos.

Los responsables de evaluar las solicitudes de crédito no cuentan con la posibilidad de conocer el historial crediticio de un potencial solicitante de un crédito, lo cual permitiría reducir el riesgo inherente asociado a los préstamos otorgados. En cambio, deben recurrir a otros mecanismos que no sólo implican costos de transacción más elevados sino también pueden resultar sustitutos imperfectos. Otro riesgo asociado a la falta de un *credit bureau* de análisis para las IMF's es no conocer los niveles de endeudamiento existentes de los emprendimientos pudiendo llevar a una "crisis de sobreendeudamiento".

A continuación se desarrollan los métodos de recolección de información utilizados por los dos actores que intervienen en la evaluación de proyectos: las Organizaciones (o Municipios) y los responsables de la evaluación de cada uno de los Programas.

FOMICRO: A pesar de no contar con un *credit bureau* propio de las microfinanzas, del análisis de las entrevistas realizadas a los directivos del Programa FOMICRO surge la utilización de la consulta a sistemas de *credit bureau* más generales (entre otros el VERAZ) a fines de conocer los antecedentes de los solicitantes de crédito y sus cónyuges. Sin embargo, la existencia de antecedentes crediticios "comprometidos" no es razón inmediata de rechazo de la solicitud del crédito, sino que resulta una herramienta adicional entre otras utilizadas en la instancia de evaluación.

Por el lado de las Organizaciones Sociales que trabajan con FOMICRO, el resultado de las entrevistas realizadas verifica distintas metodologías de recolección de información. Las mismas se desarrollan a continuación de acuerdo al análisis teórico previamente realizado y se mencionan algunas alternativas llevadas adelante por las Organizaciones Sociales como mecanismos de recolección de información previa a la presentación de los créditos ante el Programa.

Visitas de campo: El 90% de las Organizaciones entrevistadas informa haber realizado al menos una visita al emprendimiento y/o al domicilio del solicitante del crédito antes de presentar el proyecto en FOMICRO. El 10% restante utiliza esta técnica solamente en algunos casos.

⁸⁵ En especial Bolivia.

El resultado de las entrevistas a los emprendimientos financiados también presenta elevadas cifras de visitas de campo; siendo que casi el 80% de los mismos afirma que la Organización ha ido a su emprendimiento y/o domicilio previa a la presentación del Proyecto ante FOMICRO.

Grado de inserción en el territorio: Es una variable fundamental de las Organizaciones que integran FOMICRO. Las Organizaciones entrevistadas poseen amplia experiencia de trabajo con emprendimientos. El promedio de antigüedad de las Organizaciones entrevistadas es de 12 años; pero con un desvío estándar elevado ya que la Organización más antigua posee 37 años de trabajo en el campo, mientras que la más joven solamente 2 años.

El 60% de las mismas posee experiencia previa de trabajo con otros programas de financiamiento.⁸⁶

Sin embargo, uno de los problemas que surge al analizar los emprendimientos financiados por FOMICRO que se encuentran bajo seguimiento de las Organizaciones entrevistadas es la amplitud de la zona de distribución de los emprendimientos. A diferencia de las IMFs tradicionales, en donde la gran mayoría trabaja exclusivamente un área geográfica limitada⁸⁷ a fines de reducir los problemas de información asimétrica y facilitar el seguimiento de los emprendimientos financiados, las zonas de distribución de los proyectos financiados por el Programa bajo seguimiento de una misma Organización no se concentran en una única zona geográfica, incluso en algunos casos las distancias superan los 20-30 Km.

Referentes locales y comité de crédito local: El 50% de las Organizaciones entrevistadas busca referencias locales de los solicitantes de crédito. Ninguno de los casos estudiados utiliza un comité de crédito local exceptuando el caso de una Organización que consulta cada proyecto presentado con otras tres instituciones de la zona, lo cual será desarrollado más adelante en profundidad.

Vínculo previo entre prestatario y miembro de la organización: Esta característica resulta de interés adicional en el análisis del Programa FOMICRO ya que fue afectado por un cambio en la operatoria de FOMICRO. A los pocos meses de funcionamiento del Programa, se implementa un “cupó” de presentación de proyectos por Organización a FOMICRO. El primer cupo fue impuesto en un máximo de 13 presentaciones de proyectos por Organización hasta mediados de octubre del 2004, para aquellas Orga-

⁸⁶ La gran mayoría con los Programas BANEXO y FONTAR.

⁸⁷ En general las IMFs suelen trabajar con algunas cuadras o barrios bien delimitados con un doble objetivo: reducir diversos costos operativos de la IMF y mejorar el acceso a la información.

nizaciones que llegaban al cupo de presentación se restringió el envío de proyectos hasta principios del 2005. De la misma manera, a partir de abril de 2005 se establece un cupo de presentación de 3 proyectos por trimestre por Organización, siempre y cuando los créditos aprobados por el Programa provenientes de una Organización no tengan deudores con dos o más cuotas en mora.⁸⁸ En las entrevistas realizadas, la aparición del cupo en la presentación fomentó que gran cantidad de las Organizaciones consultadas presenten ante el Programa aquellos emprendimientos y solicitantes de crédito con los cuales poseían un vínculo entablado previamente.

A fines de mitigar los problemas asociados a la falta de un *credit bureau* propio y ante la dificultad asociada a recolectar información de los solicitantes de crédito surgen dos alternativas propias de las Organizaciones Sociales conveniadas con FOMICRO que valen mencionar en este análisis. En una de las Organizaciones entrevistadas todos los emprendimientos presentados a FOMICRO son avalados por tres organizaciones adicionales de la misma localidad (con antigüedad de trabajo conjunto) que a su vez comparten una misma base de datos de distintos emprendimientos de la zona. Luego de realizar una consulta en la base de datos conjunta, cada proyecto presentado a FOMICRO pasa por un sistema de consulta entre las tres instituciones restantes, quienes aportan información adicional acerca de los prestatarios, de los tipos de emprendimientos, etc.

Otra alternativa interesante se encuentra bajo construcción. Se desprende de una entrevista realizada en donde se da a conocer una iniciativa de varias Organizaciones que actualmente trabajan con FOMICRO en una determinada localidad. Las mismas, ante la preocupación por la cantidad de proyectos no viables que recibió cada una de las instituciones, considera una alternativa propia de intercambio de información que permitiría registrar todos los proyectos declarados no viables en la zona por el conjunto de Organizaciones. Dado que un mismo emprendimiento puede presentar su proyecto en cualquier Organización, surge la idea de que cada Organización registre los proyectos evaluados como no viables en un mismo sitio para que todas las Organizaciones puedan consultar esa información y utilizarlo como herramienta adicional en el momento de evaluación de los proyectos.

Se describieron los distintos métodos de recolección de información que consideran las Organizaciones Sociales antes de presentar un proyecto a FOMICRO. Asimismo, se debe mencionar que el canal de contacto entre FOMICRO y los emprendimientos financiados por el Programa durante

⁸⁸ www.bna.com.ar/fomicro, 06/2005

el proceso de evaluación del proyecto por el equipo técnico de FOMICRO es a través de la Organización Social. Los emprendimientos entrevistados poseen un vínculo directo con la Organización social que presentó el Proyecto ante FOMICRO. Solamente en algunos casos, el Programa se ha contactado con los solicitantes de crédito para comunicar el resultado de la evaluación y el otorgamiento del crédito. Por último, en relación al contacto entre FOMICRO y las Organizaciones Sociales, es de destacar que el 90% de las mismas comentó haber conocido personalmente a algún miembro del Comité Directivo del Programa en alguna instancia.

REDES: Al igual que los diversos mecanismos de recolección de información a la cual recurren las Organizaciones Sociales que intervienen en FOMICRO, el Programa REDES del MDS también contempla una serie de mecanismos dirigidos a reducir los problemas de información que se detallan a continuación.

Visitas de campo: Surge del resultado de las entrevistas realizadas que todas las ONG's y los Municipios realizan visitas de campo previo a la solicitud de crédito ante el Programa.

A diferencia de aquello registrado en la experiencia de FOMICRO, el equipo técnico del Programa REDES pareciera tener una intervención en el campo más activa; ya que en dos de los 4 casos entrevistados, diferentes miembros del equipo técnico realizaron visitas de campo a las Organizaciones y/o Municipios y a los emprendimientos previo al otorgamiento del crédito.

Grado de inserción en el territorio: Existe una diferencia en esta variable que corresponde al tipo de actor financiado. En el caso de las ONG's, al igual que lo registrado en FOMICRO, poseen amplia experiencia de trabajo con emprendimientos productivos. El promedio de antigüedad de las ONG's entrevistadas es de 11 años.

En el caso de los municipios, el referente municipal está vinculado al término político que dure una administración municipal llevando a un alto grado de volatilidad en la política del territorio. Esto puede dar lugar a inconsistencias temporales que afectan directamente al programa.

A diferencia de lo registrado en las entrevistas de FOMICRO, en REDES se observa que hay mayor cercanía geográfica entre los emprendimientos financiados y la Organización y/o el Municipio que administra el fondo REDES.⁸⁹

⁸⁹ Las dos ONG's trabajan en el mismo barrio en donde otorgaron sus créditos. En el caso de los municipios, los créditos otorgados fueron como es de esperar a distintos emprendimientos del mismo municipio.

Referentes locales, comité de crédito local y vínculo entre prestatario y miembro de la Organización: A diferencia de FOMICRO, en donde el convenio entre el Programa y la Organización es previo a la presentación de las solicitudes de crédito; en REDES la Organización y/o el Municipio se presenta y convenia con el MDS junto a la presentación de las solicitudes de crédito. Todos los beneficiarios entrevistados comentaron un conocimiento de alguno de los miembros de la Organización (o de los miembros municipales) previo al vínculo establecido por el fondo REDES. En la mayoría de los casos, las ONG's y los municipios venían trabajando con los beneficiarios en distintos aspectos (capacitación, asistencia técnica, etc.) y recurren al Programa REDES ante la necesidad (posterior) de financiamiento de los proyectos que van surgiendo. Sólo es el caso de uno de los municipios entrevistados el que trabaja con un comité de crédito local.

5.3.3 Tiempo de evaluación de los proyectos

FOMICRO: En el diseño del Programa FOMICRO se prevé la evaluación de los proyectos presentados en un plazo de hasta 50 días. Sin embargo, según las Organizaciones Sociales entrevistadas, el plazo promedio de las evaluaciones realizadas por el equipo técnico de FOMICRO es de un poco más de 100 días. Asimismo, la mitad de las Organizaciones entrevistadas, han mencionado casos en donde la evaluación ha demorado más de 6 meses.⁹⁰

Básicamente, este problema se puede atribuir a un motivo; esto es, el aumento en la presentación de proyectos a FOMICRO que impacta directamente sobre la capacidad del equipo técnico de absorber el mayor flujo en la demanda de crédito.

Con el fin de contemplar el tiempo real que transcurre el momento que un emprendedor se acerca al Programa y el momento en que efectiva-

⁹⁰ Se debe mencionar un aspecto relevante que surgió en la mayoría de las organizaciones entrevistadas. Al hacer referencia al tiempo de las evaluaciones, comenzó a surgir diferencia en el tiempo de evaluación de los primeros proyectos presentados en relación a los últimos. Surge de las entrevistas que el periodo de evaluación de los primeros proyectos presentados (vinculados a los inicios del Programa –abril y mayo del 2004) demoraban el tiempo originalmente previsto por el Programa; esto es, alrededor de 50 días. En cambio, los últimos proyectos presentados (alrededor de la última fecha posible para la presentación de proyectos ante el Programa –octubre de 2004) demoraron alrededor de 6 meses, incluso hubo algunos casos en donde a pesar de haber transcurrido más de 6 meses desde la presentación del proyecto a FOMICRO, aún no había respuesta por parte del Programa.

mente dispone del dinero del crédito, se deben contemplar todas las etapas presentes en el proceso de evaluación. O sea, no sólo debemos considerar el periodo de evaluación del equipo técnico de FOMICRO, sino también el plazo de evaluación inicial realizada por las Organizaciones sociales y el tiempo que transcurre entre la aprobación del proyecto y la efectivización del crédito. Según los beneficiarios entrevistados, el período de evaluación inicial realizada por las Organizaciones Sociales demora en promedio un mes (1.125 meses) y la efectivización del crédito otro tanto (27 días). El tiempo real que se debe considerar entonces resulta de 6 meses en promedio.

Según los últimos datos de la página institucional del Programa, “el programa asume el compromiso de considerar cada uno de estos proyectos en no más de 70 días”.⁹¹ Este plazo resulta aproximadamente un mes inferior al promedio de los 3.6 meses registrados exclusivamente en la evaluación del proyecto por parte de FOMICRO; sin embargo, adicionado a la otra instancia de evaluación previa y al período que transcurre entre la aprobación del crédito y la efectivización del dinero, continúa siendo un plazo extremadamente elevado para los tiempos que generalmente manejan las microfinanzas.

REDES: En el caso del Programa REDES los plazos también distan de aquellos que se consideran razonables para las microfinanzas. El circuito operativo de todo el proceso de evaluación, aprobación y efectivización del crédito se describe en el Cuadro 15. Asimismo, en el cuadro se registran los plazos promedios de cada uno de los pasos.⁹²

Por último se debe hacer referencia a la reasignación de los Fondos REDES. Según la Resolución Operativa, la Institución Ejecutora, luego de proporcionar al MDS la documentación requerida para el seguimiento de las actividades y el monitoreo de la evolución del fondo, debe solicitar la aprobación en la reasignación de los fondos REDES recuperados. La Autoridad de Aplicación será el encargado de evaluar los nuevos proyectos presentados. En el caso de que los nuevos proyectos presentados sean renovaciones de créditos previamente otorgados, se puede decir que esta instancia operativa no está diseñado bajo los mismos criterios que las instituciones microfinancieras. En otras palabras, a diferencia de las renovaciones de crédito en las IMFs, con tiempos de evaluación en algunos casos hasta inmediatos, las renovaciones también poseen relativa-

⁹¹ www.bna.com.ar/fomicro, 06/2005

⁹² La falta de sistematización de los datos obligó a recurrir a estimaciones en algunos de los plazos por parte de los entrevistados.

mente altos plazos de evaluación. De esta manera, los mecanismos de “incentivos dinámicos” presentes en las IMF’s no pueden ser contemplados con el diseño actual del Programa.

Cuadro 15: Proceso y plazos estimados del circuito de evaluación y efectivización del crédito de un Fondo REDES.

Descripción del Paso de evaluación / efectivización (estimación)	Plazo promedio
Formulación de los Proyectos a ser presentados por la ONG o el municipio (Institución Ejecutora– IE) para acceder al Fondo REDES	1 mes
Presentación de Proyectos y propuesta de Asistencia Técnica y Capacitación de los emprendedores al MDS	—
Proceso de Evaluación de Proyectos en MDS	3 meses
Firma de Convenio entre institución y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social ¹	40 días
Efectivización del Subsidio a la IE	
Firma de contratos entre la IE y los solicitantes de crédito cuyos proyectos fueron aprobados	Inmediato a la efectivización de los fondos a la IE
DURACIÓN TOTAL DEL CIRCUITO	160 días

Nota 1: El mismo puede demorar en los casos en que la Organización o el municipio demore en la presentación de la documentación requerida para la elaboración y firma del convenio.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

5.3.4 “Incentivos Dinámicos”

El mecanismo de “incentivos dinámicos” planteado por las microfinanzas, en donde la institución ofrece a sus prestatarios un esquema particular de incentivos a medida que van renovando los créditos previamente otorgados no está contemplado bajo ningún aspecto en los dos Programas analizados. Incluso, como se adelantó en el diseño de las reasignaciones de los Fondos REDES, aunque exista formalmente la posibilidad de que un mismo prestatario pueda, por ejemplo, acceder nuevamente a un financiamiento por parte del Programa, el diseño del circuito operativo (y los plazos que resultan de éste) resulta inadecuado para que los incentivos sean eficaces y “dinámicos”.

Sin embargo, en el estudio de ambos Programas se encontró técnicas asociadas al diseño de cada uno de los Programas que puede actuar, en alguna medida, como sustituto (bastante imperfecto) a los incentivos dinámicos al reducir ciertos problemas derivados de las fallas en la información mediante un esquema de “incentivo” diferente que se desarro-

lla en cada uno de los Programas. Los mismos serán desarrollados a continuación.

FOMICRO: En primer lugar, ampliando lo previamente mencionado el Programa no contempla las técnicas propuestas por las IMF's en el "incentivo dinámico" de los créditos otorgados. Ninguna de las Organizaciones Sociales entrevistadas y ninguno de los prestatarios entrevistados han contemplado la posibilidad de renovar de sus créditos con el Programa. No existe esquema de renovación pautada a priori. A diferencia de las IMF's que logran resolver (o al menos reducir decisivamente) los problemas de riesgo moral ex-post al otorgamiento del crédito con el diseño de un esquema de renovaciones diseñadas a fines de "incentivar" la devolución del crédito, el Programa no lo ha contemplado como técnica propia.⁹³

Sin embargo, el mecanismo de incentivo en el diseño del Programa FOMICRO no se encuentra en los emprendimientos financiados, como acostumbran las IMF's tradicionales, sino en las Organizaciones Sociales que participan del Programa. Existen, a juicio del resultado del análisis de los materiales diversos del Programa y de las entrevistas realizadas a las Organizaciones Sociales, dos mecanismos de incentivo diseñados para las Organizaciones Sociales: el esquema de acreditación del "Fondo de Asistencia Técnica" y los cupos establecidos en la presentación de proyectos.

En primer lugar, el esquema de acreditación del "Fondo de Asistencia Técnica" a la Organización Social: 2,5% al momento del otorgamiento del crédito al emprendimiento y 2,5% restante en 12 cuotas mensuales a partir del mes siguiente a la efectivización sujeto al nivel de morosidad de los emprendimientos presentados por la institución Sin embargo, hacemos referencia a lo mencionado previamente en el trabajo, al aumentar la cantidad de meses desde la efectivización (y el sucesivo reintegro del 2,5% restante a la Organización Social) se reduce progresiva-

⁹³ Sin embargo, a diferencia de los que sucede con los emprendimientos financiados por el Programa REDES, se puede mencionar que el acceso a un crédito del Programa FOMICRO impone como requisito la inscripción del emprendimiento ante la AFIP en el momento del desembolso del crédito. Este antecedente de formalización, si el emprendimiento resulta exitoso en su etapa de desarrollo inicial, le puede resultar útil para acceder a aquellas alternativas de financiamiento que se encuentran disponibles en el mercado para las Pymes. Asimismo, le brinda al solicitante del crédito y al emprendimiento financiado un historial crediticio con el Banco Nación que puede actuar como incentivo en la devolución del crédito. Pero, a diferencia por ejemplo de los montos de crédito escalonados, éste no resulta un claro mecanismo de incentivo directo para promover la devolución del crédito a los emprendimientos.

mente el incentivo planteado por este esquema de retribución. Más aún, existirán diversas cuotas de los préstamos que no contemplan este incentivo, ya que los créditos de FOMICRO cuentan con plazos de hasta 48 meses. A su vez, del resultado de las entrevistas a las Organizaciones Sociales, el 80% de las mismas demuestra alguna inconformidad con el “Fondo de Asistencia Técnica”. Algunas Organizaciones (el 60%) mencionadas muestran disconformidad con el monto que éste representa y el resto (20%) no comprenden claramente el esquema de retribución del 2,5% restante. De acuerdo a estos resultados no se podría esperar que el esquema de acreditación del Fondo actué como un mecanismo de incentivo central a la Organización Social.

En segundo lugar, la implementación de cupos no acumulativos de presentación de proyectos (hasta tres por organización por trimestre) que varía de acuerdo al desempeño (medido exclusivamente en los niveles de devolución) de los emprendimientos financiados actúa como incentivo a la Organización Social. Es una medida de reciente aplicación⁹⁴ con lo cual no se pudieron evaluar los impactos de la misma. Sin embargo, se puede visualizar que a fines de que el incentivo cumpla cierta función similar a la de un incentivo dinámico de las microfinanzas, el Programa deberá clarificar lo que considera como un buen desempeño de la Organización Social y, los criterios que se deben cumplir para que una Organización no pueda presentar proyectos a FOMICRO.

REDES: En el caso del Programa REDES, el incentivo se encuentra diseñado en la posibilidad que tiene la Institución Ejecutora (ya sea Municipio o ONG) en acceder a una ampliación del fondo. El Programa REDES contempla que la Institución Ejecutora podrá solicitar una ampliación del Fondo previamente otorgado, considerando las rendiciones del Fondo oportunamente entregadas a la unidad de seguimiento del MDS y la necesidad de financiamiento de nuevos proyectos.

Sin embargo, la rendición de cuentas de los Fondos Solidarios para el Desarrollo se realiza a la Dirección General de Administración (DGA), el área responsable de controlar la inversión de los fondos mediante el análisis de la documentación (en sus aspectos numéricos, formales y legales) de las rendiciones de todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social. Si la rendición está de acuerdo a los lineamientos del Programa, se emite un dictamen; caso contrario se procede a intimar a la institución ejecutora a presentar la documentación correcta. En el manual que rige la operatoria de presentación de rendición de cuentas

⁹⁴ Informado en la página institucional del Programa durante el mes de Junio de 2005.

a la DGA, la institución ejecutora deberá presentar dos formulario (con su respectiva documentación respaldatoria):

- Declaración Jurada de Sobre Aplicación de Fondos del Subsidio
- Documentación Respaldatoria de la Inversión de Fondos del Subsidio.

No existe obligación de presentar ante la DGA las rendiciones del Fondo REDES; esto es, los formularios que informan sobre la evolución de los créditos otorgados por las instituciones ejecutoras. Cabe aclarar que al Área de Rendición de Cuentas de la DGA es la responsable de informar si el municipio o la ONG adeudan rendiciones de los subsidios al Ministerio. Es la única reglamentación formal por la cual de existir rendiciones pendientes, la institución ejecutora se encuentra impedida de recibir un nuevo subsidio por parte del Ministerio.⁹⁵ Entonces, no es necesario formalmente que las instituciones ejecutoras presenten las evoluciones del Fondo para acceder a una ampliación en el Fondo REDES. Incluso, de las entrevistas realizadas, una sola institución había accedido a una ampliación del Fondo REDES.

Entonces, a pesar de estar planteado formalmente como un incentivo, no logra actuar como incentivo para el seguimiento de los emprendimientos financiados.

5.3.5 Servicios financieros y no financieros ofrecidos (capacitación, etc.)

Además del servicio del crédito, ambos programas ofrecen actualmente capacitación y asistencia técnica dirigida a fortalecer las capacidades empresariales de los emprendimientos financiados. Este tipo de servicios puede reducir los problemas de riesgo moral asociados al crédito, al mejorar las capacidades de los emprendimientos, sus decisiones de inversión y, por consiguiente, repercute sobre la devolución de los créditos otorgados. Asimismo, puede aumentar el valor que le asocian los prestatarios a los créditos otorgados por los Programas.

FOMICRO: Inicialmente el Programa no contemplaba una instancia de capacitación y asistencia técnica de los emprendimientos financiados. El Programa confiaba en que las Organizaciones Sociales brindaran esos servicios no financieros a los emprendimientos financiados por el Programa. Son las Organizaciones Sociales las responsables de capacitar, orientar y asesorar a los emprendimientos. Surge de las entrevistas a los

⁹⁵ A modo informativo, el 28,98% de los organismos financiados por el Programa REDES ha obtenido al menos una ampliación en el monto del subsidio originalmente otorgado.

beneficiarios que todos recibieron asistencia en la formulación del proyecto. Pero; solamente el 22% de los emprendimientos asistió a alguna instancia de capacitación brindada por la Organización Social (se debe mencionar que algunos de los emprendimientos restantes reconocen que la Organización Social brinda cursos de capacitación; sin embargo los mismos no han asistido a éstos durante el proceso de formulación y evaluación de su proyecto).

Sin embargo, el Programa tampoco contemplaba instancias de capacitación a las Organizaciones Sociales. Dada la heterogeneidad de las Organizaciones Sociales, FOMICRO opta por realizar una modificación operativa a principios del año 2005 en la instancia de capacitación a los emprendimientos que solicitan crédito a los Programas. El Programa capacita a las Organizaciones Sociales en jornadas de formación y homogeneización metodológica con el objetivo de que éstas últimas brinden cursos a los microemprendedores como requisito previo al financiamiento. Los contenidos de las capacitaciones a las Organizaciones Sociales son:

- Encuadre Económico-Social
- Diseño del Programa
- Diseño de Proyectos Productivos.
- Formulación de proyectos, identificación, evaluación y acompañamiento. Gestión Microempresarial.

A su vez, las capacitaciones a los emprendimientos abarcan los siguientes contenidos básicos:

- Conocer qué es una empresa
- Formular proyectos productivos
- Administrar su empresa (Planificar Organizar - Dirigir - Controlar). Principios de contabilidad

Cada una de las Organizaciones Sociales podrá adaptar los contenidos a las realidades de la zona en donde desarrolla su trabajo.

REDES: Aquí es donde el Programa REDES posee una fortaleza relativa desde los inicios del Programa en relación al Programa FOMICRO. El Programa contempla que un porcentaje no superior al 15% del fondo constituido deberá destinarse al financiamiento de asistencia técnica y capacitación de los titulares de proyectos. De los casos analizados, surge que el 9,1% del aporte que otorga el Ministerio de Desarrollo Social como Fondo REDES es destinado a actividades de Capacitación y Asistencia Técnica.

El Reglamento que rige la Operatoria del Fondo REDES exige que los proyectos financiados cuenten con un componente de capacitación acor-

de a las necesidades y naturaleza de los emprendimientos financiados. Las propuestas de asistencia técnica y capacitación son evaluadas junto a la solicitud del Fondo que presenta la Organización Social y/o los Municipios. Estas propuestas deben “contemplar contenidos, modalidad de implementación y evaluación, junto con la nómina de los responsables del desarrollo, cronograma de actividades y recursos necesarios para la ejecución, experiencia y antecedentes de los capacitadores”.

Asimismo, al igual que en el Programa FOMICRO, las instituciones ejecutoras deben brindar asistencia a los beneficiarios durante el proceso de elaboración y formulación de Proyectos.

Las instituciones ejecutoras entrevistadas han mencionado un amplio espectro de instancias de capacitación que se resumen en el cuadro a continuación. La gran mayoría brinda capacitación y asistencia en aspectos vinculados a la gestión de los emprendimientos financiados (75%) y capacitaciones específicas vinculados a las particularidades productivas de los proyectos financiados (a modo de ejemplo: elaboración de artículos de panadería, capacitación en técnicas de vitraux, elaboración de pastas, etc.). Considerando que gran parte de los emprendimientos financiados son asociativos (incluyendo los familiares) es de desatacar que sólo una de las entidades entrevistadas brinda capacitación y/o asistencia en aspectos grupales.

Cuadro 16: Caracterización de las capacitaciones y asistencias técnicas brindadas por las ONG's y los Municipios a los emprendimientos financiados por REDES

Tipo de Capacitación /Asistencia Técnica	ONG 1	ONG 2	Municipio 1	Municipio 2	%
Aspectos de gestión					
(administración / contabilidad)	X		X	X	75%
Comercialización	X		X		50%
Capacitación específica en aspectos productivos	X	X		X	75%
Fortalecimiento grupal				X	25%

Fuente: Elaboración Propia en base a entrevistas realizadas.

5.3.6 Monitoreo de préstamos por parte de la institución

Posterior al otorgamiento del crédito, las IMF se caracterizan por realizar un seguimiento, monitoreo y acompañamiento de los emprendimientos y de los préstamos otorgados. Ambos Programas cuentan con algunas de las características desarrolladas previamente en este trabajo que se analizarán a continuación.

FOMICRO: El Programa contempla que las Organizaciones Sociales acompañen a los emprendimientos financiados durante un año con el objetivo de brindar asistencia técnica en diversos aspectos de la actividad. En principio, el Programa proponía que las Organizaciones Sociales visiten como mínimo una vez al mes el emprendimiento y completen una planilla de evaluación y seguimiento que debía ser remitida al Programa mensualmente. Posteriormente, el plazo del envío se flexibilizó, resultando en un compromiso de envío trimestral. A pesar de que un conjunto de Organizaciones realicen esta tarea y envíen la planilla correspondiente, el Programa aún no ha logrado sistematizar la información brindada en las planillas. Una sistematización y posterior evaluación le permitiría al Programa analizar el resultado de los emprendimientos financiados y brindar información de gran utilidad en las evaluaciones de nuevos proyectos.

Al analizar el acompañamiento y seguimiento realizado a los emprendimientos desde la perspectiva de los prestatarios, el resultado es altamente volátil, dependiendo de la Organización Social que ha presentado los Proyectos ante el Programa. Hay algunos casos registrados en donde los emprendimientos no recibieron asistencia técnica ni seguimiento posterior al otorgamiento del crédito y, en cambio, otros casos en donde las Organizaciones Sociales han realizados más de una visita mensual a los emprendimientos financiados. Solamente el 33% de los emprendedores entrevistados informaron que miembros de la Organización Social los ha visitado posterior al otorgamiento del crédito. El porcentaje de casos aumenta al doble (66%) si consideramos aquellos casos en donde el emprendimiento ha recibido llamados telefónicos de seguimiento por miembros de las Organizaciones. En algunos casos se pudo registrar una correlación entre la localización del emprendimiento financiado y la Organización Social responsable; esto es, cuánto más cerca se encontraba el emprendimiento de la Organización Social, se registró un mayor seguimiento y acompañamiento en terreno.

REDES: La ONG o el municipio es el organismo responsable de realizar el seguimiento de los proyectos financiados. El Programa entiende por seguimiento al “conjunto de acciones que se realizan sobre los emprendimientos con el objeto de obtener y analizar información, diagnosticar su situación, e implementar mejoras tendientes al logro de su sostenibilidad”.⁹⁶ En algunos casos, las instituciones presentan informes de seguimiento de los proyectos.

⁹⁶ Del Anexo Operativo.

Es aquí donde los responsables del Programa han notado una debilidad del Programa en este aspecto ya que reconocen que el seguimiento de los Proyectos es más “financiero” (mediante las “evoluciones de fondo”), admitiendo la importancia de realizar un seguimiento más integral de los proyectos financiados.

5.3.7 Cronograma de reembolso de los créditos y Plazos de los créditos. *Flexibilidad en los términos del crédito*

Ninguno de los Programas analizados cumple con los cronogramas de reembolso y los plazos de las Instituciones Microfinancieras.

FOMICRO: El plazo de amortización de los créditos de FOMICRO es de hasta 48 meses. La devolución del crédito puede ser mensual, trimestral o semestral.⁹⁷ El periodo de gracia puede ser de hasta 180 días posteriores al otorgamiento del crédito. El resultado de las entrevistas a los emprendimientos financiados se resume a continuación:

Cuadro 17: Características de los créditos analizados de FOMICRO

Concepto	Promedio
Monto Promedio del Crédito	\$14,722.22
Amortización	Mensual
Plazo Promedio del Crédito (en meses)	40,38
Periodo de Gracia (en meses)	2,25
Cuota Promedio	\$504,36

Fuente: Elaboración Propia en base a entrevistas realizadas y documentación diversa.

REDES: Los plazos de devolución de los créditos se desarrollan de acuerdo a los montos otorgados a cada uno de los emprendimientos. El plazo máximo para la amortización del capital de treinta meses (con seis meses de gracia incluidos).

Para ambos Programas los períodos de gracia de los créditos otorgados son considerados elevados para las IMFs tradicionales. El promedio de casi 4 meses de gracia para REDES y los más de dos meses en FOMICRO entre el otorgamiento del crédito y el vencimiento de la pri-

⁹⁷ Sin embargo, del resultado de las entrevistas se desprende que todos los créditos analizados tienen una frecuencia de reembolso mensual.

mera cuota del préstamo supera ampliamente los esquemas de devolución casi inmediatos que plantean las IMF's. En el caso de REDES, esto es agravado por el sistema de seguimiento de la devolución de las cuotas que plantea el Programa. A diferencia de FOMICRO, en donde el Programa detecta inmediatamente si un prestatario ha entrado en morosidad, el sistema de monitoreo de REDES no posibilita que el Programa pueda detectar tempranamente casos de incumplimiento, impidiendo así tomar medidas correctivas. Las planillas de evolución del Fondo, las cuales deben ser remitidas en papel al Programa, son las que permiten el monitoreo de la devolución de los créditos otorgados. Surge de las entrevistas realizadas a los miembros del Programa que esta periodicidad NO se cumple. Esto es agravado por el plazo permitido en la rendición inicial de los Fondos. El plazo de 180 días en la rendición deja afuera el seguimiento inicial de los créditos otorgados con periodo de gracia inferiores.

En resumen, particularmente en el caso de REDES el monitoreo en la devolución de los Fondos se encuentra inicialmente a cargo de las Organizaciones y/o Municipios, las únicas que podrían tomar medidas correctivas en los emprendimientos financiados.

La frecuencia de reembolso de los créditos de ambos Programas también es elevada para las IMF's consideradas en el apartado teórico. Un sistema de reembolso mensual se asemeja más al sistema financiero tradicional y no permite que los Programas puedan mitigar los problemas de riesgo moral como lo hacen las IMF's tradicionales.

Cuadro 18: Características de los créditos analizados de REDES

CONCEPTO	ONG 1	ONG 2 ¹	Municipio 1	Municipio 2	Promedio
Promedio del Crédito	4.580,00	15.941,60	1.308,57	4.562,50	6.598,17
Amortización	mensual	mensual	mensual	mensual	mensual
Plazo Promedio del Crédito (meses)	26	24	16,63	29,88	24,13
Periodo de Gracia (en meses)	4	6	1,83	3	3,71
Cuota Promedio	188,29	709,20	79,68	177,03	288,55 ²
% de Recupero del Fondo (Total cobrado / Total Vencido)	Sin datos	29,2%	Sin datos	Sin datos	

Nota 1: Promedios de ambos fondos

Nota 2: Si excluimos del promedio a la ONG 2, el monto promedio de la cuota mensual es de \$148,33.

Fuente: Elaboración Propia en base a entrevistas realizadas y documentación diversa.

Los emprendimientos financiados por el Fondo REDES y FOMICRO no parecen tener en cuenta la estacionalidad del emprendimiento. En

cambio, el plazo y el cronograma de reembolso se encuentra más correlacionado con el monto del crédito otorgado; esto es, a mayor monto crediticio, mayor será el plazo del crédito otorgado. Esto no contribuye a reducir los problemas de riesgo moral.

Por último, los plazos de los créditos otorgados también son elevados. Un plazo promedio cercano a los dos años de duración para REDES y más de tres años para los emprendimientos financiados por FOMICRO resulta elevado para los plazos planteados por las IMF's tradicionales.

Conclusiones

Las microfinanzas surgen como una respuesta posible a la existencia de mercados financieros incompletos mediante la prestación de servicios financieros dirigidos a proyectos o microemprendimientos que generalmente están excluidos del sistema bancario formal. Las instituciones microfinancieras (IMFs), aquellas instituciones que llevan adelante una diversidad de servicios microfinancieros, deben lograr reducir (o eliminar) los diversos problemas derivados de la información imperfecta asociados a la población a la cual dirigen sus servicios. Con este objetivo y ante la ausencia de aquellos instrumentos tradicionales disponibles en los mercados de crédito tradicionales (como por ejemplo, las garantías), las IMF deben recurrir a una diversidad de métodos novedosos que surgen de la idea común de prestar a gente de bajos ingresos.

Existe un amplio espectro de IMF's que surgen desde el sector privado como posible respuesta a las fallas que se originan en el mercado de crédito. Las IMF pueden diferir en sus objetivos, su estructura, etc.; pero comparten una diversidad de técnicas microfinancieras o características dirigidas a reducir los problemas de información en el mercado de crédito.

El trabajo desarrolla una serie de técnicas microfinancieras propias del sector dirigidas a reducir los problemas de información asimétrica, los problemas asociados al riesgo moral y a la selección adversa a fines de reducir el racionamiento del crédito a aquellos sectores y emprendimientos excluidos. Las técnicas analizadas en el trabajo son: garantías no tradicionales (garantía solidaria, *collaterals* no tradicionales y otros sustitutos), métodos de recolección de información particulares (*credit bureau*, visitas a domicilio, grado de inserción en el territorio, referentes locales y comité de crédito local, vínculo entre prestatario y miembro de organización prestamista), incentivos dinámicos, monitoreo en el uso del crédito, emprendimientos existentes y monitoreo del flujo de

fondos de los emprendimientos, tiempo de evaluación de los créditos, servicios financieros y no financieros brindados y los términos del crédito (cronograma de reembolso de los créditos y plazos, flexibilidad de los servicios financieros). Todos estos mecanismos y técnicas pueden reducir los problemas de información que surgen en los mercados de crédito en general, y en los sectores de bajos recursos en particular. No obstante, la eficacia del mecanismo implementado dependerá de su correcta adaptación al contexto dentro del cual se desarrolle la IMF.

El Estado tiene un rol fundamental en el campo de las microfinanzas, especialmente en la Argentina en donde la oferta microfinanciera actual alcanza apenas un poco más del 3% de la demanda potencial del microcrédito.⁹⁸ La insuficiente escala de las intervenciones privadas y/o el poco alcance de las mismas justifica la intervención del Estado en este campo. El Estado puede realizar distintos tipos de intervenciones en el campo de las microfinanzas. Cada una de esas formas de intervención tendrá efectos diferentes sobre los distintos agentes que participan en el campo de las microfinanzas. En el trabajo se realizó una caracterización de las diferentes formas de intervención del Estado en este campo: crédito directo, crédito indirecto, subsidios (para “fondos rotativos” y/o para gastos operativos y/o financieros), subsidio de tasa de interés (total o parcial), *credit bureau*, regulación (de IMFs y/o de emprendimientos).

Sosteniendo que el Estado debe intervenir en el campo de las microfinanzas, surge una cuestión fundamental que orienta el objetivo de este trabajo: ¿cómo hace el Estado para sortear los problemas de información que surgen al intervenir en el mercado de crédito? Las alternativas consideradas y analizadas en este trabajo para resolver esta cuestión es que el Estado incorpore en el diseño de sus intervenciones aquellas técnicas utilizadas por las instituciones microfinancieras que tienden a reducir los problemas derivados de la información imperfecta o que el Estado opte por utilizar un conjunto de otras técnicas propias dirigidas al mismo fin.

El trabajo de campo estudia dos casos de intervención estatal diferentes: crédito directo (Programa FOMICRO del Banco Nación y de la Subsecretaría PYME) y subsidio a instituciones con el objetivo de formar fondos rotatorios para créditos (el Programa REDES del Ministerio de Desarrollo Social). En cada uno de los Programas, se ha podido desarrollar y analizar una diversidad de información con el principal objetivo de conocer si los Programas estudiados tienen en cuenta las diversas técnicas microfinancieras analizadas o, que alternativas particulares plantean para lograr contribuir a reducir los problemas de información que

⁹⁸ Bekerman, Rodríguez, Ozomek e Iglesias, *en prensa*.

surgen de los mercados de crédito en general y, en particular, en los diversos emprendimientos y organizaciones de la Economía Social. Recordando que la correcta implementación de los diversos mecanismos y técnicas analizados en la sección teórica de este trabajo, o en algunos casos la implementación de técnicas alternativas con impactos similares, contribuirán a reducir los problemas derivados de la información imperfecta, permitiendo mejorar las alternativas de financiamiento a la población excluida del crédito bancario tradicional.

Antes de comentar los resultados y las propuestas a las diversas técnicas analizadas, cabe destacar la **heterogeneidad de las poblaciones** entrevistadas de ambos Programas. Los emprendedores entrevistados del Programa REDES eran particularmente pertenecientes a sectores más vulnerables que aquellos entrevistados del Programa FOMICRO. Una variable *proxy* de análisis puede ser el promedio del crédito otorgado. El monto promedio de crédito de los casos REDES entrevistados es de \$6.598,17; mientras que el monto promedio de crédito de los casos de FOMICRO es de \$14,722.22 (si consideramos el promedio histórico del Programa de \$17.829, la diferencia es aún mayor). Esto es, el monto promedio de crédito de los prestatarios de FOMICRO es 2.23 veces superior a aquel de REDES.

A continuación se desarrollan algunas conclusiones del estudio en referencia a las técnicas de los Programas dirigidas a reducir los problemas de información. Asimismo, se realiza una serie de sugerencias y recomendaciones para estos Programas.

- **Garantías.** Hemos visto que en ambos Programas, el concepto de garantía solidaria no es el mismo que se plantea en las microfinanzas. Sin embargo, en los dos Programas se observa un mecanismo novedoso que podría ser considerado como un “sustituto” (aunque imperfecto) de las garantías tradicionales e incluso aquellas garantías propias de las microfinanzas. Con la presentación de los proyectos ante cada una de las instituciones responsables existe un actor clave (Organización Social para FOMICRO y ONGs o municipios para REDES) quien avala y/o “respalda” los proyectos presentados. Especialmente en REDES se debe tener en cuenta la alta volatilidad de los funcionarios políticos en relación a la duración de los créditos otorgados.

Se puede pensar que estos actores claves (ya sea Municipio u ONG) toman como un rol similar al de un “garante”, siempre y cuando exista una real penalización por la presentación de proyectos no viables. Como propuesta en este aspecto, surge una necesidad de fortalecer los compromisos asociados a la presentación de

cada uno de los proyectos a cada Programa. Se puede pensar en el diseño de un sistema de incentivos claro, acorde a la presentación y al desempeño de los proyectos presentados por institución y/o municipio.

En el tema de garantías, FOMICRO también plantea una alternativa de “fondo de emergencia” interesante; pero que su diseño no resulta adecuado a fines de garantizar un impacto real sobre la devolución de los créditos.

- **Métodos de Recolección de Información.** En ambos Programas se puede concluir que los métodos de recolección de información son altamente heterogéneos y dependen en gran parte de las características particulares de las Organizaciones Sociales y/o de los municipios que presentan los proyectos. Ninguno de los Programas tiene pensado en su diseño la obligatoriedad de las visitas de campo previas a la presentación del Proyecto ante el Programa; sin embargo, del trabajo de campo surge que un alto porcentaje las llevan adelante. Se propone fortalecer este aspecto del diseño, remarcando la importancia de la información que surge como resultado de las visitas de campo en las IMFs.

Es notable la antigüedad de las organizaciones que trabajan con ambos Programas, destacándose como un factor relevante y positivo en este aspecto analizado. A mayor antigüedad, mayor tenderá a ser el conocimiento de la Organización acerca de la población que integra el territorio, las demandas del mercado local, la pertinencia del tipo de emprendimientos presentados al Programa, entre otros. En relación a este punto, un aspecto positivo de REDES, es la mayor cercanía entre los prestatarios y las organizaciones y/o municipios que los representan. En cambio, en FOMICRO, la zona de distribución de los Proyectos por institución no aguarda relación con la localización de la Organización, existiendo en algunos casos grandes distancias. Esto impacta directamente en el seguimiento que realizarán las organizaciones sobre estos proyectos y la posibilidad de recolectar buena información local. Sin embargo, la implementación de cupos en la presentación de proyectos al Programa ha mitigado este efecto, fomentando que los proyectos presentados pertenezcan a emprendimientos con los cuales poseían un vínculo entablado previamente.

Un aspecto adicional a considerar en REDES, es el caso particular de los municipios que actúan como organismo de transferencia. Aquí, el referente municipal está vinculado al término político que dure una administración municipal llevando a un alto grado

de volatilidad en la política del territorio. Esto puede dar lugar a inconsistencias temporales que afectan directamente al programa.

Por último, una característica favorable adicional se vincula a la participación del equipo técnico del Programa REDES; quienes parecen tener una intervención en el campo más activa que FOMICRO; realizando una serie de visitas de campo a los emprendimientos previo al otorgamiento del crédito.

- **Tiempo de evaluación de proyectos.** Los plazos de evaluación de ambos Programas son considerados extremadamente elevados para las microfinanzas. Las evaluaciones en los programas microfinancieros suelen poseer tiempos de evaluación reducidos, en algunos casos son de una semana, en otros menos de un mes.

Los tiempos de evaluación actualmente manejados por ambos programas producen una diversidad de consecuencias que deben ser consideradas en el análisis de estos Programas. Por un lado, algunos emprendedores “desisten” de la solicitud del crédito. Tres de las Organizaciones entrevistadas de FOMICRO mencionaron casos en donde la demora en la evaluación de los créditos resultó en la pérdida de utilidad del crédito por parte de los emprendedores y, logrando como resultado, que los emprendedores desistan de la solicitud presentada. Por otro lado, puede ocurrir que surjan problemas de *moral hazard ex-post*; esto es, que el dinero del crédito se utilice para financiar otro tipo de proyectos, proyectos diferentes a los evaluados por el programa incrementando así el riesgo de *default* de los créditos otorgados. Por último, podemos mencionar un alto impacto sobre los costos de transacción y los costos de oportunidad de los solicitantes de los créditos de ambas instituciones. Las demoras mencionadas en los tiempos de evaluación, dan lugar a una diversidad de procedimientos que pueden resultar en incrementos en los costos de transacción a ser asumidos por el solicitante; así como también al costo de oportunidad que resulta de las largas esperas y de las visitas y consultas reiteradas.

Una posible respuesta ante los períodos de evaluación prolongados es la que las decisiones de crédito se encuentren en otras instancias del Programa. Dada la promoción y el seguimiento descentralizado planteado por ambos Programas, se podría pensar en adoptar un esquema de evaluación local, en donde las Organizaciones Sociales actúen como unidades de evaluación descentralizadas, reduciendo así ampliamente el tiempo de evaluación de los proyectos financiados. Las Organizaciones Sociales son las que mejor conocen los emprendimientos del territorio trabajado. Sin

embargo, esto plantea básicamente dos problemas adicionales. Por un lado, la homogeneización de las capacidades de evaluación de los diferentes referentes de las Organizaciones Sociales y de los criterios de evaluación por parte de las Organizaciones Sociales. Resulta necesario que se identifiquen con claridad los criterios de evaluación socioeconómicos que pretende el Programa. Se debe mencionar que el Ministerio de Desarrollo Social está actualmente llevando adelante líneas de financiamiento con equipos de evaluación descentralizados.⁹⁹

- **Incentivos dinámicos.** A diferencia de los mecanismos tradicionales de incentivos dinámicos de las IMFs hacia los prestatarios que logran reducir los problemas de información a medida que el prestatario accede a créditos de distinto monto; ambos Programas poseen ciertos elementos en su diseño que brinda una especie de incentivos dinámicos hacia las Organizaciones Sociales y/o municipios que participan en los Programas asociados a la presentación de nuevos Proyectos y la solicitud de nuevos Fondos. Sin embargo, la efectividad de los “incentivos dinámicos” hacia los prestatarios es considerado como uno de los mecanismos más efectivos del sistema. Ambos Programas deberían considerar la implementación de incentivos hacia sus prestatarios. Estos incentivos deben estar asociados a un cambio en los tiempos de evaluación de las solicitudes de renovación, recordando que las IMFs cuentan con tiempos de evaluación extremadamente reducidos (en algunos casos es inmediato a la solicitud).
- **Servicios financieros y no financieros ofrecidos (capacitación, etc.).** A diferencia de lo que suele suceder con las IMFs, los Programas Públicos no se encuentran tan limitados presupuestariamente para ofrecer servicios de capacitación y asistencia técnica. Esto permite que puedan ofrecer otros servicios asociados al préstamo, recordando que la capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos puede mejorar directamente las capacidades del mismo e influir sobre las decisiones de inversión de los prestatarios, mejorando el funcionamiento de los emprendimientos y la devolución de los créditos a la institución microfinanciera. Ambos Programas ofrecen capacitación y asistencia técnica a los emprendedores. Del estudio parece surgir que el Programa REDES

⁹⁹ Los Fondos Descentralizados son un ejemplo que considera la evaluación descentralizada a nivel provincial. Esta línea de financiamiento presenta los mismos propósitos que el REDES con implementaciones diferenciales.

brinda mayor importancia a este aspecto en relación al Programa FOMICRO desde el inicio de su operatoria.

- **Cronograma de reembolso de los créditos y plazos de los créditos.** Flexibilidad en los términos del crédito: Ninguno de los Programas analizados cumple con los cronogramas de reembolso y los plazos de las Instituciones Microfinancieras. Los dos Programas presentan:

- Periodo de gracia elevados en relación a aquellos que suelen presentar las instituciones microfinancieras.
- La frecuencia de reembolso de los créditos es, en promedio, mensual. Las IMF suelen ofrecer una frecuencia de reembolso en períodos más cortos (semanal o quincenal).

El resultado de las entrevistas a los emprendedores indica que los Programas no contemplan la estacionalidad del emprendimiento en el cronograma de reembolso de los créditos.

El plazo de los créditos otorgados es extenso al compararlo con otras IMF, especialmente cuando hacemos referencia a los primeros créditos otorgados.

Muchas de éstas características no permiten el monitoreo constante e inmediato que tienen tradicionalmente las IMF. Sin embargo, se debe resaltar que FOMICRO detecta mucho más rápido que REDES los problemas de morosidad. Los sistemas administrativos y de gestión son muy distintos en ambos Programas. REDES solo puede detectar problemas contra el envío de la planilla de “evolución de fondos”; en cambio, FOMICRO logra detectar los casos de incumplimiento el día que vence la cuota (al no existir el monto respectivo a debitar de la cuenta en concepto de cuota del crédito).

Del análisis de las técnicas implementadas por ambos programas públicos de microfinanzas con el objetivo de reducir los problemas de información y poder así brindar acceso al crédito a aquellos sectores excluidos del sistema financiero tradicional surge que ambos Programas utilizan escasos mecanismos que provienen de las microfinanzas. El Estado, en sus dos Programas, utiliza un conjunto de técnicas propias que persiguen el mismo fin sin poder obtener, en muchos casos, los resultados previstos. La incorporación de algunas de las técnicas implementadas por las IMF, ampliamente desarrolladas en este trabajo, como: la incorporación de incentivos dinámicos, la adaptación de los cronogramas de reembolso a las particularidades del sector; la reducción en los tiempos de evaluación, la mejora en los métodos de recolección de información, la incorporación de nuevas garantías; mejorarían el desarrollo

de éstos Programas. Las técnicas y los mecanismos particulares de las microfinanzas han demostrado, en diversos países del mundo, reducir los problemas derivados de la información imperfecta. Se sugiere que el Estado considere estas técnicas en el momento de diseñar programas microfinancieros, teniendo en cuenta las particularidades locales en su implementación.

Nota Metodológica

Para el estudio de los dos Programas analizados se consideraron básicamente 3 fuentes de información que se detallan a continuación:

- **Documentos de los programas:** Manuales operativos, instructivos, resoluciones, formularios, reglamentos diversos.
- Información en medios (artículos de diario).
- **Una serie de entrevistas abiertas a distintos agentes de los Programas.** Las entrevistas fueron realizadas a una diversidad de actores en los tres niveles de análisis principales que contempla cada uno de los Programas:
 - Funcionarios de los programas públicos
 - Organizaciones sociales y/o municipios
 - Beneficiarios directos
- Debido a la factibilidad para realizar el estudio, las entrevistas realizadas a las organizaciones sociales, los referentes municipales y los beneficiarios directos se limitaron geográficamente a la zona de GBA.¹⁰⁰

Cuadro 19: Detalle de las entrevistas realizadas para el análisis de los dos Programas: REDES y FOMICRO

Agente Entrevistado	Cantidad de Entrevistas Realizadas	
	FOMICRO	REDES
Funcionarios de los Programas Públicos	2	3
Representantes de Organizaciones Sociales y/o Municipios	10	2 ONG's y 2 Municipios
Beneficiarios Directos	9	4

¹⁰⁰ Se considera la definición del INDEC para limitar al Gran Buenos Aires (GBA) = Ciudad de Buenos Aires + los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (INDEC, 2003).

Bibliografía

- Akerlof, G. (1970). "The Market for "Lemons": Quality, Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, Issue 3, pp. 488-500.
- Armendariz de Aghion, B. (1999). "On the Design of a Credit Agreement with Peer Monitoring", *Journal of Development Economics*, Vol. 60, pp. 79-104.
- Armendariz de Aghion, B.; Gollier, C. (2000). "Peer Group Formation in Adverse Selection Model", *The Economics Journal*, Vol. 110, pp. 632-643.
- Armendariz de Aghion, B.; Morduch, J. (2000). "Microfinance Beyond Group Lending". *Economics of Transition*, vol. 8 n° 2, pp. 401-420.
- Baydas, M. M.; Graham D. H.; Valenzuela, L. (1997). "Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World". Microenterprise Best Practices (MBP) Project, U.S. Agency for International Development (USAID).
- Bekerman, M. (2004). *Microcréditos: una estrategia contra la exclusión, cómo implementar un sistema de microcréditos en algunos países en desarrollo*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Bekerman, M.; Rodríguez, S.; Ozomek, S.; Iglesias, F. *En prensa*. "Microfinanzas en la Argentina". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Beroff, R. C; Prébois, A. (2001). "Finanzas solidarias. Cuaderno de Propuestas para el Siglo XXI". Alianza por un mundo responsable, plural y solidario. Polo de Socio-Economía Solidaria.
- Campion, A.; Valenzuela, L. (2001). "Credit Bureaus: A Necessity for Microfinance?" Microenterprise Best Practices (MBP), U.S. Agency for International Development (USAID).
- Christen, R. P. (2000). "Commercialization and Mission Drift". CGAP.
- Cosentino, A. (2003). "Esquemas Innovativos en Política Municipal. Propuesta de Organización de Estructuras Fiduciarias para Manejo de Áreas Específicas de Gestión". N&C Consulting Group.
- Gibbons, D. S.; Meehan, J. W. (2002). "Financing Microfinance For Poverty Reduction". Microcredit Summit.
- Fundación Ford. (2003). "Descripción General del Sector de Microfinanzas. Informe Argentina". Programa Finanzas para el Desarrollo, Fundación Ford.
- Gonzalez-Vega, C.; Schreiner, M.; Meyer, R. L.; Rodríguez, J.; Navajas, S. (1996). "BANCOSOL: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations". Department of Agricultural Economics, The Ohio State University.

- Hoff, K.; Stiglitz, J. (1993). "Imperfect Information in Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives", en Hoff, K., Braverman, A.; Stiglitz, J. (eds.). *The Economics of Rural Organizations: Theory, Practice and Policy*. New York, Oxford University Press.
- (1998). "Moneylenders and Bankers: Price Increasing Subsidies in a Monopolistically Competitive Market". *Journal of Development Economics*, n° 55, pp. 485-518.
- INDEC (2003). "¿Qué es el Gran Buenos Aires?" Agosto de 2003.
- Ledgerwood, J. (1999). *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington D.C., World Bank.
- Morduch, J. (1998). "The Microfinance Schism". *Development Discussion Paper*, n° 626, Harvard Institute for International Development.
- (1999). "The Microfinance Promise". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, pp. 1569-1614.
- Mukherjee, J. (1997). "State-owned Development Banks in Microfinance", *Focus Note*, N° 10, CGAP.
- Patten, R.; Rosengard, J.; Johnston, D. (2001). "Microfinance Success Amid Macroeconomic Failure: The Experience of Bank Rakyat Indonesia During the East Asian Financial Crisis". World Development.
- Robinson, M. (2001). *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington D.C., World Bank.
- (2002). *The Microfinance Revolution: Lessons From Indonesia*, Washington D.C., World Bank.
- Rodríguez Larreta, H.; Vidal, M. E.; Lupica, C.; A. Balzano. (2003). "Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Urbana", en Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Rutherford, S. (2000). *The Poor and Their Money*, New York, Oxford University Press.
- Schreiner, M. (1999). "Formal RoSCAs in Argentina". Microfinance Risk Management and Center for Social Development, Washington University in St. Louis
- (2002). "Aspects of Outreach: A Framework for the Discussion of the Social Benefits of Microfinance". Center for Social Development, Washington University in St. Louis
- Schreiner, M.; Colombet, H. (2001). "Microfinance Regulation and Uncollateralised Loans to Small Producers in Argentina". Center for Social Development, Washington University in St. Louis.
- Stiglitz, J. E. (1990). "Peer Monitoring and Credit Markets". *The World Bank Economic Review*, Vol. 4, N°3, pp. 351 - 366.
- (1994). "The Role of the State in Financial Markets". The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.

- Stiglitz, J.E.; Weiss, A. (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*, Vol. 71, N° 3, pp. 393-410.
- (1986). "Credit Rationing and Collateral". In Edwards, J.; Franks, J.; Mayer, C.; Schaefer, S. (eds.), *Recent Developments in Corporate Finance*. Cambridge University Press.
- (1987). "Credit Rationing Reply". *American Economic Review*, Vol. 77, N° 1, pp. 228-231.
- (1992). "Asymmetric Information in Credit Markets and its Applications for Macroeconomics". *Oxford Economic Papers*, Vol. 44, pp. 694-724.
- USAID (2003). "Concept Paper: Alternative Financing Mechanisms", U.S. Agency for International Development (USAID).
- Valenzuela, L. (1998). "Commercial Bank Downscalers in Latin America". *Microenterprise Development Brief*, N° 37, United States Agency for International Development (USAID).
- (2001). "Getting the Recipe Right: The Experience and Challenge of Commercial Bank Downscalers". United States Agency for International Development (USAID).
- Van Bastelaer, T. (2000). "Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit".
- Westley, G. (2001). "¿Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso?" Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Noviembre.
- World Bank. "A Worldwide Inventory of Microfinance Institutions". Sustainable Banking with the Poor, World Bank.
- Yaron, J. (1994). "What Makes Rural Financial Institutions Successful?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, N° 1, pp. 49-70.

ALCANCE DE LAS MICROFINANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL. MICROCRÉDITO EN EL CONURBANO BONAERENSE: LOS CASOS DEL BANCO SOCIAL MORENO Y LA ASOCIACIÓN HORIZONTE.

RUTH MUÑOZ

Introducción

Los servicios financieros para sectores históricamente excluidos por el sistema financiero formal revisten un carácter heterogéneo, dinámico y en permanente construcción. Las microfinanzas constituyen *una de las posibles* formas que adoptan esos servicios financieros las cuales, en las últimas décadas, han proliferado en los países del Sur, dando lugar a importantes innovaciones con respecto a las técnicas financieras utilizadas, tanto en su carácter de oferta de servicios financieros como bajo la

* Quiero agradecer a todos aquellos que colaboraron con esta investigación, reconociendo los aportes y desligándolos de los errores y faltas que pudieran existir. A quienes “hacen” las experiencias analizadas, en particular a Vanesa Repetto, Julio Alvarez, Marcela Bastarachea y Natalia Martini del Banco Social Moreno; a Marcos Solís, Evangelina Fernandez y Marcelo Escobar de la Asociación Horizonte y a los miembros del Banco Las Jefas y de APADAR, en especial a Mártires Sotello. A quienes aportaron materiales, información y contactos clave, especialmente a Romina Mele, Magdalena Frigerio, Marcela Gonzalez, Cristobal Navarro, Manuel y Margarita Cisneros, Klaus Fischer, Inmaculada Buen Día y Carlos Ballesteros García. A Valeria Bach, por haberme ayudado a sistematizar gran parte de la información y por sus críticas lecturas. A mis maestros, José Luis Coraggio, Claudia Danani, Susana Hintze y muy especialmente a Alberto Federico Sabaté. A mi Directora de Tesis, Mirta Vuotto, sin cuyo apoyo, orientación y dedicación, este trabajo habría sido muy distinto. A mis compañeros de maestría, en particular a Grisel Verbeke que supo guiarme desde el inicio de la investigación. A la Fundación Ford por la posibilidad que me brindó, en especial a Jean Paul Lacoste que aportó valiosas ideas y sugerencias al trabajo. Además, quiero agradecer a mi familia y amigos, que sacrifiqué durante esos años y que no hicieron más que contener y dar fuerzas, en particular a mis padres, a Lucrecia Monti, Ayelen Banegas, Celina de Rossi, José Pablo Cestona, Cecilia Vilaplana, Natalia Kisman, Paula Cascallar y Evangelina Perret. A mis compañeros del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina y de las organizaciones de trabajadores cuyas luchas por una sociedad más justa, democrática y soberana aportaron aquí, fortaleciendo el espíritu crítico y la duda sistemática, esperando que este trabajo sirva para esa construcción, en especial, a Inés Arancibia. Finalmente, quiero agradecer a mi compañero, Omar Cura, que con paciencia, ingenio y sabiduría, contribuyó enormemente en este trabajo y aviva día a día las ganas por seguir apostando a las búsquedas ambiciosas y la acción transformadora...

forma de instrumento de política. Las microfinanzas han despertado grandes esperanzas en cuanto a sus posibilidades de transformación e, incluso, han dado origen al denominado “movimiento microfinanciero”.¹⁰¹

Las prácticas microfinancieras comenzaron a tener un desarrollo significativo a partir de la década de 1970, mientras que las reflexiones y debates al respecto de su naturaleza, lo hicieron a partir de fines de la década de 1990. Esta relativa novedad y la presencia de diversos enfoques en disputa muestran un campo teórico aún en configuración. En este marco, uno de los debates menos relevantes es el de la problemática de *otro* desarrollo *desde lo* local. Las microfinanzas como instrumento de corrección del proceso de discriminación histórica del sistema financiero y, a la vez, como elemento catalizador del desarrollo de sectores postergados en un marco estratégico, que trascienda las urgencias impuestas por condiciones de vida cercanas a la supervivencia, es una temática que ha sido escasamente considerada.

El presente trabajo tiene como objeto de estudio a las microfinanzas concebidas como una herramienta para promover otro desarrollo desde lo local. Las unidades de análisis son dos asociaciones civiles que, en la consecución de sus objetivos sociales, integran una función financiera al ofrecer microcrédito a sujetos excluidos de la oferta formal de servicios financieros, con objetivos que manifiestan trascender el alivio de la pobreza y promover el desarrollo local.

Con el trabajo de investigación se busca, en primer lugar, caracterizar la naturaleza teórica e histórica de las microfinanzas a fin de evaluar su papel a la luz de otro desarrollo desde lo local y delinear una posible ruta para avanzar en la agenda de investigación sobre el tema. A su vez, a través de los estudios de caso, el trabajo se propone contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones de funcionamiento de estas organizaciones, sus rasgos principales, sus estrategias, sus perspectivas y los mecanismos a través de los cuales logran permanecer operando en el tiempo. Finalmente, se trata de detectar su alcance en cuanto a procesos y/o proyectos de otro desarrollo desde lo local.

Los contenidos del presente trabajo se organizan de la siguiente forma: la primer sección se dedica a analizar los conceptos de finanzas, microfinanzas y la relación entre ambas y presenta las tipologías de las principales modalidades microfinancieras, luego de proponer una defi-

¹⁰¹ En este trabajo se considera que el “movimiento microfinanciero” incluye todos aquellos enfoques que comparten el interés por la ejecución y la promoción de las microfinanzas. Este punto de vista se diferencia del que lo circunscribe a la perspectiva más comercial de las microfinanzas (ver, por ejemplo, Matin, Hulme, Rutherford; 1999).

nición de microfinanzas. En la segunda sección se analizan las teorías y prácticas microfinancieras desde una perspectiva histórica que permite ubicar las fuentes de las que se nutre y los enfoques predominantes dentro del movimiento microfinanciero. En la tercera sección se introduce la temática de *otro desarrollo desde lo local* y se explora su problemática vinculación con las microfinanzas. En la cuarta sección se analizan dos entidades que ofrecen microcrédito en el Conurbano Bonaerense, el Banco Social Moreno y la Asociación Civil Horizonte. Se considera su contexto de surgimiento, su perfil institucional y su gestión estratégica y operativa, de modo tal de detectar su alcance para promover otro desarrollo desde lo local. Finalmente, se concluye y se plantean una serie de aspectos que deberían tomarse en cuenta para lograr un avance en la agenda de investigación sobre el tema.

1. Sobre las microfinanzas

Para comprender el alcance de las microfinanzas en proyectos y procesos de desarrollo desde lo local, es necesario caracterizar la naturaleza del fenómeno de las microfinanzas. Con este objetivo, en esta sección se exploran los conceptos de finanzas, microfinanzas y la relación entre ambas. Luego, se indican las principales características de las microfinanzas y se presentan tipologías sobre las principales modalidades.

1.1 Finanzas y microfinanzas. Conceptos y relaciones

Una visión tradicional de las finanzas sugiere que “(...) las finanzas son la ciencia que trata la utilización del dinero, su costo, su rendimiento, protección y control, captación y reciclaje de sus distintos productos” (Dias Coelho, 2004:262).

Las finanzas surgen en el marco del desarrollo de la actividad comercial en el mundo occidental, principalmente desde la Europa de la revolución mercantil del siglo XI. En sus inicios, eran objeto de un fuerte rechazo por el pensamiento imperante y las normas establecidas por el modelo de organización de la vida social feudal. La actividad financiera era socialmente reconocida como pecaminosa e identificada con la usura por parte de una sociedad para la cual, hasta entonces, la actividad económica consistía en la producción a partir del esfuerzo humano y de intercambio de bienes para su uso. Lentamente la moneda comenzaría a expresar la despersonalización de las relaciones entre compradores y vendedores y ratificaría su carácter de intercambiable en el mercado como

cualquier otro bien. Junto a la expansión de la actividad comercial, se desarrolla una nueva concepción: la posesión del dinero (en esta época, bajo la forma metálica) y su intercambio en el mercado por el cual se obtiene y/o debe pagar una retribución que no es usura, sino interés. El dinero concebido originariamente como un instrumento de facilitación de la actividad comercial, comienza a ganar terreno en el campo de la “economía de mercado” y se transforma, con su desarrollo, en un instrumento de posibilitación y, por tanto, necesario para la vida económica. Las pequeñas empresas individuales de la etapa inicial de esta revolución mercantil comienzan a ser reemplazadas por emprendimientos que requieren de más dinero para iniciarse y operar. Además, el enriquecimiento producto de sus ganancias y de su reinversión, abre lugar a la idea de atesoramiento y a las inversiones financieras (Romero, 2002).

El atesoramiento estuvo fuertemente relacionado, según Galbraith (1996), con el descubrimiento y la conquista de América con la consecuente afluencia de metal precioso a Europa y el incremento en la oferta de dinero. La histórica práctica del pesaje de la moneda para garantizar su valor en el intercambio comercial, comienza a dar paso a la creación de las primeras experiencias bancarias del mundo europeo, a fin de regular y limitar los abusos relacionados con el uso de la moneda metálica. El desarrollo de la economía de mercado se ve acompañado por la evolución de estas experiencias bancarias las cuales tenían el objetivo principal de “(...) transferir la riqueza por parte de quien ahorra a quien la necesita para efectuar inversiones” (Messina, Cimini, Palmese; 2000:7).

Luego de diez siglos, la actividad financiera logró avanzar sobre la actividad real, independizándose en cierta medida de toda actividad productiva y comercial. Las tendencias de desintermediación y financierización de la economía cada vez están más difundidas. Actualmente, el mercado de capitales ocupa un lugar central en el sistema capitalista y los mercados de crédito se encuentran compuestos no sólo por entidades bancarias sino también no bancarias, cambiarias, etc.; las actividades de las entidades bancarias exceden ampliamente sus funciones originarias y, en general, poseen como regla exclusiva de funcionamiento la maximización de las ganancias. Como operadores económicos especializados en transacciones financieras, estas entidades han vislumbrado la posibilidad de realizar enormes ganancias a través de operaciones no dirigidas a la actividad comercial o a la intermediación financiera, sino precisamente apostando a la marcha de los mercados de valores y de monedas (Messina, Cimini, Palmese; 2000). Estas prácticas, lejos de haber estimulado el desarrollo de sistemas bancarios competitivos, han creado posiciones dominantes en materia financiera, especialmente a tra-

vés de la figura de los conglomerados financieros (Weitz, 2005), alejando de la posibilidad de acceso a los servicios financieros a crecientes sectores de la población y promoviendo que, en pos de la maximización de sus ganancias, se desatienda cada vez más la toma de ahorro y la colocación de los depósitos (Messina, Cimini, Palmese; 2000).¹⁰² Se plantea así un fuerte avance de las actividades financieras sobre las reales, tendencia que se refuerza ante regulaciones con falencias y escasos límites a las prácticas especulativas.

Los efectos de las actividades financieras sobre las actividades reales han sido explorados teórica y empíricamente desde principios del siglo xx y, aún así, no existen consensos al respecto. Hay quienes sostienen que las variables monetarias no afectan a las reales (monetaristas), mientras que otros plantean una posición opuesta (tradición keynesiana). Del mismo modo, no existe consenso sobre el sentido de los efectos. Si bien es generalizada la postura que sostiene que afectan positivamente (Levine, 1996), el auge de las prácticas especulativas, las burbujas financieras y demás anomalías, estarían manifestando efectos negativos y desconexión con las actividades reales (Binswanger, 1999). A ello se agregan otros factores, propios del patrón de desarrollo predominante, que promueven un significativo proceso de concentración de la riqueza a nivel de toda la sociedad con sus efectos de marginación del mundo del trabajo y de pobreza.

En este marco, han surgido en los últimos años prácticas financieras conocidas como microfinanzas que se basan fundamentalmente en la intermediación y cuya población objetivo se compone de los sectores más debilitados del escenario socioeconómico. Se dedican mayormente a atender a los “microempresarios” (según la categoría más utilizada por los operadores microfinancieros de Latinoamérica) y/o a los “pobres” que realizan actividades socioeconómicas (según la categoría más usada en Asia y África), actividades con un fuerte correlato en la economía real y que poco tendrían que ver con la especulación financiera.

Según Dias Coelho (2004), la definición de finanzas expuesta al inicio se basa en una visión funcional que excluye a actores, la intermediación y sus objetivos y que fueron las microfinanzas las que lograron que las finanzas volvieran a tener en cuenta a los actores. Sin embargo, si bien las microfinanzas constituyen una nueva forma de hacer finanzas, enuncian objetivos y abarcan estrategias tan disímiles que logran formar par-

¹⁰² Los autores presentan datos que confirman la consolidación de un sistema financiero cuya función se encuentra crecientemente desvinculada de la producción de bienes y servicios, atada a inversiones en el propio sector y que alienta la concentración de la riqueza, bajo el resguardo de la liberalización de los mercados financieros a nivel mundial.

te, al mismo tiempo, de ámbitos como los mercados de capitales, el sistema bancario, prácticas financieras más informales y procesos de desarrollo local, entre otros.

Ante el aparente retorno de la actividad financiera a su finalidad originaria (la facilitación de la actividad comercial), se observa la inclusión de sujetos de crédito históricamente expulsados por el desarrollo del sistema económico capitalista. Como si este sector ahora pudiese satisfacer los requerimientos de la lógica histórica del capital, la de su reproducción y concentración. Sin embargo, no es del mundo financiero que surgen las microfinanzas, sino desde las bases sociales y luego de dos décadas comenzaron a formar parte del mundo financiero. Brau y Woller (2004) sostienen que aunque la palabra “finanzas” forme parte del término “microfinanzas” y sus elementos principales sean los de la disciplina financiera, ellas no forman parte del mainstream financiero ya que las principales publicaciones financieras prácticamente no tratan el tema.¹⁰³

1.2 Características generales de las microfinanzas

De acuerdo a las definiciones habituales, *las microfinanzas* abarcan la oferta de servicios financieros dirigida a personas con un bajo nivel de ingreso que realizan actividades socioeconómicas en pequeña escala, generalmente de autoempleo. Dichos servicios suelen concentrarse en el crédito, aunque cada vez son más los casos que abarcan también facilidades para depositar y mantener reservas, hacer pagos, enviar remesas, cambiar monedas, proveerse de seguros, pensiones, etc., es decir, instrumentos para el manejo de la liquidez y de los riesgos financieros (Ledgerwood, 1998; Claudio González-Vega, 1998; Robinson, 2004; Brau y Woller, 2004). Si bien las prácticas son heterogéneas, es posible identificar rasgos y modalidades comunes:

- *Son servicios financieros para unidades socioeconómicas de pequeña escala:* Las microfinanzas abarcan todos los servicios financieros antes mencionados, esencialmente créditos y depósitos, los cuales, al menos al inicio de las operaciones, se caracterizan por pequeñas cuantías utilizadas por unidades socioeconómicas de pequeña escala, generalmente unipersonales o familiares. Nacen así las figuras del *microcrédito*, el *microdepósito*, el *microseguro*, etc. Cada uno de estos

¹⁰³ Las cinco revistas con más publicaciones sobre el tema fueron: *Small Enterprise Development Journal* (102 menciones), *Journal of Microfinance* (57), *World Development* (25), *Journal of Developmental Entrepreneurship* (23) y *Journal of International Development* (21).

servicios financieros ha experimentado un desarrollo muy dispar, siendo el *microcrédito* el más reconocido a nivel mundial.

- *Multiplificación de arreglos institucionales basados en relaciones de proximidad*: La oferta microfinanciera admite múltiples formas y arreglos tanto formales como semiformales e informales. Pueden encontrarse bancos comerciales que realizan actividades microfinancieras dentro de su operatoria, organizaciones sin fines de lucro que brindan servicios de microcrédito, organismos gubernamentales involucrados no sólo en la regulación sino también en la operación de algunos servicios microfinancieros, cooperativas de crédito, instituciones dedicadas a las actividades microfinancieras de forma exclusiva, etc.¹⁰⁴
- *Aplicación de mecanismos innovadores para el logro de altas tasas de repago*: Las microfinanzas utilizan tecnologías innovadoras especialmente en lo que hace a los mecanismos empleados para otorgar crédito a poblaciones en su mayoría carentes de garantías y, de todas formas, “lograr altas tasas de repago” (Morduch, 1999: 1582). Se trata de sistemas como los bancos comunales, los grupos solidarios, incentivos dinámicos (entre los que se destaca la progresividad de los préstamos a lo largo del tiempo sujeta al cumplimiento de requisitos como el pago en término), planes de pago basados en períodos breves y otros mecanismos que funcionan como sustitutos de las garantías (Morduch, 1999).
- *Horizonte de corto plazo de las actividades atendidas*: Si bien cada servicio financiero tiene su propia especificidad y requiere de distinta periodicidad, lo breve de dichos períodos es una característica de todo el campo de las microfinanzas. Es común encontrar créditos con plazos mensuales (Otero, Rhyne, 1998; Morduch, 1999) o ahorros inclusive diarios (Rutherford, 2002).

En base a estos rasgos y características, en este trabajo se hará referencia al término *microfinanzas* para caracterizar a los servicios financieros dirigidos a unidades socioeconómicas de pequeña escala, que son llevados a cabo a través de una multiplicidad de arreglos institucionales, basados en relaciones de proximidad y cuya operatoria utiliza mecanismos innovadores para lograr altas tasas de repago y dar soporte al manejo de la liquidez y de los riesgos de las unidades socioeconómicas atendidas, estableciendo relaciones duraderas aunque en base a actividades, por lo general, de corto plazo.

¹⁰⁴ En este trabajo se utilizará la expresión “instituciones de microfinanzas” (IMF) para referirse a todas las instituciones involucradas con la oferta microfinanciera, tanto las que se dedican a este objeto de manera exclusiva como aquellas no especializadas.

1.3 Principales tipologías de las modalidades microfinancieras

Las clasificaciones más comúnmente usadas para describir las modalidades microfinancieras se organizan en torno al status jurídico y la tecnología crediticia. Debido a la necesidad de contar con mayores elementos para evaluar las finanzas desde el punto de vista de los procesos de desarrollo local, se consideran también los objetivos institucionales esgrimidos y las estrategias de transformación institucional, aunque sean poco utilizados por el movimiento microfinanciero.

1.3.1 Según el status jurídico

En base al grado de formalidad (Ledgerwood, 1998; Zeller, 2003), que varía en virtud de las regulaciones nacionales, se pueden identificar tres tipos de modalidades:

- *Instituciones financieras formales*: sujetas tanto a las leyes generales nacionales e internacionales como a la regulación y supervisión financiera. Pueden identificarse bancos de desarrollo, bancos comerciales o microbancos¹⁰⁵ si se dedican a las microfinanzas de forma exclusiva, cajas o bancos de ahorro y bancos postales, intermediarios financieros no bancarios, etc.
- *Instituciones financieras semiformales*: Se trata de entidades con personería jurídica que se someten a las leyes no-financieras relevantes (civiles, comerciales, etc.) aunque son informales en el sentido de que no están sujetas a la regulación y supervisión financiera. Dentro de las formas institucionales se destacan las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), agencias promotoras (gubernamentales u ONG) que implementan proyectos/programas de crédito¹⁰⁶ limitados en el tiempo etc.
- *Oferta informal*: No se encuentra sujeta a la regulación comercial, financiera ni de ningún tipo. Incluye formas muy variadas y dinámi-

¹⁰⁵ Al respecto de estas instituciones vale la pena recordar la diferenciación establecida por Zeller: los microbancos pertenecen al Estado, a individuos, o a entidades como las ONG, compañías privadas comerciales, etc. o una combinación entre todos ellos. Mientras que la misión social y el foco en la pobreza son inherentes a las IMF basadas en sus miembros, “los microbancos dependen del compromiso social de sus dueños” (Zeller, 2003:24).

¹⁰⁶ En el caso de los proyectos/programas públicos, Seibel (1997) señala que no sólo se ejecutan a través de los bancos públicos sino en torno a aquellas políticas que contengan una ventana de crédito, por ejemplo, en forma de fondos rotatorios. Son semiformales porque estos componentes están al margen de la regulación financiera aunque existen excepciones como los fondos canalizados por los bancos públicos.

cas dentro de las que se destacan los prestamistas y/o captadores informales de depósitos, comerciantes, proveedores, trabajadores asociados informalmente que se autoayudan, asociaciones de ahorro y crédito rotatorios que recurren a sorteos para asignar los créditos individuales (ROSCAS, tontinas), asociaciones de ahorro y crédito acumulativos (ASCAS), sindicatos o cámaras empresariales con servicios financieros como función secundaria, familiares, vecinos, colegas, etc.

1.3.2 Según la tecnología crediticia

Es el principal criterio al que toda tipología microfinanciera se remite. Por tecnología crediticia se entiende “(...) el rango de actividades llevadas a cabo por una institución que ofrezca créditos, la cual adopta una configuración específica de mecanismos de selección de los prestatarios, tamaño de los préstamos, plazos, garantías, monitoreo, administración y recupero” (Schmidt, Zeitinger; 1994: 106). En el campo microfinanciero existen tres tecnologías crediticias fundamentales, las de carácter grupal que adoptan la forma de “grupo solidario” o de “banca comunal” y la tecnología individual no convencional. A su vez, Ledgerwood (1998) identifica dos enfoques que aplican la tecnología de grupo solidario, ACCION International y Grameen, y dos enfoques para hacer banca comunal, FINCA y CIDR. En base a esta autora se presentan tres características de cada tecnología: “clientela adecuada”, método y servicios ofrecidos por cada una:

1. El “grupo solidario” consiste en una metodología que se basa en prestar a sujetos que deben formar un grupo para recibir dicho préstamo (Schmidt, Zeitinger; 1994: 108). Si bien Seibel (2003) explica que el monitoreo entre pares, propio de esta tecnología, tiene su origen en Europa en el siglo XVIII, dentro del movimiento microfinanciero se atribuye a épocas mucho más recientes. Las fuentes más mencionadas son los dos enfoques desarrollados en forma paralela en la década de 1970: uno en Latinoamérica, por ACCION International y el otro en Asia, a partir de la iniciativa Grameen:
2. El enfoque ACCION International¹⁰⁷ se encuentra muy difundido ya que preconiza la adaptación de su metodología al ser flexible a los cambios en virtud del contexto local.

¹⁰⁷ ACCION es una organización no lucrativa estadounidense que dio origen a la metodología de grupo solidario en una experiencia en Recife (Brasil) en 1973, a raíz del trabajo de voluntarios de la organización que constataron que en esa zona las “microempresas informales” eran generalizadas y también su necesidad de capital circulante. Esta organización se atribuye haber acuñado el término *microempresa* y haber inaugurado la actividad del microcrédito (www.accion.org/about_our_history_s.asp).

- Su “*clientela adecuada*” es población urbana, tanto hombres como mujeres del *sector informal*, con ingresos pequeños a medianos y que vendan en el mercado.
- El *método* se basa en la oferta de préstamos a individuos que forman grupos de cuatro a siete miembros que deben realizar una garantía cruzada entre los préstamos de cada uno, garantizando el repago de forma colectiva. Acceden a préstamos subsiguientes dependiendo del repago en tiempo y forma de *todos* los miembros del grupo. Las devoluciones se hacen semanalmente en la oficina del programa. Los oficiales de crédito atienden entre 200-400 prestatarios, realizan visitas ocasionales a los prestatarios (visitas que son breves y no llegan a conocerse bien). Los oficiales realizan la evaluación de los créditos, en base a análisis económicos rudimentarios de cada solicitud, las cuales pueden ser revisadas rápidamente. Cada grupo solidario debe proclamar un líder de grupo, quien recibe el dinero de todo el grupo en la sucursal e inmediatamente debe distribuirlo entre los miembros del grupo.
- El *servicio* financiero ofrecido son pequeños préstamos de corto plazo, con montos iniciales entre U\$S 100-200, sin límite máximo. El monto prestado aumenta gradualmente, en base a la habilidad que los prestatarios demuestran para contraer deudas mayores. Las tasas de interés son altas y se cobran todos los servicios y gastos.¹⁰⁸ Raras veces se ofrecen servicios de ahorro voluntario, más bien, exigen ahorro forzoso que funciona de garantía y que, en lugar de ser requeridos de forma anticipada, son deducidos de la cantidad del préstamo en el momento del otorgamiento. Ofrecen mínima asistencia técnica.
- *El enfoque Grameen*¹⁰⁹ prevalece en Asia aunque ha sido repli-

¹⁰⁸ El prototipo de esta metodología es el caso del BancoSol de Bolivia que por préstamos nominados en pesos bolivianos cobraba, en diciembre de 1998 tasas anuales nominales entre el 47,5 y el 50,5% anual (Morduch, 1999:1574).

¹⁰⁹ La experiencia Grameen (“rural” o “comunidad” en la lengua bengalí) comenzó en 1976 como un proyecto de investigación-acción impulsado por el Profesor Muhammad Yunus, Jefe del Programa de Economía Rural de la Universidad de Chittagong, y se transformó en Banco formal en 1983. El objetivo del proyecto consistió en examinar la posibilidad de diseñar un sistema de crédito para proveer servicios financieros focalizados a los pobres rurales. “La investigación demostró su fortaleza en Jobra (una comunidad cercana a la Universidad) y otros barrios cercanos, durante 1976-1979. Con el apoyo del Banco Central de Bangladesh y los bancos comerciales nacionales, el proyecto se extendió al distrito de Tangail (al norte de la capital, Dhaka) en 1979. Luego de tener éxito allí, se extendió a otros distritos del país y en octubre de 1983 se transformó en un banco independiente con el cambio de la legislación nacional” (www.grameen-info.org/bank/hist.html).

cado en diversos lugares del mundo. Al contrario de ACCION, el Grameen Trust da soporte sólo a quienes replican durante dos años exactamente el modelo tal y como se implementó en Bangladesh, debido a la creencia de que el modelo es exitoso por todos sus elementos y que si alguno de ellos es cambiado, la IMF podría fallar. Luego de ese período, las réplicas pueden introducir cambios si lo consideran oportuno.¹¹⁰

- La “*clientela adecuada*” se conforma casi exclusivamente de mujeres de bajos ingresos de áreas rurales o urbanas densamente pobladas, sin tierra y que necesitan financiar actividades para generar ingresos. Junto con las solicitudes de crédito se realizan evaluaciones para asegurar el alcance dentro de “las más pobres”.
- El *método* se basa en la conformación de grupos de pares conformados por cinco mujeres no relacionadas entre sí, los cuales son incorporados al centro comunal que reúne hasta ocho grupos. Previo a la recepción del préstamo, por un plazo de cuatro a ocho semanas, las mujeres deben asistir obligatoriamente a reuniones semanales las que luego se convierten en rutina y donde se realizan las entregas de préstamos, las contribuciones de los prestatarios y actividades de construcción de autoestima y disciplinamiento (sic). La garantía de los préstamos es el fondo grupal constituido a través de los aportes de cada miembro donde cada uno es responsable del repago de los otros miembros. En el caso de que alguno de los miembros no efectúe el repago a tiempo, el grupo no tendrá la posibilidad de acceder a nuevos préstamos. La evaluación de los préstamos es realizada por los miembros de los grupos y los líderes del Centro. El staff de la sucursal verifica la información y realiza visitas periódicas a los clientes. Los oficiales de crédito suelen tener entre 200-300 clientes. Los préstamos son otorgados a individuos por parte del oficial de crédito en la reunión semanal a partir de los siguientes pasos: sólo dos miembros reciben el primer préstamo; luego de

¹¹⁰ Estas posturas diferenciadas de adaptación-replicación entre ACCION y Grameen, alimentan el debate en el campo microfinanciero y varios académicos insisten en el peligro del freno a la innovación que estaría implicando la postura del Grameen. Al respecto, Morduch cita el llamado de atención de Hulme y Mosley: “irónicamente, es el éxito de la primera ola de innovaciones de las finanzas para los pobres y, particularmente el banco Grameen, lo que constituye el mayor obstáculo para experimentaciones futuras. Varios diseñadores y donantes de nuevas iniciativas han abandonado la innovación por la replicación, lo cual está llevando a una creciente uniformidad en las intervenciones financieras” (Morduch, 2000:627).

un período de buen cumplimiento de los pagos, dos más lo reciben y el quinto miembro, recibe el préstamo luego de haber transcurrido otro período de pago.

- El *servicio* principal son créditos de 6 meses a un año con una tasa de interés nominal anual del 20%, pagos mensuales, montos de U\$S 100-300 y ahorros obligatorios.¹¹¹ Contempla un mínimo de asistencia técnica.

2. La *banca comunal* (*village banking*) es posterior a los grupos solidarios. Se origina en la década de 1980 a partir de dos modalidades:

- *El enfoque de la Fundación para la Asistencia Comunitaria Internacional (FINCA)*,¹¹² diseñado en Bolivia por John Hatch y sus socios Rupert Scofield y Aquiles Lanao y en base al que comenzaron a expandirse los bancos comunales en América Latina y otras regiones del mundo (Morduch, 1999; Holt, 1998).

- Su “*clientela adecuada*” proviene usualmente de áreas rurales o de poblaciones dispersas aunque suficientemente cohesionadas, con ingresos muy bajos aunque con capacidad de ahorro. Si bien el modelo es adecuado para hombres y grupos mixtos, la gran mayoría son mujeres.

- El *método* de la banca comunal se basa en el establecimiento de asociaciones de ahorro y crédito que rondan los 30-50 miembros¹¹³ que se constituyen para proveer acceso a servicios financieros, construir un grupo comunitario de autoayuda e incentivar el ahorro. Los bancos comunales son propiedad de sus miembros (aunque no se registre formalmente) y son gestionados por ellos, a través de un comité que recibe capacitación de una agencia promotora.

El banco es financiado tanto por préstamos otorgados por la agencia promotora (cuenta externa), como por la movilización de recursos de los miembros (cuenta interna). En el primer caso, la agencia promotora presta un capital semilla al banco comu-

¹¹¹ La descripción de Ledgerwood aquí utilizada corresponde a la versión original del Grameen la cual ha sido flexibilizada en algunos aspectos. Véase: Yunus, M. (2005). “Banco Grameen II. Diseñado para abrir nuevas posibilidades” en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.

¹¹² Para más detalles, véase: www.villagebanking.org

¹¹³ Una de las referencias internacionales más utilizadas entre los practicantes de las microfinanzas, define como préstamos de bancos comunales a los otorgados a grupos de 10 prestatarios o más (Microbanking Bulletin, 2001: 6).

nal en ciclos fijos de 10-12 meses cada uno, por un monto igual a la suma de las solicitudes individuales de los miembros. Todos los miembros firman un acuerdo de préstamo que alcanza el carácter de garantía colectiva y luego los préstamos son otorgados. En el segundo caso, cuando los miembros pagan su primer préstamo en tiempo y forma, pueden obtener un segundo préstamo cuya cantidad se encuentra determinada por los ahorros que cada miembro solicitante haya acumulado durante el primer período de préstamo, a través de las contribuciones semanales. Así, la cuenta interna está compuesta por estos ahorros, intereses, multas cobradas a los miembros, ganancias de otras actividades y pagos parciales a la cuenta externa. A partir de las sugerencias de la agencia promotora, los miembros del banco comunal fijan los plazos y regulaciones para las inversiones de la cuenta interna, mientras que la cuenta externa actúa como catalizador para estimular el desarrollo de la cuenta interna y de los ahorros personales de los miembros (Holt, 1998).¹¹⁴

El método contempla reuniones semanales o mensuales en las que se recolectan los depósitos, se pagan los préstamos, se atienden los temas administrativos y se desarrollan actividades de capacitación.

- Los *servicios* financieros son préstamos a una tasa de interés del 1-3% mensual. No obstante que los montos y plazos varían entre países, en general se trata de pequeñas cantidades (U\$S 50) a ser pagadas semanalmente, por plazos cortos (de 4-6 meses). Los ahorros de los miembros permanecen en el banco comunal (se utilizan para financiar nuevos préstamos o actividades colectivas de generación de ingresos) y no se contemplan pagos de interés sobre

¹¹⁴ La idea original de Hatch, en la que la mayor parte de las organizaciones han basado sus programas de bancos comunales, se basaba en la necesidad y posibilidad de incrementar las cuentas internas a partir de un ahorro mínimo del 20% del monto de los préstamos por ciclo, a fin de que el fondo externo pudiera ser retirado en un plazo de 3 años. El modelo supone que ese monto es suficiente para permitir el autofinanciamiento de actividades generadoras de ingreso, que los miembros se gradúan del programa y que el banco sigue funcionando financiando las operaciones con los ahorros de los miembros (Holt, 1998). Sin embargo, debido a la creciente demanda de créditos y a la lentitud del proceso de acumulación de ahorros, tales aspiraciones se han visto incumplidas en la práctica y la mayor parte de las entidades no logran la graduación pretendida por el modelo en su versión original (MkNelly, Snack, 1998; Morduch, 1999). Incluso, podría tomarse como parte de la evidencia de la *no-graduación* de las entidades, el hecho de que los ejemplos de Ledgerwood de aplicación de esta metodología, no van más allá de “agencias promotoras” (FINCA, CARE, Save The Children, Freedom From Hunger y Catholic Relief Services).

los mismos. Los miembros reciben una parte de las ganancias del banco que provienen de nuevos préstamos u otras actividades. Esta modalidad abarca formas de asistencia y capacitación sistemática, brindada por los oficiales de la agencia promotora.

- *Enfoque del Centro Internacional de Desarrollo e Investigación (CIDR)*,¹¹⁵ fue ideado a partir de la intervención del grupo asociativo CIDR, con base en Francia y operación principalmente en África. Se trata de bancos comunales establecidos y gestionados por las comunidades rurales. Difieren de la metodología anterior en el sentido de que atienden a la comunidad como un todo y no sólo a un grupo de 30-50 personas.
 - La “*clientela adecuada*” se encuentra en áreas rurales e incluye tanto mujeres como hombres con ingresos medios y bajos y con capacidad de ahorro.
 - El *método* que utilizan comienza con la identificación por parte de la agencia promotora de comunidades con cohesión social fuerte y deseos de organizar un banco comunal. Los ciudadanos determinan la organización y las reglas de su banco, eligen la forma de gestionarlo y forman un comité con dos o tres líderes. Movilizan ahorros y dan préstamos de corto plazo con base individual. La agencia promotora no provee líneas de crédito, el banco se basa en la movilización de ahorros de la comunidad. Luego de uno a dos años de operación, el banco comunal logra construir una red informal o asociación en la cual se discuten temas relevantes para la comunidad y se resuelven dificultades. La asociación actúa como un intermediario y negocia líneas de crédito con los bancos locales, lo que crea un vínculo con el sector financiero formal. Debido a que la gestión es altamente descentralizada, el servicio central se limita a controles internos y auditoría, capacitación y representación.
 - Los *servicios* financieros abarcan ahorros, cuentas corrientes y depósitos a plazo, también préstamos de corto plazo para capital circulante. No hay vínculo directo entre los montos y la capacidad de ahorro de los miembros. Las tasas de interés son fijadas por cada comunidad. Los préstamos son individuales y requieren garantías. Todos los miembros de los bancos comunales reciben capacitación externa y algunos también proveen asistencia técnica, pagada por los bancos comunales.

¹¹⁵ Para más detalles, véase: www.groupecidr.org

3. *La tecnología individual no convencional* se denomina de esa forma debido a que se adapta a la situación económica y social del potencial prestatario (Schmidt, Zeiting; 1994: 108-19) con lo que se diferencia de la banca basada en documentación de los prestatarios y activos como garantías.

- La “*clientela adecuada*” son pymes urbanas del sector informal y pequeños productores rurales que necesitan financiamiento para capital circulante o activos fijos.
- El *método* de esta tecnología se basa en un contacto cercano y frecuente entre prestamistas y prestatarios. Utiliza la figura del oficial de crédito, que suelen ser de la comunidad debido a que tienen ventajas de información para determinar la condición de “sujeto de crédito” de los solicitantes, los cuales evalúan el potencial del postulante y buscan comprender los flujos de fondos tanto del negocio como de los hogares. Los oficiales de crédito trabajan con una pequeña cantidad de clientes (60-140) con los que desarrollan relaciones cercanas mientras realizan un seguimiento. La solicitud de crédito es acompañada por análisis financieros y proyecciones muy detalladas y documentación firmada. Las condiciones se negocian en cada caso. Los pagos se hacen regularmente en la sucursal del prestamista.
- El *servicio* financiero más proveído a partir de esta tecnología son préstamos entre U\$S 100 y 3.000, de 6 meses a 5 años. En caso de que el prestatario disponga de garantías reales, se las utiliza aunque de forma más flexible que la tecnología convencional. No se utiliza el mecanismo de ahorros forzosos. La oferta de ahorros voluntarios es menos frecuente. Se provee capacitación sólo ocasionalmente, a través de los oficiales de crédito la cual suele ser pagada por los prestatarios.

1.3.3 Según los objetivos y la tipología del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El criterio de una tipología a partir de objetivos de la oferta microfinanciera, no es frecuentemente utilizado en el campo de las microfinanzas, aunque cuando se considera la temática del desarrollo local resulta de importancia. En este sentido, es destacable la clasificación que establece Lapenu (2000) mediante la cual logra diferenciar las *IMF con fines de lucro* y las *sin fines de lucro* o con “*ambición social*”. Las primeras son instituciones con dos objetivos principales, mutuamente dependientes: la “autosuficiencia financiera”, que una vez alcanzada, es seguida por la

búsqueda de lucro, y “la amplitud de alcance” (cantidad de clientes alcanzados, según Schreiner, 1999). Con respecto a las IMF sin fines de lucro, se trata de instituciones que persiguen especialmente el objetivo de impacto en la pobreza, la profundidad de alcance en los pobres¹¹⁶ y la innovación. Según Lapenu, estos son dos extremos que deberían ser tomados como tendencias y ambos deberían ser promovidos en virtud de su complementariedad en materia de alcance e innovación.

En América Latina y el Caribe, el BID desarrolló una tipología de instituciones financieras para “la microempresa”, que tiene en cuenta los objetivos de la entidad oferente, la población objetivo y la capacidad de intermediación financiera (que, según los autores, depende no sólo del status jurídico, sino también de la capacidad operativa y financiera). De esta forma, Taborga y Lucano (1998), distinguen cuatro categorías:

- *Instituciones financieras convencionales*: Se trata de entidades financieras que han decidido penetrar el segmento de la microempresa, sin abandonar sus nichos tradicionales. Según los autores, lo hacen por razones de imagen y filantropía aunque también por su rentabilidad.
- *Instituciones financieras especializadas*: Son instituciones reguladas que tienen el objetivo de atender a la microempresa y a las pequeñas empresas por razones de impacto social y de la rentabilidad del segmento, para lo que aplican las innovaciones de las microfinanzas (como los grupos solidarios) junto a servicios más convencionales (como el crédito individual y el leasing) y suelen estar facultadas para captar ahorros.
- *ONG crediticias*: Son instituciones cuya razón social es la de asociación sin fines de lucro, que se dedican única o principalmente al financiamiento de la microempresa a fin de generar márgenes de rentabilidad, impactar socialmente y graduar a su población objetivo. Eventualmente realizan actividades de capacitación y asesoría técnica, como parte de la estrategia de educación crediticia y de recuperación de los créditos.
- *ONG generalistas*: Similares a las anteriores salvo por el hecho de que proveen, de manera sistemática, una amplia gama de servicios de desarrollo empresarial y apoyo social.

¹¹⁶ Schreiner (1999) explica que dentro de la teoría del bienestar, la profundidad es el peso del cliente en la función de bienestar social y, en el caso que la sociedad tenga preferencia por los pobres, la pobreza será una buena variable proxy de la profundidad. Sin embargo, la variable proxy más utilizada dentro de las microfinanzas es la mediana del tamaño de los préstamos.

1.3.4 Según la estrategia de transformación institucional

Desde una perspectiva sistémica, Seibel (1997) plantea que existen tres estrategias principales que contribuyen al desarrollo de un sistema microfinanciero: la reforma de las políticas y la regulación, la innovación instrumental y las transformaciones institucionales, existiendo un amplio rango de instituciones que deben realizar modificaciones y ajustes para jugar un papel efectivo como intermediarios financieros para la microeconomía. Dependiendo de la infraestructura institucional, el autor considera cuatro estrategias de transformación:

- *Adaptación* de instituciones financieras formales al entorno local (downgrading): cuando existen instituciones formales locales con potencial de adaptación a las demandas de la microeconomía local.
- *Ampliación* de instituciones financieras no formales (upgrading): cuando existen instituciones no formales locales con potencial de ajuste.
- *Vinculación* de instituciones financieras formales y no formales (linkage): cuando hay instituciones formales y no formales, con potencial de ajuste y sentido de la cooperación.
- *Creación* de nuevas instituciones locales (innovation): en el caso de que no existan o sean escasas las instituciones formales y no formales efectivas o adaptables.

El autor manifiesta que es esencial tener en cuenta que no existe un único enfoque que pueda ser considerado como “el mejor enfoque” a ser replicado universalmente. Así, lo apropiado depende de las circunstancias y condiciones locales, las cuales deben ser evaluadas cuidadosamente.

1.3.5 La tipología del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)

En un trabajo de campo a nivel mundial, Lapenu, Zeller (2001) y Zeller (2003) combinan tres tipos de criterios de clasificación y logran identificar los siguientes tipos: grupos solidarios, bancos comunales (tecnología crediticia), microbancos, cooperativas (status legal) y, por último, vinculación entre entidades (estrategia institucional), caracterizados en base a la propiedad, el tamaño, la toma de decisiones, la elegibilidad, las fuentes de fondos, la relación entre los servicios financieros de crédito y depósitos, la estructura, los tipos de garantías utilizados y la gestión (Cuadro 1).

2. Tendencias y enfoques predominantes en el campo microfinanciero

Habiendo examinado las características de las microfinanzas y las modalidades institucionales a través de las que se desarrollan, en esta sección se aborda la evolución de las microfinanzas desde una perspectiva histórica.

2.1 El devenir de las finanzas del desarrollo en microfinanzas

A continuación, se identifican las etapas de evolución de las microfinanzas, desde finalizada la segunda guerra mundial hasta la actualidad, siguiendo a Kaul (1999), Matin, Hulme, Rutherford (1999); Schmidt, Zeitzinger (1994); CGAP (2002) y Barry (2005). Antes de iniciar el desarrollo del punto, se considera oportuno explicar la subdivisión presentada para lo cual debemos reconocer cuándo fue la génesis de las microfinanzas. Al respecto, se conocen al menos tres hipótesis: hay quienes remiten al siglo XVIII y quienes la circunscriben a períodos más recientes, década de 1970 o década de 1990:

1. Algunos autores reconocen el origen del movimiento microfinanciero en la Europa del *siglo XVIII* y en el movimiento cooperativo. Seibel (2003) considera que las microfinanzas y su regulación o supervisión no constituyen un desarrollo nuevo y se remonta a Irlanda para mostrar que luego de un significativo aumento de la pobreza en la década de 1720, emergieron fondos para préstamos cuyo mecanismo principal era el monitoreo entre pares para asegurarse el repago en cuotas semanales de préstamos sin intereses, con recursos donados. Posteriormente explica el caso alemán, con tres experiencias que nacieron allí y luego se difundieron al resto del mundo. Luego de un año de gran hambruna, 1846-1847, Raiffeisen y Schulze-Delitzsch “reinventaron la rueda de las microfinanzas”. El primero en áreas rurales, creando cooperativas de ahorro y crédito y el segundo en áreas urbanas, creando lo que hoy se denominan *volksbanken* (bancos del pueblo).

En el mismo sentido, buscando las raíces de la inspiración del Grameen, Morduch (1999) arriba al modelo de cooperativas de crédito de Raiffeisen, adoptado en India en 1880 y que se mantuvieron en muchas zonas de lo que actualmente es Bangladesh.

2. Sin embargo, la mayor parte de la literatura microfinanciera hace referencia a los “grupos solidarios” a partir de la experiencia de ACCION International y del Grameen, que nacieron en la *década de 1970*.

Cuadro 1: Características de las principales modalidades de oferta microfinanciera

Característica	Cooperativas	Bancos comunales	Microbancos	Grupos solidarios	Vinculación entre entidades
Propiedad	Miembros	Miembros	Inversionistas	Miembros	Miembros
Tamaño	Grupo nuevo, 100-200 miembros promedio	Grupo nuevo, 30-50 miembros promedio	Relación individual con los clientes	Grupo nuevo (5-6 grupos de 5-10 miembros c/u)	Grupos informales preexistentes de tamaño variable
Toma de decisiones	Democrática (una persona = un voto)	"Desde abajo"	"Desde arriba"	"Desde arriba"	Combinación "desde arriba" y "desde abajo"
Elegibilidad	Contribución de capital, pertenencia al grupo social	Pago de las cuotas, ser miembro de la comunidad	Información sobre el cliente	Ser aceptado por los miembros y/o por la agencia promotora	Miembros del grupo informal preexistente, aprobación del banco o la ONG
Principal fuente de fondos	Ahorros de los miembros	Préstamos externos y ahorros de los miembros vía cuenta interna	Ahorros de los clientes, acciones, préstamos comerciales	Préstamos externos, donaciones	Préstamos externos, ahorros de los miembros
Relación ahorros/ créditos	Foco en los ahorros y créditos en función de ellos	Foco en ahorro, créditos en menor medida	Foco tanto en ahorros como en créditos	Foco en créditos; Enfoque de ahorros en general obligatorios; casos de microseguros	Enfoque de "ahorros primero" (como garantía)
Estructura	Organizadas en redes federadas o sucursales locales. "Desde abajo"	Descentralizadas a nivel de las comunidades	Centralizados, con sucursales locales	Estructura piramidal, generalmente "desde arriba"	Descentralizadas a nivel de las comunidades
Principal tipo de garantías	Ahorros	Ahorros y presión social	Convencionales, presión social y sustitutos	Presión del grupo	Ahorros, presión social, ONG
Gestión	Miembros voluntarios elegidos y staff asalariado	Miembros elegidos (algunos remunerados)	Staff asalariado	Staff asalariado	Asalariados de la institución formal (staff de la ONG)

Fuente: Zeller (2003).

Lo mismo sucede con los círculos académicos más críticos. Varios autores sostienen que el enfoque de las microfinanzas para “aliviar la pobreza” se encuentra estratégicamente imbricado en la política económica global vigente desde 1970. Junto con el cambio de enfoque a nivel global que pone al mercado en el centro del modelo de desarrollo predominante a nivel mundial, la crisis del Estado de Bienestar luego de “los 30 gloriosos” y los procesos de ajuste estructural iniciados en la década de 1970 y profundizados desde el Consenso de Washington de 1989, surgen las microfinanzas (Mayoux, 2001; Weber, 2004) preconizando la promoción de la empresarialidad y la profundización financiera como una estrategia de alivio de la pobreza.

Estos abordajes sostienen que las microfinanzas han sido adoptadas, en primer lugar, para facilitar la implementación de la liberalización del sector financiero a escala global, creando un nuevo nicho de mercado que sólo puede ser atendido si se eliminan los techos a las tasas de interés. Adicionalmente, los contextos en los que estos programas son implementados reflejan la necesidad por parte del sistema capitalista de lograr una forma de disciplinamiento social que construya conformidad sobre la reestructuración neoliberal. De esta forma, el discurso de “alivio de la pobreza” estaría logrando la legitimidad necesaria para la profundización de la liberalización de los mercados financieros y, a su vez, avanzaría sobre la gobernabilidad, siendo las microfinanzas el mecanismo correctivo privilegiado (tanto por el disciplinamiento de los sectores marginales, como por su carácter de intervención costo-eficiente) para paliar los efectos que la política económica global tiene sobre las condiciones de vida de las mayorías (Weber, 2004; Brigg, 2001; Rankin, 2001).

3. Por otra parte, cada vez se toma más en cuenta a la *década de 1990* como la génesis de las microfinanzas. Por ejemplo, Lelart (2002) señala que las microfinanzas nacen en la década de 1990, como manifestación de la vitalidad de las finanzas informales, incorporando dos cambios principales con respecto a ellas: lograr su institucionalización y dar mayor importancia al crédito que a los depósitos.

El trabajo que contribuyó a generar consenso respecto del origen de las microfinanzas en la década de 1990 fue el de Robinson (2004), sobre “la reciente revolución microfinanciera”: “(...) el término se refiere a la oferta de servicios microfinancieros rentables, pequeños ahorros y préstamos, para los pobres económicamente activos por parte de instituciones financieras sostenibles” (Robin-

son, 2004: 10). En el marco donde se fijan los parámetros de referencia para “la industria microfinanciera”, la hipótesis acerca del origen en 1990 es la que encuentra mayor consenso. Según el *Micro-banking Bulletin* (MBB)¹¹⁷ los criterios de clasificación de las instituciones de microfinanzas establecen que una institución es “nueva” si tiene de 1 a 3 años, “joven” de 4 a 7, y “madura” si tiene más de 7 años (MBB, 2001). Podría afirmarse entonces que si los fondos irlandeses, los bancos comunitarios y/o el movimiento cooperativo, son el origen de las microfinanzas, quienes hoy detentan las voces del movimiento microfinanciero, no lo reconocen de esa forma.¹¹⁸

En este trabajo se considera relevante analizar las microfinanzas desde el período de posguerra ya que ellas se constituyen como respuesta a la propuesta de intervención desarrollista. Entre 19970 y 1990 se da la etapa de constitución de las microfinanzas, en un entorno que sentó las condiciones de posibilidad para que, a partir de allí, comenzara a tener forma la “industria microfinanciera” aunque también la exacerbación de las contradicciones al interior del movimiento microfinanciero con el surgimiento de “los más pobres de los pobres” y la necesidad de demostrar eficacia en lo que los discursos de “alivio de la pobreza” prometían.

2.1.1 Período de posguerra hasta 1970: auge y declive de “las finanzas del desarrollo”¹¹⁹

Luego de la Segunda Guerra Mundial, tanto en el Norte como en el Sur, los Estados nacionales asumían gran parte del trabajo de interme-

¹¹⁷ Instrumento a través del cual se construyen y difunden lo que denominan *benchmarks* (puntos de referencia) para la *industria microfinanciera*. Son utilizados por inversores, donantes y otros proveedores de servicios para facilitar la estandarización y comprensión del desarrollo de esa “industria” (www.mixmbb.org).

¹¹⁸ En un análisis sobre las cooperativas financieras se analizan los sistemas “maduros” de cooperativas financieras, definiéndolos como los que tienen por lo menos la mitad de un siglo, siempre que hayan logrado que sus principales desarrollos institucionales estén en funcionamiento. Al acotarse a los sistemas maduros, se asegura que las organizaciones han eliminado la mayoría de los “problemas iniciales” y han alcanzado un grado de desarrollo razonable en relación a sus normas de funcionamiento” (Fischer, 2005: 285). Este criterio contrasta con el “más de 7 años” del MBB, reflejando procesos de una distancia significativa, aunque en circunstancias particulares se encuentren solapados.

¹¹⁹ No se profundiza aquí sobre las teorías del desarrollo que sustentaron este tipo de intervenciones, debido a que son objeto de la sección 3.

diación financiera. Algunas de las estrategias más utilizadas eran el control de las tasas de interés, del tipo de cambio, de los movimientos de capitales externos, barreras a la entrada al sector bancario, constitución de bancos de desarrollo con programas de crédito subsidiado para sectores considerados prioritarios por los gobiernos centrales, etc. A este último tipo de intervenciones se las suele identificar como “finanzas del desarrollo” (González-Vega, 1998).

Los “bancos de desarrollo” fueron centrales para estas políticas. Nacieron con el objetivo de asignar flujos de inversión para “el desarrollo” en forma directa y autónoma del mercado financiero, con tres funciones específicas (Miceli, 2005): financiar el proceso y el plan de desarrollo (definido como el apoyo crediticio al flujo de inversiones públicas y privadas con el objetivo del crecimiento económico de largo plazo y el cambio de condiciones cualitativas del sistema productivo y de la sociedad); financiar la infraestructura de obra y provisión de bienes públicos; financiar y atender a un conjunto de sectores productivos y sociales postergados y/o racionados por el sector privado por problemas atinentes a la escala de operación, las fallas de mercado o la relación entre resultado esperado y riesgo (constituirse en banca de fomento).

Dentro del movimiento microfinanciero es compartida la opinión de que la estrategia de las finanzas del desarrollo condujo a resultados decepcionantes debido a que, en general, los programas fueron transitorios, alcanzaron sólo a un pequeño porcentaje de la población objetivo y no eran sostenibles (por los altos costos de transacción involucrados, por sufrir la erosión de su capital debido a que obtenían muy pocos ingresos al cobrar tasas de interés menores a las del mercado que muchas veces no llegaban a cubrir la inflación, por depender en alto grado de fondeo externo y por sufrir serios problemas de default a partir de bajas tasas de recupero). Por otra parte, los préstamos solían terminar en manos de las elites locales en lugar de alcanzar a la población objetivo (Adams, Von Pischke, 1994; CGAP, 2002; Robinson, 2004). Diversos actores que dieron origen y constituyen el movimiento microfinanciero, coinciden en destacar su surgimiento como respuesta a esas fallas (González-Vega, 1998; Schmidt, Zeitinger, 1994; Morduch, 2000; Robinson, 2004).

2.1.2 Período 1970-1990: proceso constitutivo de las microfinanzas

La década de 1970 se caracteriza por un viraje hacia intervenciones focalizadas y el comienzo de la aplicación de las técnicas crediticias

esenciales que utilizan las microfinanzas. Durante 1980 se produce la reformulación de los bancos de desarrollo, el surgimiento de dos teorías explicativas sobre la existencia de las finanzas informales (represión financiera vs. dualismo financiero) y el tránsito del crédito agrícola a las finanzas rurales.

Matin, Hulme y Rutherford (1999) explican que durante esta época el foco estaba puesto en el diseño y la institucionalización de una especie de “plantilla de microcrédito” que correspondía con lo que en ese momento se consideraba la mejor respuesta para las necesidades financieras de los pobres. A su vez, las evaluaciones realizadas en este período, eran básicamente adaptaciones de los proyectos públicos de desarrollo, con indicadores como el número de beneficiarios asistidos, la cantidad prestada, la tasa de repago, etc., sin ningún tipo de estandarización (Waterfield, 2003).

Schmidt y Zeitinger (1994) reconocen tres respuestas a lo que denominan “las fallas de la vieja política”:

1. *La focalización*

En esta época se produce un viraje teórico político que a nivel de agenda internacional lleva a que “el desarrollo” de los países del Sur, fuera sustituido por “el alivio de la pobreza”¹²⁰ el cual, por definición, es focalizado. Este período, reconocido en el movimiento microfinanciero como el de la “primera ola de innovaciones”, marca el establecimiento del financiamiento focalizado hacia prestatarios de muy pequeña escala, que consideraba a “los clientes” como dados (“tenemos los productos, la demanda es infinita y los clientes vendrán”), que ofrecía un solo servicio (el microcrédito), con una sola tecnología (grupo solidario) y llevadas a cabo por ONG con directores del mundo no lucrativo (Cohen, 2002; Barry, 2005). Podría agregarse que el tenor de las intervenciones era, en general, de tipo exploratorio y con espíritu caritativo o correctivo de las primeras reformas estructurales en Latinoamérica.¹²¹

A partir de la década de 1980, las metodologías originales se fueron perfeccionando, especialmente en virtud de dos casos: el del Ban-

¹²⁰ Matin, Hulme y Rutherford (1999) mencionan el binomio “finanzas y reducción de la pobreza”. En realidad, en el primer período, los pequeños productores rurales, no formaban parte de una agenda de reducción de pobreza sino de desarrollo de los países que habitaban.

¹²¹ Sobre este tema, ver el análisis de Weber (2004) para el caso Boliviano, en especial, la correlación existente entre las políticas de ajuste estructural y las microfinanzas.

co Rakyat de Indonesia y el BancoSol de Bolivia. El movimiento microfinanciero comenzó a exhibir altas tasas de repago con su focalización en los pobres y tasas de interés que cubrían los costos de operación y permitían generar ganancias. La sustentabilidad a largo plazo y el alto alcance, serían la base para construir las mejores prácticas a ser imitadas (CGAP, 2002).

2. *La reformulación de los bancos de desarrollo*

Se produjo una reformulación de los de bancos de desarrollo surgidos en la etapa desarrollista, que también debieron focalizarse en pequeños productores rurales y microempresarios, o se crearon departamentos para atender a esos sectores en bancos de desarrollo existentes.

Según informes del equipo de la Universidad del Estado de Ohio y Von Pischke del Banco Mundial, fueron esfuerzos que “fracasaron prácticamente en todos lados” (Schmidt y Zeitinger, 1994). Al respecto, Ledgerwood (1998) describió esta misma situación y mencionó como causa principal el hecho de que estos bancos se reorientaron hacia la focalización, pero aplicando las tecnologías financieras convencionales en lugar de las innovaciones que estaban demostrando su eficacia.

3. *Las teorías de represión financiera y profundización financiera*

Un conjunto de trabajos explican el racionamiento de servicios financieros en los países en desarrollo, no por la falta de focalización de la vieja política sino debido a que la estructura de los sistemas financieros se encontraba reprimida a causa de la intervención estatal. Fundamentalmente dos trabajos de dos autores del año 1973 (McKinnon y Shaw), de raíces neoclásicas, son considerados pioneros en cuanto a la fundamentación sobre la necesidad de una liberalización financiera acuñando los términos “represión financiera” y “profundización financiera” (citados en Leege, 1997; Kaul, 1999; Lelart, 2002; entre otros).

Según estos autores, existe “represión financiera” y necesidad de “profundización financiera” cuando el Estado regula excesivamente los mercados financieros, forzando a los banqueros a tomar decisiones discriminatorias que no adoptarían en condiciones de libre mercado. Expresan profundas críticas a los instrumentos de la política desarrollista y, sobre todo, a las imposiciones de techos a las tasas de interés, que son la causa del racionamiento crediticio. Así, la deman-

da de fondos tiende a exceder la oferta y se produce el racionamiento. A esto se suma que, en situaciones de alta inflación y con los techos expresados generalmente en términos nominales, se producen tasas de interés negativas (Sachs, Larrain; 1994). La solución preconizada consiste en el levantamiento de las distorsiones impuestas por el Estado y en tratar al dinero como una mercancía que sea comprada y vendida en los mercados (Kaul, 1995).

Basándose en estos trabajos que critican la represión financiera como una “política financiera enferma”, el grupo de investigadores de la Universidad del Estado de Ohio y algunos practicantes que coincidían con esa óptica, proponen la liberalización del sistema financiero, en especial, la eliminación de los techos a las tasas de interés y que dejaran de existir grupos prioritarios considerados estratégicos para la asignación de créditos, a fin de que pudieran surgir instituciones financieras para atender a los pobres y ser intermediarios financieros genuinos por el hecho de sobrevivir económicamente (Schmidt, Zeiting; 1994).¹²² Sin embargo, existe un relativo consenso al respecto de que, incluso cuando la liberalización financiera era un hecho, los efectos positivos pronosticados no se materializaron (Schmidt, Zeiting; 1994; Leege, 1997; Lelart, 2002).

Para tomar nota de los rasgos y procesos más relevantes de esta etapa, a las tres respuestas anteriores, agregamos dos consideraciones más:

4. *El reconocimiento teórico de la existencia de “finanzas informales”*

En la década de 1980 se comenzó a dar importancia a las finanzas informales, superando el tratamiento simplista basado en relatos anecdóticos o críticas sobre las prácticas usurarias. Se multiplicaron los trabajos que buscaban comprender mejor las prácticas de las finanzas informales, los que permitieron comprobar su extrema diversidad así como la sofisticación en lo que hace a los aspectos financieros. Entre dichos trabajos se destaca el tratamiento de las finanzas informales realizado por extensión del sector informal en un trabajo de la OIT sobre Kenia; trabajos de USAID en África y de la Universidad del Estado de Ohio durante la década de 1980; el Informe de Desarrollo del Banco Mundial de 1989 que trata sobre los sistemas financieros

¹²² Esta orientación también era muy crítica a la nueva “moda” de los mini proyectos focalizados que conducían las ONG; ver, por ejemplo: Adams, Von Pischke; (1994) donde se argumenta que, dado que esos proyectos parten de los mismos supuestos erróneos que los programas de “crédito dirigido”, entonces tendrían los mismos “tristes resultados”.

y que dedica un capítulo a las finanzas informales y, por último, la síntesis de 1991 de la OCDE (Lelart, 2002).

En la década de 1980 dos corrientes se disputaron la explicación de su existencia. Por un lado, la teoría de la “represión financiera” antes mencionada que sostenía que, a partir de una fuerte reforma financiera destinada a mejorar los resultados del sector financiero formal, se absorbería al sector financiero informal. Una tesis distinta fue preconizada por el “dualismo financiero”, el cual sostiene que las finanzas informales permiten financiar la actividad informal y que la unificación con las finanzas formales no puede hacerse sino es a través de una manera muy progresiva, extremadamente lenta y nunca a través de reformas específicas y abruptas sino respetando las relaciones entre los dos sistemas. Se trataría de una estrategia de articulación, la cual parece ser más realista que la primera, al reforzar la competencia entre ambos sistemas y desarrollar su complementariedad (Lelart, 2002). Sin embargo, la tendencia predominante fue que las finanzas informales avanzaran hacia las microfinanzas, especialmente por el dinamismo del movimiento microfinanciero que pugnaba por la difusión de sus prácticas y, por otra, debido a las características del contexto de surgimiento.

5. Del “crédito agrícola” a “las finanzas rurales”

Las finanzas rurales también manifiestan su origen en “las consecuencias de la época de las finanzas del desarrollo”. Según Vogel (2003), las fuentes que motivaron su surgimiento y la transición hacia las finanzas rurales son, por un lado, los trabajos de McKinnon y Shaw de 1973 antes mencionados y, por el otro, la Revisión de Primavera “del Crédito a los Pequeños Agricultores”, realizada por la United States Agency for International Development (USAID) en 1973 que mostró las fallas de los proyectos de crédito agrícola a través de la relación del dinero con la inflación. La transición del crédito agrícola a las finanzas rurales comenzó a producirse cuando se actuó en pos de cambiar las pautas básicas de las finanzas del desarrollo, al considerar que las tasas eran artificialmente bajas por la intervención estatal, que los hacedores de política no veían más allá del crédito y descuidaban todo el resto de los servicios financieros, en especial, el de los depósitos y, por último, que no reconocían que la mayor parte de los pequeños productores campesinos no realizaban sólo actividades agrícolas sino que, a fin de disminuir los riesgos, diversificaban sus actividades (Vogel, 2003).

2.1.3 Desde 1990: revolución microfinanciera y búsqueda de enfoques más complejos

Este período, que se caracteriza por el nacimiento de la industria microfinanciera, permite consolidar un consenso que pone el foco en la sustentabilidad institucional de la oferta que será lo único que permitirá sobrevivir dentro del sistema financiero. Luego, hacia finales de la década, surge la conceptualización “los más pobres de los pobres” que da lugar a una segmentación de la población objetivo de las microfinanzas, entre “los más pobres” y “los menos pobres”, expresiones que ponen en evidencia las tensiones al interior del movimiento microfinanciero y obligan a encarar más seriamente la cuestión de las evaluaciones de los objetivos sociales de las microfinanzas.

1. *Los pilares del nuevo consenso y “las mejores prácticas”*

Desde inicios de la década de 1990 comienza a emerger un marcado consenso entre practicantes y teóricos de las microfinanzas. La focalización y la liberalización que se disputaban en el período anterior, convergen en “el nuevo mundo de las finanzas microempresariales” o en lo que luego sería bautizado como “la revolución microfinanciera”¹²³ por Robinson (2004) quien condensa el enfoque que alternativamente recibe el nombre de “de los sistemas financieros”, “comercial” o “del fortalecimiento institucional”; títulos que no reflejan diferencias sustantivas sino distintos énfasis en los tres elementos centrales del nuevo mundo de las finanzas microempresariales (Schmidt, Zeiting; 1994).

Para esta visión, el elemento básico es el fortalecimiento institucional y, según el nuevo consenso, los esfuerzos deben destinarse a la creación de instituciones financieras capaces y motivadas para atender a la población objetivo. En segundo lugar, todas las actividades dedicadas a mejorar el acceso de la población objetivo a los servicios financieros, deben tener una mirada orientada al sistema financiero de cada país y realizarse con la idea de sostenerse en el tiempo, motivo por el cual deben poder sobrevivir dentro del sistema financiero. Este punto resulta crucial para sostener la recomendación de especializar las funciones de las instituciones microfinancieras. Por último, la visión

¹²³ La primera expresión hace referencia al título de un libro compilado por Otero y Rhyne (1998) y, la segunda, al título de un trabajo de Robinson (2004) la cual declara haber escuchado de Otero y Rhyne por primera vez la expresión “la revolución microfinanciera” en 1993 (Robinson, 2004: xxxii).

parte de un enfoque comercial ya que “(...) sólo una institución que pueda, al menos en el mediano plazo, cubrir sus costos, podrá seguir existiendo y, así, beneficiar a sus clientes (...) El elemento esencial de este enfoque es que las instituciones deben mantener sus costos tan bajos como sea posible y estar deseosas de cobrar intereses y honorarios que cubran sus costos totales (...) [siendo] parte de esta nueva mirada que es legítimo cobrar tasas de intereses tan altas y que esas sumas no significan la explotación de sus prestatarios” (Schmidt, Zeitzinger; 1994: 10).

Quien más colaborará en convertir estas premisas en postulados indiscutibles a través de la fórmula de *mejores prácticas*, será el Grupo Consultivo para asistir a los pobres (CGAP)¹²⁴ el cual nace en 1995 con los objetivos de: fortalecer la coordinación entre los donantes en la esfera de la microfinanciación; aumentar la difusión de información sobre mejores prácticas en la prestación de servicios financieros a los pobres de forma sostenible; incorporar la microfinanciación en las operaciones del Banco Mundial; crear un entorno propicio para las instituciones de microfinanciación; prestar apoyo a instituciones de microfinanciación que concedan (o puedan conceder) servicios de crédito y depósitos para los muy pobres de forma sostenible y ayudar a establecer proveedores de servicios. Progresivamente los trabajos del CGAP irían convirtiéndose en el principal mecanismo de difusión de *las mejores prácticas*,¹²⁵ las cuales comenzaron a difundirse a través

¹²⁴ Consorcio de 28 agencias de desarrollo que dan soporte a las microfinanzas, cuya base de operaciones se encuentra en las oficinas del Banco Mundial y en París. Virtualmente, cada agencia de desarrollo de los países industrializados tiene un delegado en el CGAP, así como también las principales fuentes de apoyo multilaterales (por ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) y algunos donantes privados. El CGAP produce algunos de los escritos e investigaciones más influyentes sobre las microfinanzas (ver en www.cgap.org). Resulta curioso que consultando diversos materiales, el título de la organización varíe aunque no su sentido de focalización (algunas veces aparece que asisten “a los pobres” y otras veces “a los más pobres”).

¹²⁵ Al respecto, se deben mencionar dos trabajos generalmente referenciados con las “mejores prácticas”: El de Yaron, J. (1992). “Successful Rural Finance Institutions” [en línea] World Bank Discussion Paper No. 150. Disponible en: [//wbln0018.worldbank.org](http://wbln0018.worldbank.org); donde desarrolla el índice de dependencia de subsidios que luego fue el indicador de autosostenibilidad más utilizado en la literatura especializada y que mide el aumento en las tasas de interés requerido para compensar la eliminación de los subsidios recibidos por la IMF y, por otra parte, el de Christen, R.; Rhyne, E.; Vogel, R. (1995). *Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs*, USAID. Es preciso señalar que la primer nota con contenido presentada por el CGAP (el Focus N° 1 es una presentación más institucional), se basa en este trabajo, disponible en: www.cgap.org/docs/FocusNote_02_Spanish.pdf

de una serie de notas denominadas Focus,¹²⁶ en sintonía con el nuevo consenso. Luego de una presentación de la institución en la primera edición, el Focus comenzó a divulgar los pilares del nuevo consenso. Los títulos de las primeras notas resultan muy ilustrativos: “Maximizando el alcance del financiamiento de la microempresa. Las lecciones emergentes de los programas con éxito”; “Los eslabones perdidos: sistemas financieros que trabajan para la mayoría”; “Reglamentación y supervisión de las instituciones de microfinanciamiento para dar estabilidad a este nuevo mercado financiero”. Fue recién en la quinta nota que comenzaron a tratarse, por ejemplo, los efectos en los ingresos de los sujetos que participaban de estos programas en carácter de clientes (CGAP, 1995; 1996; 1997).

Por otra parte, las ONG comenzaron a “profesionalizar” la oferta de servicios financieros y cada vez más los ejecutivos del sector financiero terminan trabajando en ONG operadoras de microfinanzas y adoptando tecnologías que les permiten independizarse en cierto grado de la figura del oficial de crédito (por ejemplo, cajeros automáticos que reconocen las huellas digitales de los clientes, sistemas de información geográfica que detectan la mora de manera instantánea, etc.) (Waterfield, 2003; Barry, 2005).

Fundamentales fueron los cambios en la regulación financiera producidos en varios países, así como la organización de operadores microfinancieros en redes dentro de cada país, con diversos fines, dentro de los cuales se destaca el lobby para dichos cambios regulatorios (surgen figuras institucionales adecuadas para las microfinanzas, se eliminan techos a las tasas de interés, etc.). En 1992 se da el primer caso de una ONG (PRODEM) que se transforma en banco (BancoSol SA)¹²⁷ y que dos años después se encontraba vendiendo certificados de depósito en Wall Street, para lo cual contó con el soporte de ACCION (organización pionera en promover este tipo de vínculos entre operadores microfinancieros y el mercado financiero internacional). Al respecto de esta operación, cabe subrayar que en el portal de la organización se afirmaba

¹²⁶ Principal medio por el cual el CGAP divulga “las prácticas óptimas en materia de financiamiento para microempresas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras” (www.cgap.org).

¹²⁷ Para más detalles ver: González-Vega, C.; Schreiner, M.; Meyer, R.; Rodríguez Meza, J. y Navajas, S. (1996). “BancoSol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas” [en línea] *Economics and Sociology. Occasional Paper No. 2345. Rural Finance Program. Department of Agricultural Economics. The Ohio State University*. Disponible en: aede.osu.edu. También en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.

que “(...) por primera vez, las grandes instituciones financieras del mundo invirtieron en las microempresas, ya no por *caridad* sino porque era *un buen negocio*” (www.accion.org/about_our_history_s.asp).

De hecho, comenzaron a surgir trabajos a favor de que las microfinanzas desembarcaran en el mercado financiero internacional, siendo éste su destino esperable: “(...) sería una exageración afirmar que, en este momento, la industria del microcrédito está tocando las puertas de Wall Street. Sin embargo, está en camino de hacerlo. Es posible que pasen muchos años antes de que tanto en término de recursos de capital como en pasivos, las instituciones de microcrédito se encuentren totalmente integradas en los mercados financieros locales e internacionales. Pero es sólo una cuestión de tiempo y no de capacidad” (Jansson, 2001:109).

Cohen (2002) considera que las microfinanzas ya no son uniproducción ni toman la demanda como dada, con la atención sólo puesta en la oferta. En este sentido, indica que la competencia ha obligado a las IMF a poner más atención en los clientes, “la agenda de las microfinanzas ahora se guía por los clientes y el mercado. El mayor interés en los clientes se basa en el foco de la industria en la competencia y las pérdidas de clientes (*dropouts*)” (Cohen, 2002: 335). Comienza a surgir preocupación por la “crisis microfinanciera” originada por la competencia, manifiesta en la caída de los niveles de repago, pérdidas de clientes y una alta rotación ante la gran oferta. La autora considera que la competencia, sumada al mecanismo de otorgar cada vez préstamos más grandes, llevaron a que algunos clientes tomaran múltiples préstamos, sobreendeudándose y terminando muchas veces en quiebra. Ella advierte además que la pérdida de clientes produce un aumento en los costos operativos para las IMF, por lo que es necesario que las microfinanzas presten más atención a los clientes y los productos, analizando cómo atraerlos y mantenerlos.

Por último, cabe mencionarse que la competencia entre las IMF, además de la baja en la rentabilidad que mostraba Ramírez, se prevé que estaría generando efectos muy negativos a nivel de los usuarios, al contrario de lo sostenido por la teoría microeconómica.¹²⁸ Hay una alta probabilidad de que la competencia entre IMF conduzca a empeorar la situación de “los pobres”. Ante la presencia de IMF con objetivos heterogéneos y la utilización de subsidios cruzados entre sus prestatarios, la competencia puede exacerbar los problemas de infor-

¹²⁸ En el sentido de que una mayor oferta, genera mayor competencia, disminuye los precios y, de esta forma, aumenta el excedente del consumidor.

mación asimétrica y los clientes más necesitados de préstamo comenzarán a obtener préstamos múltiples, llevando a una situación de equilibrio menos favorable para todos los prestatarios (McIntosh, Wydick; 2005). La proliferación de burós de crédito y la sofisticación de las tecnologías para analizar el riesgo crediticio, parecen ser algunas de las herramientas adoptadas por la industria para enfrentar estos problemas (Barry, 2005) y, por otra parte, las asociaciones de defensa del consumidor financiero podrían ser las herramientas de los prestatarios (MacLean, 2005).

2. *Abordajes teóricos subyacentes en el nuevo consenso: institucionalistas y “fallas de mercado”*

En la etapa 1970-90, los trabajos teóricos más utilizados para explicar el racionamiento crediticio eran aquellos que encontraban la causa principal en la intervención estatal. A partir de la década de 1990, se agregan las fallas de mercado, en especial la información imperfecta, como factores explicativos y serán los más utilizados desde entonces por la literatura especializada (es el adoptado por el otro trabajo sobre microfinanzas en este libro).

Dentro de las imperfecciones del mercado financiero en un contexto de incertidumbre, se destacan: la *información asimétrica* que supone que el acreedor tiene menor información sobre las actividades del potencial deudor, incluyendo la imposibilidad de verificar completamente los resultados y la información privada sobre características no observables de proyectos e individuos; los *contratos incompletos*, en virtud de que existen muchas variables a tener en cuenta para evitar el default, y que por más cláusulas que se incluyan para minimizar el riesgo, eliminarlo totalmente es imposible. Por último, los *costos de transacción* implicados en la cobertura de los riesgos.

Además, existen dos imperfecciones intrínsecas al mercado de crédito que se encuentran relacionadas con la información asimétrica: la *selección adversa* y el *riesgo moral*. La primera, de carácter ex ante, refleja las dificultades de los acreedores para fijar distintas tasas de interés según el riesgo de cada deudor y que el acreedor pueda cubrirse de esos riesgos. El fenómeno de la información asimétrica llevaría a fijar tasas promedio que resultan altas para los buenos deudores, con bajo riesgo de default, y bajas para los malos, con mayores riesgos. De esta forma, las tasas promedio deterioran la cartera de créditos. La segunda, el *riesgo moral*, es un problema relacionado con el supuesto conflicto de intereses entre acreedor y deudor, y se da en

el caso de que los deudores encaren actividades más riesgosas que las pautadas con el acreedor, poniendo en peligro el repago de la deuda. Es de carácter *ex post* ya que puede producirse una vez otorgado el crédito.

Entre las teorías institucionalistas, Williamson (1989) ha sido uno de los primeros autores en desarrollarlas y, en el ámbito de los mercados de crédito, el que más ha trabajado estos temas ha sido Stiglitz, desde 1981 donde, junto a Weiss, plantean la temática por primera vez. Según estas teorías, el racionamiento de crédito se debe al problema del acceso desigual a la información por parte del acreedor y del deudor. Si el primero pudiera asegurarse las intenciones del segundo, entonces confiaría y le otorgaría el préstamo. Las microfinanzas tienen potencial para la reducción de los problemas de información asimétrica en virtud de la proximidad de las relaciones y el monitoreo entre pares (Robinson, 2004; Stiglitz, 2005).¹²⁹

Para González-Vega estas teorías contribuyen a un mejor diagnóstico del problema del racionamiento de crédito y muestran que no se trata de un problema político sino técnico. Para el autor, “la primera fuente del fracaso de la banca de desarrollo estuvo en los intentos por usar los servicios financieros para propósitos para los que no son una buena herramienta. La segunda fuente del fracaso surgió de un diagnóstico incorrecto, de una mala respuesta a la pregunta: ¿por qué es tan difícil expandir la oferta de servicios financieros rurales? (...) Los problemas de las finanzas rurales se le atribuyen a un problema de voluntad (los banqueros no quieren atender a esta clientela; los prestamistas informales buscan explotarla). (...) El reto de las finanzas rurales es que no se trata de un problema político sino que se trata de un problema técnico que estriba en encontrar maneras de producir servicios financieros rurales a un costo razonable. En resumen, el fracaso de las finanzas del desarrollo de antaño surgió de intentos de ofrecer una solución política a un problema eminentemente tecnológico” (González-Vega, 1998:8-10).

¹²⁹ Sin embargo, esto se aplica no sólo a las microfinanzas sino todas las finanzas basadas en la proximidad. Recordar que Seibel (2003), que ubicaba la génesis de las microfinanzas en Europa en el siglo XVI, sostenía que ya en aquella época se utilizaba el monitoreo entre pares y que en 1866 Raiffeisen publicó su primer manual de cooperativas (*Die Darlehnskassen-Vereine*), donde aportaba información sobre las pruebas y errores del movimiento. Según Seibel, dicho manual no ha perdido vigencia y podría enseñar mucho a los expertos de microfinanzas, por ejemplo, en lo que hace al tema de cuándo usar los grupos solidarios como sustituto de garantía y cómo hacer para evitar los problemas de riesgo moral en los esquemas de seguro para el ganado.

También fue muy importante el trabajo de Morduch (1999) “la promesa de las microfinanzas” que se transformaría en uno de los más citados en la literatura sobre microfinanzas, donde describe y analiza los principales mecanismos de las microfinanzas integrando la perspectiva de la información imperfecta a otros fenómenos de carácter más empírico. Basándose en los nuevos aportes teóricos, en la microeconomía neoclásica y en las experiencias de ACCION (en especial, en el BancoSol) y el Banco Rakyat de Indonesia, el autor reconoce cinco mecanismos básicos a través de los cuales se logran altas tasas de repago e importantes reducciones de los costos de monitoreo (Morduch, 1999): En primer lugar, la *selección entre pares*, relacionada con el problema de selección adversa. A partir del supuesto que los deudores potenciales tienen mayor información entre sí, de la que dispone el acreedor, en virtud de lo cual formarían grupos de riesgos homogéneos, se considera que el acreedor puede hacer una discriminación de precios (tasa de interés que cubra los riesgos del acreedor) que la tecnología individual no permite. En segundo lugar, el *monitoreo entre pares* que interpela el problema del riesgo moral que también se morigeraría a través de la tecnología grupal, al inducir a los deudores a no tomar riesgos que socaven la rentabilidad de los acreedores. Explotando la habilidad de los vecinos para controlarse y hacer cumplir los contratos pautados, el grupo solidario constituye una forma de bajar las tasas de interés de equilibrio, aumentar la utilidad y la tasa de repago esperada. En este marco, las IMF suelen focalizarse en mujeres ya que tienen menos incentivos a incurrir en comportamientos oportunistas ex post, debido a su menor movilidad y, por tanto, posibilidad de “tomar el dinero y correr”.¹³⁰ En tercer lugar, *incentivos dinámicos* referidos generalmente a que el tamaño de los créditos iniciales es muy bajo y va en aumento a medida que se va demostrando un nivel de repago satisfactorio a través de las sucesivas renovaciones. La naturaleza repetitiva de las interacciones y la amenaza creíble de interrupción de flujo crediticio en el caso de no repago, es lo que, según estas teorías, puede solucionar los problemas de información y mejorar la eficiencia, tanto en las tecnologías grupales como en las individuales, al permitir al acreedor testear a los deudores con mon-

¹³⁰ Muchas veces, este instrumentalismo lleva a priorizar a las mujeres en “supuestas políticas de género” cuando, en realidad, lo que se está priorizando es el interés de las instituciones oferentes que corren menos riesgos cuando prestan a mujeres que cuando lo hacen a hombres; véase Mayoux (2001).

tos iniciales pequeños.¹³¹ En cuarto lugar, *planes de pago regulares* son utilizados para advertir rápidamente posibles problemas causados por “prestatarios indisciplinados”. Estos modelos se basan en que el repago debe iniciarse inmediatamente después de haber otorgado el crédito. Con esto, muchas veces se da que el proceso de repago inicia antes de que las inversiones puedan rendir sus frutos, con lo que se asume la diversificación de ingresos por parte de los deudores y, salvo en circunstancias de operaciones inmediatas, los deudores deben echar mano de esas otras fuentes de ingreso para pagar las primeras cuotas. Por último, *sustitutos de las garantías*. Muy pocas prácticas microfinancieras exigen garantías y, entre otras, allí radica su especificidad. Generalmente confían en las técnicas crediticias grupales aunque algunas experiencias han desarrollado sustitutos como “fondos de emergencia” o “ahorros forzosos” que se constituyen de aportes forzosos o retenciones realizadas por el prestamista al otorgar los créditos.

3. *Cumbre del microcrédito: emergencia de “los más pobres entre los pobres” para las microfinanzas*

En 1997 nace la Campaña de la Cumbre del microcrédito¹³² (la cumbre), con el objetivo de “lanzar una campaña global para llevar el crédito para autoempleo y otros servicios financieros y comerciales a 100 millones de las familias más pobres del mundo, especialmente a las mujeres de esas familias, para el año 2005 (...) [y desarrollar] instituciones sustentables que ayuden a las mujeres muy pobres y a sus familias a salir de la pobreza con dignidad” (declaración de apoyo de la Cumbre de Microcrédito, 1997; citada en Daley-Harris, 2004). Asimismo, entre las Metas de Desarrollo del Milenio, se plantea como objetivo principal la reducción a la mitad de la pobreza absoluta para el año 2015 (Daley-Harris, 2004).¹³³

En este marco, definen a *los más pobres* como aquellos que están en la mitad inferior del grupo de personas que viven por debajo de la línea de pobreza de sus países, o cualesquiera de los 1.200 millones

¹³¹ Desde un argumento propio de la teoría de los juegos, Morduch explica que los incentivos dinámicos por sí solos, encuentran su límite si los juegos repetidos tienen un número finito y conocido por los deudores, incentivando a que en el anteúltimo juego no paguen, salvo que sea muy clara la “graduación” de un esquema a otro.

¹³² Si bien la cumbre es denominada “del microcrédito”, pretende abarcar todos los servicios microfinancieros. Los mismos líderes que la sostienen afirman que el nombre es sólo una cuestión de marketing ya que “el microcrédito” despierta mayor interés que “las microfinanzas”.

¹³³ Para más detalles, ver: www.yearofmicrocredit.org.

que viven con menos de un dólar diario, ajustado a la paridad del poder adquisitivo (PPA), al momento de iniciar las operaciones.¹³⁴ Yunus, uno de los promotores de la cumbre, preconiza la idea de que a través del microcrédito se puede salir de la trampa de la pobreza, produciendo un “círculo virtuoso” (bajos ingresos-microcrédito-inversión-mayor ingreso-mayor crédito-mayor inversión-mayor ingreso), insistiendo con la atención a *los más pobres*. Entre los múltiples recursos que utiliza, suele apelar a la Ley de Gresham (la mala moneda desplaza del mercado a la buena), haciéndola extensiva a *los pobres*: “la incapacidad de llegar a los pobres es uno de los problemas que aqueja a la mayoría de los programas de alivio de la pobreza. La ley de Gresham recuerda que en el mundo en desarrollo, si los pobres y los no-pobres son combinados en un mismo esquema, entonces los no-pobres siempre desplazarán a los pobres. La tecnología debe estar diseñada y operada exclusivamente para los pobres. Eso requiere una definición estricta de quiénes son los pobres, no hay lugar para la ambigüedad conceptual” (Yunus, 1998b:5).

Si bien en el momento de surgimiento de la Cumbre, el CGAP “(...) ya había establecido un lenguaje común para la industria (...) [y declarado a] la autosustentabilidad como una parte central de cualquier IMF que se precie como tal” (Wright, Dondo; 2001:2), es a la Cumbre a quien debe atribuirse haber puesto a las microfinanzas como tema de agenda pública. Dos hechos ilustran esta afirmación: en el análisis sobre 357 trabajos teóricos de las microfinanzas realizado por Brau y Woller (2004), los autores encuentran que antes de 1997 las publicaciones académicas contenían artículos sobre el tema sólo ocasionalmente y, a partir de ese año, comenzaron a publicar cientos de artículos revisados por pares. En segundo lugar, un año después de realizada la Cumbre, las Naciones Unidas declararon que el 2005 fuera el año del microcrédito, a fin de hacer que el mismo formara parte de la agenda pública y recibiera apoyo a lo largo de todo el año.¹³⁵

¹³⁴ Al respecto, el director de la campaña apela a una cuestión moral al revelar que: “con frecuencia se hace la pregunta: ¿que no son pobres quienes viven con 3 dólares al día? La respuesta es sí, por supuesto, quienes viven con \$3 dólares al día son pobres, pero quienes viven con menos de 1 dólar no solamente son pobres: están atrapados. Si una familia en Asia del Sur o el Sub-Sahara Africano vive con \$3 dólares diarios per cápita, sus hijos probablemente van a la escuela y tienen acceso a algún tipo de servicio de salud y nutrición básica. Pero quienes viven con menos de 1 dólar diario no tienen esas oportunidades, las cuales son clave para mantener una ruta sostenida para salir de la pobreza” (Daley-Harris, 2004: 8).

¹³⁵ Para más detalles, véase: www.yearofmicrocredit.org.

Ya sea por cuestiones retóricas, debido al tono de cruzada que tiene la Cumbre (como sostienen Wright y Dondo, 2001), por motivos de búsqueda de legitimidad para lograr el objetivo de la liberalización financiera a través de cambios en la regulación (según el argumento de Weber, 2004 y Brigg, 2001) o bien debido al cambio en la subjetividad de individuos en cuyas prácticas no predominan las relaciones mercantiles (Rankin, 2001), esta campaña ayudó a hacer más evidentes las contradicciones del movimiento y obligó a encarar acciones al respecto, principalmente, en el terreno de las evaluaciones de impacto de las microfinanzas en sus usuarios. En el punto siguiente, a través de la idea de *cisma microfinanciero* se ilustra esta cuestión.

4. *El cisma microfinanciero y la búsqueda de enfoques más complejos*

La solidez que comenzaron a adquirir *las mejores prácticas*, en el marco de la emergencia del interés por las microfinanzas (o, al menos, el microcrédito), ha suscitado inquietud en el ámbito académico sobre la eficacia de estas recomendaciones en relación a las microfinanzas concebidas como herramienta para el alivio de la pobreza (u otros fines).

Uno de los análisis más pertinentes en ese sentido es el que realiza Morduch (2000) al abordar formal y empíricamente los supuestos en los que se basan *las mejores prácticas* para concluir en la existencia de un *cisma microfinanciero* debido a que, en la práctica, la mayoría de los programas o IMF con objetivos de impacto social más explícitos no son autosustentables. Aún así, *las mejores prácticas* continúan construyendo sobre la afirmación que las IMF que apliquen principios de disciplina bancaria serán aquellas que “más pobreza logren aliviar”,¹³⁶ no tiene consistencia lógica ni empírica al ser formulada como una proposición general. Las mejores prácticas suelen hacer referencia a una serie de postulados sostenidos en conjunto:

- el aumento del costo de los servicios financieros no lleva a disminuciones en la demanda (al contrario de la pendiente negativa típica);
- debido a su escala, los programas financieramente sustentables tienen un mayor impacto en la pobreza;

¹³⁶ El argumento sugiere que al no depender de fondos externos para su permanencia en funcionamiento, seguirán operando en el sistema ampliando la cantidad de clientes, llegando a más pobres y, por tanto, aliviando más pobreza. Esto también es conocido como la situación win-win o el triángulo de las microfinanzas, para más detalles, véase: Zeller, M.; Meyer, R. (eds.) (2003). *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, And Impact*. Johns Hopkins University Press.

- la sustentabilidad financiera hará que los programas accedan a los mercados financieros;
- como no causan costos a los donantes, los programas financieramente sustentables son mejores armas para la lucha contra la pobreza;
- los programas subsidiados son ineficientes y, por tanto, condenados a fallar;
- el crédito subsidiado generalmente termina en las manos de los no-pobres;
- los programas de microfinanzas exitosos deben ser no-gubernamentales; y
- el crédito subsidiado socava la movilización de ahorros.

Morduch explica que “(...) cada una de ellas se basa en la experiencia de algunos programas, en algunos lugares, en algunos momentos. Pero, como proposición general, se queda en extrapolaciones lógicas problemáticas, supuestos inapropiados o mala interpretación de la evidencia disponible” (Morduch, 2000:620).

Esta situación ha comenzado a ser percibida por muchos practicantes y financiadores de las microfinanzas, principalmente debido a los males producidos por la crisis microfinanciera explicada por Cohen anteriormente y, a su vez, por la constatación de que la mayoría de los programas microfinancieros y/o las IMF actualmente existentes no son autosustentables. Así, surgen diversas demandas y acciones de donantes, Estados, operadores y académicos, que se proponen avanzar en el conocimiento, principalmente, sobre el cumplimiento de los objetivos sociales, la rentabilidad social, la performance social y las evaluaciones de impacto. A continuación se describe brevemente la evolución de los indicadores de performance utilizados por las microfinanzas desde que emergieron y las nuevas búsquedas hacia un enfoque más complejo.

Como se viene sosteniendo, en el marco de “las mejores prácticas” las principales “medidas de éxito” son el nivel de cobertura o alcance en número de personas que acceden a los servicios microfinancieros y, en segundo término, la autosustentabilidad entendida en términos de la diferencia de costos e ingresos de cada operador microfinanciero.

Estos indicadores, no obstante su simplicidad, suscitaron inquietud por parte de los promotores de las microfinanzas a fin de lograr standards medianamente aceptados por los practicantes. Entre 1990 y 1995, se realizaron las primeras propuestas de standards especializados, algunas ONG comenzaron a incursionar en los manuales ban-

carios y surgieron publicaciones especializadas. Durante los cinco años siguientes se trabajó en la aceptación de dichos standards y se crearon ratios bancarios específicos para las microfinanzas.¹³⁷

Como se observa, todos los avances en indicadores de performance especializados para las microfinanzas son sólo indicadores económico-financieros, obtenidos principalmente de extrapolar y adecuar las prácticas bancarias convencionales a las microfinanzas.

Según Waterfield (2003), estos indicadores permitieron monitorear el camino de la autosustentabilidad a nivel de cobertura de costos hacia la rentabilidad, quedando pendiente incluso hoy en día, el trabajo en indicadores de eficiencia y, agregamos aquí, en cierto sentido también los de eficacia. Hasta aproximadamente el año 2000, la evaluación de los objetivos sociales de las microfinanzas no era tema de agenda. Se hablaba de “impacto”, entendiéndolo como la cantidad de personas atendidas o, en términos de Schreiner (1999), la amplitud de alcance. Para la postura de *las mejores prácticas*: “(...) el crecimiento de las empresas así como el impacto en la pobreza no es demostrable fácilmente ni de manera precisa; el alcance y las tasas de repago pueden ser las variables proxy del impacto” (Ledgerwood, 1998: 3). Además, los argumentos acerca de los problemas que causa la *fungibilidad del dinero* en lo que hace a la evaluación del uso de los préstamos¹³⁸ y las posibles múltiples causas de cambio de comportamiento por parte de quienes utilizan los servicios microfinancieros, tuvieron el efecto (no necesariamente intencional) de retrasar enfoques más ambiciosos.

Sin embargo, a inicios de la década de 2000, se comenzó a marcar la tendencia hacia lo que dentro del movimiento microfinanciero identifican como *double bottom line* la que, además de la autosustentabilidad, tiene en cuenta la eficacia de las microfinanzas en lo que hace a los objetivos sociales (sean éstos de alivio de la pobreza, performance social u otras expresiones similares). Si bien es innegable que resulta más difícil acordar indicadores sobre este tipo de evaluaciones, el hecho de que recién en estos últimos años se haya comenzado a avanzar en ese sentido, si bien es auspicioso, no deja de hacer evidentes las prioridades dentro del movimiento microfinanciero.

¹³⁷ Los más destacados fueron: Boulder MFT Currículo (1996), Microbanking Bulletin (1997), CGAP MIS and Appraisal Format (1997) y Microfin (1998) (Waterfield, 2003). En Latinoamérica, es oportuno resaltar un trabajo del BID (2003) realizado en conjunto con el CGAP y SEEP que precisamente se titula “Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas”, que se centra exclusivamente en términos, coeficientes y ajustes financieros para las microfinanzas.

¹³⁸ Véase, por ejemplo, González-Vega, 1998 y Robinson, 2004.

El carácter de las evaluaciones que comenzaron a realizarse inicialmente es de impacto a nivel de variables económicas cuantitativas con los emprendimientos mercantiles como unidad de análisis (ingreso monetario, –autoempleo, etc.), siendo una tarea pendiente la de evaluar procesos y eficacia, junto a otras unidades de análisis como, por ejemplo, la escala regional. Las evaluaciones de impacto suelen ser realizadas por académicos u otros especialistas, externos a las IMF u otras instituciones operadoras de microfinanzas. Según Simanowitz (2003), se tiene la idea de que esas evaluaciones son muy demandantes en cuanto a las habilidades requeridas para realizarlas, junto con el tiempo y el costo que implican.

En ese marco, han comenzado a difundirse propuestas más simples, operativas y que pueden ser llevadas a cabo por miembros de las mismas IMF. Una de las más reconocidas es el proyecto SPI “indicadores de performance social”¹³⁹ del CERISE (Comité de intercambio, reflexión e información de los sistemas de ahorro-crédito), la Fundación Argidius, CGAP y otros. Suelen centrarse tanto en dimensiones “de la oferta” microfinanciera (analizando la focalización en *los más pobres* y la responsabilidad social empresarial, entre otras) como “de la demanda” (a partir del análisis del aumento en los niveles de ingresos, empleo, educación, salud, capital social generado a partir de la participación en las actividades microfinancieras, empowerment económico, político y social, entre otras) (Lapenu, Zeller, Greeley, Chao-Bérhoff, Verhagen; 2004).

Una situación intermedia entre la performance social y la evaluación de impacto es el proyecto de investigación-acción IMP-ACT “mejorando el impacto de las microfinanzas en la pobreza”, desarrollado desde Inglaterra por el Instituto de Estudios sobre Desarrollo Internacional, el Departamento de Economía de la Universidad de Sheffield, el Centro para Estudios del Desarrollo de la Universidad de Bath y la Fundación Ford.¹⁴⁰ Este enfoque combina elementos de ambas estrategias de evaluación y es uno de los promotores de que, junto con la institucionalización de las microfinanzas que viene produciéndose durante los últimos tiempos, también se institucionalicen sus “evaluaciones de impacto” (Simanowitz, 2003).

A su vez, se observa que en general todos los enfoques realizan actividades conjuntas y comparten una agenda común, lo cual puede potenciar los avances en este sentido en el mediano plazo. Aunque, en

¹³⁹ Véase: www.cerise-microfinance.org/publication/impact.htm

¹⁴⁰ Para más detalles: www.ids.ac.uk/impact

líneas generales, aún no existe consenso sobre la eficacia de las microfinanzas en cuanto a los objetivos sociales que suelen proponerse. Uno de los autores que más ha trabajado con las evaluaciones de impacto de las microfinanzas, sostiene que el conocimiento al respecto es “parcial y conflictivo” (Hulme, 2000) (ver al final de la sección 2 el cuadro 8 que sintetiza los principales efectos hasta aquí reseñados).

2.1.4 Alcance y status actual de las microfinanzas a nivel mundial

Las microfinanzas podrían considerarse como un indicador del grado de exclusión financiera en el mundo y, al ser éste más difundido en los países del Sur, es allí donde surgen y tienen una mayor escala y crecimiento. Fundamentalmente, en Asia y Latinoamérica, a partir de tres países pioneros: Bolivia, Bangladesh e Indonesia luego en África y también son adoptados por algunas experiencias de países del Norte.

Existen muy pocas estimaciones sobre el *volumen de la actividad* a escala mundial. Las distintas definiciones de microfinanzas constituyen la mayor dificultad para el análisis comparativo¹⁴¹ y su dimensión en relación con el sistema financiero mundial. Algunas cifras orientativas, entre ellas muy dispares, muestran que en 1995 existían 1.000 IMF. La información obtenida de 206 de ellas, arrojó una cartera de préstamos de aproximadamente US\$ 7.000 millones, con más de 13 millones de clientes (particulares y grupos) y una movilización de US\$ 19.000 millones en 45 millones de cuentas de depósito activas (Banco Mundial, 1996).¹⁴² Otro estudio realizado en 1999 identificó cerca de 1.500 IMF, muy concentradas en algunos países (la mitad de las IMF rastreadas se encontraban en Indonesia). El Cuadro 2 resume la escala de la actividad.¹⁴³

¹⁴¹ Puede verse el análisis que realizan Lapenu y Zeller (2001) sobre los principales problemas de las estimaciones existentes.

¹⁴² A partir de fuentes secundarias se elaboró un listado de mil instituciones que ofrecían servicios microfinancieros, con la particularidad de haber sido creadas en 1992 o antes de esa fecha y que atendieran a por lo menos a 1.000 clientes. Las respondientes fueron 206 y en base a ellas son los resultados enunciados.

¹⁴³ El Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria (IPFRI) realizó este relevamiento de IMF en Asia, África y Latinoamérica, con el criterio de que fueran instituciones que recibieran apoyo de organizaciones internacionales.

Cuadro 2: Panorama del volumen de la actividad microfinanciera. Año 1999

Cantidad de países	85
Cantidad de IMF rastreadas en la muestra	1.478 ¹
Cantidad de miembros	54.050.639
Staff (en n° de personas)	175.067
Cantidad de ahorristas (voluntarios y compulsivos)	43.929.072
Ahorros (en mill. de US\$)	12.270
Cantidad de prestatarios	23.542.955
Préstamos (en mill. de US\$)	17.452

Nota 1: 46,5% corresponden a Indonesia.

Fuente: Lapenu (2000) y Lapenu y Zeller (2001).

La información sobre la campaña de la cumbre a través de Daley-Harris (2004), también es indicador del alcance que para el 2004 apenas alcanzaba los 54.785.433 “clientes muy pobres reportados” (de los cuales 47.458.191 verificados), es decir, la mitad del volumen meta.¹⁴⁴

Por otra parte, si se tiene en cuenta la *distribución por modalidad microfinanciera*, dejando de lado a Indonesia (que representa la mitad de la muestra y sesga los resultados hacia la metodología del Banco Rakyat), los resultados más sobresalientes de la encuesta de Lapenu y Zeller (2001) en este sentido muestran que, en términos de volumen de préstamos y ahorros, las cooperativas son los proveedores mayoritarios; los grupos solidarios tienen un mayor número de prestatarios; los bancos comunales y el modelo de vinculación entre entidades, en virtud de la supervisión descentralizada realizada por los miembros de la comunidad, registran la mayor productividad del staff y alcanzan una mayor profundidad entre *los más pobres*. En lo que hace al *status según regulación*, sobre una base de 650 respondentes (de los que en un 14% no se dispone de información), se desprende que el 61,4% no son reguladas y el 24,6% son reguladas. Cabe destacarse que las reguladas generalmente son las de mayor tamaño: 91,5% tienen más de 100.000 miembros, como se ve en el Cuadro 3.

Asimismo, pueden identificarse tendencias *diferenciadas por regiones continentales* (Cuadro 4). Asia es la región con mayor oferta microfinanciera; cuenta con la mayor cantidad de IMF, el mayor volumen en créditos, depósitos y cantidad de personas atendidas. Por otro lado, en todas las regiones las tasas de repago superan el 90%: Asia registra la mayor con un 98,6%, seguida por Latinoamérica con 94,3% y África con 91,6%.

¹⁴⁴ 100 millones de familias para el 2005.

Si se considera la productividad según la cantidad de préstamos otorgados por el staff, Latinoamérica y África superan a Asia con una diferencia mayor al 50%. Las cifras son 146, 145 y 81 respectivamente (Lapenu, 2000; Lapenu y Zeller, 2001).

**Cuadro 3: Regulación de las microfinanzas,
por cantidad de miembros de las IMF (en %). Año 1999**

Status según regulación	0-20.000	20-100.000	> 100.000	Total
Reguladas (bancos, microbancos, cooperativas, etc.)	15,8	51,6	91,5	24,6
No reguladas (ONG, programas de microcrédito, etc.)	69,0	35,5	8,5	61,4
No disponible	15,2	12,9	0,0	14,0

Fuente: Lapenu (2000) y Lapenu y Zeller (2001).

**Cuadro 4: Volumen de la actividad microfinanciera por regiones continentales.
Año 1999**

Variables (en %)	América Latina	África	Asia	Total
IMF	9,0	21,8	69,2	100
Miembros	12,9	9,9	77,2	100
Ahorros	40,5	5,0	54,5	100
Préstamos	32,5	2,6	64,9	100

Fuente: Lapenu (2000) y Lapenu y Zeller (2001).

Tomando como indicador de la profundidad del alcance el monto promedio de los préstamos y los depósitos, Asia evidencia la mayor focalización (Weiss, Montgomery; 2004), como se observa en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Profundidad de alcance por región. Año 2003

Monto medio (en U\$S)	América Latina	África	Asia	Europa del Este / Asia Central	Medio Oriente / Norte de África
Préstamos	581	228	195	590	286
Depósitos	741	105	39	n/a	n/a

Nota: Los autores recuerdan que el Boletín reporta datos sólo las IMF de mayor escala y, por tanto, no es representativo de toda la industria.

Fuente: Weiss y Montgomery (2004), en base al Microbanking Bulletin (2001).

A partir de la literatura internacional pueden observarse diferencias claras entre los pioneros de las microfinanzas que dejan sentada una importante impronta a nivel de las regiones donde se desarrollaron. En

el Cuadro 6, la comparación de los diversos indicadores permite advertir los rasgos y características de estos pioneros.

**Cuadro 6: Características de los principales programas microfinancieros.
Año 1999**

Característica	Banco Grameen (Bangladesh)	BancoSol (Bolivia)	Banco Rakyat (Indonesia)/BRI	FINCA (diversos países)
N° de miembros	2.4 mill.	81.503	2 mill. prestatarios; 16 mill. depositantes	89.986
Monto medio prestado (US\$)	134	909	1.007	191
Plazo medio de los préstamos	12 meses	4-12 meses	3-24 meses	4 meses
% mujeres prestatarias	95	61	23	95
Mayormente rural/urbano	rural	urbano	rural	rural
Tecnología de grupos solidarios	SI	SI	NO	NO
Solicitud de garantías	NO	NO	SI	NO
Ahorros voluntarios	NO	SI	SI	SI
Préstamos progresivos	SI	SI	SI	SI
Planes de pago	semanales	flexibles	flexibles	semanales
Población objetivo ¹	"los más pobres"	"los menos pobres"	"los menos pobres"	"los más pobres"
Sustentabilidad financiera	NO	SI	SI	NO
% de interés anual nominal	20	47,5 - 50,5	32 - 43	36 - 48
IPC anual '96 (en %)	2,7	12,4	8	—

Nota 1: Los criterios para esta segmentación son la línea de pobreza y la satisfacción de necesidades básicas.

Fuente: Morduch (1999).

A su vez, la revisión sobre los diversos estudios de impacto y encuestas relacionadas con microfinanzas en Asia y en América Latina, permite a Weiss y Montgomery (2004) concluir que "Asia tiene que aprender de América Latina la orientación comercial" y que, al menos según la información disponible para Bolivia, "las microfinanzas son vistas como un vehículo para el desarrollo del sector microempresario más que una herramienta para luchar contra la pobreza crónica", que suele ser el foco en Asia. La mayor parte de las transformaciones de ONG crediticias en bancos comerciales, se produjeron en Latinoamérica: del total de 39 casos producidos entre 1992 y 2003, 23 fueron de Latinoamérica, 15 de Asia y uno de África (Fernando, 2004). Además, para finales de la década de 1990 Latinoamérica era la región que más IMF autosustentables tenía, y avanzaba en pos de la rentabilidad.¹⁴⁵ A estos datos, se agrega el aumen-

¹⁴⁵ Según diversos estudios, el retorno sobre activos de las IMF y cooperativas latinoamericanas era del 1,4% versus -4.5% en todo el mundo. En el 2002, el panorama cam-

to de los montos prestados (Cuadro 7) que indican que la población objetivo es, en término medio, los “clientes individuales menos pobres”.

Cuadro 7: Comercialización de las microfinanzas en Latinoamérica. Año 2001

Variables	Cantidad de IMF	N° de clientes (miles)	Portfolio (mill. de U\$S)	Monto promedio prestado (U\$S)
Reguladas	62	937	901	962
ONG transformadas en bancos (upgrade)	40	572	558	976
Bancos comerciales (downscale)	22	365	343	940
No reguladas (ONG)	114	870	288	332
Total	176	1.807	1.189	659

Fuente: Ramírez (2004), en base a una encuesta realizada por el BID y CGAP en 17 países.

Sin embargo, una encuesta realizada a los donantes más importantes, manifiesta que ellos consideran que sólo el 1% de los programas microfinancieros actualmente existentes cubren la totalidad de sus costos y que no más del 5% alguna vez lo hará. Por tanto, como se planteaba el cisma microfinanciero, subyace una importante desconexión entre el discurso de las mejores prácticas y las prácticas más difundidas (Morduch, 2000).

Para concluir, el cuadro a continuación presenta una síntesis de la tendencia que consiste en que “las finanzas del desarrollo” devengan en “microfinanzas”.

2.2 Enfoques predominantes en el campo microfinanciero: minimalistas y welfaristas

Del análisis realizado surge cierta complacencia de gran parte de la literatura internacional con el proceso que lleva a las *finanzas del desarrollo* a devenir en *microfinanzas*. De modo tal que, lo que comenzó desde las bases y/o como una respuesta a la agenda desarrollista de los Estados Nacionales, se encuentra evolucionando, según los términos de cada autor, “hacia una industria global” (Robinson, 2004), “más madura” (Ledgerwood, 1998), “cada vez más a tono con un paradigma comercial/financiero” (Braun, Woller; 2004).

bia: debido al crecimiento de la competencia en Latinoamérica, la tasa de retorno cayó del 1,4 a -0,1, un nivel comparable con el 0,1 de las IMF y cooperativas en el mundo (Ramírez, 2004). Aunque estas cifras deben ser relativizadas ya que se basan en el Microbanking Bulletin que está formado por las instituciones más grandes y con un mayor grado de autosustentabilidad, por lo que no son representativos de la totalidad.

Cuadro 8: Síntesis del devenir de las finanzas del desarrollo en microfinanzas. Período 1950-2005

Variable	1950-70	1970-90	Desde 1990
Enfoque emergente y objetivo	"Finanzas del desarrollo": especialmente crédito subsidiado a sectores prioritarios para el desarrollo Objetivos: lograr el desarrollo nacional	Etapa constitutiva de las microfinanzas, que se apoya en: - la focalización del microcrédito; - la reformulación de las finanzas del desarrollo - las teorías de represión y profundización financiera - el reconocimiento e institucionalización de las finanzas informales y - el paso del "crédito agrícola" a las "finanzas rurales" Objetivos: alivio de la pobreza y profundización financiera	Se comienzan a institucionalizar las microfinanzas comerciales, centrados en la demanda y aparece la competencia en el mercado Surgen las mejores prácticas (autosustentabilidad y alcance): Surge el cisma microfinanciero Desde el 2000 comienzan a desarrollarse indicadores de performance social, sobre los que aún no hay consenso Objetivos: reducir la vulnerabilidad, profundización financiera y obtención de ganancias por alta rentabilidad
Imagen de la población objetivo	Pequeños productores rurales, cuya pobreza podía ser superada con créditos que indujeran aumentos en su productividad	Microempreendedoras sin garantías, receptoras de microcrédito para financiar inversiones que aumentarían sus ingresos	Grupo heterogéneo de hogares vulnerables con vidas complejas y necesidades variadas
Actores y eventos centrales	Especialmente los Estados nacionales (finanzas como instrumento de política) y el cooperativismo financiero	ACCION, Grameen, FINCA, USAID, Universidad del Estado de Ohio, ONG	Banco Mundial con la creación del CGAP (95); Cumbre del microcrédito (97), ONU declara al 2005 año internacional del microcrédito (98), llegada a Wall Street (94)
Oferta de primer piso	Organismos estatales, especialmente de alcance nacional y cooperativismo financiero	ONG no reguladas, cooperativismo financiero	Nacen ONG reguladas y microbancos (BancoSol; 92); los bancos comerciales irrumpen en escena
Situación del "mercado" en cuanto a la oferta	El dinero prácticamente no es tratado como una mercancía	Monopolios u oligopolios	Monopolios u oligopolios. En zonas con concentración de oferta (como Bolivia), comienzan a despuntar los resultados de la competencia
Servicios financieros	Especialmente créditos, prioridad a sectores estratégicos para los planes nacionales de desarrollo	Un solo producto: microcréditos a través de grupos solidarios e individuales, para fines productivos y depósitos, en general, compulsivos	Es la "era de los servicios microfinancieros": amplio rango que incluye depósitos, remesas, seguros, créditos para diversos fines, etc.
Sistemas de distribución/ penetración	Estructura estatal, sucursales de los bancos públicos y cooperativas financieras	Oficiales de crédito; organizadores de grupo; sucursales	Calificación de los préstamos, tarjetas de crédito y débito, cajeros automáticos (innovación con huella digital para analfabetos); Internet

Fuente: Elaborado en base a los documentos citados en 2.1.

No obstante, debe destacarse que dicho proceso responde a una construcción histórica en la que se reconocen actores y eventos que trascienden las experiencias particulares (Banco Mundial –antes del CGAP y, luego, a partir de él–, USAID, ACCION, la Universidad del Estado de Ohio, La Cumbre, entre otros) que lograron incorporar las microfinanzas en la agenda internacional, también con características muy específicas.

Las tendencias predominantes se manifiestan en al menos dos enfoques que debaten principalmente la cuestión de la población objetivo, los servicios a ser ofrecidos y las prioridades entre el acceso a los servicios financieros, el impacto que esto genera y la sustentabilidad de la oferta de dichos servicios. Dichos enfoques predominantes son reconocidos como el *institucionalista* y el *welfarista*¹⁴⁶ (Brau, Woller; 2004; Woller, Dunford, Woodworth, 1999). El primero, está representado por la mayoría de los actores antes mencionados (CGAP, USAID, etc.) y sostiene que la población objetivo de las microfinanzas son “los menos pobres”; enfatiza la sustentabilidad financiera de la oferta y su alcance dado por la escala y, en lo que hace a los servicios a ofrecer, preconiza la especialización financiera, abarcando todos los servicios financieros posibles. El segundo enfoque, que suele ser representado por la Cumbre de microcrédito, considera que la principal población objetivo de las microfinanzas deben ser “los más pobres de los pobres” y pone mayor énfasis en el alivio de la pobreza y en la oferta de microcrédito junto a otros servicios no-financieros como puede ser la generación de espacios de encuentro entre los usuarios de los servicios y la capacitación.¹⁴⁷

Estos enfoques se diferenciarían por el orden de prioridad en el que ubican los tres elementos del triángulo de las microfinanzas (sustentabilidad, impacto, alcance). Para los minimalistas se trata de sustentabilidad y alcance, relegando la cuestión del impacto o dándola por supuesto a partir del alcance (mayor acceso a los servicios microfinancieros), mientras que los welfaristas priorizan el impacto en los más pobres y el alcance, relegando en determinadas circunstancias, la sustentabilidad. El reconocimiento del alcance como la coincidencia entre ambos, llevó a sostener que “(...) todos los involucrados en el microfinanciamiento comparten un objetivo básico: proporcionar servicios de crédito y ahorro a miles o millones de individuos pobres de manera sustentable” (Rhyne, 1998: 6).

¹⁴⁶ El enfoque institucionalista también es llamado minimalista o de autosuficiencia financiera y, el segundo, integral o del alivio de la pobreza (Mayoux, 1995). En este trabajo, de aquí en más, se utilizará la categoría minimalista para el primero y welfarista para el segundo.

¹⁴⁷ Recuérdese el Cuadro 6 que ilustra el primer enfoque en los casos Rakyat y Banco Sol (focalización en los menos pobres, mayores montos y tasas de interés) y al segundo con Grameen y FINCA (focalización en los más pobres, montos y tasas menores).

La autora explica que, debido a la cantidad de demanda microfinanciera insatisfecha, los enfoques en lugar de polarizados, resultarían complementarios ya que se está lejos de encontrar trade-offs entre acceso y sustentabilidad y sostiene que “(...) existe un solo objetivo: el alcance. La sustentabilidad es sólo un medio para alcanzarla” (Rhyne, 1998: 6).

En definitiva, estos debates se traducen, en gran medida, en el debate del nivel de los precios cobrados a los usuarios y el concepto por el que se les cobra y, en función de si la cobertura de los costos con ese ingreso generado alcanza para la totalidad o requiere de donaciones y/o subsidios de los Estados, la aceptación de subsidios a la oferta, lo cual es objeto de principal ataque del enfoque minimalista y defensa de los welfaristas.

A su vez, los enfoques minimalistas y welfaristas expresan diversos matices. En los primeros se destaca la *perspectiva del sistema financiero* que adopta Robinson (2004), que divide a la población entre los dignos de servicios financieros y los no-dignos a quienes condena a la asistencia social: “(...) el enfoque de préstamos a la pobreza, promueve créditos para los pobres, especialmente para los más pobres, financiados por donantes (...) y el enfoque de sistemas financieros propone el microfinanciamiento comercial para los pobres económicamente activos, así como otros métodos no financieros, subsidiados y caritativos, para reducir la pobreza y crear empleos para las personas que viven en pobreza extrema. La meta principal de ambos enfoques es similar: amplios servicios financieros para los pobres. El debate se centra en los medios. Sin embargo, la selección de medios puede limitar los objetivos que se pueden alcanzar. El microfinanciamiento sostenible a gran escala sólo se puede lograr a través del enfoque de sistemas financieros” (Robinson, 2004:2). En cuanto a los welfaristas, existe una línea claramente diferenciada: el *enfoque de crédito con educación* que se basa en la idea de que la educación sanitaria y microempresarial y el acceso a servicios financieros tienen efectos sinérgicos provistos en forma conjunta. Es la integración de ambos la que produce beneficios que exceden lo que se podría haber obtenido si los servicios fueran ofrecidos en forma separada (Dunford, 2000).

3. Microfinanzas y desarrollo local

A partir de los cambios estructurales iniciados desde la década de 1970, la temática del “desarrollo” fue siendo progresivamente desplazada por la del “desarrollo local” aunque en muchos casos, también por la del “alivio de la pobreza” en la que, generalmente, se insertan las microfinanzas. En esta sección se introduce la temática del desarrollo local, se

exploran las posibles causas del escaso tratamiento conjunto de dicha categoría con la de las microfinanzas y, finalmente, se presentan los incipientes enfoques que han avanzado en ese sentido.

3.1 Notas sobre el desarrollo local

La temática del “desarrollo local” y, su trasfondo, el “desarrollo” (a secas) es de las más complejas y controvertidas dentro de las teorías económicas en particular y las ciencias sociales en general. Para los fines de este trabajo, el “desarrollo local” opera como un marco en el que evaluar el alcance de las microfinanzas. Se trata de una perspectiva más ambiciosa que el “alivio de la pobreza” ya que no sólo reconoce carencias de sujetos y territorios, sino también necesidades, recursos y aspiraciones de los mismos que, estratégicamente reconocidos y articulados, pueden transformar la realidad vigente y dar lugar a procesos de movilidad social ascendente.

En muchos casos, la perspectiva del desarrollo local confluye con la de las empresas de la “economía social”. Resulta interesante la conclusión de Lévesque (2002) sobre las distintas formas de emprender: “Asistimos a una nueva ola (o racimos) de empresas de la economía social que intentan responder a urgencias que resultan de una gran transformación socioeconómica y de la incapacidad del sector público y privado de responder rápidamente. Estas empresas no deben ser disociadas de iniciativas que responden menos a urgencias que a aspiraciones y nuevos valores que se refieren tanto a la organización del trabajo como los métodos de vida. En un caso como en otro, estas empresas, que surgen en el ámbito del desarrollo social como en el del desarrollo económico, se inscriben espontáneamente en el marco del desarrollo local” (Lévesque, 2002:23).

A continuación se presentan las tres grandes etapas en la evolución de las teorías del desarrollo, profundizando en la última a partir de las principales corrientes que se disputan el campo del “desarrollo local” (o similares).¹⁴⁸

¹⁴⁸ Categorías como “desarrollo regional”, “desarrollo local”, “desarrollo territorial”, “desarrollo endógeno”, “desarrollo comunitario”, “desarrollo desde lo local”, “otro desarrollo”, etc. si bien no son equivalentes, dado que este trabajo pone mayor acento en la temática de las microfinanzas y, a partir de reconocer sus características inmanentes, su vinculación con procesos que trasciendan el mero “alivio de la pobreza”, al cumplir todas estas categorías con ese atributo, serán tratadas como si lo fueran. En el mismo sentido, excede a los fines de este trabajo la realización de un exhaustivo análisis sobre las teorías del desarrollo en general y del desarrollo local en particular (“polos de desarrollo”, “sistemas locales”, “distritos industriales”, “sistemas territoriales de innovación”, etc.), más allá de las características generales planteadas en este apartado.

Al considerar la evolución de las teorías del desarrollo en términos muy simplificados, se debe señalar una primera etapa que se inicia desde el fin de la posguerra, durante la cual los círculos académicos de los países del Norte comenzaron a trabajar el tema del desarrollo, concebido como el crecimiento económico, con predominio de abordajes de tipo cuantitativos centrados en variables a escala nacional y donde el nivel del producto bruto interno era el principal indicador de desarrollo. Esta óptica suponía una especie de convergencia hacia los patrones de comportamiento de los países del Norte los cuales, a través de la nueva arquitectura institucional mundial, trabajarían en pos de la transferencia tecnológica y de capitales para cubrir la brecha de “los países atrasados” a fin de que alcanzaran los estándares de “la economía moderna”.

No materializadas las predicciones de estas teorías en la evolución de los países considerados “en desarrollo” por parte de los “desarrollados”, a fines de la década de 1960 comienza el inicio de una segunda etapa en la evolución de las teorías sobre el desarrollo. Así, comenzaron a manifestarse diversas voces que tomaban en cuenta cuestiones políticas y sociales como explicativas de las diferencias de desarrollo. Se trata de la “teoría de la dependencia” la cual dará lugar a las categorías de “el centro” y “la periferia”, estando el desarrollo condicionado por el éxito alcanzado en la lucha política mundial.

Por último, los cambios estructurales a partir de la década de 1970, en el marco de la ideología neoliberal dominante, la aceleración del proceso de globalización, las nuevas tecnologías, la desregulación económico-financiera y la pérdida de poder de los Estados Nacionales (salvo en algunos aspectos entre los que se destaca “la defensa”) frente al protagonismo de las empresas transnacionales, conducen progresivamente al desdibujamiento de las fronteras nacionales y la presencia de características propias del centro y la periferia en cada espacio geográfico, de modo tal que gran parte de las teorías del desarrollo fueron reemplazando progresivamente al “espacio nacional” como categoría analítica y de intervención, por el “espacio local” que se constituye en un factor más del desarrollo, en lugar de un mero recipiente en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas y la proximidad social. Esta época presencia el surgimiento de distintas teorías del “desarrollo local”, dando lugar a debates estructurales tanto desde el Norte (principalmente de los países más preocupados por las cuestiones medioambientales, dañadas por la sociedad de consumo) como desde el Sur, categorías que, según lo recién planteado, son cuestionables en sí mismas. Estas teorías suponen la complejidad y multiplicidad de los patrones de desarrollo y, desde allí, algunos de los principales debates giran en torno a la diversidad

material y cultural, el carácter endógeno de dichos patrones, su sustentabilidad ecológica, la participación multiactoral en los procesos de desarrollo (perspectiva de stakeholder), los mecanismos de colaboración público-privados, entre otros.

Apenas iniciada la transición de la segunda a esta última etapa de las teorías del desarrollo, devenidas en gran parte en teorías del desarrollo local, desde el campo crítico se apuntaba que: “(...) no habría *desarrollo genuino* (...) si no se hacían ciertamente preguntas clave –y se contestaban concretamente–. Desarrollo *de qué*, desarrollo *por quién* y *para quién*, desarrollo *cómo* y, luego, el informe¹⁴⁹ al que el autor hace referencia pasaba a delinear los rasgos básicos de *otro desarrollo*, requerido por todas las sociedades, ya sea en el Norte o en el Sur (...) Otro desarrollo sería: orientado según las necesidades, endógeno, autosuficiente, ecológicamente solvente y basado en transformaciones estructurales. (...) Estos cinco puntos están orgánicamente ligados. Tomados aisladamente uno del otro, no producirían el resultado deseado. Porque el desarrollo es visto como un todo, como un proceso integral, cultural, como el desarrollo de cada hombre y cada mujer y la totalidad de los hombres y mujeres. Otro desarrollo significa liberación” (Nerfin, 1978:17-18). Estos puntos no lograrán dominar los debates de la agenda teórica y, menos aún, la política. Si bien lograron instalarse, lo hicieron rompiendo con la ligazón orgánica recién planteada, lo cual se ilustra incluso a partir de los principales enfoques que tratan el desarrollo local, presentados a continuación.

En primer lugar, se distingue el enfoque netamente economicista que utiliza la categoría “desarrollo económico local” para referirse a “(...) un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” (Vázquez Barquero, 2000: 5). Si bien se hace referencia a un tipo de desarrollo endógeno, al plantear como uno de sus ejes la atracción de capitales externos, concibe al territorio como si fuera una empresa¹⁵⁰ y, por tanto, a los territorios compitiendo entre

¹⁴⁹ Se trata de la primera publicación del Proyecto Dag Hammarskjöld de 1975 sobre Desarrollo y Cooperación Internacional: *Qué hacer: Otro desarrollo* (Nerfin, 1978:16).

¹⁵⁰ “El punto de partida consiste en considerar que la ciudad (la comarca o la región) es una organización emprendedora, que produce bienes y servicios y compite con otras ciudades (comarcas o regiones) en los mercados nacionales e internacionales” (Vázquez Barquero, 2000: 33).

sí por el capital externo, de modo tal que se reduce el carácter endógeno del proceso.

En segundo lugar, un enfoque que prioriza los aspectos sociales, políticos e institucionales del desarrollo local, abordados como factores de una “mesoeconomía territorial”, a partir de los cuales adquieren especial relevancia las personas y las instituciones locales (Boisier, 1999) y la construcción y/o consolidación de esos actores locales y de una identidad local (Arocena, 1995).

Otro tipo de enfoque combina ambos aspectos y se concentra en el conocimiento y la innovación para la construcción y el mantenimiento de ventajas competitivas a nivel territorial, las que permiten sentar condiciones de posibilidad para el aumento del bienestar de la población, visión que se encuentra bien representada por el trabajo de compilación realizado por Boscherini y Poma (2000).

Finalmente, una perspectiva que resulta particularmente oportuna para el tratamiento del objeto de estudio al articular el plano de la emergencia (o “urgencias”, parafraseando la categoría de Levésque) en el que usualmente se inscriben las microfinanzas y el plano de la estrategia (o “aspiraciones”) en el que suele ubicarse al desarrollo local. Toma en cuenta los aspectos económicos priorizados en la primera, los aspectos sociales, políticos e institucionales de la segunda, los estratégicos a partir del conocimiento y la innovación de la tercera y, a su vez, aborda la gestión de la emergencia en un marco de estrategia de mediano y largo plazo que no condena al “alivio de la pobreza” a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad, al plantear la necesaria resolución de los problemas causantes de esa pobreza (Coraggio, 2004a).¹⁵¹

¹⁵¹ “(...) la respuesta ante la emergencia no puede sustituir a la estrategia. Quienes han atendido a una población golpeada por un desastre saben que, temporalmente, todas las relaciones sociales cambian, se reorganiza el espacio público y el privado, y surgen situaciones de solidaridad así como otras de violencia y corrupción. Pero la nueva cuestión social nos plantea una situación que no es pasajera sino estructural y eso hace que, por responsabilidad, ya no se pueda dar una respuesta a las emergencias que no estén enmarcadas en una perspectiva estratégica de transformación social en el medio y largo plazo. Ese pensamiento estratégico es fundamental; implica pensar no solo en grupos de personas y en sectores particularmente afectados, sino en la totalidad. Implica ubicarse frente a la llamada globalización; implica plantear propuestas alternativas y ubicarse proactivamente con respecto a las grandes políticas nacionales; implica advertir que estamos atravesados por una lucha político-cultural en la que se despliegan fuerzas cuya dimensión y coalescencia son muy variadas y variables. Y que los tiempos de la emergencia no deben impedir reinstalar en el imaginario social los tiempos del cambio estructural, y el tiempo intergeneracional” (Coraggio, 2004a:16).

En esencia, el autor propone la categoría de “*otro desarrollo desde lo local*”, entendiendo por “*otro desarrollo*” a “(...) la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población. Ello incluye, entre otros: componentes económicos (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...), componentes sociales (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...), componentes culturales (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...) y componentes políticos (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...) (...) [no concebidos como] prerequisites para el desarrollo, sino el desarrollo mismo” (Coraggio, 2004c). La expresión “*desde lo local*” significa que el desarrollo local no se agota en sí mismo ya que no puede ser separado del entrono regional ni de los procesos de orden nacional o global (Coraggio, 2004b).

De esta forma, el autor plantea que “(...) el potencial de desarrollo depende de la diversidad ecológica y social del hábitat urbano productivo-reproductivo local en que se desenvuelven los grupos domésticos (hipótesis contraria a la focalización de programas sociales en zonas homogéneas de máxima pobreza). Una política económicamente eficiente y sostenible de superación de la pobreza debe incorporar como sujetos y beneficiarios no sólo a los sectores de máxima pobreza sino a los sectores medios, cuyas condiciones de vida se han degradado y/o están en riesgo de degradación, sectores que cuentan con recursos materiales y culturales significativos para un proceso donde son centrales la capacidad de iniciativa, el acceso al conocimiento y el aprendizaje reflexivo sobre las propias prácticas” (Coraggio, 2003: 159).

3.2 La problemática vinculación entre las microfinanzas y el desarrollo local

Las microfinanzas prácticamente no tratan cuestiones que trasciendan el nivel micro y, a su vez, los teóricos del desarrollo local y, en general, del desarrollo regional, excluyen las variables monetarias y financieras de sus abordajes al tomarlas como determinadas exógenamente. Resulta claro que las microfinanzas y el desarrollo local, cuando se vinculan, lo hacen de forma problemática.

3.2.1 Tratamiento de las teorías económicas regionales sobre las cuestiones monetarias y financieras

La forma en que las teorías económicas explican la relación entre el dinero y el sector real de la economía, en términos muy simplificados, se expresa en dos corrientes: en primer lugar, la visión monetarista que sostiene la neutralidad del dinero en virtud de la cual el sector real depende sólo de variables reales. El dinero es visto como una variable separada cuya función es fijar el nivel general de precios y facilitar los intercambios. En este marco, toda variación en la oferta monetaria será ajustada vía precios y no afectará a las variables reales. Por su parte, la tradición keynesiana rompe con esta dicotomía real/monetaria al introducir el motivo de demanda de dinero por razones especulativas. De esta forma, alteraciones en la oferta monetaria generan cambios en la tasa de interés y esto afecta la inversión y así, a todo el sector real.

Desde los abordajes teóricos que atañen a las cuestiones regionales, Rodríguez Fuentes (1996) reconoce tres factores explicativos de la falta de tratamiento de variables monetarias y financieras. Según el autor, el primer aspecto que explica esta falta de referencia se debe a que los economistas que se dedican a la cuestión regional, muchas veces, asumen los supuestos ortodoxos del enfoque monetarista. El argumento sostiene que, dado que la política monetaria es neutral en la determinación del ingreso real nacional (al menos en el largo plazo), lo mismo ocurre a nivel regional. En segundo lugar, influye el hecho que las regiones no dispongan de instrumentos de política monetaria. Por tanto, si una región no tiene la posibilidad de tener su propia política monetaria, entonces no tiene sentido tenerla en cuenta para los análisis regionales. Por último, aún en el caso en que la región tuviera algún control sobre la política monetaria, las condiciones de apertura y perfecta movilidad de capitales, no dejarían que dichos controles pudieran materializarse (argumento de la teoría monetaria global para las economías pequeñas y abiertas). De esta forma, el autor explica las razones que han llevado a que los científicos de la temática regional excluyeran las variables monetarias de sus análisis y a que, cuando las incluyeran, lo hicieran como determinadas exógenamente, esto es, a nivel nacional (Rodríguez Fuentes, 1996: 2).

En lo que hace a las microfinanzas en particular, es oportuno recordar el trabajo de Brau y Woller (2004) que evidencia que el tema de las microfinanzas es tratado en las publicaciones sobre las cuestiones regionales de forma marginal. Prácticamente un tercio de los trabajos considerados por ese trabajo provienen del *Small Enterprise Development Journal*, en el que se publica la mayoría de los artículos sobre microfi-

nanzas. Si bien esto aporta elementos para sostener que se estaría dando un distanciamiento de la visión monetarista del dinero, en virtud de que las publicaciones sobre cuestiones reales (como “la microempresa” o el emprendedorismo) son las que más atención dedican a las microfinanzas, también estaría dando señales sobre el tipo de modelo de desarrollo que las microfinanzas propugnan.

3.2.2 Tratamiento de las teorías microfinancieras sobre el desarrollo local

La forma más clara de evidenciar el escaso interés de las microfinanzas por la temática local es observando las unidades de análisis que utilizan en las investigaciones de “evaluaciones de impacto”. Prácticamente todas ellas se concentran en la escala micro, en particular en los usuarios de los servicios financieros o, a lo sumo, en los usuarios y su familia.

A nivel regional, de la extensa revisión bibliográfica realizada, se han encontrado sólo dos estudios, ambos centrados en variables cuantitativas (nivel de empleo, ingreso y consumo). Uno realizado por Khandker, Samad y Khan (1998) en comunidades rurales de Bangladesh y el otro por Woller y Parsons (2002) en la ciudad de Porto Viejo, Ecuador. Sólo el primero hace un análisis tanto a nivel micro como meso y el resultado que obtiene es revelador al momento de evaluar el alcance que las microfinanzas tienen para procesos de desarrollo desde lo local. Los resultados de este trabajo se resumen a continuación. La evaluación de los tres programas microfinancieros de mayor escala del país (el Banco Grameen, el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh –BRAC– y el programa de la Junta por el Desarrollo Rural de Bangladesh –BRDB–), arrojó como resultado efectos positivos a nivel micro y no significativos a nivel comunitario donde el ingreso aumentó a partir de la intervención de los programas microfinancieros en algunas de las comunidades pero en otras no. Por otra parte, las disparidades entre comunidades a nivel de ingreso y consumo se mantuvieron constantes luego de la ejecución de los programas microfinancieros. Por último, se obtuvo que los programas microfinancieros impulsaron un importante proceso de sustitución de formas de trabajo asalariado por formas de autoempleo y, por tanto, una distribución en lugar de un aumento de los recursos locales.

A raíz de esta evaluación, los autores sostienen que para que se produzca un aumento generalizado en la demanda de trabajo, se debe aumentar la productividad y el salario con bases sustentables, todo lo cual requiere transformaciones estructurales en la economía rural (Khand-

ker, Samad, Khan; 1998) que los programas microfinancieros encarados de forma aislada no pueden resolver. Sin embargo, no avanzan en esta línea más que reconociendo ese punto.

A su vez, las presiones por la “autosustentabilidad financiera” de las instituciones oferentes y, una vez alcanzada, buscar que operen según la lógica de la maximización de las ganancias, acota el alcance de las microfinanzas para el proceso de desarrollo desde lo local. En este sentido, resultan particularmente ilustrativas las sugerencias que realizan Woller y Parsons (2002) a los planificadores de los programas y a los hacedores de política a nivel regional y nacional, luego de su estudio de evaluación de impacto a nivel meso. A los primeros, les indican que una forma de aumentar el impacto del programa en la economía local es creando y fortaleciendo los vínculos hacia delante y atrás en los sectores económicos locales a través de la contratación de empleados locales (con mayores probabilidades de gastar en la comunidad local), la compra de bienes y servicios en el comercio local, el soporte a microempresas locales que adquieren sus activos e insumos en el mercado local, entre otras. A su vez, a los hacedores de la política pública, les sugieren que en lugar de favorecer la inversión privada que difícilmente se realizará en regiones desaventajadas, podrían promover inversiones en programas microfinancieros que pueden jugar un papel importante. Avanzando en esta línea, los autores señalan que las microfinanzas podrían ser vistas desde una “perspectiva menos estrecha” que la convencionalmente adoptada, esto es, la del “alivio de la pobreza” de los usuarios de servicios financieros, sus familias y sus actividades microempresariales.

Aunque se ha podido identificar el avance producido por esta investigación en materia del potencial de las microfinanzas para el desarrollo local, sus autores neutralizan gran parte de su aporte al argumentar que, en lugar de la mirada estrecha de las microfinanzas concebidas como una herramienta para el alivio de la pobreza, deberían ser consideradas como un sector económico en sí mismo. Al respecto, se sostiene aquí que en caso de producirse de esa forma, sería un error dar por supuesto el impacto positivo en la dinamización de las economías locales. La preocupación por aumentar la rentabilidad de una IMF hace que el resto de los objetivos se vean subordinados a éste y, por ejemplo, preocuparse por incentivar los vínculos entre los actores económicos locales como recién se sugería, sería visto como un costo que reduciría la rentabilidad de la IMF. A su vez, es oportuno recordar el argumento de Zeller (2003) que anticipaba que ante las IMF de propiedad privada con fines de lucro, cualquier fin más allá de la maximización del lucro, queda sujeto al compromiso social de sus dueños...

En la misma línea, es notable la expresión de Wright y Dondo (2001) que hace referencia a lo necesario que a mediados de la década de 1990 resultaba la creación de un organismo como el CGAP que pudiera incidir a través de la instalación de las “mejores prácticas” ya que, según los propios términos de los autores “(...) en 1995 gran parte de la industria se conformaba por organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo comunitario que podrían haber tomado un camino incierto en la oferta de servicios financieros” (Wright, Dondo; 2001: 2). El “camino incierto” al que los autores hacen referencia, sería precisamente el de las microfinanzas no como un fin en sí mismo sino como una herramienta para el desarrollo comunitario.

En la sección anterior se explicó que una de las etapas clave de la evolución de las microfinanzas consistió en transformarse en respuesta a las finanzas del desarrollo, diferenciándose lo más posible de este enfoque. Analizamos los elementos que fueron consolidando un corpus teórico político que concibe a las microfinanzas como un fin. Si bien existen dos enfoques predominantes que aparentemente serían opuestos en muchos sentidos, debe recordarse que la polarización minimalistas/welfaristas es simplista al perder de vista que ambos enfoques persiguen el objetivo de aumentar el acceso a los servicios financieros. Wright y Dondo (2001) explicitan porqué no existe una brecha entre ambos enfoques: “para 1999 se había creado una brecha peligrosa e innecesaria entre ambos. Es peligrosa porque puede llegar a confundir a los hacedores de política y a las agencias que proveen los fondos; es innecesaria porque ambas comparten los mismos objetivos; gran parte de la brecha es más bien una percepción que una realidad. La mayoría de los temas que las dividen pueden ser fácilmente resueltos con una discusión inteligente (...) [y] ambas se han influenciado mutuamente: El CGAP está yendo hacia un mayor énfasis en encarar la pobreza y profundizar el alcance y la Cumbre está poniendo mayor atención en la sustentabilidad y la disciplina financiera” (Wright, Dondo; 2001: 2). En la misma línea, autorreferenciándose como welfaristas, Woller, Dunford y Woodworth (1999) también sostienen que ambos enfoques comparten el objetivo de la profundización financiera “(...) nosotros tenemos gran simpatía por la posición institucionalista y compartimos su misión de profundización financiera, pero ese no es el límite de nuestra visión (...) nuestro objetivo es argumentar a favor de una visión en que ambos enfoques puedan trabajar simultáneamente para atender a poblaciones diferentes e igualmente excluidas” (Woller, Dunford, Woodworth; 1999: 31-32).

Sin embargo, pueden intuirse dos posicionamientos muy diferenciados al respecto del desarrollo local por parte de los dos enfoques predo-

minantes. Por un lado, la perspectiva minimalista a través de las críticas a las políticas del desarrollo rural. A continuación se remite una extensa cita de González-Vega (1998) sobre la relación entre el desarrollo rural y el servicio financiero más utilizado como herramienta de política, el crédito. Si bien el razonamiento hace referencia al desarrollo rural, resulta igualmente válido al aplicarlo al desarrollo local: “(...) el crédito no puede resolver los problemas del desarrollo rural (...) el crédito, incluso el subsidiado, no puede crear un mercado inexistente para un producto que nadie quiere; el crédito no puede construir un camino cuya ausencia impide la comercialización de un cultivo; el crédito no genera la tecnología desconocida que permitiría reducir los costos de producción a un nivel competitivo; el crédito no convierte en empresario agrícola a quien no tiene esa capacidad. En estos casos, centrar los esfuerzos en el crédito no sólo no resuelve nada; más bien, distrae la atención de las acciones necesarias para enfrentar estos otros obstáculos al desarrollo rural. Al no superarse las limitaciones existentes, la capacidad de endeudamiento de los productores no mejora y las organizaciones financieras se enfrentan a una demanda débil por sus servicios (...) El crédito importa, desde luego, (...) pero cuando existen oportunidades productivas que dejarían de ser aprovechadas plenamente si para ello se contara únicamente con los recursos propios del productor (...) el crédito, por sí mismo, no puede crear oportunidades productivas. Por eso se equivocan quienes suponen que el crédito puede ser un sustituto de otros motores del desarrollo (la formación de capital humano, el desarrollo de los mercados, la adopción de buenas políticas, la construcción de la infraestructura). El crédito sólo puede complementar estos otros ingredientes del desarrollo rural” (González-Vega, 1998: 7-8).

Se concuerda aquí con el autor que el crédito, y los servicios financieros en general, no pueden ser más que una más dentro de una serie de herramientas de política que se propongan el fin del desarrollo. Ahora bien, el problema con esta postura es que con este argumento no se propone avanzar para articular los servicios financieros con las estructuras socioeconómicas regionales y, de esta forma, potenciar el desarrollo y el aumento del bienestar de la población. Por el contrario, este oportuno razonamiento es utilizado para justificar el enfoque minimalista de las microfinanzas, la cual tiene una profunda confianza en el mercado como espacio privilegiado para la asignación de los recursos y, por tanto, como motor de desarrollo.

Por su parte el enfoque welfarista, al contrario del anterior, no siempre busca en su población objetivo un “nicho de mercado” pero de todas formas ubica al mercado como asignador privilegiado de los recursos,

exceptuando las intervenciones que ellos realizan dentro del mercado de crédito. El resto de los mercados suelen permanecer inalterados en las intervenciones con características welfaristas. Además, si bien promueve una intervención más activa que los minimalistas, se trata de una intervención de tipo focalizada y propia de la emergencia, con políticas enmarcadas en el “alivio de la pobreza”. Al contrario de la precisión de la línea argumental desarrollada por González-Vega como representante del enfoque minimalista, desde el enfoque welfarista muchas veces se suele sobreestimar el alcance de las microfinanzas y, en particular, del microcrédito. En este sentido, los planteos de Yunus (1998a) acerca de “los círculos virtuosos” motorizados por el microcrédito, son más que representativos.

A su vez, el enfoque de *crédito con educación*, dentro del marco welfarista, puede llevar a que el énfasis en la capacitación haga perder de vista las restricciones externas y culpar a la “población objetivo”, fundamentalmente mujeres, por los escasos resultados materiales de sus actividades socioeconómicas. Una especialista en el tema, Linda Mayoux, sostiene que para las emprendedoras pobres, sistemas de redes e intercambio de información suelen ser intervenciones más oportunas que el entrenamiento en habilidades empresariales. Esos programas pueden actuar como un foco que motive el cambio en restricciones más profundas y, a su vez, asistir a las mujeres a desarrollar métodos que sean apropiados para sus necesidades (Mayoux, 1995:33).

Esta autora realiza una evaluación de los programas microfinancieros como una herramienta para el empowerment de la mujer y concluye lo siguiente: “(...) el empowerment de la mujer necesita ser parte de una política integral. No puede ser asumido como *un producto automático* de los programas microfinancieros, tanto en el caso de programas diseñados para la sustentabilidad financiera o dirigidos a los más pobres. Se necesita más investigación e innovación sobre las condiciones de la oferta microfinanciera (...) Salvo que el empowerment sea parte de un proceso de planificación integral, es poco probable que vaya más allá de una limitada contribución” (Mayoux, 2001:4). La misma argumentación puede sostenerse para el desarrollo local.

A fin de comprender las razones que llevan a que gran parte de los promotores de las microfinanzas esperen que el desarrollo desde lo local sea un producto automático de su intervención a través de la oferta de servicios microfinancieros, se considera oportuno apelar a la noción de “tipos ideales de modelos de desarrollo” que plantea Lévesque (2001). El autor reconoce cuatro tipos ideales de modelos de desarrollo en base a la consideración de, en primer lugar, quiénes son los protagonistas socia-

les (poder, visión y estrategia), sus alianzas para formar un bloque social y el paradigma empresarial que les da sentido; en segundo lugar, el modo de regulación y las formas de gobernanza respecto al papel que juegan el mercado, el Estado y la sociedad civil; en tercer lugar, el sistema de producción, las formas de la organización del trabajo, las relaciones entre las empresas, las políticas industriales y económicas; en cuarto lugar, el sistema de servicios públicos, la redistribución y la organización de los servicios; y, por último, las políticas de inserción en la economía mundial. Los cuatro tipos ideales de modelo de desarrollo son: competitivo, fordista, neoliberal y partenarial, siendo este último, el más oportuno para considerar los procesos de desarrollo desde lo local, a partir de la complementariedad entre el Estado, el Mercado y la sociedad civil, el reconocimiento de la economía plural y de la hibridación de los recursos que el autor retoma de Laville. Según Lévesque, “este modelo no puede darse sin un marco institucional conveniente para la concertación y sin instancias intermedias que permiten la expresión y la deliberación entre las partes involucradas (stakeholders) no sólo entre las empresas sino también entre regiones y sectores para lo cual, la vitalidad de la sociedad civil y el dinamismo de los protagonistas sociales constituyen condiciones sine qua non para que el modelo partenarial se configure” (Lévesque, 2001:4). En el cuadro 9 se resumen las características de cada tipo ideal de modelo de desarrollo.

Teniendo en cuenta las categorías presentadas por Levésque y lo desarrollado sobre las microfinanzas en las dos secciones anteriores, se observa que el principal motivo que explica el escaso tratamiento de cuestiones que hacen al desarrollo desde lo local por parte de las microfinanzas y a que se espere que sea un resultado automático de la intervención a través de la oferta de servicios financieros, obedece a que el modelo de desarrollo que ellas sustentan de forma predominante es *el neoliberal en lugar del partenarial*, más pertinente para abordar procesos de desarrollo desde lo local. Del cuadro presentado por el autor, esto se hace visible en cada uno de los valores que asumen las características dentro del modelo neoliberal y que son las sostenidas, de manera predominante, por el movimiento microfinanciero como se ilustra a continuación. Las microfinanzas consideran al interés general como una sumatoria de intereses particulares, porque toman como punto de partida a los individuos y privilegian la unidad micro a nivel de análisis, de intervención y de evaluación, lo cual se revela a partir del énfasis en “la microempresa” y en “los pobres”, en lugar de unidades de análisis e intervención más complejas, como podrí-an ser las regiones ... En lo que hace a los protagonistas, evidentemente, son el sector financiero y la mayoría silenciosa, en su carácter de

Cuadro 9: Cuatro tipos ideales de modelos de desarrollo

Característica	Competitivo	Fordista	Neoliberal	Partenarial
Interés general	Suma de los intereses particulares	Un interés superador, más allá de los intereses particulares (Estado)	Suma de los intereses particulares	Diversidad de intereses colectivos - jerarquías
Protagonistas	Burguesía y propietarios	Industriales, sindicatos, tecnócratas	Financieros, economía del saber, mayoría silenciosa	Empresariado, sindicatos, grupos sociales
Estado	Mínimo	Intervencionista: regulador, redistribuidor, productor, actor social	Fallas de Estado, Estado mínimo / desregulación	Estado socio, regulador y redistribuidor
Mercado	Autorregulación, mercantilización	Fallas de mercado / mercado circunscrito	Autorregulación, mercantilización	Superioridad del mercado para la coordinación y reconocimiento de las fallas de mercado
Sociedad civil	Caridad, benevolencia y filantropía	Fallas de la sociedad civil. Lo social como un costo	Capital social. Economía social no mercantil, sólo para los excluidos	Economía social mercantil y no-mercantil
Instituciones	Asegurar la competencia	Asegurar la regulación	Asegurar la competencia	Asegurar la concertación
Organizaciones	Pequeñas organizaciones, descentralización	Grandes organizaciones, burocracia, centralización, jerarquía pública	Organización flexible, orientada por el cliente	Organizaciones en red, participación negociada, descentralización, ciudadanía
Finalidad	Crecimiento económico	Crecimiento económico, empleo, poder adquisitivo	Crecimiento económico	Crecimiento económico, democratización

Fuente: Lévesque (2001).

potencial usuaria de los servicios financieros (puede presumirse que, al concentrarse en aspectos más propios de la emergencia que de la estrategia, la “economía del saber” quedaría relegada). A los Estados suelen exigirles un papel mínimo¹⁵² (excepto en algunas versiones welfaristas que reclaman subsidios para la oferta microfinanciera) y, al mercado, el papel predominante como asignador de recursos con relaciones mercantilizadas (el término más utilizado para referirse a los usuarios es el de “clien-

¹⁵² Recuérdense, en especial, los apartados 2.1.2 y 2.1.3.

te”) y mercados supuestamente autorregulados aunque de reconocer “fallas de mercado”, lo hacen sólo en lo que al mercado de crédito respecta. Sobre el punto de la sociedad civil, sobresale la concepción de una economía social sólo para excluidos y el no reconocimiento de la pluralidad de formas posibles para encarar los procesos de producción y reproducción, considerando sólo al emprendedor individual y dejando de lado a todos aquellos sujetos que ante las mismas condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la población objetivo de las microfinanzas (e idénticas condiciones de marginación del sistema financiero formal) deciden trabajar, por ejemplo, asociadamente.¹⁵³ Y, finalmente, la democratización es una ausente dentro de las finalidades generalmente esgrimidas. En todo caso, desde un análisis netamente fragmentado, se trata de la democratización del sistema financiero facilitando el acceso a quienes antes no lo tenían aunque, claro está, sin problematizar las desiguales condiciones de acceso frente a otros actores económicos.

Por otro lado, utilizando la categoría de “desarrollo económico comunitario” Mathie y Cunningham (2002) distinguen tres grados de endogeneidad del proceso de desarrollo e identifican los principales instrumentos financieros que hacen a la constitución y promoción de cada uno de ellos. Los autores localizan las instituciones de microfinanzas en un lugar intermedio en cuanto al grado de endogeneidad del proceso de desarrollo y a las reformas financieras y privatizaciones en el extremo del desarrollo exógeno. Según se desarrolló en la sección anterior, este tipo de reformas forman parte de la génesis del movimiento microfinanciero y gran parte de él las concibe como condiciones iniciales, lo cual estaría indicando que el tipo de desarrollo que ellas conciben es con un bajo nivel de endogeneidad o, directamente, de tipo exógeno (Cuadro 10).

Como se observa, este trabajo abona el terreno en la misma línea que el de Levésque y, a su vez, nos permite avanzar sobre los distintos tipos de modalidades microfinancieras las cuales no tienen el mismo potencial para el desarrollo desde lo local, siendo las asociaciones basadas en sus miembros, aquellas de mayor alcance.

En definitiva, el factor explicativo más importante a la falta de tratamiento de las cuestiones relativas al desarrollo desde lo local por parte de los dos enfoques predominantes dentro del movimiento microfinanciero, ambos alineados con la cosmovisión neoliberal, es que salvo en pocos casos, el desarrollo local no constituye su objetivo principal que, como se remarcaba recién, es aumentar el acceso a los servicios financieros. Los

¹⁵³ Para más detalles al respecto, véase Lévesque (2002) donde plantea una tipología de emprendedores.

promotores y practicantes de las microfinanzas no ven necesario encarar acciones que tengan por objetivo procesos como los del desarrollo local debido a que confían en que *el mercado* realiza (o realizará) ese tipo de tareas. A pesar de que ellas mismas sean fruto de lo que denominan “fallas de mercado”, las cuales pudieron ser resueltas por el accionar de organizaciones no lucrativas, en colaboración con diversos Estados Nacionales y organismos internacionales, siguen apostando a procesos de desarrollo más bien de tipo exógeno y, cuando intervienen de forma más activa, lo hacen para el “alivio de la pobreza”, tomándola como un hecho natural, trabajando a nivel de las consecuencias y no de sus causas.

Cuadro 10: Grados de endogeneidad del proceso de desarrollo y microfinanzas

Características	Proceso de desarrollo		
	Exógeno	↔	Endógeno
Desarrollo económico comunitario	Como medio para el crecimiento económico	Como medio para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres para transformarse en autosuficientes	Como medio para lograr el empowerment de los sujetos individuales y colectivos y el control local de los recursos
Comunidad	Definida en términos de fronteras administrativas	Definición demográfica, con foco en los económicamente marginales	Autodefinida por aquellos que comparten un lazo en común
Principal eje de intervención	Reformas del sistema económico	Capacidades económicas de los individuos	Capacidades económicas de los grupos
Principales estrategias e instituciones	* Privatización de los recursos * Reforma financiera * Atracción de industrias	* Extensión de los servicios * Instituciones de microfinanzas * Desarrollo de emprendedores	* Gestión comunitaria de los recursos * Bancos comunales, cooperativas de ahorro y crédito, otras asociaciones * Cooperativas, empresas comunitarias

Fuente: Mathie y Cunningham (2002).

3.3 Enfoques incipientes

3.3.1 Las “finanzas solidarias”

Los enfoques que abordan las finanzas en general, y las microfinanzas en particular, teniendo en cuenta categorías como lo local, el territorio, las estrategias público-privadas, la protección del medioambiente,

entre otras, constituyen desarrollos teóricos aún incipientes, a menudo de carácter descriptivo, que intentan captar la diversidad de instituciones, modalidades y racionalidades de las nuevas prácticas financieras donde las microfinanzas son *una* modalidad entre varias. Esta característica, junto con el hecho de que toman a las diversas modalidades financieras como herramientas (y se alejan de la visión de éstas como un mecanismo para aumentar la profundización financiera, es decir, como un fin en sí mismo), constituyen su principal común denominador.¹⁵⁴

Salvo algunas excepciones, la opción de las microfinanzas concebidas como una herramienta de procesos de desarrollo desde lo local, que logre combinar la gestión de la emergencia con estrategia, no se encuentra difundida dentro de los países del Sur, posiblemente debido a las mayores urgencias y la gran escala de población en condiciones vulnerables. De hecho, la corriente europea de las finanzas éticas suele identificar dos tipos de modalidades: por un lado, las microfinanzas que se manifiestan en países del Sur, las cuales se concentran en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y suelen estar representadas por el Banco Grameen;¹⁵⁵ por otro, las inversiones en la economía social representadas por la red INAISE (International Association of Investors in a Social Economy)¹⁵⁶ que responde a las exigencias de los países más ricos e incentiva y sostiene el desarrollo de organizaciones financieras que invierten en empresas que demuestran prestar atención a la sostenibilidad económica, el medioambiente y la solidaridad social (Messina, Cimini; 2005).

Puede afirmarse que las características con las que se desarrollan las microfinanzas en países del Norte y del Sur son muy diferenciadas, fun-

¹⁵⁴ En esta línea también se encuentra el enfoque del empowerment de la mujer (principalmente a través de la versión estructuralista) y de académicos críticos como Linda Mayoux. Sin embargo, debido al énfasis puesto en la mujer, no es desarrollado en este apartado ya que procesos de desarrollo desde lo local deben contemplar a todos los sujetos que componen la unidad de “lo local”. Sin embargo, muchos aportes realizados en este ámbito son igualmente válidos tanto para el empowerment como para el desarrollo local. Por ejemplo, lo recién mencionado al respecto de que así como no puede esperarse que el empowerment de la mujer sea un producto automático que se obtenga de ofrecer microfinanzas, tampoco lo es el *otro desarrollo desde lo local*, el cual requiere de líneas de acción específicas para que, junto con otras herramientas, promuevan procesos de movilidad ascendente.

¹⁵⁵ Cabe llamar la atención al respecto de que las distintas corrientes que toman a las microfinanzas como una herramienta para lograr otros fines, suelen apelar a ejemplos del enfoque welfarista, fundamentalmente a través del Banco Grameen y prácticamente no mencionan al otro enfoque predominante (en particular, se omiten los casos del Banco-Sol o el Banco Rakyat identificados con “las mejores prácticas” dentro del movimiento microfinanciero).

¹⁵⁶ Para más detalles, véase: www.inaise.org

damentalmente a partir de que en los primeros abarcan a sectores heterogéneos de la población con importantes esfuerzos por promover procesos de desarrollo equitativo estratégicamente planificados mientras que, en los segundos, se concentran en la administración de la emergencia y son netamente focalizados y concentrados en la faceta financiera más que en un acompañamiento integral que busque potenciar ventajas competitivas existentes o crear nuevas.

Así, al considerar las finanzas desde el punto de vista del desarrollo desde lo local, las microfinanzas devienen una herramienta dentro de un conjunto más amplio de instrumentos, instituciones y modalidades, con las cuales necesita articularse estratégicamente. Los principales aspectos que suponen dicha articulación son, fundamentalmente: la atención a demandantes de mayor tamaño y el financiamiento de proyectos de mediano y largo plazo que todo proceso estratégico requiere (Lebossé, 1998); la consideración de la responsabilidad social y medioambiental de los proyectos a ser financiados y la participación de todos los involucrados en la toma de decisiones incluso a nivel de la designación de los créditos a ser otorgados, propios de las finanzas éticas (Messina, Cimini; 2005; Ballesteros, 2005); la contemplación de aspectos de orden mesoeconómico y no sólo microeconómico, para lo cual resultan vitales los fondos comunitarios creados para las organizaciones no lucrativas y las empresas comunitarias que deben enfrentar cotidianamente la inadecuación tanto del Estado como del sistema financiero formal a la hora de financiar sus proyectos individuales o colectivos que hacen al bien común de sus comunidades (New Economics Foundation, 2001); la articulación con los sistemas de monedas sociales y trueque que llevan al reconocimiento de la estructura socioeconómica local evaluando sus límites y potencialidades (Brunsveld, 2001); el reconocimiento de las experiencias de ahorro y préstamo sin interés¹⁵⁷ como la banca islámica y el banco sueco denominado JAK¹⁵⁸ (Brunsveld, 2001; Ballesteros, 2005) y los beneficios que ellas han reportado a toda la comunidad los cuales, para el movimiento microfinanciero en general, son prácticamente ignorados. Por último, la mayoría de los autores que analizan las microfinanzas para promover mejores formas de vida para los ciudadanos suelen tener menos confianza en los mecanismos del mercado de la que sustenta al movimiento microfinanciero.

En este sentido, resulta de vital importancia tener en cuenta el trabajo de Lebossé (1998) que aborda las experiencias de microfinanzas

¹⁵⁷ Sobre este tema puede verse el trabajo realizado por Van Arkel, Peterse (2003).

¹⁵⁸ La sigla hace referencia a los tres factores de la producción: tierra, trabajo y capital (Van Arkel, Peterse; 2003).

y desarrollo local en países de la OCDE. El autor explica que se trata de “experimentos” basados en la imaginación y en las habilidades colectivas innovadoras de quienes están más cerca de los problemas y presentan una mayor aptitud para hallarles una solución adecuada para sus comunidades. El autor sostiene “(...) ahora sabemos que el éxito de estas iniciativas depende principalmente de una especie de *alquimia*¹⁵⁹ que logre combinar dos ingredientes: en primer lugar, la movilización de los recursos locales para que democrática y colectivamente produzcan y logren un plan de desarrollo que responda a las necesidades de la comunidad. Este plan debe incorporar la problemática de la economía, el trabajo, la acción social y la calidad de vida. En segundo lugar, la habilidad de los actores locales para encontrar los recursos técnicos y financieros necesarios que permitan completar proyectos en línea con el plan de desarrollo local. Esto se logra movilizándolo múltiples programas del sector público, la experiencia disponible en la comunidad local y/o a través de redes que incorporen iniciativas similares que provean herramientas necesarias para tales funciones como: a) la generación de condiciones propicias para el surgimiento de ideas, a través de la coordinación de actores provenientes de todas las disciplinas que inciten la acción a los emprendedores individuales y colectivos de la comunidad; b) la disponibilidad de los recursos técnicos adecuados a fin de considerar mejor las propuestas, formular planes pertinentes y transformarlos en proyectos viables; c) el acceso a fondeo apropiado que al inicio deberá contar con una activa participación del Estado (con subsidios y programas de asistencia) y al que deberán sumársele todos los recursos financieros disponibles en el mercado” (Lebossé, 1998: 14-15).

A su vez, diversos autores franceses sostienen que “microcrédito, ahorro solidario, microfinanzas, finanzas de proximidad, son todos términos que remiten al campo más general de las *finanzas solidarias* que engloban las operaciones de ahorro, de crédito, pero también de capital riesgo, de acompañamiento y de control” (Vallat, Guérin; 1999). En este marco, la versión latinoamericana de las finanzas solidarias pone al territorio en un lugar central. “El territorio constituye el espacio económico diferenciado en tanto que presenta diferentes tipos de entornos

¹⁵⁹ Se concuerda aquí con que el término “alquimia” expresa de forma adecuada el carácter incipiente del conocimiento al respecto de la temática de las microfinanzas y el desarrollo local, comentario tomado de: Abramovay, R. (2003). “Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro” [en línea] Departamento de Economía, Universidad de San Pablo. Disponible en: www.econ.fea.usp.br; también en: Blanco, M. (org.) (2003). *Mercados agrários e pobreza rural*. IPEA.

productivos, especificidades de las cadenas productivas, formas diferenciadas de integración horizontal y vertical, distintas correlaciones de fuerzas locales. En este sentido, la economía y las finanzas deben ser consideradas como procesos socioespaciales. (...) la organización de base popular conforma redes locales que, por relaciones de vecindad, por la historia común del lugar y por la cercanía, construyen identidades territoriales y crean relaciones de pertenencia. La consolidación y sustentabilidad de estos grupos productivos locales necesitan no sólo crear vínculos con las redes solidarias más amplias sino también constituir un entorno productivo capaz de contribuir a la sustentabilidad de estos grupos” (Dias Coelho, 2004: 274).

El autor considera que el abordaje de tipo mesosocioeconómico es uno de los principales factores que distancia a las finanzas solidarias de las microfinanzas que obligan a la miniaturización de la economía popular. “(...) el concepto de finanzas solidarias amplía la noción de microfinanzas, sacándola del pequeño gueto donde se encuentra ubicada la economía popular cuando trabajamos con pequeños créditos dirigidos al capital circulante” y más adelante agrega: “la construcción de los productos financieros alternativos pasa así a una dimensión de integración comunitaria y territorial que la diferencia de la perspectiva del sector económico de microfinanzas” (Dias Coelho, 2004: 262-274). Este enfoque es operacionalizado en diversas investigaciones realizadas por el Núcleo de Economía Local del Área de Desarrollo Económico y Social del Instituto Brasileiro de Administración Municipal (IBAM). En particular, los trabajos de Fontes, Dias Coelho (2003, 2001) que aborda las entidades que ofrecen los servicios microfinancieros desde un análisis tanto meso como microsocioeconómico.

Dentro del mismo enfoque, aunque desde el punto de vista de la política del gobierno federal brasileño, Singer (2005) considera que una política nacional de crédito popular debería proponerse redistribuir ingresos, combatir la pobreza y ampliar el mercado interno de masas para dar sustento al desarrollo de la economía brasileña y dichos objetivos no se logran *sólo* aumentando el volumen de crédito disponible. Propone la combinación de la financiación de iniciativas populares (individuales y colectivas) con orientación y asistencia, en un contexto de desarrollo comunitario.

El autor explica que es necesario que el mercado como un todo sea irrigado por nuevos créditos, suscitando un aumento de demanda tan amplio que probablemente todos se beneficien con alguna parte de él y esto lleve a la necesidad de que el crédito esté inserto en la promoción de la economía local o regional. Considera además que si una agencia

del poder público tomara para sí esta tarea, comenzará buscando conocer esta economía popular y sus conexiones con otras localidades o regiones, para determinar el territorio relevante para su intervención y cómo se relacionan con sus actividades productivas. Con este conocimiento, la agencia comenzará a movilizar las comunidades para que formulen planes para su desarrollo. Nuevas instituciones surgirán para coordinar la ejecución de estos planes. Dentro de este cambio institucional, la organización de operadoras de crédito popular será esencial aunque, aclara, es claro que la mera implantación de agencias de microcrédito o de corresponsales bancarios no necesita depender de este proceso, pues él siempre puede atender demandas individuales. Eso beneficia a los actores del mercado local, pero probablemente no baste para provocar un aumento general y sostenido de la actividad económica, a punto de insertar todos los que se encuentran al margen de ella y mejorar sistemáticamente el patrón de vida de los habitantes del lugar. Finalmente, sostiene que en materia financiera, la opción de un desarrollo comunitario o solidario “(...) requiere una nueva arquitectura institucional, que hoy existe sólo en sus primeros inicios: una red comunitaria de finanzas solidarias, con fuerte presencia en las comunidades más pobres, capacitada para captar el ahorro de los socios y ofrecerles crédito para planes de desarrollo, formulados y aprobados por las comunidades que deben ejecutarlos; y bancos públicos de los gobiernos federal, provinciales y municipales, especializados en crédito popular, para suplir fondos de financiación de inversiones de mayor monto” (Singer, 2005: 437).

3.3.2 *Sustentabilidad y alcance para el desarrollo local: posicionamiento y perspectiva*

El movimiento microfinanciero resume sus debates en la cuestión de la sustentabilidad económico financiera. Por un lado, la posición institucionalista/minimalista se concentra en la “autosustentabilidad financiera” de la oferta, la cual se debate con la posición welfarista que, para lograr profundizar los servicios financieros entre *los más pobres* y aliviar la pobreza, utiliza subsidios externos y busca mostrar que eso no afecta su permanencia.

Ahora bien, desde el punto de vista de las microfinanzas concebidas como herramienta para el desarrollo local, es preciso incorporar elementos teóricos que tengan en cuenta una perspectiva que supere las fronteras del análisis microeconómico. En este sentido, se considera oportuno

la propuesta que realiza Malo (2004) para analizar la gestión estratégica de organizaciones involucradas en procesos más amplios como el desarrollo territorial y que aporta elementos para comprender la sustentabilidad entendida en un sentido más amplio. La autora analiza los cinco enfoques estratégicos básicos desarrollados por Mintzberg y los aplica a un tipo particular de organización: las asociaciones. De ellos, selecciona los de *posicionamiento* y *perspectiva*.

Malo explica que si en el proceso estratégico domina el enfoque de la perspectiva (proyecto de sociedad), las decisiones se orientan por los valores de las asociaciones, los cuales están en contradicción con los del mercado y, por tanto, la viabilidad de la organización puede correr serios riesgos de permanencia. Por el contrario, si domina el posicionamiento (proyecto de empresa), se está más en línea con las reglas del sector y es la identidad de la organización la que puede estar en peligro.

Desde esta óptica, en el sistema capitalista el éxito de las asociaciones implica un compromiso entre la perspectiva de cambio social y el posicionamiento. La autora ilustra que es el encuentro de la lógica sectorial y la territorial lo que impone un compromiso a cada una y que, a su vez, el encuentro del grupo de personas y el dinero impone un compromiso a unos y otros, siendo la combinación en sí misma una innovación social. En este marco, podría sostenerse que la “autosustentabilidad financiera” es una forma particular del marco teórico que propone Malo ya que estaría reflejando un tipo particular de proyecto de sociedad, aquel de la sociedad capitalista que para su reproducción necesita, entre otras cosas, generar una mayor profundización financiera.

Con otros conceptos, existen autores que sostienen un punto de vista similar al de Malo. Entre ellos, se destaca en primer lugar el análisis sobre la sustentabilidad de las *microfinanzas solidarias* que Abramovay y Junqueira (2005) realizaron sobre el sistema de cooperativas de crédito rural CRESOL, el cual opera en tres estados del sur de Brasil. Los autores concluyen que las redes conformadas a partir de los agricultores familiares con las organizaciones sociales locales y los procesos participativos en los que se basa CRESOL, son ingredientes fundamentales para la sustentabilidad de un *sistema de microfinanzas de proximidad*.

Finalmente, es oportuno volver a mencionar el trabajo sobre desarrollo local y microfinanzas de Lebossé (1998) que al respecto de la sustentabilidad de las organizaciones como las aquí analizadas, sostiene que la misma depende de cuánto estén enraizadas en la comunidad local y, en el caso de recibir dinero del gobierno, del reconocimiento que la sociedad tenga sobre ellas y la calidad del servicio que provean (Lebossé, 1998).

4. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense

En esta última sección se realiza un análisis de dos experiencias de microcrédito¹⁶⁰ desde el punto de vista de su alcance en cuanto a los procesos de desarrollo desde lo local. Se presenta el contexto de surgimiento de los casos según las características de las microfinanzas argentinas, junto con una referencia a la estructura socioeconómica de los partidos en los que se localizan. El análisis de los casos se realiza, esencialmente, diferenciando cuatro aspectos: el perfil institucional, la gestión estratégica, la gestión operativa y, finalmente, la evaluación del alcance de estas experiencias en el marco de procesos y/o proyectos de desarrollo desde lo local. Los principales aspectos que se toman en cuenta y la forma de presentación de los casos, se basa en Fontes, Dias Coelho (2003, 2001) y las consideraciones sobre la sustentabilidad a partir de la relación entre perspectiva y el posicionamiento que adoptan los casos recuperan los conceptos utilizados por (Malo, 2004).

4.1 Presentación y breve historia de los casos

Asociación Civil Horizonte (ACH)

Se trata de una asociación civil que se especializa en “la problemática laboral propia del sector informal urbano”. Está conformada por un equipo de especialistas en esa temática y trabaja en permanente colaboración con Cáritas Diocesana de Quilmes (“Cáritas Quilmes”) que comparte con ACH gran parte de sus miembros y que le cede su cartera de microcrédito en el año 2001. Es una organización que se ha convertido en referente del microcrédito en Argentina en virtud de la experiencia adquirida en Cáritas Quilmes, así como el trabajo de transferencia metodológica que realiza.¹⁶¹

¹⁶⁰ El pasaje del análisis de la categoría “microfinanzas” a “microcrédito”, se debe a que ese es el único servicio microfinanciero desarrollado en el marco sociohistórico analizado.

¹⁶¹ Miembros de la ACH han sido autores de dos libros sobre el tema. El primero: Carbonetto, S.; Gioia, S.; Solís, M. (2001). *Experiencias de microcrédito al sector del Autoempleo Precario Urbano en el Obispado de Quilmes*. Buenos Aires, Cáritas Diocesana Quilmes. Cáritas Comisión Nacional Foro de Trabajo. Hasta donde tenemos conocimiento, es el primer libro sobre la temática microfinanciera en Argentina. El segundo, de reciente publicación: Solís, M.; Carbonetto, S. (2005). *Sector informal: la autogestión de los microcréditos. El modelo de gestión aplicado por Cáritas*. Buenos Aires, Cáritas Comisión Nacional Foro de Trabajo; Asociación HORIZONTE, con la colaboración del Centro de Estudios Socioeconómicos y Sindicales (CESS). A raíz del trabajo de campo realizado, se pudo observar que diversas organizaciones de la sociedad civil y hacedores de política pública, utilizan sus libros como material de consulta para las intervenciones basadas en microcrédito.

En el año 2001 ACH amplía su cobertura y desarrollo debido a que Cáritas Quilmes le transfiere su cartera de microcrédito y la responsabilidad de continuar con la ejecución del Programa EMCODEL. En ambos programas, la mayoría de los miembros de ACH se encontraban involucrados e, inclusive, habían sido sus promotores principales. Esa transferencia se basó en la sugerencia de Misereor, un organismo de cooperación internacional que asiste a Cáritas Quilmes, quien sostenía que el fondo de crédito conseguiría mejores resultados en manos de una organización no vinculada con la Iglesia, al ampliarse sus posibilidades de obtención de fondos públicos y eludir la imagen de beneficencia (Solís, Carbonetto; 2005).

La experiencia en microcrédito de Cáritas Quilmes nace a mediados de la década de 1990, en un contexto de desempleo que comenzaba a evidenciar rasgos estructurales. El cambio de la estrategia de promoción de empleo a través de la creación de nuevas empresas, la condujo a adoptar un enfoque basado en el apoyo de actividades que la población venía desarrollando por su propia cuenta. Uno de los obstáculos más importantes para el funcionamiento de dichas actividades era el acceso al crédito (Carbonetto, Gioia, Solís; 2001). Inspirados por la experiencia de ACCION en el Conurbano, idearon el Programa de Microcrédito Tradicional, según la categoría que utilizan los miembros de ACH para referirse a la metodología de grupos solidarios. Luego, en base a los bancos comunales desarrollados por ONG y organismos de la iglesia católica y protestante en Costa Rica y en Perú, principalmente a través de FINCA, Alternativa, Copeme, Adraofasa, Cáritas Nacional del Perú y Cáritas Diocesana de Chimbote y “(...) teniendo en cuenta las particulares de la población beneficiaria, autoempleados precarios del sector informal de la economía de la zona sur del conurbano bonaerense” (Carbonetto, Gioia, Solís; 2001:83), diseñaron el Programa Empresas Comunitarias de Desarrollo Local (EMCODEL), implementado a partir de 1998 y en virtud del cual, luego de tres años de experimentación, idearon el Programa de Microcrédito Autogestionario, a través de la conformación de grupos de microempresarios (Solís, Carbonetto; 2005).

En este trabajo se analiza la experiencia de ACH a través de tres elementos. En primer lugar, el Programa de Microcrédito Tradicional que aplica la tecnología de grupos solidarios, de la que se cuenta con datos aportados por ACH y de testimonios de diversos informantes clave. En segundo lugar, de la experiencia sobreviviente de los cuatro casos que conformaron la prueba piloto EMCODEL, que se denominan “Amigos para Ayudar” (APADAR), constituida a inicios del 2005 como una asociación civil que se dedica a otorgar microcrédito con la metodología individual. Por último, a través de un caso que ACH promueve dentro de su Programa de Microcrédito Autogestionario, fruto de la experiencia de la prueba EMCODEL y que consiste en

una adecuación de la tecnología de banca comunal. Se trata de un grupo asociativo de mujeres que conformaron el “Banquito Social Comunitario Las Jefas”, en virtud de que sus miembros se conocieron realizando la contraprestación que exige el Programa Nacional Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. La experiencia de Las Jefas otorga microcréditos a vecinos de su barrio a través de la tecnología individual.¹⁶²

La experiencia de la ACH, se desarrolla en diversos barrios de sectores populares de los Partidos de Florencio Varela, Quilmes y Berazategui. Como se manifestó anteriormente, esta inserción proviene del área de influencia de Cáritas Quilmes. De todas formas, el recorte de “lo local” para ACH no tiene contigüidad geográfica y lo mismo se replica en el grupo autogestionario de mayor alcance, APADAR que si bien suele hacer referencias a lo barrial, el lazo fundamental tanto entre los miembros de la asociación como con sus prestatarios, es una feria de comercialización de la zona, en la que trabajan y concurren desde todas partes del Conurbano.

Banco Social Moreno (BSM)

Se trata de un programa que se ejecuta dentro del Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense (IDEB) Moreno. Es diseñado y llevado a cabo por miembros del IDEB y del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) de Moreno. Forma parte de un conjunto de políticas que comenzaron a ejecutarse desde los municipios de Argentina, luego de la reforma política iniciada a principios de la década de 1990 que implicó, entre otras cosas, el achicamiento y la descentralización del Estado nacional hacia el nivel provincial y municipal. Desde entonces, los municipios debieron comenzar a hacer frente a “la cuestión social” a nivel distrital.

El BSM es un referente del microcrédito en Argentina, en especial para otros municipios de la provincia de Buenos Aires, ya que fue la primera experiencia estatal operadora de microcrédito que aplicó los mecanismos propios de las microfinanzas para lograr altas de repago y que, siendo una experiencia eminentemente pública, pudo exhibir tasas de recupero histórico cercanas al 95%.

Surge por la iniciativa de autoridades y empleados municipales que detectaron el racionamiento de crédito sufrido por los emprendedores

¹⁶² El Programa también asiste una experiencia de características similares a ésta, la cual se denomina “Marítimo”, en virtud del barrio en el que se desarrolla. Por razones de accesibilidad, la misma no ha podido ser analizada en este trabajo pero, en virtud de su similitud con Las Jefas, se considera que los tres elementos presentados, ofrecen un panorama completo del caso de estudio. Cabe aclararse que APADAR y Las Jefas no constituyen casos en sí mismos sino que aportan información sobre el caso de ACH.

de menores recursos, para los que no existían políticas públicas orientadas al financiamiento. En 1999 se plantea el proyecto de creación de un “banco de microcréditos”, con el objeto de atender las capacidades productivas y laborales de los hogares del distrito y se identifica al IDEB Moreno como institución donde desarrollarlo por ser una estructura mixta que inspiraba más confianza que un ente público. Como comenta una de las autoridades del caso *“... la idea de formar un banco que se ocupe de los más pobres, se volvió un desafío, no solamente porque no había antecedentes de este tipo en Moreno sino porque surgió de un gobierno municipal. La intervención del Estado en esta experiencia, se constituyó en un desafío importante, ya que por no registrarse antecedentes, se refuerza el prejuicio de que al Estado nadie iba a devolverle y que, por otra parte, no existe capacidad de gestión. Si bien esto nos creaba muchas dudas, también nos desafiaba a demostrar que podíamos hacerlo, con la convicción de que el Municipio debía involucrarse promoviendo a los más pobres como un sujeto clave para la economía local”*.

Varios de los informantes entrevistados comentaron que tenían una gran expectativa respecto a la visita de Yunus al país en 1999. Si bien las autoridades municipales, obtuvieron una entrevista privada con el economista, éste los desanimó en virtud de que, según él, el microcrédito no podía ser ofrecido por un municipio.

A pesar de los adversos pronósticos, a mediados del año 2001 se puso en marcha el BSM, en un contexto con el mayor nivel de desempleo, pobreza y desigualdad registrado en la historia del país y que, unos meses después, estallaría con la salida del régimen de Convertibilidad, la corrida financiera y el cambio presidencial, entre otros. El BSM superó la crisis sin alterar las características esenciales de su operatoria y continuó con la oferta de microcrédito en plena crisis financiera a nivel nacional.

La experiencia se desarrolla en el Partido de Moreno, en virtud de que los actores que lo promueven son las autoridades públicas locales y, por tanto, si bien a la hora de operacionalizar la estrategia de intervención utilizan subdivisiones zonales y barriales, el criterio predominante es el político-administrativo.

4.2 Contexto de surgimiento

Como se mencionó, ambas experiencias se desarrollan en el Conurbano Bonaerense. A continuación se hace referencia al contexto socioeconómico, para caracterizar luego la situación de las microfinanzas a nivel local.

4.2.1 *El contexto socioeconómico*

A nivel macro, es preciso tener en cuenta que los países Latinoamericanos han perdido progresivamente la autonomía en las decisiones de política económica, en la medida que subordinaron sus perspectivas de desarrollo a obligaciones como los pagos de la deuda externa. Mientras que en la década de 1980 (conocida como “la década perdida”) la mayoría de las propuestas de desarrollo se vieron supeditadas a los magros márgenes que quedaban de los presupuestos luego de haber cumplido con los compromisos financieros de la deuda pública, en la década de 1990 se consolida el modelo de ajuste estructural que venía imponiéndose desde mediados de 1970. De la aplicación de este modelo emergen nuevas sociedades con grandes brechas entre sus miembros que se acentúan cada vez más, profundizándose un proceso que conlleva a más pobres cada vez más pobres y menos ricos cada vez más ricos, con una ideología neoliberal dominante haciendo que el mercado juegue un papel protagónico y que el Estado se vea reducido a un papel subsidiario. Un dato ilustrativo es la inequitativa distribución del ingreso en la región: en promedio, la participación de los cuatro primeros deciles de hogares (correspondientes al 40% más pobre), capta el 13,6% del ingreso total, los tres deciles que le siguen el 23%, los deciles octavo y noveno obtienen el 27,3% y el decil más rico recibe en promedio el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina. Por otra parte, las cifras de población en condiciones de pobreza y de indigencia aumentaron ligeramente en toda la región. En el año 1980, el 40,5% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza (136 millones de personas) y el 18,6% en condiciones de pobreza extrema o indigencia (62 millones de personas), mientras que para el año 2002 la población en condiciones de pobreza ascendía al 44,0% (221 millones de personas) y al 19,4% (97 millones) en condiciones de indigencia (CEPAL, 2004).

En Argentina, ese proceso se expresó en la liberalización y desregulación de diversos ámbitos estratégicos para el desarrollo del país y en fenómenos de flexibilización laboral, desindustrialización, privatización, extranjerización y concentración de los recursos¹⁶³ que, más allá de los ciclos, condujo a un estancamiento estructural el cual puede observarse, por ejemplo, a través de la evolución del PBI real per cápita. Si se toma como año base al año 1974, para el año 2005 éste

¹⁶³ Para más detalles ver, por ejemplo: Basualdo, E. (2003). “Reformas estructurales y Plan de convertibilidad durante los años 90” *Revista Realidad Económica* N° 200, Buenos Aires.

se mantiene prácticamente inalterado.¹⁶⁴ A su vez, se da un grave deterioro en las condiciones de vida de la población, con una distribución del ingreso cada vez más inequitativa y tasas de desempleo records en la historia. La desocupación pasó de ser 5% en el año 1974 a más que duplicarse en 1994 con un nivel de 10,7% (primer registro desde 1974 que alcanzó los dos dígitos) y nuevamente a duplicarse legando al record de la serie en el año 2002 con un nivel de 21,5%, año a partir del cual comenzó a reducirse levemente. En este marco, las diferencias a nivel del desarrollo relativo regional se profundizaron, siendo aquellas menos dinámicas, las más castigadas por el nuevo modelo (Rofman, 1999).¹⁶⁵

Lo sucedido a nivel nacional se reprodujo en el Conurbano Bonaerense,¹⁶⁶ donde la tasa de pobreza en hogares aumentó más de un 80% entre 1988 y 2002, alcanzando a prácticamente la mitad de la población, mientras que la tasa de indigencia se triplicó entre los mismos años: de 7,2% pasó al 22,3% de los hogares del Conurbano. La distribución del ingreso se hizo más regresiva año a año, disminuyendo sistemáticamente la participación de los primeros siete deciles: en 1974 alcanzaban una participación del 52,1%, mientras que para 1980 ésta era del 46,1%, en 1990 del 42,6% y en el 2002 apenas el 38,6%. Por otro lado, si se toma en cuenta la información demográfica, en GBA se observa un hinchamiento de la población del Conurbano junto con el estancamiento de la población de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, entre los partidos donde se desarrollan los estudios de caso, se observa que la población aumenta en mayor medida en los partidos con peores indicadores socioeconómicos. De esta forma, Florencio Varela y Moreno aumentan su población en aproximadamente un tercio en sólo diez años, seguidos por Berazategui y, por último, Quilmes que prácticamente no modifica su nivel de población (Cuadro 11).

Los partidos quedan ordenados con las mismas posiciones cuando se analiza el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), donde

¹⁶⁴ Realizado por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, en base al Indec. La serie completa se encuentra disponible en www.cta.org.ar

¹⁶⁵ Para profundizar sobre esta temática a nivel urbano, véase: Coraggio, J.L. (1991). *Ciudades sin rumbo*. Quito, CIUDAD-SIAP.

¹⁶⁶ Sobre la categoría “conurbano” y sus usos, el Indec (2003) señala que desde hace tiempo que se viene hablando de los 19 o 24 (luego de subdivisiones realizadas entre 1993 y 1994) partidos del Gran Buenos Aires” (GBA) o de “el conurbano” como un área unida a la Ciudad de Buenos Aires con la que conforma un gran conjunto urbano. Desde la perspectiva oficial, el término “conurbano” ha sido reemplazado por el de “Partidos de GBA”, entendiéndose a GBA como la región compuesta por la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos.

Cuadro 11: Indicadores poblacionales de GBA y los Partidos de los casos de estudio. Período 1991-2001

Distrito	1991	2001	Población:			
	Población	Densidad Población hab/km²	Densidad hab/km²	Superficie en km²	2001 vs. 1991 (en %)	
Ciudad de Buenos Aires	2.965.403	14.827,0	2.776.138	13.679,6	202,9	-6,4
24 Partidos de GBA	7.969.324	2.165,6	8.684.437	2.394,4	3.627	9,0
Berazategui	244.929	1.302,8	287.913	1.531,5	188	17,5
Florencio Varela ¹	254.997	1.237,8	348.970	1.836,7	190	36,9
Quilmes	511.234	4.089,9	518.788	4.150,3	125	1,5
Moreno	287.715	1.598,4	380.503	2.113,9	180	32,2

Nota 1: F. Varela sufrió modificaciones en su superficie debido a que cedió 16 km² de tierras para la creación del Partido Presidente Perón.

Fuente: Elaborado en base a Indec, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (www.indec.mecon.ar) e Instituto Geográfico Militar.

Cuadro 12: Hogares con necesidades básicas insatisfechas (en %) por partido. Año 2001

Partido	NBI (en %)	Posición entre los 24 partidos
Florencio Varela	26,7	1°
Moreno	22,0	4°
Berazategui	16,6	10°
Quilmes	14,7	13°

Fuente: Elaborado en base a Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Quilmes tiene un valor cercano al promedio del Conurbano: (14,5%), mientras que Florencio Varela y Moreno están entre los primeros con mayor cantidad de hogares que sufren NBI (Cuadro 12).

De las cuatro agrupaciones homogéneas en las que el INDEC desagrega los 24 Partidos del Conurbano,¹⁶⁷ los casos de estudio aquí anali-

¹⁶⁷ Debido a que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Indec en dos ondas anuales (mayo y octubre) no suministra información a nivel de cada partido del Conurbano, en un avance hacia la desagregación de los datos, se desarrolló la metodología que permite una mayor desagregación. Los “cuatro conurbanos bonaerenses” fueron identificados en función de la correlación entre las siguientes variables socioeconómicas: % de población cubierta por algún sistema de salud; % de hogares con ingresos per cápita en los cuatro primeros deciles; % de hogares con jefes con educación primaria incompleta y el % de viviendas con baño de uso exclusivo (Indec, 2003).

zados operan en las agrupaciones con los indicadores socioeconómicos más bajos: el CB4 (Florencio Varela y Moreno) y el CB3 (Berazategui y Quilmes). Tomando en cuenta la evolución entre puntas del período 1991-2002, se observa que la tasa de desempleo pasó de niveles friccionales a ser prácticamente un cuarto de la población económicamente activa. En el CB4 (donde hay mayor cantidad de prestatarios de los casos) es sistemáticamente mayor que la del Conurbano total,¹⁶⁸ mientras que en el primero el desempleo crece de 6,4 a 22,4%, en el segundo el aumento es de 5,7 a 21%.

4.2.2 Panorama de las microfinanzas en Argentina

Para caracterizar las microfinanzas en Argentina, se hace referencia en primera instancia al sistema financiero nacional, destacando que está regido por la Ley de Entidades Financieras (N° 21.526), dictada en 1977 durante la última dictadura, aún vigente. Este marco regulatorio, junto con los cambios de la política prudencial a partir del efecto Tequila a mediados de la década de 1990, las normas de Basilea y la crisis de la convertibilidad, entre otros factores, condujeron a un sistema financiero concentrado en agentes de gran escala y extranjerizado. Así, la cantidad de entidades financieras se redujo sistemáticamente entre 1977 y 2005, pasando de ser 723 a 90, con un fuerte sesgo hacia las entidades de tipo bancario; actualmente 10 de las 90 entidades existentes no tienen la forma de sociedades anónimas: 4 son cooperativas y 6 son públicas o mixtas; el 59% de los créditos otorgados en todo el país se concentra en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense (Heller, 2002); no existen bancos de desarrollo y/o fomento y es el Banco Nación el que cubre algunas de esas funciones (Miceli, 2005).¹⁶⁹

¹⁶⁸ Si bien la información se presenta en base al CB4 de la EPH y de partidos para los datos obtenidos del Censo, cabe señalarse que esto no implica una concepción del territorio como un pasivo sobre el cual se desarrollan las actividades socioeconómicas. Sin embargo, para los fines de esta sección, la intención es presentar el contexto de surgimiento de los casos, donde los partidos son tomados como dato exógeno y la información sobre ellos es oportuna en virtud de la desagregación estadística existente.

¹⁶⁹ Para más detalles, véase: Rozenwurcel, G., Bleger, L. (1997). "El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica" *Revista Desarrollo económico* Vol. 37, N° 146, julio-septiembre; también: Cuenin, F.; Busso, M. (2000). "La transformación del sistema financiero argentino. Concentración bancaria, eficiencia y financiamiento" [en línea] *Cuaderno de Economía* N° 53. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: www.ec.gba.gov.ar

Durante la década de 1990, diversos actores se beneficiaron del proceso de reestructuración del sistema financiero, en su mayoría aquellos de grandes dimensiones que tuvieron acceso al financiamiento internacional con bajas tasas de interés que lograron adecuarse a los patrones de eficiencia productiva y competir en el exterior aunque fue una minoría. Sin embargo, existen escasas estimaciones al respecto del nivel de racionamiento financiero del país, una de ellas estima que, para el año 2000, aproximadamente un 30% de la población económicamente activa era atendida por el sistema financiero mientras que el 70% restante debía acudir al sistema informal y que la banca informal alcanzaba el 48% de los recursos financieros totales (Arrigoni, 2000).

Aunque este grado de exclusión bancaria crearía condiciones propicias para la oferta microfinanciera, la misma es incipiente en Argentina y uno de los factores explicativos se vincula a las características particulares que adopta la población objetivo de las microfinanzas en Argentina la cual es un fenómeno relativamente nuevo y se manifiesta, fundamentalmente, a partir de lo que se conoce como “nuevos pobres”, es decir, sectores de la población empobrecidos principalmente si se tiene en cuenta su nivel de ingresos y que, por otro lado, cuentan con niveles de educación superiores a los habituales para los segmentos a los que las microfinanzas se dedican.

El modelo de desarrollo nacional adoptado a partir del proceso de sustitución de importaciones, con legislación laboral protectora y alto nivel de sindicalización, redujo históricamente la participación de formas de trabajo no reguladas. En ese marco, el trabajo independiente adquirió modalidades diferentes al resto de los países latinoamericanos, con una mayor heterogeneidad interna y niveles de ingresos medios relativamente altos. Si bien a partir de las reformas estructurales durante la década de 1990 el trabajo informal creció, en especial entre 1990 y 1992, a partir de 1993 se comportó de forma atípica o reactiva ya que en lugar de ser una categoría refugio, acompañó los desequilibrios del mercado de trabajo de forma procíclica (Carpio, Klein, Novacovsky; 2000).¹⁷⁰ La memoria de épocas de mayor bienestar de la clase trabajadora argentina hace que un sector importante no se resigne a perder los beneficios del trabajo asalariado y que, aún con un nivel de desempleo estructural importante como el actual, perciba a las actividades microempresariales como transitorias. Esto contribuye a explicar en parte la evolución de las microfinanzas en Argentina y torna difícil cualquier tipo de predicción al respecto.

¹⁷⁰ Para más detalles, véase fundamentalmente la segunda parte de Carpio, Klein, Novacovsky (2000).

Puede señalarse que algunas experiencias de oferta de microcrédito de gran escala, se observan desde fines de la década de 1980, pero será a partir de fines de la siguiente década que comienza a darse un gran impulso al microcrédito. En estos años, tres hechos considerados “hitos del sector” alentaron dicho crecimiento: en primer lugar, la creación de un ente de carácter mixto, FONCAP S.A. (Fondo de Capital Social)¹⁷¹ en 1997, por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, la Fundación Emprender y ACCION International, el cual es desde su fundación, uno de los principales actores a nivel de la promoción de las microfinanzas locales tanto en su carácter de proveedor de fondos como de capacitador. En segundo lugar, el lanzamiento del libro en español “Hacia un mundo sin pobreza” de Muhammad Yunus (1998a) y, por último, la visita del autor al país en septiembre de 1999, que inspiró a diversos actores a involucrarse con la oferta de microcrédito.

Según estimaciones propias,¹⁷² la oferta actual de microcrédito en Argentina asciende aproximadamente a 120 “programas”, “entidades de microcrédito” y/o “instituciones de microfinanzas (IMF)”, según las categorías utilizadas localmente. Sin embargo, algunas fuentes indican que ascenderían a 200, mencionándose al BID como fuente.¹⁷³ Por otra parte, se obtuvo de Foncap que opera activamente con 60 entidades. Por tanto, podría afirmarse que la oferta de microcrédito en Argentina se sitúa dentro del amplio rango que va de 60 a 200 entidades y/o programas públicos y mixtos, con una alta probabilidad de que sean alrededor de 120.

Se trata de una oferta semiformal, en su mayoría de organizaciones pequeñas, que en pocos casos superan los 5.000 prestatarios, son llevadas a cabo principalmente a través de asociaciones civiles que administran fondos obtenidos generalmente de subsidios, donaciones y, en menor medida, de préstamos. Esta actividad se realiza al margen de la regulación financiera dado que no existe un margo regulatorio que las contemple.

En líneas generales, las microfinanzas argentinas reúnen los rasgos propios de las microfinanzas entre la década de 1970 y 1990 en los países pioneros, esto es, se encuentran aún en etapa de experimentación, ofrecen un único servicio (el microcrédito) y prácticamente la única tec-

¹⁷¹ Véase: www.foncap.com.ar

¹⁷² Al momento de realizar la selección de los casos de estudio se realizó un rastreo sistemático de las experiencias existentes en Argentina, que fuera corroborado por diversos actores clave para las microfinanzas locales.

¹⁷³ www.recrearargentina.org

nología crediticia que utilizan es la de grupos solidarios, en su mayoría a partir del enfoque ACCION el cual tiene una mayor influencia local, aunque en los últimos años se ha comenzado a utilizar en mayor medida la tecnología individual no convencional, siendo la banca comunal la menos difundida. De hecho, una investigación realizada por el BID y CGAP, menciona no haber encontrado ningún banco comunal en Argentina (Westley, 2003) aunque en el rastreo propio se reconocieron tres experiencias. Además, es importante destacar que la mayoría de los casos ofrecen microcrédito junto con algún tipo de capacitación, acompañamiento o, al menos, seguimiento.

Por otra parte, no existen redes de microfinanzas consolidadas y numerosos intentos por construirlas hasta el momento han fracasado. Actualmente se están gestando procesos interesantes en esa dirección, que podrían dar lugar a nuevas perspectivas.

4.3 Perfil institucional y gestión estratégica de los casos de análisis

A continuación se analizan el marco institucional y la estrategia de transformación institucional adoptada por los casos y se examinan sus objetivos y la población atendida, para luego presentar la estrategia de posicionamiento.

4.3.1 Marco institucional y relación con otros actores

Ambos casos se ubican dentro de las instituciones financieras semi-formales que realizan la oferta de microcrédito al margen de toda regulación financiera y se inscriben en la categoría de organizaciones generalistas.

La forma jurídica de ACH es de “asociación civil” y sus miembros se reconocen como una ONG que forma parte de la sociedad civil. Fomenta que los bancos comunales que promueve adopten, luego de

¹⁷⁴ Los IDEB son asociaciones civiles que conforman agencias descentralizadas de desarrollo e involucran y relacionan actores socioeconómicos locales que trabajan para el desarrollo y el fortalecimiento de las pymes de su distrito. Aunque funcionan como asociaciones civiles de derecho privado, se integran en ellas el sector público (a través de los municipios) y el privado (mediante las cámaras empresarias distritales o regionales), además de las Universidades y, en algunos casos, otras organizaciones intermedias ligadas a la producción. Dependen del Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y se encuentran localizados en varias regiones de la provincia, adecuando sus acciones según las problemáticas locales (www.ideb.mp.gba.gov.ar/ideb.php).

un período a través del cual los asociados informalmente adquieran cierta madurez como colectivo, la misma forma institucional. Su actividad a través del Programa de Microcrédito Tradicional, la ubica como operadora de primer piso, mientras que el Programa de Microcrédito Autogestionario, lo hace como una agencia promotora de bancos comunales.

El BSM realiza su actividad en el marco de dos instituciones: el Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense de Moreno (IDEB Moreno)¹⁷⁴ y el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), a partir de un Programa que se desarrolla en el primero. El IDEB Moreno se creó en el año 1997 y se encuentra conformado por el Municipio, la Cámara de comerciantes de Moreno y la Cooperativa de trabajo Minguillón que es una fábrica recuperada. Su comisión directiva es presidida por el Intendente. Tiene como objetivo “fortalecer y apoyar al sector mipyme del distrito”. Por su parte, el IMDEL es un organismo descentralizado del Municipio de Moreno, constituido legalmente en el año 2000 con el objeto de fortalecer al sector mipyme con eje en las unidades domésticas y sus capacidades productivas y laborales.¹⁷⁵ El IDEB y el IMDEL, desde el año 1999 comenzaron a diseñar el BSM, luego de consultar con otras experiencias del Conurbano y de realizar talleres barriales para que el microcrédito pudiera satisfacer necesidades manifestadas por los emprendedores de Moreno. Las dos instituciones comparten el lugar físico y gran parte de sus miembros consideran que se trata de “*las mismas personas*” ya que la separación es de hecho a nivel formal.

Basándonos en la distinción de Seibel (1997) entre instituciones que *se dirigen* a los emprendedores y las que *pertenecen* a ellos, se sostiene aquí que los casos se circunscriben al primer tipo, aunque ACH a través de su Programa de Microcrédito Autogestionario promueve la conformación de entidades del segundo tipo. A su vez, teniendo en cuenta la forma jurídica, ambos son asociaciones basadas en sus miembros por lo que en términos teóricos pueden considerarse propiedad de los mis-

¹⁷⁵ Si bien en sus inicios se concentró en el sector primario, a partir del 2003 su estructura se modifica, fusionándose con el área de Producción a través de la Subsecretaría de Desarrollo Económico Local, el Programa de Empleo Municipal y Turismo. Esta modificación representó un avance hacia una política de abordaje integral a la problemática del desarrollo local ya que en sus objetivos plantea trabajar en líneas de acción conjunta, evitar la superposición de actividades con actividades más coordinadas, concentrar la información al unificar bases de datos, gestionar los planes sociales con información de las diversas áreas, ofrecer capacitaciones descentralizadas a emprendedores y talleres zonales (en lugar de concentrados en el centro, muchas veces inaccesible para el resto del distrito); entre otras cosas.

mos. Sin embargo, el grado de apropiación de la organización por parte de sus miembros se expresa con mayor intensidad en ACH, en especial en los grupos de microcrédito autogestionario. En el caso de Moreno, posiblemente debido a la participación estatal, el grado de apropiación aparece relacionado con la posición ocupada en la estructura de la organización y el grado de compromiso social personal de cada entrevistado. Esto se expresa en percepciones que van de: *“el banco es de todos pero al mismo tiempo no es de nadie y eso no está bueno”* hasta: *“todos sabemos que el banco es de los morenenses”*.

Teniendo en cuenta la tipología que se construye a partir de la estrategia de transformación institucional, se debe destacar que ambos casos optaron por la estrategia de innovación al incorporar “programas de microcrédito” en su estrategia de intervención.

En cuanto a la vinculación establecida con el resto de las organizaciones involucradas con prácticas financieras a nivel local, se detectó que con el sistema bancario mantienen una relación de banco-cliente con las sucursales de la zona. El BSM opera con el Banco Credicoop Cooperativo Limitado, filial de Moreno, donde los prestatarios cobran sus cheques. ACH operaba con el Banco de Galicia SA, hasta que adoptó el sistema de centros de pago que se describe más adelante, lo que le permitió reducir los costos bancarios ampliamente. En cuanto a los dos bancos públicos de la zona, el Banco de la Nación Argentina y el Banco Provincia, los entrevistados los perciben como meras instancias operativas donde *“se cobran sueldos, se usa el cajero y se pueden pagar las cuentas”*. De estos elementos se deduce que ambos casos desarrollan o han desarrollado escasos vínculos. En lo que hace a las mutuales y cooperativas de crédito de la zona, los casos no mantienen relación, de hecho prácticamente no las conocen, aunque afirman que *“sería bueno entablar relaciones”*. A su vez, en lo que respecta al sistema de trueque y las moneda sociales, no se ha detectado interacción alguna y, en general, no se detectaron vinculaciones con las prácticas de carácter informal.¹⁷⁶ Trascendiendo los límites de lo local y adoptando un criterio de tipo sectorial, en ambos casos sobresale el trabajo realizado junto a otras entidades de microcrédito que están comenzando a constituir una red que busca propiciar el microcrédito *“para el desarrollo productivo”*.

En cuanto a la relación con actores locales más allá de lo financiero, se destacan distintos vínculos. En ACH principalmente con Cáritas Quil-

¹⁷⁶ Entre los empleados del IMDEL e IDEB se realizan ROSCAS periódicamente pero no es una estrategia que se encuentre articulada con la operatoria del Banco Social.

mes debido al trabajo realizado en conjunto y en el BSM con los miembros de la comisión directiva del IDEB, el IMDEL, el resto del Municipio, el gobierno provincial y el nacional.

En general, se observa una falta o escasa vinculación con organizaciones de la sociedad civil que no se dediquen a las microfinanzas, principalmente en el caso de ACH a lo que se suma la escasa vinculación con los Estados locales de los tres partidos en los que opera. En el caso del BSM, si bien se relacionan con diversos actores locales, esto no es específico a la intervención a través del microcrédito.

4.3.2 *Objetivos enunciados*

En cuanto a los objetivos, ambos casos son multipropósito, se proponen ir más allá del alivio de la pobreza y, tanto de forma explícita (en el caso del BSM), como implícita (en el caso de ACH), se plantean el desarrollo local. Si bien la enunciación de los objetivos de ACH se centra en los individuos, en el discurso se menciona al desarrollo local como un objetivo e incluso éste forma parte del nombre de la prueba piloto en base a la cual se gestó el Programa de Microcrédito Autogestionario (empresas comunitarias de desarrollo local –EMCODEL–).

El objetivo de ACH consiste en: “Promover el desarrollo integral de las personas pertenecientes a los sectores más desprotegidos de la población de Florencio Varela, Berazategui y Quilmes, a través de acciones de prevención, capacitación e implementación de programas socioeconómicos que mejoren su calidad de vida”.¹⁷⁷

Por su parte, los objetivos del BSM se expresan formalmente como: “Brindar apoyo financiero a los emprendedores de menores recursos; fortalecer los proyectos con capacitación y seguimiento; impulsar formas asociativas solidarias y organizativas; y promover el desarrollo local”. Excepto en el primer objetivo del BSM, la escala de intervención es mesosocioeconómico y, por tanto, más oportuna para promover procesos de desarrollo desde lo local, al contrario de la escala micro que plantea ACH.

Debe señalarse que la oferta de microcrédito es indicada junto a otros objetivos en el BSM y en ACH directamente no figura. Teniendo en cuenta la problemática acerca de los medios y fines, la información recogida

¹⁷⁷ Aunque la categoría “mejora de calidad de vida” suele ser criticada en virtud de que no enuncian los modos y grados de la mejora, de las entrevistas surge que el objetivo y las prácticas estarían haciendo referencia a un “proceso continuo de mejoramiento”.

da permite dejar indicada una tensión latente que atraviesa las prácticas analizadas, esto es, prácticas que conciben al microcrédito como un fin en sí mismo, junto con discursos y otras prácticas sustentadas en el microcrédito como una herramienta.

4.3.3 Población objetivo de la oferta microcrediticia

Ambas organizaciones tienen como población objetivo lo que en la literatura de las microfinanzas se reconoce como “los más pobres”, que realizan actividades socioeconómicas generadoras de ingreso para su reproducción y trabajan de forma individual o con miembros de su unidad doméstica. Si bien esto último no aparece como un requisito ex ante, la metodología acota la población objetivo a trabajadores individuales. Para el caso de ACH, se trata de “las personas pertenecientes a los sectores más desprotegidos de la población” que figuran en su objetivo y a los que, durante las entrevistas y a lo largo de los dos libros suelen referirse como “microempresarios informales” mientras que, para el caso del BSM, son “los emprendedores de menores recursos”, que identifican con la categoría de “emprendedores”.

Aunque en los dos casos de estudio no existan mediciones del nivel de ingresos de los prestatarios como sugiere el enfoque welfarista, puede utilizarse el monto medio prestado (al no disponer de la mediana) como una variable proxy de la profundidad de alcance de los casos. Morduch (1999) señala que las IMF que focalizan en los más pobres alcanzan un monto prestado medio cercano a U\$S 100 y es de U\$S 500 en instituciones como el Rakyat o BancoSol que se dedican a microempresarios menos pobres. Como se observa en el Cuadro 13, Moreno tiene una mayor focalización, mientras que ACH se ubicaría en un lugar intermedio entre los más pobres y los microempresarios típicos del BancoSol o el Rakyat.¹⁷⁸

A su vez, los montos mínimos y máximos prestados refuerzan la hipótesis que diferencia los prestatarios de uno y otro caso. En ACH el monto máximo supera los \$3.500,¹⁷⁹ mientras que en Moreno es de \$1.700.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Considerar que para fines comparativos estas cifras son sólo orientativas al no reflejar el valor adquisitivo de la moneda.

¹⁷⁹ Incluso, en el caso de los grupos de microcrédito autogestionario promovidos por la ACH, dichos montos suelen ser mayores. APADAR, por ejemplo, supera los \$5.000.

¹⁸⁰ Para dicho cálculo no se tuvieron en cuenta outliers de la cartera (los préstamos a los dos emprendimientos asociativos antes mencionados y a sectores que demandan mayores niveles de inversión).

Con respecto al mínimo prestado en el primer crédito, en ACH para el 2004 era de \$250, mientras que en Moreno, de \$50. A su vez, considerando la evolución del tamaño de los préstamos por instancia de renovación, se sostiene que a lo largo de los cuatro años de operación Moreno no ha cambiado de población objetivo (no se dispone de la información pertinente para el caso de ACH).

Parte de estas diferencias a nivel de la población objetivo, se reflejan en el discurso de los entrevistados, dado que en el caso de ACH se hace permanente referencia a “los microempresarios informales” y en Moreno a “los emprendedores”. En virtud de la polisemia de estos términos, en las entrevistas se intentó profundizar al respecto. Para el caso de ACH, se obtuvo que con la categoría de “microempresarios informales” se hace referencia a: *“los autoempleados precarios del sector informal de la economía. Por ejemplo, una costurera que toma el crédito, compra la tela, hace la ropa en un día, al otro día va a la feria, la vende y devuelve el crédito”*.

**Cuadro 13: Profundidad de alcance de los casos (monto medio prestado).
Período 2001-2004**

Monto medio prestado	BSM				ACH		
	2001	2002	2003	2004	2002	2003	2004
En \$ ¹	171,6	229,0	256,1	356,7	790,0	714,0	600,0
En US\$ ²	172,6	67,6	87,1	119,8	233,0	242,9	201,6

Nota 1: De aquí en más, todas las cifras presentadas en \$, se expresan en moneda argentina en términos corrientes.

Nota 2: Tipo de cambio del año 2001: 0,99; 2002: 3,39; 2003: 2,94; 2004: 2,98. Fuente: www.oanda.com, al 31-dic. de cada año.

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por los casos de estudio.

En el caso del BSM, se entiende por “emprendedor” a *“...las personas que están realizando una actividad por cuenta propia, lo que les genera un ingreso. El criterio es amplio ya que se tiene en cuenta no sólo al que produce sino también al que vende o hace un servicio ... Se trata de gente vulnerable por ingreso, por condiciones de precariedad o por nivel de pobreza. Aunque también se puede pensar en emprendedores que pueden acceder a Fomicro,¹⁸¹ no son esos en los que se piensa para el Banco Social”*.

¹⁸¹ Se trata de una línea de créditos para proyectos de mayor escala, otorgada por un banco público (Banco de la Nación Argentina) y a la que la entrevistada identificó con “la clase media” minutos después.

Teniendo en cuenta que los procesos de desarrollo desde lo local, necesitan involucrar a poblaciones heterogéneas y, desde el punto de vista del Municipio, diseñar políticas públicas a esos efectos, se indagó en mayor profundidad al respecto y se obtuvo que, si bien se reconoce la existencia de “otros sectores”, la política realizada hasta el momento es netamente focalizada. *“La idea del banco social es para los más pobres, aunque se puede pensar que ante las condiciones del sistema bancario argentino, también otros en mejores condiciones de vida tengan dificultades para acceder a los créditos y quizá no sea nuestro objetivo actual y queden excluidos de los dos lados ... acá porque tienen una buena casa o un buen ingreso pero tienen ideas y proyectos que podrían acompañar al desarrollo de Moreno y no llegan al sistema formal, entonces no se si no habría que pensar en este sector también ... esto una vez lo compartí en una reunión pero después no lo seguimos”.*

Otro criterio generalmente utilizado en el ámbito de las microfinanzas para discriminar la población objetivo es el relativo a la antigüedad de los prestatarios en el trabajo que realizan. Así, ACH sólo atiende a aquellas personas que tengan “proyectos en marcha”, mientras que Moreno sí admite “proyectos nuevos” aunque agrega requisitos a la cantidad de “en marcha” y “nuevos” en lo que hace a la conformación de los grupos solidarios.

Por otra parte, ninguna de las dos experiencias tiene foco en la mujer,¹⁸² los prestatarios son hombres y mujeres aproximadamente en la misma proporción, más propio de ACCION que del enfoque Grameen.

Con respecto a emprendedores asociativos y sociales (Levésque, 2002), estos últimos no son tenidos en cuenta y sobre los primeros, existen diferentes posturas. En el caso del BSM, se ha tomado cuenta de la existencia de proyectos de carácter asociativo. Sin embargo, debido a que el microcrédito condiciona a que los trabajadores sean individuales (principalmente por los bajos montos y las condiciones de las garantías), algunos testimonios han mencionado que se genera una ruptura ficticia de la asociación a fin de que sus miembros puedan constituirse en prestatarios. Esta situación da lugar a fenómenos igualmente perjudiciales, por un lado, la exclusión de los emprendimientos colectivos que lleva a una ruptura forzada al momento de recibir el microcrédito y, por otro, desde el punto de vista de la institución, que el sentido de la diversificación de riesgos planteado a partir de la metodología de gru-

¹⁸² Existe una excepción no a nivel de prestatarios sino de socias de un banco comunal. Es el caso de “Las Jefas” que, según comentaron sus integrantes se debió a que la ACH no permitía que fuera mixto y a que a ellas la idea de que fueran sólo mujeres las atraía.

pos solidarios conformados por miembros no familiares, perdería eficacia si esos miembros efectivamente trabajan en conjunto.¹⁸³ Uno de los entrevistados del BSM relató que puede identificar cinco experiencias colectivas forzosamente fracturadas al momento de aspirar al microcrédito. Si bien no se puede generalizar, cabe destacar que esas experiencias fueron identificadas en una entrevista por lo que, se presume, podrían ser muchas más. A su vez, existen dos emprendimientos asociativos financiados por el banco, que aunque no son significativos en cuanto a la participación en la cartera (ni en número ni en monto prestado), deben mencionarse dado que muestran la factibilidad de prestar a actores colectivos. Se trata de la Cooperativa Minguión y la comisión de la Feria Plaza Buján (con soporte del Estado Municipal y que forma parte de la vida cotidiana de los sectores populares y con la cual el IMDEL ha trabajado para la recuperación del espacio público para uso de todos). En ACH esta pluralidad no es reconocida y, muchas veces, es negada ya que se considera que los trabajadores realizan las actividades económicas de forma individual. Al respecto, en el marco de una crítica que uno de los directivos de ACH realizó durante una entrevista al Programa Nacional Manos a la Obra, se manifestaba que dicho programa *“arranca de entrada mal, es un programa que tiene un gran componente de microempresa pero eso que la gente tenga que juntarse para producir, que sea solidaria y comparta las máquinas que les dan, es una metodología que no tiene sentido, con por lo menos 20 años de retraso metodológico. No hay que obligar a que la gente se asocie... cuando nosotros empezamos a trabajar en esto hacíamos lo mismo pero se terminaban peleando todos y no se llegaba a ningún lado... Lo asociativo en todo caso será para reclamar por una ley para los microempresarios, por ejemplo, pero ¿dentro de la unidad económica? Eso es un invento de los analistas que ni siquiera aplicamos en nuestros propios trabajos...”*

Por último, los casos utilizan categorías distintas para hacer referencia a su población objetivo. Uno de los grupos de microcrédito autogestionario utiliza la categoría “usuarios” y el otro la de otro “beneficiarios”, mientras que ACH utiliza ambas, de forma alternativa. Llama la atención que, al contrario de lo que podría esperarse por las categorías de “microempresarios” que usa ACH y la de “emprendedores” que utiliza el BSM, la forma que tiene este último para referirse a su población objetivo sea “emprendedores” o “clientes”. Al consultar a las autoridades del caso sobre el uso de dicha categoría, respondieron que los que más la

¹⁸³ Este comentario es válido sólo para los casos en que los miembros de un emprendimiento colectivo constituyan un grupo solidario entre sí.

utilizan son los asesores de crédito, en virtud de que fueron capacitados en ámbitos con una perspectiva comercial marcada y que estaban tratando de cambiar esa práctica porque no refleja la realidad. El uso de categorías que abarcan campos heterogéneos y muchas veces contrapuestos como el de la política social (“beneficiarios”), junto con la práctica comercial (“clientes”), torna evidentes las tensiones del campo microfinanciero, incluso en casos como los analizados.

4.3.4 Posicionamiento

A continuación, se analiza la estrategia de intervención financiera y el resto de intervenciones realizadas, siempre y cuando involucren directamente a los prestatarios.¹⁸⁴

1. *Estrategia de intervención respecto a la oferta de servicios financieros.*

— Productos y servicios ofrecidos y técnicas crediticias utilizadas

En ambos casos el único servicio financiero ofrecido es el microcrédito para ser utilizado en actividades socioeconómicas generadoras de ingreso y, en ningún caso, para vivienda ni consumo.¹⁸⁵ Los destinos mayoritarios son la adquisición de mercaderías, en el caso de las actividades comerciales, y de materias primas, para los emprendimientos productivos y de servicios.

Ambos casos han adoptado las tecnologías crediticias reconocidas internacionalmente y las han *adaptado* a la realidad local, oponiéndose a la postura rígida del Grameen a partir del método de *réplicas*. Comenzaron con la oferta de microcrédito a través de grupos solidarios estilo ACCION la cual mantienen actualmente y luego incluyeron la tecnología de bancos comunales en ACH y la individual no convencional en el BSM y en los grupos de microcrédito autogestionario que promueve ACH.

En el BSM, diversos testimonios coinciden en que el primer servicio ofrecido transitó una etapa de experimentación durante los primeros

¹⁸⁴ En el caso de la ACH, se analiza prácticamente toda su estrategia de posicionamiento, no así en Moreno donde el abanico de actividades realizadas por el IDEB y el IMDEL es muy amplio y muchas no son analizadas en este trabajo debido a que en su implementación no se articulan directa o indirectamente con la oferta de microcrédito.

¹⁸⁵ APADAR y Las Jefas han realizado algunas excepciones en este sentido en casos de emergencia (generalmente se trata de medicamentos) o para la construcción de la vivienda. Ambos manifiestan no haber tenido problemas en cobrar dichos préstamos.

seis meses, en la que no se siguieron las recomendaciones de organizaciones que se dedicaban a esto con anterioridad. Una de las recomendaciones esenciales consistía en que los miembros de los grupos solidarios no debían ser familiares entre sí y esto no fue tenido en cuenta al inicio del BSM.¹⁸⁶ Otra de las recomendaciones se basaba en que el monto prestado en el primer crédito debía responder estrictamente a la capacidad de pago del potencial prestatario, relacionada con los flujos de fondos de sus emprendimientos, por más reducidos que estos fueran y, por último, que los prestatarios tuvieran antigüedad en la actividad. Ante la imposibilidad de recuperar numerosos créditos (que actualmente forman la mayor parte de los incobrables históricos), las autoridades comenzaron a implementar las recomendaciones recibidas. Las principales modificaciones se vinculan a la no admisión de familiares o miembros de la unidad doméstica como parte de un mismo grupo solidario, a la fijación de criterios standard sobre los montos de los créditos en función de la capacidad de pago del prestatario, y el requisito de que sólo un miembro de cada grupo solidario podía tener una antigüedad menor a los seis meses en la actividad que realizaba. Luego de tres años con esa política, a fines del 2004 el BSM diseñó nuevas líneas de microcrédito:

- una *línea cadena de valor* para fomentar sectores productivos considerados estratégicos, por parte de las autoridades del IMDEL, para el desarrollo local. Se orienta a generar formas de asociatividad que fortalezcan los vínculos entre emprendedores y que potencien las posibilidades de integración tanto vertical como horizontal; el principal medio utilizado hasta el momento ha sido la promoción de compras conjuntas para la reducción de costos.
- una *línea oportunidad de negocio* a través de la cual, por primera vez, el BSM comenzaría a utilizar la tecnología crediticia individual, para satisfacer la demanda de prestatarios que enfrentan condiciones internas y de mercado favorables y que pueden prescindir del grupo solidario.
- una *línea de microleasing* que consiste en otorgar a los prestatarios el derecho de uso y goce principalmente de herramientas de trabajo, mediante el pago de cuotas periódicas a lo largo de determinado plazo, vencido el cual el prestatario tiene la opción de comprar dichas herramientas, por el valor residual del monto total pactado.

¹⁸⁶ Más allá de la probada eficacia de esa recomendación en el movimiento microfinanciero, ella se basa en el supuesto de que todos los emprendimientos de la economía popular son individuales o familiares.

En el caso de ACH, los servicios son sólo para “proyectos en marcha”, a través de las dos líneas de crédito mencionadas anteriormente, las cuales se distinguen principalmente por las tecnologías crediticias utilizadas:

- el *Programa de microcrédito tradicional* que aplica la tecnología de grupos solidarios, con rasgos propios del enfoque ACCION, y que actualmente tiene una escala muy reducida.
- el *Programa de microcrédito autogestionario* en el cual ACH concentra su actividad, a partir del acompañamiento a los grupos consolidados y la conformación de nuevos grupos, y que se basa en la aplicación de una adaptación de la tecnología de banca comunal,¹⁸⁷ con las siguientes modificaciones (Solís, Carbonetto; 2005):
 - menor cantidad de miembros (de 10 a 20 microempresas);
 - ausencia de política de género siendo, en general, mitad hombres y mitad mujeres;
 - proceso de conformación más largo, de 4 a 5 meses: durante los primeros tres meses, se aplica la técnica de grupos solidarios a los potenciales miembros del grupo autogestionario y se van sentando las bases para que, a través de ese proceso, los prestatarios y la agencia promotora evalúen, en conjunto, las posibilidades de autogestionar). El tiempo restante es de capacitación del grupo según demandas puntuales, generalmente relacionadas con la gestión del fondo de crédito;
 - la agencia promotora acompaña el proceso de elaboración de los reglamentos de funcionamiento y la elección de autoridades y participa de las primeras evaluaciones de riesgo que el grupo autogestionario debe realizar; así como en lo que hace a la planificación financiera y algunos aspectos organizativos;
 - el grupo autogestionario otorga crédito tanto a sus miembros como a otros autoempleados no miembros (según los autores, esto rara vez ocurre en los bancos comunales);

¹⁸⁷ Antes de que el microcrédito fuera la estrategia principal de intervención, el objetivo principal de Cáritas Quilmes era la generación de microempresas creadoras de nuevos puestos de trabajo. A fines de 1995, luego de un proceso de reflexión en torno a la experiencia propia y de otras entidades, el equipo de trabajo modificó sus líneas de acción y comenzó a centrarse en la promoción con crédito y capacitación para las microempresas existentes, en general, con una antigüedad mayor a cinco meses. Luego se incorpora la tecnología de bancos comunales, a raíz de un viaje que realizara el equipo de trabajo de Cáritas Quilmes para conocer las experiencias de bancos comunales más reconocidos en Latinoamérica, en base a las cuales fue diseñado el Programa piloto EMCODEL en el que se adoptaron principalmente elementos del estilo FINCA. Finalmente, se desarrolló la metodología de microcrédito autogestionario en base a la experiencia de las EMCODEL.

- la agencia promotora incentiva el carácter autogestionario del grupo, distinguiendo dos etapas: en primer lugar “la relación financiera” a través de la cual la agencia promotora otorga al grupo autogestionario un préstamo que constituye el capital semilla, el cual devuelven junto con los intereses que son similares a los comerciales y, en segundo lugar, la agencia funciona como una entidad asesora y a veces como “banca de segundo piso”;
- la intención de la agencia promotora es que los grupos de microcrédito autogestionario se constituyan con la forma jurídica de asociaciones civiles y que cuenten con capital, experiencia de autogestión y un grupo cohesionado y maduro;
- ser cerrados: la rotación de miembros del grupo autogestionario se encuentra prohibida por estatuto (aunque se producen desgrahamamientos, como pudo advertirse en los grupos focales realizados, no se permite la ampliación del grupo con nuevos miembros, salvo que el “grupo fundador” desee cambiar el estatuto).

En ambos casos de estudio, salvo la ampliación de líneas de crédito, no es considerada la oferta de otro tipo de servicios financieros. Si bien al ser consultados sobre la captación de fondos del público, en ambos casos se comparte preocupación al respecto, este no se ha constituido en uno de los temas de la agenda actual, debido a las limitaciones legales existentes.

— Indicadores convencionales de performance económico-financiera

La evolución de los principales indicadores convencionales, desde el inicio de las operaciones de los casos de estudio hasta la actualidad (período 2001-2004), permite destacar los distintos aspectos relativos a su estrategia de intervención financiera.

— *Amplitud de alcance*¹⁸⁸

En lo que hace a las actividades relacionadas con la oferta de microcrédito, cabe afirmarse que se trata de dos instituciones pequeñas,¹⁸⁹

¹⁸⁸ Para el BSM, la información presentada no contiene la actividad realizada en convenio con CINS. Por su parte, la información de la ACH corresponde al “Programa de microcrédito tradicional”, sin tener en cuenta los grupos de microcrédito autogestionario.

¹⁸⁹ En Latinoamérica, la escala de operaciones es pequeña si la cartera de préstamos es igual o menor a U\$S 1,5 millones (MBB, 2001).

con volúmenes de carteras que muestran que, en términos cuantitativos, el aporte a procesos de desarrollo desde lo local es marginal (Cuadro 14). Sin duda, se trata de aportes de tipo cualitativo, lo cual se ve reforzado en virtud de lo que explicaba Singer (2005) acerca de que no se trata solamente de aumentar la oferta de microcrédito para promover procesos de desarrollo comunitario, sino de la forma y en el marco de qué acciones dicha oferta es realizada.

Cuadro 14: Amplitud de alcance de los casos. Acumulado a dic-2004

Cartera histórica	BSM	ACH
En n° de proyectos financiados	2.310	379
En n° de microcréditos otorgados	4.468	349
En \$	1.287.734	269.985

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por los casos de estudio.

La diferencia en el volumen entre ambos, incluso teniendo en cuenta los años de operación de ACH desde el trabajo realizado por Cáritas Quilmes, refleja el alcance que las intervenciones sociales adquieren al contar con participación estatal (Cuadros 15 y 16).¹⁹⁰

Cuadro 15: Amplitud de alcance del BSM. Período 2001-2004

Cartera activa	2001	2002	2003	2004
En n° de proyectos financiados	268	425	896	721
En n° de microcréditos otorgados	284	665	1.674	1.845
En \$	48.730	152.285	428.675	658.044

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por el caso de estudio.

Cuadro 16: Amplitud de alcance de la ACH. Período 2002-2004

Cartera activa	2002	2003	2004
En n° de proyectos financiados	99	125	155
En n° de microcréditos otorgados	85	116	148
En \$	80.235	90.500	99.250

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por el caso de estudio.

¹⁹⁰ Como puede comenzar a observarse, existen diferencias con respecto a la disponibilidad de información de ambos casos que se debe, principalmente, a la escala de una experiencia y otra (obsérvese que para el año 2004, el BSM tiene una cartera activa más de cuatro veces mayor a la cartera de ACH en términos de prestatarios y seis veces en términos monetarios) y a los recursos del BSM a partir de la infraestructura del IMDEL e IDEB.

Teniendo en cuenta la evolución de dicho alcance, los datos permiten observar diferencias respecto al ritmo de crecimiento. ACH muestra un crecimiento más lento y estable que el BSM. Un directivo de la experiencia manifestó que el objetivo de ACH no es aumentar su alcance sino que: *“... la idea es ser casos testigos para mostrar que es posible hacer lo que hacemos y que el Estado lo adopte como política pública y que organizaciones como nosotros y otras similares puedan participar del diseño de esas políticas...”* mientras que en el BSM, por ser parte de la política municipal, el aumento de alcance se vuelve central para la operatoria.

— Calidad de cartera

En cuanto a la calidad de cartera, del único dato que se dispone es el de la tasa de recupero histórica en términos monetarios. La misma, asciende a 94,3% para el caso del BSM, lo que constituye una cifra relativamente normal para las prácticas microfinancieras, aunque inusual para las expectativas que se tenía sobre el programa, exceptuando los promotores de la experiencia que confiaban en *“la capacidad que tenían y la respuesta de la gente de Moreno”*.

En ACH esa tasa fue de 89,5% para 2004 y en ella inciden los préstamos otorgados a las EMCODEL que aún no han sido devueltos. Sin embargo, los miembros de la asociación consideran que los mayores riesgos de los préstamos de montos mayores a los grupos de microcrédito autogestionario, se compensan en la medida que están cumpliendo con su misión. De lo contrario, sostienen, estarían configurando una especie de *“asistencialismo financiero”* con el programa de microcrédito tradicional.

Además de los tradicionales mecanismos de gestión de la proximidad que aseguran una alta cobrabilidad, principalmente a través de los asesores de crédito en el caso del BSM y de los promotores en ACH, ambos casos trabajan la cuestión de la devolución a partir de valores que trascienden lo individual. En este sentido, es común escuchar tanto en un caso como en el otro permanentemente expresiones del tipo *“... si no devolvés vos, pensá que afectás a todos porque alguien como vos mañana no va a tener el crédito”*; *“... entre todos tenemos que conservarlo porque nos beneficia a todos, no se puede no devolver, aunque lleve más tiempo, pero hace al bien común mantener el fondo y si empezamos a no devolver, entonces lo podemos perder”*.

— “(auto)Sustentabilidad”

La sustentabilidad a la que suele hacerse referencia en el ámbito microfinanciero, tiene en cuenta aspectos económico-financieros de la oferta,

esto es, la diferencia entre ingresos monetarios y costos monetarios incurridos en la práctica de ofrecer servicios microfinancieros, generalmente una IMF o un programa de microcrédito (allí donde se puedan separar las contabilidades de éste y el resto de las actividades realizadas por la institución analizada). Es decir, se trata de una sustentabilidad a nivel microeconómico (muchas veces denominada “autosustentabilidad”) donde se distinguen distintos niveles: la cobertura de costos a nivel operativo, tanto a nivel operativo como financiero y, una vez cubiertos los costos totales, muchas veces se propone la búsqueda de generación de excedentes.

Debido a que ninguno de los casos calcula su nivel de cobertura de costos, no puede realizarse un análisis de ingresos y costos. Uno de los problemas que se identificó son las dificultades para realizar la separación de contabilidades de actividades distintas, a lo que se agrega que no existen mecanismos de evaluación y control oficiales que permitan contar con dicha información. Basándonos en la información disponible (lo cobrado a los usuarios, la velocidad de rotación del capital, el nivel de recupero, la productividad de los asesores de crédito/promotores, entre otros), se estima que ambos casos estarían ubicados en un rango que va del 70% de cobertura de los costos totales a lo que se conoce como el “punto de equilibrio”, es decir, cubriendo la totalidad de sus costos.¹⁹¹ Estos estaría en línea con la evidencia internacional, al respecto Morduch (2000) señala que prácticamente la mayoría de las IMF y/o los programas de microfinanzas con objetivos sociales explícitos, funcionan con subsidios o donaciones¹⁹² y señala una encuesta realizada por el MBB donde se obtuvo que los programas que focalizan en “los más pobres”, generan ingresos que alcanzan a cubrir el 70% de los costos.

Los responsables de las experiencias consideran que no cobran un interés sino que se trata de “recupero de gastos administrativos”, en el BSM se hace mucho énfasis en dicho concepto y forma una parte fundamental del trabajo de comunicación que realizan los asesores con los prestatarios. Sin embargo, según lo recabado con informantes clave de otras entidades y de instituciones como el FONCAP, ACH se encuentra en un nivel similar a un promedio de toda la oferta de microcrédito de la región

¹⁹¹ Para el caso de los grupos autogestionarios de la ACH, se da que ambos cubren el 100% de sus costos aunque exista un fuerte componente de trabajo voluntario entre los miembros y los gastos de infraestructura no sean tenidos en cuenta en uno de los casos y parcialmente en el otro.

¹⁹² De hecho, cálculos económico-financieros han permitido modelizar tendencias esperables: las instituciones *más rentables* son las de mayor escala y con población objetivo diversificada, mientras que las que *más pérdida dan*, son las de menor escala y focalizadas en *los más pobres* (Ramírez, 2004).

y el BSM sería levemente inferior (Cuadro 17). A su vez, se trata de tasas positivas que superan ampliamente la inflación y que, según lo recabado en las entrevistas, se habrían mantenido medianamente constantes y aumentado levemente en función de la inflación, especialmente en el año 2001.

Cuadro 17: Tasa cobrada en concepto de “recupero de gastos administrativos” (en %). Año 2004

Variable	BSM	ACH
Tasa mensual	3,6	4,3
Tasa anual	43,2	51,6
Tasa de inflación anual (acum.)	6,1	

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por los casos de estudio e Indec (www.indec.mecon.ar).

Se trata de un nivel similar al internacional, en el que las presiones de la perspectiva más comercial se ven reflejadas. La estimación realizada por Gibbons y Meehan (2000) desde una perspectiva institucionalista sostiene que las tasas de interés anuales para cubrir los costos de la operación se ubican en un rango de 35% al 51%, dependiendo de las condiciones de la oferta y la calidad de la cartera y, según los autores, es posible cobrarlas porque los microempresarios pueden pagarlas ya que sus retornos superan el 100%. Ahora bien, si la lógica no es comercial, es decir, si el objetivo no es la maximización del spread, corresponde tener en cuenta *los costos* y no *el precio* del dinero los cuales no pueden ser analizados por no disponer de ellos como se comentaba anteriormente. Por otra parte, teniendo en cuenta los objetivos de los casos y la existencia de experiencias con objetivos similares que no cobran interés como se mostró en el punto anterior, hablaría de tensiones latentes en los casos que se disputan entre el enfoque de las finanzas del desarrollo con créditos subsidiados y el enfoque de las microfinanzas con fuertes presiones hacia su comercialización.

— Eficiencia de la operatoria

Los casos de estudio no realizan análisis para conocer la eficiencia de su operatoria. A modo ilustrativo, se tomó en cuenta la espera promedio desde la solicitud del crédito hasta la entrega del mismo y se obtuvo que los tiempos de espera son muy dispares. En la ACH informaron que al inicio de las operaciones la espera media era de *hasta quince días o inclusive un poco más, pero hoy es más o menos de siete*

días. En el BSM, el tiempo es mayor y depende en gran medida de cada asesor de crédito. *El mínimo son dos semanas y el máximo es de un mes*, variando a su vez en función de si se trata de un crédito nuevo o de una renovación.

Otro indicador que pudo obtenerse fue la cantidad de microcréditos otorgados por asesor de crédito/promotor (según las categorías utilizadas por el BSM y la ACH respectivamente). En el caso del BSM se dispone del dato desde el inicio de las operaciones: para los meses del 2001, en promedio se otorgaban 71 microcréditos por asesor, en el 2002: 111, en el 2003 eran 279 y para el 2004: 263, la evolución registra un alto crecimiento, excepto por el último año. La tendencia creciente fue atribuida a una mayor eficiencia debido a los esfuerzos de rutinización de los procedimientos, a la experiencia adquirida por los asesores y al relativo aumento de las renovaciones sobre los créditos nuevos, las que demandan menor dedicación aunque implican desviarse del objetivo de aumentar el alcance. En ACH para el año 2004 en promedio la cifra alcanza a 78 lo que podría llevar a sostener que un asesor del BSM es prácticamente 3,5 veces más productivo que uno de la ACH, aunque el dato de ACH se encuentra doblemente subestimado. Por un lado, porque sólo refleja a los prestatarios del Programa de Microcrédito Tradicional y, por otro, debido al acompañamiento que realizan los promotores de ACH de los grupos de microcrédito autogestionario que demanda mayor dedicación que los grupos solidarios ya que, entre otras cosas, los promotores fortalecen no sólo los emprendimientos individuales sino también el proceso de autogestión del fondo de crédito asociativo, cuestiones acerca de las dinámicas grupales, manejo del conflicto interno, etc.

— Composición de la cartera activa según las actividades financiadas

Las actividades financiadas generalmente no son tomadas en cuenta por los indicadores convencionales. Esto se debe principalmente a que dentro del movimiento microfinanciero no suelen fijarse sectores estratégicos a ser financiados. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo local, la composición de la cartera de las entidades oferentes de crédito en términos de las actividades financiadas resulta un factor clave debido a que no se trata sólo de reproducir las estructuras existentes (como puede ser el caso de las microfinanzas comerciales) sino de transformarlas. El desarrollo desde lo local busca fortalecer y crear ventajas competitivas a nivel local que, a través de su explotación, den lugar a la

creación de valor y, a través de prácticas participativas, a discutir la distribución del ingreso y la riqueza generada, buscando mejoras continuas de la población a partir de senderos de movilidad social ascendente. Se presentan las actividades financiadas por los casos, según las categorías que ellos mismos utilizan, las cuales fueron agrupadas en tres sectores. En ACH estas cifras no son monitoreadas habitualmente, mientras que resulta un insumo clave para el BSM (Cuadro 18).

En ambos casos se observa un fuerte predominio de las actividades que hacen a la compra y venta, más que a la producción de bienes o servicios.¹⁹³ A su vez, los dos grupos de microcrédito autogestionario, APADAR y Las Jefas, informaron estructuras de actividades financiadas similares a las expuestas. Todas coinciden con la experiencia internacional dado que la concentración en actividades comerciales es característica de las microfinanzas a nivel mundial. Sin duda, las modalidades de oferta de microcrédito, son un factor condicionante sino determinante de quienes se constituyen como prestatarios. En este sentido, Morduch (2000) en respuesta a un informe del CGAP que explica que “los pobres pueden pagar altas tasas de interés”, llama la atención sobre cuales son las características de “esos pobres” y observa que se trata de pequeños comerciantes que pueden devolver los préstamos y pagar tasas por encima del 50% anual. Además del alto interés, se agrega aquí que los plazos y el hecho de iniciar la devolución apenas otorgado el microcrédito, acota las posibilidades de inversión sesgando hacia actividades de corto plazo, con bajas barreras a la entrada y, generalmente, comerciales. Además teniendo en cuenta la evolución que experimenta la estructura de las actividades financiadas en el BSM, el “sector reventa” (como suele decirse en el ámbito local), adquiere mayor relevancia en detrimento del productivo y de los servicios.

Es preciso señalar que centrar una política de desarrollo local en actividades como éstas, se aleja de lo expresado en anteriormente al respecto de la construcción de ventajas competitivas para el territorio. Esta problemática no es un tema de agenda para la ACH aunque sí en el BSM donde luego de haber reflexionado al respecto, las autoridades municipales han diseñado una política. *“El año pasado nos empezamos a dar cuenta que mucho del financiamiento iba al sector de reventa, entonces nos planteábamos ¿dónde compra este sector? ¿Qué está comprando? y*

¹⁹³ Es preciso destacar que, como es esperable dada la modalidad del microcrédito, las participaciones de los sectores no sufren modificaciones sustanciales al ser expresadas en volumen o en términos monetarios.

**Cuadro 18: Composición de la cartera (en % de la cantidad de proyectos).
2001-2004 (BSM) y Año 2004 (ACH)**

BSM						ACH	
Actividad	2001	2002	2003	2004	Histórico	Actividad	2004
Comercio	59,9	59,3	68,3	77,6	70,24	Comercio	61,5
Reventa rubros varios - ambulante	16,2	18,5	29,7	38,5	30,79	Reventa de ropa	26,9
Reventa rubros varios - en local	17,6	25,5	28,0	21,2	24,16	Almacenes y kioscos	14,7
Venta de alimentos - en local	23,2	11,4	9,7	16,3	13,54	Carnicería, verdulería, pollería, frut.	7,7
Venta de alimentos - ambulante	2,8	3,9	0,8	1,6	1,75	Venta de bazar y otros	5,1
						Venta de plantas y herboristería	3,2
						Revendedores para kioscos	1,3
						Kiosco/locutorio	1,3
						Venta de CD's y cassettes	1,3
Producción	29,9	30,0	24,0	14,7	21,46	Producción	29,5
Producción de alimentos	11,3	14,2	12,5	5,5	9,81	Fabricación y venta de ropa y calzado	15,4
Producción textil y de calzados	4,6	7,4	5,3	4,2	5,11	Elaboración de comestibles	7,7
Artesanías y manualidades	3,2	2,9	2,8	3,2	3,01	Fabricación de art. de limpieza	2,6
Otras producciones	4,9	2,1	1,8	1,0	1,73	Panadería	1,9
Floricultura	1,8	3,0	0,5	0,1	0,81	Reciclado de plástico	1,3
Horticultura	3,5	0,0	0,2	0,3	0,43	Herrería	0,6
Cría de animales	0,7	0,0	0,6	0,2	0,36		
Cooperativa Minguillón	0,0	0,5	0,2	0,0	0,13		
Feria Plaza Buján	0,0	0,0	0,0	0,1	0,04		
Pros. relacionados con construcción	0,0	0,0	0,0	0,1	0,02		
Servicios	10,2	10,7	7,7	7,7	8,30	Servicios	9,0
Servicios a las personas	3,9	3,8	3,6	5,6	4,45	Remisería	7,7
Servicios al automotor	1,8	1,5	1,6	0,5	1,15	Gomería, batería, lubricentro	1,3
Otros servicios	1,8	2,0	1,1	0,7	1,08		
Servicios a los hogares	2,1	1,8	0,8	0,6	0,94		
Relacionados con la construcción	0,7	1,7	0,6	0,4	0,67		
Porcentaje Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Porcentaje Total	100,0
Base ¹	284	664	1.666	1.832	4.446	Base	155

Nota 1: Las pequeñas discrepancias con respecto a las cifras de alcance prestadas anteriormente, se deben a que la variable aquí analizada, no se identifica en todos los valores de las bases.

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por los casos de estudio.

nos pusimos a investigar. Encontramos que hay producción local que se vende en La Salada y revendedores locales que compran en La Salada, entonces se nos ocurrió empezar a trabajar haciendo una rueda de negocios de la economía social donde vamos a convocar a los productores y a todos los comerciantes, para vincularlos y ver qué hacen y cuán competitivos son”.

modo de cierre de este punto, se presenta una síntesis de la estrategia de los casos en lo que hace a la oferta de microcrédito (Cuadro 19):

Cuadro 19: Síntesis de la estrategia de la oferta financiera adoptada por los casos de estudio. Año 2004

Variable	BSM	ACH
Productos y servicios financieros		
Microcrédito	Sólo para fines productivos y/o comerciales	Sólo para fines productivos y/o comerciales
Otros (depósitos voluntarios/forzados, etc.)	NO	NO
Indicadores convencionales		
Monto promedio prestado (en \$)	356,7	600
Tecnología crediticia	– Grupos solidarios estilo ACCION – Diseño de tecnología individual	– Grupos solidarios estilo ACCION – Grupos autogestionarios (que usan sólo la tecnología individual)
Cartera activa (en N° de prestatarios)	721	155
Cartera activa (en \$)	658.044	99.250
Plazo promedio de los préstamos	3 meses	3 meses
Planes de pago	Semanales	Semanales
Solicitud de garantías reales (SI/NO)	NO	NO
Tasa de interés anual nominal (en %)	43,2	51,6
Préstamos progresivos	Un 30% más del préstamo anterior	Un monto mayor, no fijo
Productividad asesores (en N° de créditos)	263	78
Nivel de repago histórico en \$ (en %)	94,3	89,5
% de sustentabilidad financiera	nd, estimación: 70 - 100%	nd, estimación: 70 - 100%
Actividades financiadas (en %)		
Comercio	77,6	61,5
Producción	14,7	29,5
Servicios	7,7	9,0

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por los casos de estudio.

2. Más allá del microcrédito

En este punto se indaga sobre los elementos que “complementan” al microcrédito en los casos de estudio.

— Capacitación y formación

La mayoría de las acciones de capacitación y formación son cursos de corta duración, con una estrategia pedagógica práctico-vivencial, cuyo

contenido se vincula a la gestión económico-financiera de emprendimientos de pequeña escala. En dichos cursos se practican cálculos de costos y precios con mark-ups, estrategias básicas de marketing y comercialización, etc. En general, cabe apreciar la concentración en aspectos productivos y de gestión en los procesos de formación. Para el desarrollo desde lo local, resulta necesaria una mirada más integral, que abarque también aspectos sociopolíticos inherentes a los primeros.¹⁹⁴

En el BSM, algunos cursos han modificado parte de su contenido durante el año 2004. Las primeras sesiones se dedican a contextualizar a los asistentes en el marco de los procesos histórico-políticos, dando ideas elementales, por ejemplo, de la globalización y los efectos que ésta produjo en el distrito de Moreno. El objetivo, según manifestaron los docentes entrevistados, es promover la identidad local recurriendo a una contextualización histórica para incentivar el compromiso de los asistentes con el desarrollo del distrito.

Más que sobre la gestión de las actividades socioeconómicas realizadas por los prestatarios, en la ACH los procesos de capacitación y formación se centran en la gestión de los fondos de microcrédito tanto para los grupos de microcrédito autogestionario constituidos como para los grupos potenciales. Es mayor la dedicación horaria a la promoción de habilidades organizativas en éstos y a la gestión del fondo en los primeros, principalmente a través de cursos de administración de cartera en riesgo y análisis de riesgo crediticio.

Un aspecto central a tener en cuenta en materia de formación son los docentes. En los dos casos, los docentes suelen ser miembros de las instituciones y, en menor medida, personal externo contratado. Informantes de ambas experiencias hicieron referencia a la dificultad de encontrar *“docentes dispuestos a trabajar en los barrios”*. A ello se agrega como agravante que muchos docentes son universitarios con escasa experiencia, más bien tendientes a hacer un abordaje teórico de la problemática con adecuaciones del modelo pyme, alejado de la realidad de los emprendimientos mercantiles de los prestatarios. En el BSM la mitad de los asesores de crédito (quienes mantienen mayor contacto con los prestatarios) cuestionaron los cursos ofrecidos en estas condiciones dado que muchas veces pierden sentido y sugirieron que sería importante incorporar a veci-

¹⁹⁴ Si bien esta situación es generalizada, existen experiencias innovadoras que adoptan una visión más compleja en los procesos de formación. Junto con los aspectos de gestión (o similares), encaran otros aspectos como la formación ciudadana. Véase, por ejemplo, de Melo, J.J. (2003). “Banco Palmas. Una práctica de socioeconomía solidaria” [en línea] Agora XXI / Banco Palmas. Quito, Programa de Gestão Urbana - UN/HABITAT. *Serie Cadernos de Trabalho*, Caderno de Trabalho N°116. Disponible en: www.riless.org

nos dispuestos a transmitir sus conocimientos de una manera llana lo cual, a su vez, ayuda a crear puestos de trabajo en los barrios.

Estos procesos de capacitación y formación son financiados fundamentalmente por el Estado y donantes privados. En lo que hace a los primeros, se trata de capacitaciones y programas de asistencia que proceden del Estado nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y del gobierno provincial, especialmente vía el Ministerio de la Producción y Ministerio de Desarrollo Humano. En el caso del BSM se ofrecen a los prestatarios, así como a todos los emprendedores que formen parte de las bases de datos del IMDEL y el IDEB, las cuales son actualizadas periódicamente, en función de las distintas actividades que se realizan y de los interesados que se acerquen. En este sentido, se destaca el trabajo relativo al diseño e implementación de múltiples estrategias de convocatoria orientadas a las distintas poblaciones objetivo (cartas de invitación personales, llamadas telefónicas, volantes, publicación en los diarios, etc.) lo que logra dar un carácter universal que contrasta con el resto de la política netamente focalizada.

Por su parte, debido a su menor vinculación con el Estado y su alcance, la ACH tiene menores posibilidades de acceso a la oferta de capacitaciones o de fondos para asistencia técnica (o similares). Por lo que ha creado su propio Programa de Capacitación, a través del cual se realizan principalmente los cursos.

— Asistencia técnica, acompañamiento y espacios de encuentro

La oferta de microcrédito se estructura, en general, mediante la realización de reuniones semanales con los prestatarios. Ninguno de los casos realiza este tipo de reuniones, aunque al inicio el BSM las realizó, dejó de hacerlo por falta de recursos y, en especial, de tiempo según informa la asesora que formaba parte de esa etapa inicial y lo comentado por una de las autoridades. Por su parte, en ACH se considera que los efectos que genera el “proceso de empoderamiento (empowerment)” de la metodología del microcrédito autogestionario, son más importantes que cualquier otro tipo de reuniones, motivo por el que no las realizan y dedican sus esfuerzos a la promoción y fortalecimiento de los grupos de microcrédito autogestionario.

Entre las principales actividades realizadas en el caso del BSM se destaca, en primer lugar, la realización de encuentros entre emprendedores del distrito (prestatarios y no-prestatarios) junto con las autoridades municipales. En línea con la orientación estratégica que comenzaron a adoptar las intervenciones del BSM, a finales del año 2004 se realizó un

“encuentro de emprendedores” en tres localidades del partido y se planea continuar con estos encuentros en otras zonas. En virtud del dinamismo expresado en dichos encuentros, el IMDEL convocó a la participación de tres *jornadas sectoriales*: una del sector textil, otra del sector de elaboración artesanal y panaderías y, luego, del sector que fabrica artículos de cuero, marroquinería y calzado. El sector textil fue el que mayor voluntad de trabajo colectivo manifestó y luego de la constitución del “grupo asociativo textil”, comenzó a realizar diversas acciones junto con el acompañamiento del Estado Municipal y, en particular del BSM, debido a que fue uno de los primeros en utilizar las nuevas líneas de crédito.

Intervenciones a nivel sectorial, para ACH no constituyen un eje de su práctica, aunque durante el 2004 comenzaron a planificar un encuentro para promover vinculaciones comerciales entre los prestatarios.

Por otra parte, se observan intervenciones que vinculan al microcrédito con la comercialización. En el caso de Moreno, existe una política de “rueda de negocios de la economía social”, a la que se suma la vinculación con el área de ferias. Al respecto se manifestó *“es importante tener permanente comunicación con el sector de ferias, quienes nos comentan las necesidades que ven desde los sectores con los que están trabajando. Por ejemplo, la necesidad urgente de un feriante de tomar crédito un viernes para aprovechar la oportunidad de un evento del sábado y tener una línea de crédito que lo contemple, no se nos ocurrió a nosotros sino a la gente de ferias...”*

Para ACH la situación es distinta ya que se concentran en el microcrédito como instrumento de promoción y para generar empoderamiento entre los sectores populares según manifestó uno de los promotores del caso. De esta forma, al conocer la realidad de su población objetivo la cual, en gran medida, se abastece o comercializa en ferias de comercialización, promueven que los prestatarios constituyan grupos de compras conjuntas, aunque no se han detectado líneas específicas de intervención o articulación al respecto.

Finalmente existen dos líneas de intervención que pueden ser llevadas a cabo en Moreno debido a la injerencia del Estado Municipal en el caso. Se trata, por un lado, de la elaboración de una ordenanza municipal a través de la que los prestatarios se verían beneficiados que, según las autoridades del IMDEL, tiende a *“reconocer al sector de subsistencia como un sector de la economía local, lo exime de la habilitación y establece un permiso anual, crea un registro... todo pensándolo como gradualidad”*. Varios entrevistados manifestaron que se trata de dar visibilidad a un sector que es reprimido por las normas vigentes. Por otro lado, surge la vinculación con el Programa Nacional Manos a la Obra, al respec-

to del que diversas autoridades municipales manifestaron su interés en complementarlo con la política del BSM, ya que *“uno cubriría las necesidades de financiamiento de inversiones más importantes y el BSM para insumos y lo urgente”*. Sin embargo, no se han concretado acciones luego de haber recibido los primeros financiamientos del Programa Nacional ya que *“por ahora vino muy poco y este tipo de cosas requiere de mucho tiempo de brazos y cabezas que se dediquen a eso, con una perspectiva popular y no comercial, cosa que cuesta mucho...”*

Puede sostenerse que las acciones que implementan el IMDEL y el IDEB en aras de *complementar al banco*, son de diversa índole, adecuadas al contexto y muy dinámicas aunque, en su mayoría, de corte focalizado. A su vez, cabe destacarse que, en general, no se trata de intervenciones diseñadas especialmente para los prestatarios ni tampoco suelen tener una política de integración explícita sino que ésta se va dando más bien de manera informal, a partir de las consultas que los *clientes del banco* hacen a los asesores (según la categoría que éstos usan), de la difusión que realizan los promotores, el trabajo de las autoridades, entre otros. A fin de comprender estos mecanismos y la diversidad de actores involucrados al interior de la experiencia, más adelante se profundizará sobre la estrategia de proximidad que tiene el BSM.

Más allá de las limitaciones propias de los grupos de microcrédito autogestionario que ACH promueve los cuales, según uno de los promotores, *“están transitando pasos importantes en su proceso de empoderamiento”*, ambos asumen un enfoque minimalista, que se reduce a otorgar microcrédito sin transferir la metodología que ellos incorporaron a través del accionar de ACH y que actualmente practican y sin desarrollar acciones de formación o acompañamiento en general. Al explicar sus razones, los miembros de APADAR coincidieron en que: *“no lo hacemos porque no sabemos qué o cómo, todavía estamos aprendiendo y no tenemos relación con los políticos o las Universidades como para saber qué cosas hay... lo que sí hacemos es difundir lo que los muchachos de Horizonte nos pasan”*. Por otra parte, según la perspectiva de otro de los miembros, las mayores limitaciones radican en que *“...el microempresario es individualista, no le importa lo que uno tenga para decirle, va por la de él nomás, deja de lado las preocupaciones por el barrio... si uno va con un consejo, hasta es mal visto... tiene que ser de a poco, tirarle alguna sugerencia de lo que uno sabe por ser microempresario también, decirle mejor comprá así, así, fíjate tal proveedor, pero sólo si él se acerca, si no, te va a escuchar porque necesita que le des el crédito pero no te va a dar bolilla...”*

Teniendo en cuenta las distintas posibilidades de acción en virtud del marco institucional de cada caso, se sostiene aquí que, en general (excep-

to por el grupo asociativo textil de Moreno), en materia de asistencia técnica y acompañamiento de los prestatarios, predominan las acciones no sistemáticas, con un carácter más bien de tipo ad-hoc y dependiendo de la solicitud individual de cada prestatario, de oportunidades de financiamiento externo no continuas o aleatorias. Por otra parte, en ACH se confía en las capacidades de los microempresarios informales para la realización de sus *actividades de supervivencia*, con actividades de acompañamiento centradas en los grupos de microcrédito autogestionario.

Por último, resulta notoria la escasa construcción de sentido local. Moreno está comenzado a intervenir en este sentido a partir de un curso de diseño de indumentaria dictado por dos expertos locales que conocen la idiosincrasia del sector. La oferta de este curso surge de los encuentros de emprendedores y finalizado el curso, a raíz de la demanda de los asistentes, de las capacidades promovidas en éste principalmente a través de prácticas reflexivas sobre el trabajo y modos de vida,¹⁹⁵ las autoridades municipales decidieron transformarlo en un programa de control y mejora permanente de calidad principalmente al grupo asociativo textil.

— Otras actividades

Debe mencionarse que ambos casos de estudio participan de un espacio en construcción de entidades de microcrédito donde, además de conocerse, intercambiar información y standards de autorregulación, están iniciando una serie de actividades de carácter lobbysta a fin de institucionalizar el microcrédito como herramienta para lo que denominan “desarrollo productivo” y que sea reconocido y promovido por el Estado. Debido al estadio de desarrollo de las microfinanzas en el país, estas asociaciones además de su trabajo como operadores de microfinanzas y del desarrollo de otras actividades, realizan tareas propias de las redes de microfinanzas, las cuales si bien en el largo plazo son beneficiosas para todos los involucrados, en la etapa de constitución resultan muy demandantes de tiempo y recursos.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Uno de los resultados más importantes que muestran las evaluaciones del curso realizada por los asistentes, es que muchos sintieron haber sido tratados como “personas dignas”, la calidad del curso y el compromiso de los docentes. A su vez, los docentes sostuvieron que el mayor éxito del proceso fue que el valor agregado en términos de diseño comenzara a ser valorado e incluido en los presupuestos de los asistentes.

¹⁹⁶ Sobre este tema, véase: Gross, R. Brüntrup, M. (2003). “Microfinance Associations (MFA). Their Role in Developing the Microfinance Sector” ” [en línea] GTZ. Division 41, Economic Development and Employment Promotion. Disponible en: www.afmin-ci.org

A su vez, la ACH lleva adelante actividades vinculadas con la transferencia de la metodología de grupos de microcrédito autogestionario y formación sobre microcrédito en general, dirigida a técnicos de operadores de microcrédito y a organismos públicos. Actividades que, se presume, hacen al sostenimiento de ACH.

3. *“Evaluación de impacto” de los casos*

Luego de detalladas la estrategia de intervención de los casos, se considera oportuno analizar dos evaluaciones realizadas a los programas de microcrédito de los casos, tomadas de fuentes secundarias sobre las cuales es necesario precisar dos aspectos: en primer lugar, ambas toman como unidad de análisis a los prestatarios atendidos, con lo cual, al no atender a la escala meso o local/regional, sólo aportan elementos de uno de los niveles relevantes para el objeto de estudio del presente trabajo; en segundo lugar, se trata de “evaluaciones de impacto” que no atienden a las cuestiones de proceso. La del BSM se concentra en aspectos cualitativos, mientras que la de la ACH en aspectos cuantitativos.

— *Evaluación del Banco Social Moreno*

La evaluación del BSM fue realizada por un agente externo y consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas a 25 prestatarios (UNGS/Instituto del Conurbano, 2005). El estudio concluye que el BSM tiene un impacto positivo sobre los emprendimientos y la calidad de vida de los hogares de los prestatarios debido, fundamentalmente, a la posibilidad de cubrir una serie de necesidades muy elementales que antes del microcrédito no podían cubrir. Los siguientes han sido los principales motivos que reflejan los cambios producidos a partir de la obtención del microcrédito: permitir la compra de materias primas o mercadería a mejor precio debido a la posibilidad de comprar en mayor cantidad; diversificar los productos para la venta y motivar una mayor demanda (especialmente en los bienes de primera necesidad); generar más ingresos aunque a costa de mayor cantidad de horas trabajadas y menor tiempo libre. En general, el ingreso se destina, en primer lugar, al pago de las cuotas del microcrédito, luego a gastos básicos del hogar, tercero, a reposición de la mercadería, con escaso impacto en herramientas, maquinarias y mejoras en los puestos de producción, las cuales comienzan a manifestarse a partir de la tercera renovación. En línea con la evidencia internacional, no se hallaron aumentos en la cantidad de trabajadores demandados, más allá del aporte de algunas horas de trabajo según

la estacionalidad o acontecimientos particulares, las cuales se satisfacen con la ayuda de familiares y/o vecinos.

También se tomó nota de la percepción de los prestatarios sobre el microcrédito en general y el BSM en particular. Se obtuvo que la percepción de los prestatarios sobre los efectos del microcrédito es positiva, valoran el servicio ofrecido por el BSM así como el asesoramiento que este brinda tanto en materia de información, trato y contención ante dificultades que enfrentan los emprendimientos, aunque también surgió que la valoración depende, en gran medida, de quién sea el asesor de crédito. En cuanto a aspectos negativos, resalta la demora en la renovación y la molestia de tener que completar en cada renovación los mismos datos aunque no se hayan producido modificaciones en la actividad a financiar.

— Evaluación del Programa de microcrédito tradicional
(etapa Cáritas Quilmes)

Se dispone de un análisis sobre el total de la cartera realizado por la institución durante el período 1996-1998 (Carbonetto, Gioia, Solís; 2001). En base a herramientas de la microeconomía, utilizaron una tabla que denominan de “potencial dinámico”¹⁹⁷ (Cuadro 20) en la que combinan el tipo de reproducción del capital con el tipo de mercado en el que operan y así determinan el posicionamiento de los evaluados. Los autores consideran que las microempresas informales se encuentran en un posicionamiento grave en las situaciones A1, A2 y B1, en un posicionamiento neutro en B2, A3 y C1 y, por último, en un posicionamiento adecuado en C2, B3 y C3.

Cuadro 20: Tabla de “potencial dinámico”

Condiciones de mercado	Reproducción deficiente del capital (1)	Reproducción simple del capital (2)	Reproducción ampliada del capital (3)
Monopsonio (A)	A1	A2	A3
Competencia perfecta (B)	B1	B2	B3
Microoligopolio (C)	C1	C2	C3

Fuente: Carbonetto, Gioia, Solís (2001).

Se obtuvo que luego de más de un año en el programa, los mayores sucesos se dieron en la franja que en peores condiciones se encontraba,

¹⁹⁷ Instrumento utilizado para evaluar el sector informal urbano de Lima (Carbonetto, Gioia, Solís, 2001: 95).

la cual de un 41% de posicionamiento grave pasó a un 28%, aumentando la posición intermedia de un 37 a un 49% y un 1% de aumento para el posicionamiento adecuado (Cuadro 21).

Cuadro 21: Evaluación de impacto del Programa de microcrédito tradicional de ACH. Período 1996-1998

Período de análisis	Posicionamiento grave				Posicionamiento neutro				Posicionamiento adecuado				Total
	A1	A2	B1	SubT	B2	A3	C1	SubT	C2	B3	C3	SubT	
Al ingresar al programa	20	12	9	41	10	12	15	37	7	10	5	22	100
Luego de más de un año en el programa	15	8	5	28	14	15	20	49	7	9	7	23	100

Fuente: Carbonetto, Gioia, Solís (2001).

Sobre los resultados, uno de los directivos manifestó que: *“luego de un tiempo de usar la metodología tradicional [la tecnología de grupo solidario] vimos que la incidencia en las unidades económicas atendidas era escasa y que la modificación en los esquemas productivos era prácticamente imperceptible. Nos sorprendimos porque vimos que un porcentaje muy chiquito había pasado de reproducción simple a la reproducción ampliada”*. A raíz de esto, ellos diseñaron el Programa de microcrédito autogestionario, sobre el cual no se dispone de evaluaciones. De todas formas, desde la perspectiva del desarrollo local estas herramientas pierden fuerza dado que “el potencial dinámico” se refiere a cada microempresario y no a la escala local y a que el indicador de reproducción del capital no tiene en cuenta, por un lado, las teorías que distinguen la racionalidad capitalista de la de los sectores populares y, por otro, los estudios acerca del menor requerimiento de capital de estos últimos.¹⁹⁸

4.4 Gestión operativa

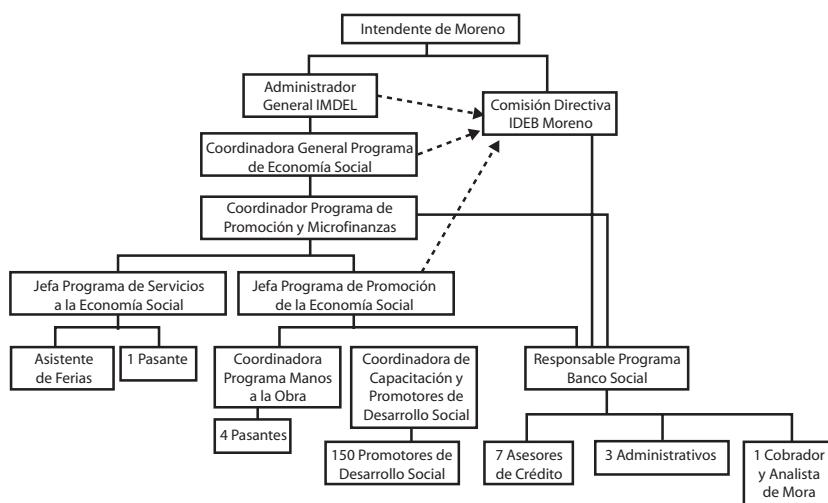
A continuación se analiza la gestión operativa de los casos a partir de su estructura organizacional, el proceso de toma de decisiones y el financiamiento de los mismos.

¹⁹⁸ Para más detalles, véase: Coraggio, J.L. (2004). “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social” en Danani, C. (comp.) (2004). *Política social y economía social. Debates fundamentales*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.

4.4.1 Estructura organizacional

Como se explicó anteriormente, el BSM opera a través de una modalidad de programa, inserto en la estructura organizacional del IDEB Moreno y en coordinación con el IMDEL al formar parte de un programa más amplio denominado “Promoción de la Economía Social” el cual depende del “Programa de Promoción y Microfinanzas”, en el ámbito de la Coordinación General del Programa de Economía Social. Debe tenerse en cuenta que el Intendente de Moreno es quien preside la Comisión Directiva del IDEB, de la que también forman parte la Coordinadora General del Programa de Economía Social y la Jefa del Programa de Promoción de la Economía Social. A continuación se ordena esta información a través del organigrama del BSM, elaborado en base a las vinculaciones detectadas a raíz del trabajo de observación participante (Figura 2).¹⁹⁹

Figura 2: Organigrama del BSM en las estructuras del IMDEL e IDEB



Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por el caso de estudio y la observación participante realizada.

Trabajan en el ámbito del BSM específicamente, son siete asesores de crédito, tres administrativos, un cobrador y un responsable. En virtud

¹⁹⁹ Sólo se consideran las áreas vinculadas con la oferta de microcrédito realizada por el BSM

de lo detectado, la relación laboral es permanente, excepto por el cobrador, el resto de las tareas son a tiempo completo y con un salario fijo (a pesar de lo difundido que se encuentran los mecanismos variables en el ámbito de las microfinanzas, la remuneración de los asesores y del cobrador no depende de la calidad de su cartera correspondiente, por considerarlo contrario a la filosofía del BSM), siendo algunos empleados municipales aunque la mayoría del IDEB. En cuanto a la tendencia mencionada por Barry (2005) al respecto de las ONG incorporando profesionales del mundo financiero, en este plantel sólo una asesora proviene de ese ámbito. Por otra parte, para las actividades relacionadas con el BSM no estrictamente financieras encaradas a nivel municipal (como las capacitaciones, la realización de encuentros, etc.), suelen basarse en contratos temporales.

En el caso de ACH se observa una estructura más simple (Figura 3), y los Programas de Microcrédito y Capacitación se encuentran íntimamente vinculados, siendo el docente un miembro estable de la asociación y con permanente contacto con los prestatarios. Si bien no se posee información sobre el carácter de la relación laboral, se apreció su estabilidad y que todos los puestos de trabajo de ACH son de tipo part-time.

Figura 3: Organigrama de la ACH



Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por el caso de estudio.

Respecto a la “gestión de la proximidad” según la categoría utilizada por Labie (1998), es necesario recalcar que la especificidad de los mecanismos innovadores de las microfinanzas consiste en que favorecen la descentralización y la proximidad entre prestamistas y prestatarios, tanto en términos geográficos como culturales en base a dos

mecanismos centrales: agencias instaladas en los barrios con concentración de microemprendimientos mercantiles y servicios a domicilio a través de la figura de asesores de crédito²⁰⁰, con los cuales los prestatarios pueden discutir e intercambiar información y opiniones dado que se consideran pares.

En el BSM el mecanismo central es el segundo, a través de la figura del asesor de crédito y las agencias territoriales son entidades representativas de los barrios con las que el BSM realiza convenios de colaboración y en la que en determinado día y horario los asesores se hacen presentes y difunden la política del BSM y una vez establecida la operatoria, llegan incluso a atender allí en todo lo que a las planillas de solicitudes de crédito y conformación de grupos respecta. El BSM posee una sola oficina ubicada en el edificio del IMDEL e IDEB Moreno, en el centro de la ciudad. A dicha oficina deben acudir los prestatarios una vez que su préstamo ha sido aprobado por el Comité de Crédito y que han sido notificados de la hora y el día en la que deben concurrir a firmar el convenio de mutuo entre los miembros del grupo solidario y retirar el cheque que luego cobran en el Banco Credicoop filial Moreno. Es en esa misma oficina donde se realizan los pagos de las cuotas de los microcréditos o, excepcionalmente a través del cobrador, teniendo los asesores prohibidas las gestiones relativas con el otorgamiento de los cheques y las devoluciones, realizadas por los administrativos y el responsable del BSM.

Los asesores de crédito concurren una vez por semana a las oficinas del BSM donde toman las solicitudes de crédito recepcionadas por la administración del BSM y presentan los proyectos a ser evaluados en el comité de crédito. El resto de los días trabajan “en terreno” según la categoría que suelen utilizar, sea en las agencias territoriales recién comentadas o con los aspirantes a microcrédito. Sus tareas consisten

²⁰⁰ La figura del asesor de crédito (o similares: “promotores”, “oficiales de crédito”, “agentes de crédito”, etc.) es tomada en cuenta de forma diversa según las corrientes microfinancieras dominantes. Para los minimalistas es un arreglo tecnológico que permite la penetración en la población objetivo y que, en algunos casos, ha comenzado a ser reemplazado o complementado por avances tecnológicos (Barry, 2005). Para la corriente welfarista tiene un papel central, principalmente a través de la tecnología de bancos comunales según el enfoque integrado que plantea Freedom From Hunger (www.freefromhunger.org). En este caso, los asesores realizan las actividades tradicionales, junto con las de educación básica de los clientes en el terreno de salud y formación empresarial de forma integrada, a fin de lograr que las mujeres alcancen un empoderment verdadero y, además, una reducción de los costos de transacción –estiman que la oferta integral de microcrédito con educación, a través de asesores capacitados para ambas actividades, es aproximadamente del 20%- (Dunford, Denman; 2001). Para la perspectiva del desarrollo desde lo local, enfoques como estos resultan ilustrativos aunque el contenido de la intervención sea diferente.

fundamentalmente en contactar a los aspirantes telefónicamente para acordar una cita con todos los miembros del grupo solidario, comunicar la política crediticia del BSM, confirmar que se respeten las reglas en lo que hace a la composición del mismo y que se comprenda correctamente lo que implica hacerse mutuamente responsables por las deudas contraídas a nivel grupal y prever los mecanismos a través de los cuales harían frente ante problemas puntuales. Una vez realizado lo anterior, colaboran con la confección de las planillas de solicitud que realizan los aspirantes los cuales suelen tener dificultades en lo que hace a los ingresos y costos de los emprendimientos mercantiles y los ingresos y gastos de las unidades domésticas relacionadas a ellos, dando lugar a un importante proceso de aprendizaje. A partir de allí, visitan los emprendimientos a fin de confirmar la información, principalmente en lo relativo a los flujos de fondos y las referencias barriales presentadas. Finalmente, presentan los proyectos ante el comité de crédito y, de ser aprobados, a continuación los aspirantes reciben el crédito. De ahí en más, los asesores trabajan en el monitoreo y seguimiento semanal de las devoluciones según la información que facilita la administración del BSM y ante irregularidades se contactan con los prestatarios a fin de evaluar la situación correspondiente y encarar acciones de forma inmediata. Hasta el momento, los principales mecanismos que aseguran el recupero de los créditos otorgados por el BSM se basa en un seguimiento semanal por parte de los asesores, en la presión entre los miembros de los grupos solidarios y, fundamentalmente según comentan las autoridades del caso, en el trabajo de comunicación realizado por los asesores y miembros del BSM en general, en cuanto a la importancia de conservar el fondo y que la no devolución implica que en el futuro los deudores no recibirán nuevos microcréditos y que, a su vez, vecinos en la misma situación de necesidad de crédito se verán perjudicados por el deterioro del fondo de microcrédito. El cumplimiento de la primera amenaza ha hecho creíble el mecanismo con lo cual el nivel de cobrabilidad se mantiene alto.

Por otra parte, como se observa en el organigrama presentado, el IMDEL posee un equipo de promotores de desarrollo local los cuales son beneficiarios del Plan Nacional Jefes y Jefas y que, como contraprestación, realizan actividades definidas dentro del Programa de Promoción de la Economía Social. Las tareas principales de los promotores radican en la difusión barrial de la existencia de programas públicos a nivel nacional, provincial y municipal, con lo que se avanza sobre el conocimiento de la población al respecto y sobre la complementariedad de los mismos. Por otra parte, según lo manifestado por las autoridades, los promotores permiten hacer más fluida la comunicación entre los vecinos y

el IMDEL y el acompañamiento de diversas actividades encaradas por dicha institución. Sin embargo, sólo la mitad de los asesores trabaja de forma coordinada con los promotores en lo que hace a la oferta de microcrédito. Según las autoridades municipales *“...el trabajo coordinado en terreno mostró muchos problemas en su momento entre asesores y promotores pero en algunas zonas se resolvió muy bien y trabajan coordinadamente y en otras por separado, donde los promotores prácticamente no se encuentran vinculados con el BSM... es uno de los temas en los que más tenemos que trabajar porque nos queda mucho por hacer para darle más sinergia a los programas...”*

Al contrario, en el caso de ACH las actividades de promotores y asesores de crédito se encuentran unificadas. La figura que prima en el sistema de distribución de microcrédito en este caso es la del promotor, que realiza un abordaje más integral del acompañamiento de los prestatarios a través del “trabajo social”, según informan en ACH y que, en uno de los promotores, pudo ser analizado al acompañar a un promotor en un día de trabajo. A su vez, ACH ha innovado en lo que hace al mecanismo de agencias territoriales planteando la existencia de centros de pagos descentralizados que son llevados a cabo por parte de un prestatario antiguo a quien se le ofrece dicho trabajo y que, de aceptar, recibe los pagos de las cuotas de los microcréditos en su lugar de trabajo, obteniendo una remuneración variable en función de la cantidad de microcréditos que operen en la zona. Según la Coordinadora de los Programas de Microcrédito esta política ha fortalecido el compromiso de muchos prestatarios, incentivando su participación en la asociación y, a su vez, ha significado la disminución de los costos de transacción al evitarse la intervención de un banco comercial. En lo que hace al resto de la gestión de la proximidad, es similar al caso del BSM, exceptuando el hecho de que el acompañamiento de los grupos autogestionarios por parte de los promotores demanda tareas más complejas que las de un asesor de crédito. Por último, también aquí resalta el trabajo de comunicación al respecto de mantener el fondo de crédito funcionando y, según informara la Coordinadora de los Programas de microcrédito, no sólo se materializa la amenaza de no renovación de créditos ni otorgamientos futuros a los deudores sino que efectivamente se ha producido que, ante la escasa escala del fondo de microcrédito del caso, al no producirse la devolución de más grupos de lo previsto, en varias oportunidades otorgamientos que debían realizarse a determinado horario, debieron esperar en el local de la asociación hasta que otros grupos devolvieran sus cuotas a fin de poder realizar el otorgamiento, lo cual se ha difundido entre los prestatarios.

4.4.2 Proceso de toma de decisiones

Se observa que el proceso de toma de decisiones es predominantemente centralizado y jerárquico en el caso del BSM, mientras que en ACH se asemeja a una democracia participativa, donde la mayor parte de sus miembros forman parte de la Comisión Directiva y entre los prestatarios se estimula la participación, aunque no al interior de la asociación sino de los grupos autogestionarios que ella promueve. El reconocimiento de la necesidad de un mayor protagonismo por parte de los prestatarios fue uno de los factores clave que llevaron a la realización del programa de microcrédito autogestionario dado que, según los responsables de ACH, la tecnología de grupos solidarios se aproxima a una especie de “asistencialismo financiero”.

En el caso del BSM las decisiones estratégicas son tomadas por las autoridades del IMDEL. Según una de ellas... *vamos decidiendo según lo que planteamos en las reuniones que hacemos* de las que, según se recabó “sale” la política del BSM. Al indagar sobre quiénes participan de las mismas, se obtuvo que se trata de “... *los que empezamos el programa*”²⁰¹ ...*el Administrador General del IMDEL, la Coordinadora General del Programa de Economía Social, el Coordinador del Programa de Promoción y Microfinanzas y la Jefa del Programa de Promoción de la Economía Social y articulados con Ferias y Empleo aunque no participen de las reuniones por el ritmo de trabajo que todos tenemos acá*”. Al consultar sobre el papel de los asesores y promotores en el diseño de la intervención, la autoridad comentó que sus opiniones son tomadas como insumos en estas reuniones y, sobre el papel de los prestatarios, se obtuvo que se trata de estrategias que no son participativas, sino consultivas. En los términos del actor: “*se da mas bien algo consultivo que participativo porque se toman en cuenta todas las opiniones pero lo terminamos decidiendo nosotros. Se lograría mayor participación con la descentralización o con otros tipos de mecanismos pero en realidad, más allá de que participan todos porque comentan y esos comentarios son tenidos en cuenta, después la decisión se termina tomando en una reunión entre nosotros*”. Por otra parte, resalta que los mecanismos de consulta al resto de los empleados y a los prestatarios, no están instituidos sino que se basan en mecanismos de comunicación informal.

En lo que hace específicamente a las decisiones sobre la aprobación del otorgamiento de los créditos, el procedimiento es similar en ambos

²⁰¹ La entrevistada utilizó los nombres personales, aquí reemplazados por los cargos que ocupan las personas mencionadas.

casos y se realiza a través de la figura del “comité de crédito” del que participan en el caso del BSM, los asesores de crédito, el responsable del BSM y, algunas veces, una autoridad del IMDEL que va rotando alternativamente.²⁰² A su vez, según los donantes privados de que se trate, suele ocurrir que un representante de los mismos forme parte del Comité. En el caso de ACH, se realizan entre los promotores y la Coordinadora de los Programas de microcrédito.

Ambos casos atienden las solicitudes de forma individual, en base a las planillas de solicitud y el trabajo realizado por los agentes de campo. Los criterios de evaluación de las solicitudes son muy similares en ambos casos. Hacen referencia a aspectos económicos-financieros de los emprendimientos mercantiles y las unidades domésticas que los componen, a fin de detectar la capacidad de pago de los demandantes de crédito a nivel individual y entre los miembros de los grupos solidarios. En ambos se casos se detectó que, más allá de las reglas en cuanto a la composición de los grupos y la antigüedad en la actividad, prácticamente no existen causas que lleven a la negación de los créditos salvo, claro está, la comprobada falsedad de los datos en las solicitudes presentadas. En general, ambos casos realizan un importante acompañamiento para ajustar el monto prestado a la capacidad de pago de los emprendimientos y al asesoramiento sobre las características socioeconómicas de con quiénes constituir grupos solidarios. En ambos casos se considera a cuántas cuerdas existen emprendimientos de similares características que podrían ser potenciales competidores y, por tanto, reducir las posibilidades de supervivencia del emprendimiento financiado. Se trata de una variable meso que se tiene en cuenta no para coordinar estrategias sino desde el punto de vista que impactarían a nivel individual.

Por último, se destaca que los procesos de generación y administración de la información interna son muy rudimentarios y, en ambos casos, centrados primordialmente en los datos personales de los financiados y las cuestiones que hacen al repago de los créditos otorgados, en base a lo cual realizan reportes de forma sistemática. En el caso del BSM la información se organiza en una base del “sistema access” y en ACH en un software especializado. Si bien las planillas de solicitud contienen información útil desde el punto de vista del desarrollo local, dicha información es archivada en papel y no monitoreada de forma sistemática.

²⁰² Cabe destacarse que, al contrario de difundidos prejuicios, al observar los comité de crédito del BSM no se detectó ningún caso en el que se incurriera en prácticas de tipo clientelares o consideraciones político-partidarias a la hora de otorgar los créditos.

Esto evidencia cómo se tensionan las prácticas dado que sistemas de información centrados en las variables de repago, condicionan la mirada más compleja e integral requerida por el desarrollo local.

4.4.3 *Financiamiento*

Aunque no se dispone de información sobre la estructura de financiamiento, se presume que los ingresos generados por los gastos administrativos cobrados a los prestatarios son un componente importante. A su vez, se detectaron dos mecanismos que caracterizan dicha estructura: hibridación y subsidios cruzados. En cuanto a la *hibridación*, se confirma la tendencia de una importante participación del Estado en el financiamiento de experiencias como las analizadas (Laville, 1994; Mendell, Levésque y Rouzier, 2005) y, a su vez, la diversificación de fuentes y modalidades ya que, junto al Estado se ubican donaciones privadas, recursos propios obtenidos a través de la venta de servicios en el caso de ACH y del cobro de los costos administrativos en ambos casos y, en el caso del BSM, la modalidad de créditos del FONCAP SA. En una medida mucho menor, ambos casos manifiestan recurrir o haber recurrido al voluntariado (trabajo no remunerado). Esta hibridación es propia no sólo de la estructura de financiamiento de los casos sino también de las fuentes a través de las que constituyeron los fondos de microcrédito. El Cuadro 22 presenta la información disponible del BSM, mientras que para el caso de ACH sabemos que los fondos que utilizan provienen exclusivamente de subsidios y donaciones. El donante Misereor tiene gran participación aunque también han recibido el mismo subsidio del Programa Banca Social que el BSM.

**Cuadro 22: Composición del “fondo de microcrédito” del BSM.
Acumulado a dic-2004**

Fuente	Monto (en \$)	Participación (en %)
Créditos: FONCAP SA	50.000	15,2
Subsidios	200.000	60,6
– Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	150.000	45,5
– Programa Banca Social del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires	50.000	15,2
Donaciones: Acción contra el Hambre	80.000	24,2
Total: 4 fuentes principales	330.000	100,0

Fuente: Elaborado en base a la presentación institucional realizada en la Jornada: “El financiamiento de la economía social: actores e instrumentos”. UNGS, Polvorines, 2005.

A su vez, ambos casos tienen una política (no necesariamente explícita) de *subsidios cruzados* especialmente en dos ámbitos: entre prestatarios antiguos y nuevos y entre las actividades “extra crédito” y “crédito”. Al respecto del primero, se observa que los porcentajes de gastos administrativos cobrados a los prestatarios son constantes a lo largo de los ciclos de microcrédito lo cual provee flujos de ingresos a las entidades oferentes aunque afecta a los prestatarios más antiguos (en los que las IMF incurren en menores gastos de monitoreo), con lo que se da una transferencia de ingreso entre prestatarios renovadores hacia prestatarios iniciales. Si bien esto es funcional desde el punto de vista de los ingresos de las entidades de microcrédito, desde la perspectiva del desarrollo desde lo local, es una política que amerita ser explicitada y definida en conjunto con todos los involucrados, buscando promover procesos reflexivos para promover involucramiento e innovación en las soluciones ya que, muchas veces, al no existir flexibilidad al respecto, pueden ser un desincentivo para los prestatarios con más cantidad de renovaciones. En cuanto al segundo, en ACH se manifiesta a través de los ingresos provenientes de las actividades de capacitación y de transferencia tecnológica que realiza a asociaciones y entidades públicas. Al respecto, uno de los informantes comentó: “...en realidad la gente sabe que nosotros no sacamos plata del fondo para mantener la estructura de la casa ni sueldos para nosotros, para eso la plata viene de otro lado...” Si bien este mecanismo no está institucionalmente establecido como estrategia en el BSM, se observa que a menudo sucede que “...cuando hay alguna emergencia como que tenemos un encuentro y la plata para eso se demoró un día, usamos la caja chica del banco y después la reponemos...”²⁰³

Además de los mecanismos recién mencionados, son recurrentes los problemas de financiamiento de las tareas de acompañamiento de los prestatarios en las asociaciones que encaran las microfinanzas como una herramienta para otros fines.²⁰⁴ Quizás debido a la menor diversidad de

²⁰³ Para algunos profesionales del BID “(...) el subsidio cruzado entre las actividades financieras y las sociales se convierte en una tentación, lo cual limita el potencial financiero de la institución” (Taborga y Lucano, 1998: 20). Desde el punto de vista del desarrollo local, el subsidio cruzado entre actividades financieras y de acompañamiento permite no obstaculizar el desarrollo de las segundas que, en casos como los analizados, forman parte de sus objetivos. Sin embargo, existe un potencial peligro que atenta contra la transparencia y el funcionamiento básico de la actividad financiera si dichas prácticas se desarrollan sin una política explícita y prescindiendo del debido registro y control cuando podría crearse una cierta funcionalidad y constituirse como una parte de la estrategia integral de los casos, acorde con sus objetivos.

²⁰⁴ Un estudio realizado por INAISE para la DG5 de la Comisión Europea, arrojó que uno de los principales problemas de las instituciones que realizan microcrédito como una

actividades de acompañamiento realizadas en ACH, este tema no surge tan recurrentemente como en el BSM donde todas las autoridades entrevistadas hicieron emerger la problemática con expresiones como “(...) *tenemos pocos recursos y los ponemos a operar directamente en los programas que hay. Habría que tener personal que se dedicara específicamente a capacitar en desarrollo local y no que sólo transmitan información sobre lo que hay a nivel de programas, sino conocimiento teórico y prácticas innovadoras*” o bien “(...) *trabajar integrados con el IMDEL responde a las necesidades que tenemos de hacer muchas cosas y que el banco sólo no puede porque no tiene los recursos para eso*”. Aunque, en este sentido, no debe olvidarse que en el BSM hay autoridades que perciben al tiempo antes que a los recursos financieros como la mayor limitante de la experiencia, principalmente por la calidad de los procesos a encarar los cuales no se resuelven sólo con fuentes de financiamiento para los costos de promoción y acompañamiento “... *los recursos los conseguimos, lo que nos falta es tiempo y que todos entiendan que es más difícil de lo que la mayoría cree, porque promover el desarrollo local no es promover el éxito de una o varias microempresas porque así sólo se salvan unos pocos y eso no es desarrollo local*”.

4.5 Posicionamiento y perspectiva de los casos

Finalmente, se considera la sustentabilidad de los casos y, con ella, el alcance para procesos de desarrollo desde lo local, analizando el posicionamiento a través de la integralidad, la articulación y los actores involucrados en las intervenciones que los mismos realizan, junto con elementos que sugieren las perspectivas de los casos.

herramienta de creación de empleo son los costos del acompañamiento, a lo que denominan “el talón de Aquiles” del microcrédito. En esta misma línea, un foro especializado de Chicago hace referencia a este tipo de actividades como demandantes de “subsidiios inteligentes” (Development Finance Forum, 2004). El informe muestra que los síntomas estructurales de esta debilidad son el bajo nivel de profesionalización de quienes realizan el acompañamiento (debido al hecho de que las instituciones no pueden pagar profesionales permanentes para ese tipo de actividades); el bajo nivel de promoción debido a lo costosa que resulta la información y a que debe ser sostenida por la estructura de los fondos de crédito y, por último, la escasa oferta de este tipo de servicios. El informe avanza sobre una serie de recomendaciones para encarar la problemática como la creación de fondos subsidiados a nivel regional y nacional para financiar estas actividades; el fomento de la profesionalización de quienes las llevan a cabo; la promoción de mecanismos de colaboración entre organizaciones especializadas así como con el empresariado local, etc. y, en especial, la combinación de todas ellas, lo que dependerá del entorno en el que se realicen (INAISE, 1997).

Una posible forma de analizar la *integralidad* de las intervenciones, es detectando las esferas socioeconómicas de intervención. Se observa que ambos casos se concentran en la esfera de la producción y que la reproducción aún no es contemplada, en especial, debido a la ausencia de políticas específicas para la promoción del consumo de la oferta local. Según la opinión de los entrevistados, en la ACH dicha promoción se vincula con el proceso de empoderamiento que se genera en los grupos de microcrédito autogestionario. Es decir, no se considera necesario encarar acciones específicas al respecto. Por su parte, las autoridades de Moreno lo vinculan con una política de comunicación junto a la mejora de calidad de lo producido localmente que forma parte del Plan de Gobierno de los próximos años.

En lo que hace a la *articulación* de las intervenciones realizadas por los casos, el BSM (entendido en el ámbito de su marco institucional) realiza un amplio rango de actividades, altamente articuladas desde la oferta aunque de forma escasa a nivel de los prestatarios ya que no necesariamente son los mismos prestatarios los que son sujeto de intervención en las distintas acciones que llevan a cabo. Al contrario, en la ACH se observa un rango de actividades acotado al microcrédito y a la capacitación acerca de la autogestión de fondos de microcrédito, las cuales se encuentran altamente articuladas, probablemente no sólo debido a que la intervención se realiza en una escala territorial más reducida sino especialmente a que los prestatarios asumen un papel más activo. Las características del trabajo de campo realizado en el caso del BSM permiten ilustrar estas deficiencias a nivel de articulación. A través de las percepciones de los asesores de crédito y de las autoridades al respecto de las prácticas de los primeros, se detecta que al interior de la organización operan diversos sentidos los cuales constituyen un problema a partir de que los asesores son el nexo entre los prestatarios y el “banco social”.

Por un lado, los directivos consideran que, en general, los asesores ponen demasiada atención a la gestión del microcrédito en sí y que suelen evadirse de otras intervenciones que realiza el Municipio que no sean el microcrédito, como pueden ser encuentros de emprendedores o cursos de capacitación diversos. Al respecto, una de las autoridades municipales indicó que *“cuesta mucho, y eso tiene que ver con las prácticas que desde la escuela primaria nos llevan a encasillarnos y no ver las cosas enmarcadas”*. Respecto a esta óptica, destacaron el esfuerzo de contextualización que la institución busca realizar y que incluso *“tenemos que decodificar las capacitaciones sobre microfinanzas debido a que promueven la fragmentación. Por ejemplo, cuando sale el Manos, nos costaba*

mucho que los asesores también lo ofrecieran, ellos ofrecían para lo que habían sido capacitados: el microcrédito... La idea fuerza que se nos ocurrió para que lo adoptaran fue la de que iba a servir para el fortalecimiento de sus propios clientes, si tu cliente está fortalecido con activo fijo y puede encarar mejor su negocio, vas a tener mayor cobrabilidad". Se sostiene aquí que este mismo argumento puede, a su vez, promover una visión e intervención fragmentada.

Por otro, las diversas opiniones de los asesores llevan a pensar que la motivación y el carácter integral de la intervención, dependan de cada asesor. Consultados sobre la relación entre su trabajo habitual y las tareas que realizaron en el ámbito de los encuentros de emprendedores en tres localidades de Moreno (actividad no habitual en la que se encontraban involucrados al momento de la realización del trabajo de campo), se encontró que de los siete asesores de crédito, tres de ellos consideran que este tipo de intervenciones no forman parte de su trabajo sino que constituyen "trabajo extra", otros tres perciben que intervenciones como esos encuentros son inherentes a su trabajo y uno de los asesores no tenía opinión formada al respecto ya que *"depende de si a los emprendedores les sirve o no, pasó muy poco tiempo como para decirte qué me parece"*. Dentro del primer grupo de asesores, se expresa que *"la función del asesor es hacer comentarios y pasar información, pero no estar ahí todo el tiempo escuchando cosas que no son para nosotros y, encima, cubrir los costos de repartir las invitaciones"*; *"tuve que invitar a gente que no eran mis emprendedores ... le quité tiempo a mi trabajo y después para no atrasarme tuve que trabajar el domingo"*; *"esas cosas no son parte del trabajo de asesor, ... fuimos ahí y no se escuchaba nada, me pareció todo muy técnico y por eso la gente se aburría"*; o bien que *"se previó muy poco tiempo para que la gente hable y la gente es muy piola, tiene muchas ideas pero no tuvo tiempo de hablar. Yo digo que es mejor si son grupos más reducidos, con temas más específicos, con más tiempo para que se expresen y que no sea una sola vez sino que se repita cada tanto"*. Por otro lado, dentro del grupo que se opone a la idea de "encuentros de emprendedores como trabajo extra" sostienen que *"es parte del trabajo porque sos la que conoce los emprendimientos, te relacionás con todos, sabes las necesidades por rubro, podés atenderlos mejor y así ser más útil"*; *"inconscientemente hacemos ese trabajo todo el tiempo ... quizá no sea lo específico nuestro sino para gente más capacitada pero como somos el puente, entre el territorio y los que más saben, entonces tenemos que estar ahí"*. Otro asesor se visualiza como *"la base de datos del terreno ... la gente nos conoce a nosotros y es importantísimo que sea uno el que lo invite y acompañe al encuentro ... con ese tipo de cosas es que estamos haciéndole un bien a la gente ..."*

Las percepciones de los asesores y las autoridades, junto con las prácticas observadas, permiten advertir tensiones latentes. Entre ellas, el relativo papel pasivo que se espera de “la gente” y que “la gente” no tiene; la escasa continuidad de intervenciones como los encuentros de emprendedores junto con el hecho de que la oferta de microcrédito es de las pocas que se mantienen en el tiempo; las pautas de “intervención integral” junto con mecanismos minimalistas de evaluación de los asesores de crédito,²⁰⁵ una falta de garantía de cobertura de los costos del “trabajo extra”, la escasa o deficiente articulación con actores territoriales (incluso con los promotores de desarrollo local del IMDEL), o bien la no reasignación de prioridades ante la emergencia de nuevas actividades. Esas tensiones entendidas en el marco de las urgencias condicionadas por el alto nivel de pobreza y algunas autoridades públicas que fueron complejizando su enfoque a lo largo de los años (complejización no necesariamente incorporada en la institución), aumentan la distancia entre los discursos y las prácticas.

Otro aspecto de importancia es *el tipo de actores involucrados en las prácticas* y, en particular, lo que denominan como su “población objetivo”, lo que también nos permite analizar elementos de la perspectiva de los casos. Ambas instituciones muestran tener un importante carácter cerrado al interior y focalizado en los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Si bien el microcrédito condiciona esta tendencia, los procesos de desarrollo local requieren del involucramiento de distintos sectores sociales, no dejando librado al azar y al mercado, la generación de articulación entre actores con diferente capital económico, social, simbólico, etc. necesaria para la sustentabilidad del proceso de desarrollo local. No obstante el reconocimiento, por ejemplo, por parte de las autoridades del BSM de “los sectores medios” como agentes importantes para el desarrollo del distrito y que los asesores se vean como un vínculo entre “los que más saben” y el territorio, o de la permanente referencia a la necesidad de articular los microempresarios informales, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la ACH, no se han observado estrategias en ese sentido. Cabe mencionar a su vez que, debido a la escasa articulación con actores locales consolidados en cuanto al diseño y la

²⁰⁵ Por “mecanismos minimalistas de evaluación” hacemos referencia a las evaluaciones que se basan exclusivamente en la cantidad de créditos otorgados por los asesores (generalmente diferenciando entre nuevos y renovaciones) y en la calidad de su cartera. En lugar de acotar la fragmentación de las intervenciones, este tipo de evaluaciones la fomentan. Evaluaciones que promuevan intervenciones integrales deberían considerar, junto con esos dos factores, por ejemplo, indicadores relacionados con el trabajo que los asesores realizan en materia de construcción de redes y/o vinculación productiva desde lo local.

implementación de la estrategia de intervención, en el BSM se observa un sesgo hacia un protagonismo del Estado Municipal.

En este marco, se observa que más que promover procesos de desarrollo desde lo local, el microcrédito se circunscribe a la gestión de la emergencia de gran parte de la población condenada a la supervivencia. Al respecto, se pueden mencionar expresiones de los entrevistados de ambas instituciones al considerar por ejemplo que *“es como para que no se caigan ... si no fuera por el microcrédito, todos los comercios del barrio ya no estarían”*; *“nos planteamos si lo que estamos haciendo no es para mantenerlos siempre pobres ... para que no dejen de serlo”*; *“no queremos que sea de supervivencia, los asesores dicen que la gente va mejorando, a paso de hormiga, pero mejorando al fin”*; *“les sirve para estar menos tirante, más holgados o más tranquilos, porque saben que el crédito lo tienen y pueden ir cubriendo lo más urgente”* Una perspectiva opuesta se vincula a una estrategia de cambio de las condiciones estructurales de la economía local, que no condene a los prestatarios a realizar siempre las mismas actividades, generalmente de bajo valor agregado, bajas barreras a la entrada y mercados estrechos. Requiere de esfuerzos de acompañamiento individual y colectivo que lleven a la incorporación de tecnología para mejorar la calidad de los productos y servicios realizados y las condiciones de vida; de investigaciones de marketing sobre las ventajas competitivas que ofrece el territorio, de articulación de todos los recursos existentes; de la generación de procesos que permitan la acumulación y una mejor distribución de la riqueza, en síntesis, requiere de una estrategia que no puede quedar en manos del mercado. Para tener en cuenta los rasgos de esta necesaria articulación entre emergencia y estrategia en los casos, consideramos las perspectivas o, en términos de Malo (2004), *el proyecto de sociedad* que presentan.

En ambos casos existe una visión dinámica de la sociedad que en Moreno es compleja al tener en cuenta aspectos económicos, políticos y sociales al mismo tiempo y de proceso, mientras que en ACH es más abrupta y secuencial. Eso se expresa, por ejemplo, en afirmaciones por parte de las autoridades de Moreno que destacan *“es un proceso en el que nadie sabe ni tiene lo mismo que el otro y eso sirve en distintos momentos y lugares...”* o bien que *“siempre pasa que unos son locomotora y otros van atrás, si se trabaja el sector en conjunto, aquellos con más desarrollo podrán hacer punta en algunos trabajos y los que recién empiezan, con lo que puedan, empujados por los otros”*. Algunos responsables del BSM expresan la necesidad de poner menor atención a la integración de los emprendedores atendidos por el BSM al mercado actualmente existente y un mayor énfasis en una lucha cultural, considerada necesaria para

cambiar los valores y prácticas individualistas que se han ido incorporado en los miembros de la sociedad *“el principal problema de Moreno es la cultura neoliberal que hay que romper, es una ideología que incluso está en nuestro lenguaje. Se suele decir que es un problema de recursos, pero no es así, los fondos los conseguimos... será un tema de tiempo para ir aprendiendo cómo hacer mejor las cosas”*. Varios informantes sostuvieron que en esa tarea, la voluntad política es determinante aunque no se focaliza en el contenido democrático de las intervenciones a raíz de la política municipal, la cual sólo propicia el protagonismo de los sectores populares en carácter de consulta.

En ACH la categoría que puede ser interpretada como reflejo de su perspectiva estratégica es la de “desarrollo de los microempresarios”, los cuales “saltan a la economía moderna” a través de políticas de promoción adecuadas. Aunque se reconoce que la condición de “microempresario” resulta de una opción forzada de trabajadores ante el desempleo reinante, no se observan comportamientos diferenciados entre “la microempresa informal” y “la empresa moderna de la economía formal” a nivel de lógica sustantiva. Las diferencias remiten a la escala, la cantidad de capital y la formalidad, como si una y otra persiguieran la maximización de la ganancia aunque en distintas escalas. Se plantea a la “empresa moderna” como la única forma posible, e incluso deseable, para organizar el proceso productivo y se aboga por la transición de la informalidad al trabajo formal a través del microcrédito y el empoderamiento generado luego de la capacitación y autogestión de fondos de microcrédito. Al respecto, se señala que *“no van a hacer el salto si no se les da un crédito en serio, con devolución del capital en plazos más largos, con créditos más grandes y otro tipo de amortización... Viendo su potencial dinámico²⁰⁶, hay que hacerlos saltar hacia la economía moderna que es, en teoría, donde se le debería mejorar la condición de vida de los tipos al estar posicionados mejor por el mejor nivel de reproducción del capital”*.²⁰⁷

Si bien desde el IMDEL e IDEB, no se promueve activamente la vinculación entre los prestatarios y actores de la economía social más consolidados de forma sistemática, estos últimos son reconocidos, es decir, sostienen una visión amplia sobre las posibles formas de organizar los procesos productivos. En ACH no se reconoce el carácter asociativo de

²⁰⁶ Recuérdese la “Tabla de potencial dinámico” en la que las autoridades de ACH expresan gran parte de su perspectiva.

²⁰⁷ En el BSM el binomio “informalidad/formalidad” no es considerado pertinente ya que no les resulta útil para la formulación de políticas, dada la diversidad de actividades que realizan los emprendedores, y que la ilegalidad junto a la informalidad oscurece aún más esa categoría.

muchos emprendimientos de la economía popular; a su vez la forma jurídica que promueven es la de las asociaciones civiles, mientras que descreen de modalidades más informales de trabajo asociado, de las cooperativas y las mutuales. Lo asociativo es más bien relativo a “lo político”, aunque cuando lo desarrollan también hacen referencia a “aspectos económicos”, y, en definitiva, confían en los mecanismos de regulación a través del mercado, como se observa en lo que manifiesta uno de los directivos: *“estoy pensando el asociativismo no dentro de la unidad económica sino para afuera. Si los excluidos tienen una estrategia que les resuelve el problema, que ellos mismos inventaron, entonces no hay que obligarlos a juntarse, sí que compren en conjunto, que armen ferias ... pero no esto de producir juntos. La gente de APADAR, por ejemplo, tiene personería, interactúan con otros y les va bárbaro, eso es lo que queremos: fortalecerlos por el lado económico que los haga correr en su potencial dinámico, a las que están mejor hacerlas saltar hacia la economía moderna y por otro lado generarles el escenario para que puedan crecer políticamente...”* A su vez, realizan un abordaje secuencial de la realidad social (en primer lugar “lo económico”, aunque disociado de “lo político”, que “viene luego”). Esto incluso ha llegado a plasmarse en los estatutos de los grupos de microcrédito autogestionario que promueve ACH. El grupo Las Jefas, tiene como objetivo: “otorgar créditos a microempresarios; otorgar créditos a personas con garantía real y brindar un servicio social a la comunidad *mientras el estado económico del banquito lo permita*”. Consultadas sobre las acciones en relación a este último objetivo, las socias comentaron que no han tenido excedentes como para encarlarlas y que, cuando los tuvieron, realizaron una función de cine en el barrio para festejar un día del niño. Por su parte, APADAR se propone: “colaborar con el barrio para mejorar la calida de vida de sus miembros con la comunidad en general y las instituciones barriales; desarrollar un ambiente de cordialidad y solidaridad entre sus asociados y propender al mejoramiento intelectual y cultural de los mismos”. Como se observa, se incorpora la dimensión meso en los objetivos, a partir de categorías como el barrio y la comunidad. Sin embargo, en virtud de las entrevistas se detectó que la única actividad sistemática que realizaba la asociación era otorgar microcrédito. A su vez, en un trabajo sobre las EMCODEL (González, 2002), se menciona que el grupo asociado informalmente, que luego se convertiría en APADAR, se proponía: “otorgar créditos a microempresas; contratar una cobertura médica; ayudar a organizaciones barriales comunitarias”. Al consultar a los asociados de APADAR sobre esta evolución de los objetivos, comentaron que: *“al principio no teníamos mucha idea, queríamos hacer sobre todo lo de la salud*

porque el microempresario no está cubierto para nada... pero después, con la ayuda de los muchachos de Horizonte, fuimos viendo que lo que teníamos que hacer era dar microcrédito lo mejor posible, que éramos muy chicos, teníamos poco excedente y no nos daba para tanto. Ahora que ya somos asociación, podemos pensar qué otras cosas hacer, volver a pensar lo de la salud o bibliotecas populares para el barrio, ya vamos a ver..." Como se observa, la perspectiva de ACH plasmada en sus estrategias y la de los grupos que promueve, llevan a relegar lo barrial y comunitario a relacionarlo con cuestiones más propias de la beneficencia.

A su vez, entre los funcionarios municipales que participan de la experiencia del BSM, se observa una gran flexibilidad y apertura a nuevos enfoques sobre los que se diseñan las intervenciones que se experimentan a diario, con discursos y prácticas que reflejarían características propias de una transición; mientras que en la ACH se observa una apertura mucho menor a las corrientes del desarrollo local y una reafirmación del enfoque basado en la categoría del sector informal urbano (SIU), principalmente a partir de los primeros aportes de la OIT.

En definitiva, al analizar *el posicionamiento y la perspectiva de los casos a fin de conocer su sustentabilidad*, es necesario afirmar que los programas de microcrédito analizados operan relativamente aislados de la dinámica territorial y de los actores locales y con una institucionalidad frágil, lo cual atenta contra su sustentabilidad según como se la entiende en este trabajo. La modalidad de "programas de microcrédito" hace que, en muchos casos, la continuidad esté a merced de la decisión de los responsables lo cual, más allá del compromiso y la honestidad personal de los mismos, cercena las posibilidades de permanencia de las experiencias, a pesar del alto valor de uso de dicho servicio. En este sentido, a pesar de que la perspectiva del BSM sea más auspiciosa desde el punto de vista del desarrollo local que la de ACH, la política de este último a través de la conformación de asociaciones más democráticas y con mayores posibilidades de enraizarse en la comunidad, estaría creando condiciones para un mayor grado de sustentabilidad.

Conclusiones

En este trabajo se identificó que los factores estructurantes de las prácticas microfinancieras constituyen las principales limitaciones de las microfinanzas en términos de su potencial para promover procesos de desarrollo *desde lo local*. Los enfoques predominantes del movimiento microfinanciero, minimalistas y welfaristas, reconocen como objetivo

último el aumento de la profundización financiera, esto es, el aumento al acceso de los servicios financieros. La principal causa para que no vean necesario encarar acciones para lograr el “desarrollo” es que confían en que *el mercado* realiza ese tipo de tareas. A su vez, cuando promueven acciones más activas, lo hacen para el “alivio de la pobreza”, tomando “la pobreza” y “los pobres” como un hecho natural y, por tanto, trabajando a nivel de las consecuencias y no de sus causas.

Luego de considerar las microfinanzas estratégicamente imbricadas en los procesos de financierización y desintermediación financiera a nivel global, se indicó la tendencia que convierte a las “finanzas del desarrollo” en microfinanzas y las presiones por mercantilizar las prácticas y convertir a las microfinanzas en un fin en sí mismo. Al profundizarse esta tendencia que considera a la comunidad sólo como una fuente de presión social y garantía de devolución de los préstamos, se reduce el potencial que las microfinanzas tienen para promover procesos de desarrollo desde lo local y, así, generar otro tipo de desarrollo. Esto sucede debido a que concebir y practicar las microfinanzas como una actividad lucrativa o tendiente a serlo, lleva a que su racionalidad sea la de la maximización de las ganancias. El desarrollo territorial y el bienestar de la población pasan a un segundo plano o bien, quedan relegados a consideraciones propias de la voluntad de los responsables, dueños o accionistas de las organizaciones que ofrecen servicios microfinancieros, en lugar de ser objeto propio de la actividad microfinanciera en sí, como es más probable que suceda en asociaciones basadas en sus miembros.

Del análisis de las microfinanzas realizado en este trabajo, se desprenden al menos tres importantes enseñanzas para la perspectiva de los procesos de desarrollo desde lo local. Se destaca, en primer lugar, el aprendizaje sobre el campo de las finanzas del desarrollo en lo que hace a su falta de viabilidad por la no devolución de los préstamos y el reconocimiento de las técnicas desarrolladas por el movimiento microfinanciero para hacer frente a dicha problemática las cuales, a su vez, plantean el desafío de ser resignificadas a beneficio de toda la comunidad, principalmente en lo que hace a las posibles consecuencias de la transferencia de riesgos del prestamista al prestatario (mecanismo de “grupo solidario”) que erige un sistema de vigilancia y control entre los vecinos, previamente inexistente. En segundo lugar, el reconocimiento de la existencia actores económicos marginados del sistema financiero formal los cuales, ante nuevas posibilidades de acceso a los servicios financieros, amplían sus posibilidades de desarrollo aunque, claro está, sujetos a las desfavorables condiciones de acceso a esos servicios (altos costos en tiempo y dinero que las microfinanzas significan para los usuarios) y a que

se trate de actores económicos “micro”. En tercer lugar, ha podido mostrarse que las microfinanzas como estrategia aislada pierden toda eficacia. Las evaluaciones provenientes del enfoque que analiza las microfinanzas como una herramienta para el empowerment de la mujer, muestran que ese objetivo requiere de acciones específicas y que no se logra *automáticamente* a partir de la oferta de servicios microfinancieros (Mayoux, 2001).

Las “finanzas solidarias”, aún en status de conformación, fueron tomadas como base para la presentación del análisis de los casos, por su amplia visión en cuanto a instrumentos y modalidades financieras, porque consideran el territorio y, en particular, porque se alejan de la miniaturización de la economía popular.

Al evaluar el análisis de los casos en el Conurbano Bonaerense, puede observarse la limitación proveniente de la ausencia de estadísticas oficiales y la dispersión de las fuentes secundarias relativas a las microfinanzas. Respecto a los casos de estudio en particular, se debe señalar que cuentan con bases de datos rudimentarias, realizadas y actualizadas generalmente con la finalidad de monitorear el repago de los créditos otorgados, y que no calculan gran parte de los indicadores convencionales ni los de “performance social”.

Las experiencias analizadas muestran características atípicas en el universo de entidades de microcrédito. En particular, porque es difundida la idea de que instituciones como la Iglesia y el Estado no deben ser operadores de microcrédito ya que no habría incentivos suficientes como para devolver los microcréditos. El Municipio de Moreno y Cáritas Quilmes son los dos actores que de una u otra forma han sido determinantes para el desarrollo y la consolidación de los casos analizados en este trabajo, no obstante lo cual, ambos muestran altas tasas de recupero. Otro factor atípico es uno de los objetivos que se proponen con la oferta de microcrédito. De forma más explícita (BSM) o menos explícita (la ACH), ambas postulan el desarrollo local como uno de sus objetivos.

Los casos analizados responden a los rasgos generales de las microfinanzas a nivel mundial, en especial de la etapa constitutiva (entre 1970 y 1990). Ambos ofrecen de forma netamente focalizada un único servicio financiero, el microcrédito, para ser utilizado en el corto plazo; con planes de pago regulares, en general, con base semanal o quincenal que comienza a realizarse la semana o quincena inmediatamente posterior a la entrega del crédito; bajos montos que aumentan progresivamente; sin exigencia de garantías reales.

A partir del estudio de casos, se logró mostrar que no obstante recibir al microcrédito como herramienta para el desarrollo local, una lógi-

ca de intervención que privilegia al microcrédito y su repago sobre otros objetivos, conduce a esta herramienta a subordinar al resto de las actividades (como el acompañamiento de los proyectos financiados, la capacitación, la construcción de espacios de encuentro e intercambio, la formación de redes, etc.) que, realizadas bajo determinadas condiciones (fundamentalmente a partir del protagonismo de los prestatarios y en actividades que tengan sentido y sean socialmente útiles para quienes las realizan), sientan condiciones para el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los involucrados en las mismas. Dicha subordinación se ilustra cuando gran parte de los componentes con los que se articula el microcrédito en la intervención de los casos, son considerados “tareas extra” por varios de los asesores del BSM y realizadas de forma no periódica, mientras el microcrédito es una constante en la intervención municipal. En la ACH, las capacitaciones se concentran en la autogestión de los fondos de crédito. A su vez, en ambos casos las actividades de acompañamiento y asistencia técnica son más bien de tipo aleatorio, dependiendo de la demanda de cada prestatario y atendidas de forma individual y poco sistemática.

Esta dinámica se repite en la mayoría de las microfinanzas que son encaradas como un medio y no como un fin en sí mismo. Aún en la Unión Europea, en casos donde las actividades de acompañamiento son consideradas tan centrales como el instrumento financiero mismo, en la gestión diaria, suelen ser relegadas detrás de las actividades financieras y los costos de acompañamiento son reconocidos como el *talón de Aquiles* del microcrédito, en un contexto que presiona por la especialización en materia financiera.

En línea con lo planteado por Singer (2005), se sostiene aquí que para promover procesos y/o proyectos de desarrollo desde lo local que sienten las bases para otro tipo de desarrollo, no se trata *sólo* de aumentar la oferta de microcrédito. Resultan determinantes los elementos con los que el microcrédito se combina y las formas de implementación, de modo que, ante la ausencia de una estrategia que plantee de forma consciente y reflexiva la articulación entre estos elementos y modalidades, el alcance del microcrédito para el mejoramiento de las condiciones de vida de todos se verá fuertemente reducido. Para las organizaciones analizadas, la intervención a través del microcrédito ha permitido iniciar una tarea de reconstrucción del tejido socioeconómico local. Sin embargo, en ambos casos esta tarea tiene un carácter más bien de supervivencia y de gestión de la emergencia, con escasos elementos que puedan ser considerados como una estrategia de desarrollo desde lo local. Si bien el BSM ha avanzado en mayor medida que ACH en lo que a la perspectiva del desarrollo des-

de lo local respecta, su modalidad fuertemente centralizada, basada en mecanismos informales de consulta sin carácter vinculante sienta condiciones de sustentabilidad más frágiles que ACH en virtud de los mayores márgenes de acción de los prestatarios en los grupos de microcrédito autogestionario. Sin embargo, que los vínculos establecidos entre los sujetos promovidos por ACH se vean limitados a la cuestión del microcrédito, sin interrelación con otras esferas de la producción y la reproducción socioeconómica, deja un potencial más bien reducido. Una posible forma de potenciar el alcance del microcrédito para el desarrollo desde lo local de los casos analizados, consistiría en primer lugar en mejorar la vinculación con otros actores en las intervenciones, principalmente, los emprendimientos asociativos y las experiencias de la economía social más consolidadas en ambos territorios. Por otra parte, resulta necesario plantear la necesidad de cierta complementariedad de posicionamientos y perspectivas: la ACH adoptando elementos del marco estratégico que Moreno está comenzando a encarar y Moreno buscando la forma de incorporar estrategias más participativas.

En ambos casos los esfuerzos dedicados a la implementación de programas que podrían tener como efecto la dinamización de economías marginadas y deprimidas, se hacen menos visibles si no se enfrentan los condicionantes estructurales de la economía local y si las esferas de intervención siguen circunscribiéndose a la producción, dejando de lado la reproducción ya que, por ejemplo, las decisiones del consumo local siguen siendo coordinadas sólo a través de los distintos mercados. Sin duda que enfrentar dichos condicionantes excede ampliamente las posibilidades objetivas de un programa o una institución por sí sola. Resulta ilustrativo que en el caso de Moreno, donde se presentan avances en el camino de una estrategia integral, se haya planteado que la variable tiempo sea la mayor limitante para la gestión de procesos que, sin descuidar el día a día, apunten a una estrategia integradora que mejore las condiciones de vida de todos. En ese sentido, aquí se considera oportuno destacar que si ese tiempo fuera distribuido y compartido con otros actores locales, con distintas experiencias, capacidades e historias, podría llegar a ser una limitante menor. El desafío para las organizaciones analizadas también consiste en no sobreestimar sus capacidades y en reconocer que el desarrollo local es una estrategia que necesariamente debe involucrar a todos los actores representativos del territorio. Esto equivale al desarrollo de capacidades para establecer alianzas estratégicas con dichos actores, a partir de actitudes de diálogo para la construcción de agendas interinstitucionales que permitan una mejor aproximación a las necesidades, los recursos y las aspiraciones de la sociedad local, para

intervenir tanto en su interior como en las relaciones socioeconómicas con el resto de la región.

Las limitaciones aludidas plantean la necesidad de profundizar el conocimiento sobre el alcance de las microfinanzas para el desarrollo local, teniendo en cuenta el punto de vista del resto de los involucrados, sean participantes de estos programas, financiadores, evaluadores, otros ciudadanos de la comunidad, etc. Además de ampliar el punto de vista de las microfinanzas en cuanto a los actores involucrados en el desarrollo desde lo local, se considera oportuno hacer aportes a nivel de los **contenidos de una agenda de investigación** que abarque los siguientes aspectos y cuya investigación contribuiría a mejorar la comprensión del fenómeno aquí analizado:

1. Considerar *las temáticas ausentes* dentro de los enfoques predominantes en el campo microfinanciero. Resulta importante la vinculación del campo microfinanciero con la perspectiva del desarrollo desde lo local, principalmente en lo que hace a la naturalización de la pobreza; la eficacia de la focalización; las condiciones de trabajo en general y, particularmente, de los “(auto)empleados”; la naturaleza y los papeles atribuidos al mercado y al Estado; consideraciones sobre el mediano y largo plazo junto con las de corto plazo; el tema de las relaciones objetivas de poder y, finalmente, profundizar el conocimiento relativo a las diferentes racionalidades socioeconómicas y formas de emprender (emprendedores individuales, colectivos, sociales, etc.). Es importante en esta dirección analizar los procesos de complejización de las estrategias de intervención de los promotores de “políticas de desarrollo local” (o similares) y las causas que motorizaron cada etapa de complejización y/o cambio.
2. *Evaluar* las prácticas en torno a las microfinanzas *desde la perspectiva del desarrollo desde lo local*. Resulta necesario desarrollar criterios específicos de evaluación tanto de las entidades involucradas en la oferta de servicios financieros como en las condiciones de vida y de trabajo de sus usuarios y de los no-usuarios, no para el mero “alivio de la pobreza” como se vienen institucionalizando últimamente, sino desde perspectivas más ambiciosas. En este sentido, son importantes los análisis comparativos sobre la eficiencia y eficacia de distintas combinaciones de herramientas que “complementan” a las microfinanzas, así como de las distintas modalidades de implementación. Esto podría funcionar como un incentivo en cuanto a la generación de información confiable sobre las microfinanzas loca-

les y para la definición de indicadores que puedan ser monitoreados periódicamente que consideren, por ejemplo, tanto medidas sobre la calidad de la cartera por asesor como medidas del resto del trabajo que los asesores realizan (papel de enlace territorial, cantidad y calidad de información que socializan entre los emprendedores locales, etc.). En esta línea, las condiciones de sustentabilidad ameritan un tratamiento especial a fin de definir los criterios a ser evaluados y, fundamentalmente, las escalas. Respecto al *método* de evaluación, resulta necesario plantear abordajes de la vida social complejos e interdisciplinarios, cuya utilidad será mayor si son encarados junto con los actores relevantes, con estrategias participativas, particularmente a través de la investigación-acción.

3. *De necesidades, recursos y aspiraciones.* Si de procesos y/o proyectos de desarrollo desde lo local se trata, resulta oportuno destacar la necesidad de superar la óptica centrada exclusivamente en las carencias, considerando a su vez los recursos, las aspiraciones y las posibles ventajas competitivas a ser explotadas en la unidad de intervención, enmarcada en la/s unidad/es territorial/es relevante/s. Ello implica diseñar la mejor forma de articulación de los recursos locales, con diagnósticos y mapeos locales que identifiquen no sólo “lo existente” sino lo posible y, en particular, las modalidades institucionales que potencien en mayor medida los procesos de desarrollo local. En este sentido, la cuestión de la propiedad y la gobernabilidad de las instituciones resultan aspectos clave. A su vez, será vital que desde las entidades oferentes de servicios financieros locales se produzca una mayor apertura y que las investigaciones tengan en cuenta este tipo de factores y los efectos de la interrelación con el resto de los actores locales.
4. Ampliar el conocimiento sobre *las cuestiones financieras y monetarias para el desarrollo desde lo local*. Para que los procesos de desarrollo desde lo local tengan bases materiales con un mayor grado de endogeneidad, resulta importante instalar en la agenda pública la problemática sobre las condiciones necesarias para la captación de formas de ahorro popular por parte de las organizaciones involucradas en la oferta de microcrédito y, en general, de entidades financieras de pequeña escala. Los esfuerzos en esta dirección resultan importantes al menos por dos razones: el aumento de bienestar de los sujetos que pudieran disponer de esos servicios y, por otra parte, el aumento de las posibilidades de funcionamiento de la oferta, que estaría menos sujeta a condicionamientos de los donantes y del Estado como proveedores de recursos.

Dadas las habituales restricciones normativas a las entidades de pequeña escala que obstaculizan la captación de fondos del público, es imprescindible reconocer los recursos e instituciones locales preexistentes y promover su vinculación. Una línea estratégica a ser explorada en este sentido es la relación entre el cooperativismo financiero y las microfinanzas. Como se plantea en el trabajo de Verbeke en este libro, a nivel nacional, el nuevo marco normativo de las cajas cooperativas de crédito (que les ha devuelto la facultad de captación de fondos del público), puede ofrecer ventajas comparativas para los procesos de desarrollo desde lo local con lo cual amerita ser más investigado.

Con respecto a la regulación de las microfinanzas desde la perspectiva del desarrollo local, existe el riesgo de que se institucionalice la perspectiva minimalista, como ha ocurrido en la mayoría de los países que han avanzado en este sentido. En ese caso, se vería limitada toda posibilidad de cumplir una función financiera para los sujetos que no son autoempleados individuales o aquellos de muy pequeña escala y, a su vez, se concentraría sólo en aspectos financieros para los que sí lo son. Resulta vital ampliar la noción de modalidades y recursos financieros tanto para emprendedores individuales como colectivos; investigar sobre las posibles herramientas para potenciar los intercambios locales a través de sistemas de monedas sociales y trueque coordinados con las prácticas microfinancieras; reconocer el abanico de instrumentos financieros existentes y promover su adecuación para que en lugar de servir a fines especulativos lo hagan, al menos en parte, para promover la economía real. Las lecciones de las “finanzas éticas” en los países del Norte y las “finanzas solidarias” pueden aportar elementos para avanzar en esta línea de trabajo.

Por último, cabe agregar como tema de suma importancia las condiciones para la estructuración de redes financieras y no financieras que trasciendan el ámbito de lo local. El cooperativismo financiero tiene una vasta experiencia en este sentido y en el campo académico este ha sido un tema investigado y modelizado. En el ámbito de las microfinanzas, las redes están comenzando a instalarse en la agenda pero aún no lo suficiente en aspectos que hacen a la integración de las operaciones, sino más bien para mecanismos de autorregulación, lobby y espacios de encuentro, entre otras. Esto resulta importante para abrir la posibilidad de diversificar los riesgos de carteras concentradas localmente y, por otro lado, de dar impulso a mecanismos que establezcan una justicia distributiva entre déficits y excedentes de fondos regionales.

Desde la perspectiva del análisis realizado en este trabajo, los casos del Banco Social Moreno y la Asociación Civil Horizonte, al enfrentar la problemática del desempleo y la pobreza, mostraron verse obligados a innovar permanentemente en su estrategia de intervención. Este accionar pone de relieve tanto la complejidad de dicha tarea como el papel que el microcrédito puede tener, especialmente cuando se trata de “no caerse”, “mejorar a paso de hormiga”, “estar menos tirante, más holgado, más tranquilo”, “cubrir lo urgente”, etc. dejando claras las deficiencias del microcrédito cuando en un marco de emergencia se proponen encarar estrategias de cambio que busquen no sólo el crecimiento económico sino también la democratización del sistema. Podemos concluir que es posible concebir al microcrédito como una herramienta eficaz para impulsar procesos de desarrollo desde lo local, si se logran construir mecanismos con capacidad de transformar su sentido netamente mercantilizador y trascender los límites de la focalización y la emergencia. Que existan las condiciones de posibilidad de resignificación dependerá de *quiénes* estén involucrados en las prácticas, de *quiénes* logren tomar las decisiones y *del sentido* que ellos le impriman a esas transformaciones. En definitiva, dependerá de si se plantean las preguntas clave y cómo se contesten concretamente: microfinanzas para el desarrollo *de qué*, desarrollo *por quién*, desarrollo *para quién* y desarrollo *cómo*...

Nota Metodológica

Con el fin de abordar los objetivos de la investigación, se realizó en primer lugar una revisión de la literatura especializada, fundamentalmente en materia del campo microfinanciero y su vinculación con los abordajes propios del desarrollo local.

La investigación adopta la combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo y utiliza la técnica de estudios de caso. El análisis de los casos se basa, en primer lugar, en el material de la observación participante realizado en las diversas actividades encaradas por el BSM durante tres días a la semana, a lo largo de seis meses y en el caso de ACH en haber acompañado a un promotor durante un día de trabajo. En segundo lugar, se basa en los resultados de dos grupos focales aplicados a grupos de microcrédito autogestionario promovidos por ACH. En tercer lugar, en el material de las entrevistas aplicadas a todos los miembros de las asociaciones involucrados con la oferta de microcrédito y a los involucrados con las actividades no financieras que tengan relación directa con los servicios financieros. En cuarto lugar, se recurrió a fuentes secunda-

rias elaboradas por las experiencias mismas o trabajos en base a ellas, siendo de vital importancia dos libros elaborados por ACH. A su vez, se utiliza información oficial sobre los indicadores socioeconómicos más relevantes para el objeto de estudio.

El trabajo de campo fue iniciado en enero de 2004 y finalizado en junio de 2005, siendo el período que va de agosto de 2004 a febrero de 2005 el de mayor atención al Banco Social Moreno y a partir de allí al caso ACH. La redacción del informe final, base de este capítulo, se concluyó en noviembre de 2005.

En lo que hace al panorama de las microfinanzas en Argentina, ha sido elaborado en base al material de entrevistas realizadas a referentes de las microfinanzas locales (tanto en el Conurbano Bonaerense como a referentes nacionales), en fuentes secundarias publicadas e inéditas y en un rastreo de instituciones realizado al inicio del trabajo de campo a fin de contar con la mayor cantidad de instituciones posibles a las cuales aplicarles el criterio de selección de los casos. Dicho rastreo se realizó durante los meses de enero y febrero del año 2004 y fue actualizado en junio de 2005, para disponer de una cifra aproximada sobre la cantidad total y las características de instituciones de microcrédito existentes en el país.

Los criterios de selección aplicados al listado de instituciones realizado, fueron los siguientes:

- Se priorizó el tipo de organizaciones que tuvieran múltiples objetivos ya que su análisis desde el punto de vista de la promoción de otro desarrollo, desde lo local, resulta más fructífero que aquellas que consideran la oferta del microcrédito como un fin en sí mismo.
- Organizaciones con al menos cuatro años de práctica microfinanciera.
- Organizaciones que estuviesen vinculadas directa o indirectamente a instituciones públicas o que reconocieran la importancia de dicha vinculación. Esto fue así debido a la necesidad de participación del Estado en procesos y/o proyectos de desarrollo local.
- Supervivencia a la crisis del 2001, sin haber alterado profundamente el patrón de intervención. En el año 2001 Argentina experimentó una crisis en diversos niveles la cual repercutió en las operaciones microfinancieras llevando a que, por ejemplo, algunas organizaciones dejaran de ofrecer microcrédito y pasaran sólo a recuperar cartera o directamente a quebrar. Desde el punto de vista del desarrollo local, la idea de la permanencia luego de la crisis resulta un factor fundamental dado que la operatoria muestra apelear a factores que trascienden lo meramente económico, manifestando un mayor compromiso con los prestatarios y lo local.

Bibliografía

- Abramovay, R.; Junqueira, R. (2005) "A Sustentabilidade das Microfinanças Solidárias" [en línea] *Revista de Administração da Universidade de São Paulo* Vol. 40, Nº 1. Disponible en: www.econ.fea.usp.br
- Adams, D.W.; Von Pischke, J.D. (1994). "Micro-Enterprise Credit Programs: Déjà Vu" en Bouman, F.J.A, Hospes, O (1994) (eds.). *Financial landscapes reconstructed: the fine art of mapping development*. Disponible en: [//library.wur.nl](http://library.wur.nl)
- Arocena, J. (1995). *Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Arrigoni, M.A. (2000). "La Banca Informal" [en línea] Deloitte & Touche, Exposición presentada en la Reunión Anual 2000 de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA 2000). Disponible en: www.aba-argentina.com
- Ballesteros, C. (2005). "La banca ética" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Banco Mundial (1996). "Inventario mundial de instituciones de microfinanzas" [en línea] Servicios financieros sostenibles para clientelas de bajos ingresos. Disponible en: wdsbeta.worldbank.org
- Barry, N. (2005). "Políticas, regulaciones y sistemas que promueven servicios financieros sustentables para los pobres e indigentes" [en línea] Banco Mundial para la Mujer. Ponencia presentada en la Cumbre Regional de Microcrédito. Santiago de Chile. Disponible en: www.microcreditsummit.org
- Binswanger, M. (1999). "Co-evolution between the real and financial sectors: the optimistic new growth theory view versus the pessimistic Keynesian view" [en línea] Reihe A: Discussion Paper 99-01. Disponible en: www.fhso.ch
- Boisier, S. (1999). "La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones" en Boisier, S. (1999). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Boscherini, F.; Poma, L. (comp.) (2000). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*. ANTARES-UNGS. Madrid, Miño y Dávila editores.
- Brau, J.; Woller, G. (2004). "Microfinance institutions: A comprehensive review of the existing literature" [en línea] Working Paper Nº 997. Marriott School, Brigham Young University. Disponible en: www.marriottschool.byu.edu

- Brigg, M. (2001). "Empowering NGOs: The Microcredit Movement Through Foucault's Notion of Dispositif" [en línea] *Alternatives: Global, Local, Political* 26(3). Disponible en: //eprint.uq.edu.au
- Brunsveld, T. (2001). "Innovative Initiatives for Welfare: Non-Banking and Banking Initiatives. An Overview" [en línea] FACET BV-Financial Assistance consultancy entrepreneurship and training. Disponible en: www.facetbv.nl
- Carbonetto, S.; Gioia, S.; Solís, M. (2001). *Experiencias de microcrédito al sector del Autoempleo Precario Urbano en el Obispado de Quilmes*. Buenos Aires, Cáritas Comisión Nacional Foro de Trabajo.
- Carpio J., Klein E., Novacovsky I. (comp.). (2000). *Informalidad y exclusión social*. OIT. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2004). "Panorama Social de América Latina 2004" [en línea]. Disponible en: www.eclac.cl
- CGAP (2002). "Annual report 2002 (july 1, 2001-june 30, 2002)" [en línea] Consultative Group to Assist the Poorest. Disponible en: www.cgap.org
- (1995). "Los eslabones perdidos: sistemas financieros que trabajan para la mayoría" [en línea] Focus N° 3. Disponible en: www.cgap.org
- (1995). "Maximizando el alcance del financiamiento de la microempresa. Las lecciones emergentes de los programas con éxito" [en línea] Focus N° 2. Disponible en: www.cgap.org
- (1996). "Reglamentación y supervisión de las instituciones de microfinanciamiento para dar estabilidad a este nuevo mercado financiero" [en línea] Focus N° 4. Disponible en: www.cgap.org
- (1997). "Sostenibilidad financiera, focalización en los más pobres y efectos en el ingreso: ¿qué alternativas tienen las instituciones de microfinanciamiento?" [en línea] Focus N° 5. Disponible en: www.cgap.org
- Cohen, M. (2002). "Making Microfinance More Client-Led" [en línea] *Journal of International Development*, Vol. 14, N° 3. USAID. Disponible en: www.usaidmicro.org
- Coraggio, J.L. (2004a). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio de la pobreza"*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Coraggio, J.L. (2004b). *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- (2004c). "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?" en González Bombal, I. (2004), (comp.). *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*. CENOC-UNGS-CEDES, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- (2003). "En la interfase entre Estado y sociedad: políticas socioeconómicas en la ciudad" en Coraggio, J.L. (2003). *Política Social y Eco-*

- nomía del Trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad.* México, El Colegio Mexiquense, Miño y Dávila.
- Daley-Harris, S. (2004). "Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito. Informe 2004" [en línea] Campaña de la Cumbre de Microcrédito. Disponible en: www.microcreditsummit.org
- Development Finance Forum (2004). "The challenge of development in development finance institutions. A practitioner perspective" [en línea]. Disponible en: www.dfforum.com
- Dias Coelho, F. (2004). "Finanzas Solidarias" en Cattani, A. (comp.) (2004). *La otra economía*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Dunford, Ch.; Denman, V. (2001). "Credit With Education: A Promising Title II Microfinance Strategy" [en línea] Food and Nutrition Technical Assistance (FANTA) Project. Academy for Educational Development. Freedom From Hunger. Disponible en: [//ffhtechinical.org](http://ffhtechinical.org)
- Dunford, Ch. (2000). "The power of integration" [en línea] Freedom from Hunger. Disponible en: www.freefromhunger.org
- Fernando, N. (2004). "Micro succes story? Transformation of ONG's into regulated financial institutions" [en línea] Asian Development Bank. Disponible en: www.adb.org
- Fischer, K. (2005). "Governance, regulación y desempeño de intermediarios financieros mutuales" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomem, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Fontes, A.; Dias Coelho, F. (2003). "A expansão das microfinanças no Brasil" [en línea] Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)/ Fundación Ford. Disponible en: www.ibam.org.br
- (2001). "Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: Marco Legal, Capitalização e Tecnologia" [en línea] Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)/ Fundación Ford. Disponible en: www.ibam.org.br
- Galbraith, J.K. (1996). *El dinero*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Gibbons, D.; Meehan, J. (2000). "The Microcredit Summit's Challenge: Working Towards Institutional Financial Self-Sufficiency while Maintaining a Commitment to Serving the Poorest Families" [en línea] CASHPOR Financial and Technical Services. Disponible en: www.miredda.org (microfinance report database)
- González, V. (2002). "El Programa de Empresas Comunitarias de Desarrollo Local (EMCODEL) ¿Una alternativa en programas de microcrédito?" Tesis de la Maestría en Organizaciones Sin Fines de Lucro, CEDES-Universidad de San Andrés-Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Mimeo.

- González-Vega, C. (1998). "Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente" [en línea] Economics and Sociology Occasional Paper N° 2530. Rural Finance Program Department of Agricultural, Environmental and Development Economics The Ohio State University. Disponible en: aede.osu.edu
- Heller, C. (2002). "La recomposición del sistema financiero. Políticas de apoyo a cooperativas y pymes. La recreación de las cajas de crédito" BANCO CREDICOOP Coop. Ltda. Ponencia presentada durante el Curso de Posgrado "Desarrollo Local y Economía Social" FLACSO, noviembre de 2002. Buenos Aires, Mimeo.
- Holt, S. (1998). "La metodología de los bancos comunitarios: funcionamiento y perspectivas" en: Otero, M.; Rhyne, E. (comps.), Sergio Martínez (coord.) (1998). *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres*. México, Saldebas, Plaza y Valdés.
- Hulme, D. (2000). "Impact assessment methodologies for microfinance: theory, experience and better practice", *World Development*, Vol. 28, N°1.
- INAISE (1997). "Les instruments financiers d'Economie sociale en Europe et la création d'emplois" [en línea] Rapport de Recherches INAI-SE, DG5, Union Européenne. Disponible en: www.inaise.org
- INDEC (2003) "¿Qué es el Gran Buenos Aires?" [en línea]. Disponible en: www.indec.mecon.gov.ar
- Jansson, T. (2001). "Microfinance: From Village to Wall Street" [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org
- Kaul, I. (1999). "Towards a paradigm of embedded financial liberalization: Interlocking the wheels of private and public Finance" [en línea] Office of Development Studies, UNDP. Disponible en: www.undp.org
- Khandker, S.; Samad, H.; Khan, Z. (1998). "Income and Employment Effects of Micro-Credit Programmes: Village-level Evidence from Bangladesh" World Bank. *Journal of Development Studies* N°35.
- Labie, M. (1998). "La gestion de proximité: une condition essentielle des mécanismes de garantie solidaire" [en línea] Université de Mons-Hainaut, Faculté Warocqué des Sciences Economiques, Belgique. Disponible en: www.globenet.org
- Lapenu, C.; Zeller, M.; Greeley, M.; Chao-Béroff, R.; Verhagen, K. (2004). "Performances sociales: Une raison d'être des institutions de microfinance... et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes" [en línea] CERI-SE, Université de Goettingen, Institute of Development Studies, CIDR, Fondation Argidius. Disponible en : finsol.socioeco.org/fr/documents.php
- Lapenu, C.; Zeller, M. (2001). "Distribution, growth, and performance of microfinance institutions in Africa, Asia, and Latin America" [en línea]

- International Food Policy Research Institute (IFPRI), FCND Discussion Paper N° 114. Disponible en: www.ifpri.org
- Lapenu, C. (2000). "Current State of Development and Prospects for Microfinance Institutions" [en línea] International Food Policy Research Institute (IFPRI), Policy Brief N° 5. Disponible en: www.ifpri.org
- Laville, JL (1994). *Leconomía solidaire. Une perspective internationale*. Paris, Desclée de Brouwer.
- Lebossé, J. (1998). *Micro-financing and Local Development*. Canada, OCDE/IFDEC.
- Ledgerwood, J. (1998). "The Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective" [en línea] World Bank Sustainable Banking with the Poor, Technical Paper Series. Disponible en: wdsbeta.worldbank.org
- Leege, D. (1997). "Quel objectif pour la pérennisation des systemes financiers décentralisés: faut-il choisir entre équité ou efficacité? Le cas des banques communautaires du catholic relief services au Bénin" [en línea] Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD). Disponible en: www.hubrural.org
- Lelart, M. (2002). "L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers" [en línea]. Ponencia presentada en "Pratiques financieres decentralisees et recomposition des systemes financiers africains" Cotonou, 16-18 avril 2002. Réseau Entrepreneuriat Agence Universitaire de la Francophonie. Disponible en: www.univ-rouen.fr
- Lévesque, B. (2002). "Entrepreneurship collectif et économie sociale: entreprendre autrement" [en línea] Alliance de recherche universités communautés (ARUC) en économie sociale; Cahiers de l'ARUC-ÉS 2002. Disponible en: www.aruc-es.ca
- (2001). "Le modèle québécois : Un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?" [en línea] *Collection Working Papers* Cahier du CRISES N° 0105. Disponible en: [//crises.uqam.ca](http://crises.uqam.ca)
- Levine, R. (1996). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda" [en línea] Policy Research Working Paper N° 1678. Disponible en: wdsbeta.worldbank.org
- MacLean, J. (2005). "Microfinanzas en Bolivia: aportes y perspectivas" [en línea] CEPAL, *Serie financiamiento del desarrollo* N° 145. Disponible en: www.eclac.cl
- Malo, M.C. (2004). "La gestión estratégica de las cooperativas y de la asociación de la economía social". *Serie Documentos*, Documento N° 47. Centro de Estudios de sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

- Mathie, A.; Cunningham, G. (2002). "From clients to citizens: asset-based community development as a strategy for community-driven development" [en línea] *Occasional Paper Series*, N° 4 Coady International Institute. Disponible en: www.coady.stfx.ca
- Matin, I.; Hulme, D.; Rutherford, S. (1999). "Financial services for the poor and poorest: deepening understanding to improve provision" [en línea] Working Paper Series, Paper N° 9, Finance and Development Research Programme, Institute for Development Policy and Management (IDPM), University of Manchester. Disponible en: www.idpm.man.ac.uk
- Mayoux, L. (2001). "Micro-finance and the Empowerment of Women. A Review of Key Issues" [en línea] Working Paper N° 23, ILO, Social Finance Unit. Disponible en: www.ilo.org
- Mayoux, L. (1995). "From Vicious to Virtuous Circles?: Gender and Micro-Enterprise Development" [en línea] United Nations Research Institute for Social Development Occasional Paper N°3. Disponible en: www.microfinancegateway.org
- McIntosh, C.; Wydick, B. (2005). "Competition and Microfinance" [en línea] *Journal of Development Economics*, Vol. 78, Issue 2. Disponible en: www-irps.ucsd.edu
- Mendell, M.; Levésque, B.; Rouzier, R. (2005). "Nuevas formas de financiamiento de las empresas y organizaciones de la economía social en Quebec" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS .Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Messina, A.; Cimini, C. (2005). "La respuesta de las finanzas éticas en el mundo" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- ; Palmese, B. (2000). "La finanza etica in Italia. Come e perché promuoverla" [en línea] Lunaria para la Banca popolare Etica (a cargo de Messina, A.). Disponible en: www.lunaria.org
- Miceli, F. (2005). "Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento" [en línea] presentación en "Sistema financiero y banca de fomento", área temática "Desarrollo económico y equidad" del Plan Fénix. Disponible en: www.econ.uba.ar/planfenix
- MicroBanking Bulletin (2001). "Bulletin tables. An Introduction to the Peer Groups and Tables" [en línea] MBB. Disponible en: www.mixmbb.org
- MkNelly, B.; Stack, K. (1998). "Loan size growth and sustainability in village banking programmes" *Small Enterprise Development* Vol. 9, N° 2 [en línea]. Disponible en: [//ffhtechnical.org](http://ffhtechnical.org)
- Morduch, J. (2000). "The Microfinance Schism". *World Development* Vol. 28, N° 4.

- Morduch, J. (1999). "The Microfinance Promise". *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, Issue 4.
- Nerfin, M. (comp.) (1978). *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*. México, siglo veintiuno editores.
- New Economics Foundation (2001). "Finance for Local Development: New Solutions for Public-Private Action" [en línea]. Disponible en: www.localdeveurope.org
- Otero, M.; Rhyne, E. (comps.), Martínez, S. (coord.) (1998). *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres*. México, Saldebas, Plaza y Valdés.
- Ramírez, A. (2004). "The Microfinance Experience in Latin America and the Caribbean" [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org
- Rankin, K. (2001). "Governing development: neoliberalism, microcredit, and rational economic woman" [en línea] *Economy and Society* Vol. 30 N° 1. Disponible en: unpan1.un.org
- Rhyne, E. (1998). "The Yin and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability" [en línea] Microbanking Bulletin, Issue N° 2. Disponible en: www.mixmbb.org
- Robinson, M. (2004). "La Revolución Microfinanciera: Finanzas Sostenibles para los Pobres" [en línea]. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Disponible en www.sagarpa.gob.mx. Originalmente publicado en inglés, por el Banco Mundial: Robinson, M. (2001). "The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor" Disponible en: wdsbeta.worldbank.org
- Rodríguez Fuentes, C. (1996). "Credit availability and regional development" [en línea] Departamento de Economía Aplicada, Universidad de La Laguna, Tenerife. Ponencia presentada en el "36th European Congress of the Regional Science Association", Zurich, agosto de 1996. Disponible en: www.ersa.org
- Rofman, A. (1999). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Romero, J.L. (2002). *Estudio de la mentalidad burguesa*. Buenos Aires, Editorial Alianza.
- Rutherford, S. (2002). *Los Pobres y su Dinero*. México, La Colmena Milenaria.
- Sachs, J.; Larrain, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. México, Prentice Hall.

- Schmidt, R.H.; Zeitinger, C.P. (1994). "Critical Issues in Small and Micro-business Finance" [en línea] IPC Working Paper N° 1. Disponible en: www.microfinancegateway.org
- Schreiner, M. (1999). "Aspects of Outreach: A Framework for Discussion of the Social Benefits of Microfinance" [en línea] Center for Social Development George Warren Brown School of Social Work Washington University in St. Louis. Disponible en: www.gdrc.org
- Seibel, H.D. (2003). "History matters in microfinance" [en línea] Working Paper N° 2003-5. Development Research Center, University of Cologne. Disponible en: www.uni-koeln.de
- (1997). "Upgrading, downgrading, linking, innovating: Microfinance development strategies. A Systems Perspective" [en línea] Working Paper N° 1997-6. Development Research Center, University of Cologne. Disponible en: www.uni-koeln.de
- Simanowitz, A. (2003). "Social performance, poverty and organisational learning: institutionalising impact in microfinance" [en línea] EDIAIS Conference November 24-25, 2003. Disponible en: [//65.108.138.96/pdf/Simanowitz.pdf](http://65.108.138.96/pdf/Simanowitz.pdf)
- Singer, P. (2005). "Contribución para una política nacional de crédito popular" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Solís, M.; Carbonetto, S. (2005). *Sector informal: la autogestión de los microcréditos. El modelo de gestión aplicado por Cáritas*. Buenos Aires, Cáritas Comisión Nacional Foro de Trabajo; Asociación HORIZONTE, con la colaboración del Centro de Estudios Socioeconómicos y Sindicales (CESS).
- Stiglitz, J. (2005). "El monitoreo entre pares y los mercados de crédito" en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- ; Weiss, A. (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information" *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 71 N°3.
- Taborga, M.; Lucano, F. (1998). "Tipología de instituciones financieras para la microempresa en América Latina y el Caribe" [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org
- Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano (2005). "Efectos del microcrédito en el desarrollo de proyectos productivos y en la reproducción de las unidades domésticas" Informe de la Etapa II del: "Diagnóstico de la vulnerabilidad socioeconómica

- de las familias del Partido de Moreno y evaluación del impacto de la participación en actividades productivas a través de microemprendimientos con acceso a crédito”, estudio solicitado por Acción Contra el Hambre (ACH) Argentina. Mimeo.
- Vallat, D.; Guérin, I. (1999). “Les finances solidaires” [en línea] *Les notes de l'Institut Karl Polanyi* Impatiences démocratiques éditeur. CRIDA. Disponible en: www.karlpolanyi.org
- Van Arkel, H.; Peterse, G. (2003). “Money and its alternatives. How money controls the world and the alternatives to change it” [en línea] Fundación Strohalm. Disponible en: www.strohalm.org
- Vázquez Barquero, A. (2000). “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual” [en línea] CEPAL/GTZ. Disponible en: www.eclac.cl
- Voguel, R. (2003). “Del crédito agrícola a las finanzas rurales: En búsqueda de un nuevo paradigma” [en línea]. Ponencia presentada en el Simposio Internacional: “experiencias y desafíos en microfinanzas y desarrollo rural” Quito, 2003. Disponible en: www.microfinanzarural.org
- Waterfield, Ch. (2003). “Evolution of standards in financial analysis for microfinance” [en línea] SEEP Annual Meeting. Disponible en: www.seepnetwork.org
- Weber, H. (2004). “The New Economy and Social Risk: Banking on the Poor?” *Review of International Political Economy*, N°2, May 2004.
- Weiss, J.; Montgomery, H. (2004). “Great Expectations: Microfinance and Poverty Reduction in Asia and Latin America” [en línea] ADB Institute Discussion Paper N°15. Disponible en: www.adbi.org
- Weitz, C. (2005). “Hacia un modelo integrado de regulación y supervisión financiera. Experiencia internacional y el caso argentino” [en línea] Presentación realizada en “Sistema financiero y banca de fomento”, área temática “Desarrollo económico y equidad” del Plan Fénix. Disponible en: www.econ.uba.ar/planfenix
- Westley, G. (2003). “Relato de cuatro programas de banca comunal. Mejores prácticas en América Latina” [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org
- Williamson, O. (1989). *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Woller, G.; Dunford, Ch.; Woodworth, W. (1999). “Where to Microfinance?” [en línea] *International Journal of Economic Development*, Vol. 1, N° 1. Disponible en: www.microfinance.com
- Woller, G.; Parsons, R. (2002). “Assessing the community economic impact of microfinance institutions” Marriott School, Brigham Young University. *Journal of Developmental Entrepreneurship* N°7. N°2.

- Wright, G.; Dondo, A. (2001). "Are You Poor Enough?: Client Selection by MicroFinance Institutions" [en línea] MicroSave-Africa (a CGAP, DFID and UNDP initiative). *Small Enterprise Development*, Vol. 12, N° 1. Disponible en: www.mireda.org (microfinance report database)
- Yunus, M. (1998a). *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- (1998b). "Towards Creating a Poverty-Free World" [en línea] Discurso pronunciado en el Club de Debate de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: www.grameen-info.org
- Zeller, M. (2003). "Models of Rural Financial Institutions" [en línea] Institute of Rural Development Georg-August-University Göttingen. Disponible en: www.basis.wisc.edu

