

Políticas locales de microcréditos en América Latina*

Para enfrentar el problema del desempleo en América Latina, durante los últimos decenios la sociedad ha actuado de manera creativa y emprendedora. El autoempleo, así como las micro y pequeñas empresas (MYPE) han sido la solución para muchas familias que se quedaron fuera del mercado de trabajo. Pese a que la mayoría de las MYPE no ha tenido acceso al crédito para apoyar financieramente sus actividades, se han multiplicado a la par que aumenta su importancia económica local.

El microcrédito es el tema del estudio de Foschiatto y Stumpo, patrocinado por un programa conjunto de apoyo y asistencia a las MYPE de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el gobierno de Italia. Los autores analizan la utilización de microcréditos por los gobiernos locales como instrumentos para fortalecer las capacidades productivas de las MYPE y entender cómo se integran en sus políticas de desarrollo. Para ello presentan y comparan tres estudios de caso de América Latina

* Resumen del documento de Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2006.

El microcrédito: instrumento para fortalecer las capacidades locales

En el *Informe sobre Desarrollo Humano* de la ONU se plantea como objetivo fundamental fortalecer los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano, por lo que aquél se debe considerar en la formulación de las políticas de cada país.¹ En ese sentido, la participación y el fortalecimiento de las comunidades son factores determinantes para un desarrollo sostenible desde las perspectivas económica y social de largo plazo. De ahí la necesidad de que los programas de desarrollo se planteen de manera más integral, enfocados en el individuo y no sólo en el crecimiento económico en general, acentuando la intervención a favor del capital humano, con el estudio de su entorno para fomentar la participación local.

La promoción de determinados sistemas de producción apoyados en una perspectiva desde abajo (*bottom-up*) —cuya finalidad sea el crecimiento participativo socialmente sostenible— es fundamental por sus características: a) que participe el mayor número posible de individuos; b) que las ventajas del proceso se distribuyan entre la mayor parte de la población; c) que sea sostenible a largo plazo desde las perspectivas social, económica y ambiental. Es por ello que las MYPE adquieren mayor relevancia que en el pasado y en esto estruaba su valor en las diferentes comunidades.

Los problemas que afectan a las unidades productivas de menor tamaño son diversos, a grupos son la falta de conocimientos tecnológicos y la escasa disponibilidad de recursos materiales, humanos y financieros. Sin embargo, la importancia de estas unidades radica en su gran capacidad de generar empleo y mejorar el ingreso de las personas.

La atención del sector público se ha centrado en el desarrollo y el mejoramiento

de las capacidades locales, en el marco de las políticas nacionales. Una de las herramientas a que se ha recurrido es precisamente el microcrédito, eficaz sobre todo por su capacidad de penetración en distintos sectores de actividades, además de que es adaptable a estratos económicos bajos.

Desde mediados de los años noventa, los gobiernos municipales emprendieron programas locales con el fin de dinamizar su propio tejido productivo, además de los programas públicos nacionales de microcrédito. Un antecedente valioso son las instituciones de microfinanzas de iniciativa privada (como el Banco Grameen en Bangladesh —fundado por Muhammad Yunus y por cuyo proyecto económico se le otorgó el Premio Nobel de la Paz 2006— y el Banco Solidario Bancosol, en Bolivia) de cuyas experiencias es posible extraer técnicas y metodologías de trabajo que garantizan e evitan tasas de recuperación baja que de esto depende la sostenibilidad de los programas de microcrédito.

Características de las MYPE y los microcréditos

Las microempresas, tanto urbanas como rurales, operan en sectores como comercio, servicios, agricultura y artesanía, su nivel tecnológico generalmente es muy bajo y no tienen acceso a los recursos financieros porque los sistemas bancarios no las consideran redituables. A pesar de las dificultades a que este segmento productivo se enfrenta, es sobresaliente la manera en que ha contribuido al aumento de las oportunidades de empleo en los países de escasos recursos, resultado de su expansión y la del sector informal. De hecho, sus experiencias y capacidades pueden evolucionar hasta alcanzar una posición sólida y el consecuente crecimiento.

Si bien la evolución de las MYPE es notable, uno de los principales obstáculos para su desarrollo es, como se dijo, el acceso al financiamiento adecuado a sus necesidades. En este entorno es que el microcrédito se integra, al ofrecer programas

financieros específicos; pero también se asocia con otros servicios que pueden incluir actividades tanto de intermediación financiera como social, constituyéndose así en una de las más eficientes soluciones de los gobiernos locales. Es muy importante destacar que el microcrédito no es una actividad simplemente bancaria, sino una herramienta con alta capacidad de desarrollo económico y social.

Por lo general, los programas de microcrédito se aplican mediante instituciones públicas, privadas o del tercer sector, para ofrecer crédito y asistencia técnica a sujetos que no tienen acceso a la banca formal, con el fin de que puedan poner en marcha o ampliar una actividad económica en pequeña escala. El monto del préstamo es en general muy pequeño y tiene cortos periodos de pago (por ejemplo, semanal), lo que facilita el reembolso de la deuda, pero no se debe olvidar que las tasas de interés en estos programas suelen ser muy elevadas. En la práctica se ha demostrado que si se utilizan metodologías adecuadas —los individuos con bajo nivel de ingresos pueden cubrir los préstamos otorgados si están comprometidos y en condiciones de cumplir los términos de pago, garantizando así el reembolso. En este sentido es que los servicios crediticios deben ser flexibles ante las necesidades de los beneficiarios.

El Estado y las intervenciones públicas

Es una cuestión muy debatida la intervención del Estado, por lo que queda distinguir dos aspectos centrales: uno es en relación con el entorno macroeconómico y el otro con la regulación y supervisión de los mercados de microfinanzas. El primero es incontestable, dada la importancia de que el Estado genere un entorno favorable de estabilidad macroeconómica para el desarrollo de las instituciones de microf-

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Human Development Report*, Universidad de Chile, Nueva York, 1999.

2. Biccato et al., *Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, núm. 121, Santiago, Chile, 2002.

nanzas o del sistema tradicional.³ Respecto al segundo, son diversas las opiniones, pues también es más complejo el modo de intervención pública: un papel sería el de garante, para proteger los depósitos de los clientes (sobre todo en las instituciones tipo cooperativa de ahorro o banco popular). En cuanto a la supervisión y regulación, a favor de éstas se esgrime que al fijar reglas y controles de las actividades de las instituciones de microfinanzas se generaría mayor confianza entre los beneficiarios y la institución. En contra se dice que si este mercado busca la flexibilidad, sería contraproducente una regulación estandarizada; por ejemplo, la fijación de niveles máximos de tasas de interés perjudicaría la oferta de nuevos productos microfinancieros. El reto para el Estado es formular modelos de regulación igualmente flexibles, que en la práctica ha sido difícil realizar.

El estudio de Foschiato y Stumpo no tuvo como objeto exclusivo estudiar el microcrédito, sino también otros productos financieros, como los préstamos públicos, los programas de subsidios, los sistemas de garantías, los bancos comerciales y los fondos de capital de riesgo. Un programa de microcréditos es muy adaptable a diferentes ámbitos socioeconómicos y se puede integrar a los planes de desarrollo social locales al favorecer la creación de nuevas empresas, reducir el desempleo e incorporar tecnologías. Cabe señalar que un efecto positivo subyacente a un programa de microcréditos es el conocimiento del sector informal local, lo cual contribuye a la formulación de políticas adecuadas a este grupo.

Respecto a la intervención directa del gobierno local en el microcrédito, también

se presentan ventajas y desventajas. Un ejemplo positivo es el mecanismo de rotación de los fondos, que consiste en volver a utilizar los préstamos recuperados para conceder nuevos créditos y llegar así a un número mayor de beneficiarios. Una desventaja es su encarecimiento por integrar servicios que subsanen las debilidades de las MYPE, como la falta de recursos humanos o de tecnología adecuada.

Sin embargo, varias experiencias muestran que el microcrédito puede tener efectos mucho más profundos si se utilizan como parte de una estrategia de intervención integrada, al unir las actividades crediticias con los servicios de apoyo no financiero, asesoría, capacitación y desarrollo del tejido productivo local. La importancia de éste radica en que el acompañamiento y la asistencia técnica permite a los beneficiarios utilizar el crédito de manera más eficiente. El costo implicaría altas tasas de interés o bien la utilización de subsidios a largo plazo, que incidirían de manera negativa en la sostenibilidad del programa.⁴

Tres estudios de caso

Argentina: el Centro de Apoyo a la Microempresa

El entorno para la evolución de las micro y pequeñas empresas en Argentina presenta, como en otros países en desarrollo, obstáculos para que obtengan financiamiento. Las profundas transformaciones económicas durante el decenio de los noventa tuvieron efectos negativos, como la apertura con un régimen de cambio fijo, la desregulación y las privatizaciones.

Varias experiencias muestran que el microcrédito puede tener efectos mucho más profundos si se utilizan como parte de una estrategia de intervención integrada, al unir las actividades crediticias con los servicios de apoyo no financiero, asesoría, capacitación y desarrollo del tejido productivo local

3. Incluso puede ser relevante la creación de políticas dirigidas a establecer un mercado de crédito y de capitales más dinámico y competitivo. Si se cuenta con un nivel de competencia en el mercado bancario, la presencia de bancos locales y el acceso directo de las empresas a los mercados de capital, entonces se favorecerá el incremento de los fondos disponibles en el mercado formal para el financiamiento de las unidades productivas de menor tamaño.

4. Cabe señalar que en los últimos años se ha producido un cambio significativo en las instituciones de microfinanzas, según lo refleja el gradual desplazamiento de la importancia dada a la sostenibilidad financiera hacia un renovado interés en el desempeño social de los programas. Véase M. Greeley, "Microfinance, Poverty and Social Performance", *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 34, núm. 4, octubre de 2003 <<http://www.ids.ac.uk/id/bo-kshop/bulletin/bull344.html>>.



Ello afectó la estructura productiva, la distribución del ingreso y el mercado de trabajo; en ese periodo la tasa urbana de desempleo casi se duplicó. El asunto se agravó con la crisis de 2001; las pequeñas y medianas empresas que lograron sobrevivir lo hicieron en condiciones desfavorables, con precariedades técnicas, baja productividad y escasa internacionalización.

La ciudad de Buenos Aires, con casi tres millones de habitantes, contribuye con la



cuarta parte del PIB nacional; 72% de su fuerza de trabajo posee un nivel medio o alto de instrucción; en 1994 había 163 104 unidades productivas, de las cuales un gran porcentaje eran MYPE. La particularidad de este segmento es que tiene cualidades y condiciones que propician su crecimiento y desarrollo. Una de sus características, en los años noventa, fue la expansión del sector de servicios y la intensificación de los procesos de terciarización y desindustrialización.

Como en todo el país, en Buenos Aires el crecimiento económico no se tradujo en un mayor número de empleos; al contrario, la pobreza y la precariedad aumentaron. Con la crisis de 2001 muchos afectados recurrieron a estrategias de autoempleo, en actividades comerciales o de servicios. Así pues, algunas MYPE lograron consolidarse, aun cuando en sus inicios se enfrentaron a dificultades para obtener financiamiento. Respecto al microcrédito en Argentina, éste surgió en 1980 cuando algunas orga-



nizaciones no gubernamentales (ONG), con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo proporcionaban.

Así, la creación del Centro de Apoyo a las Microempresas (CAM) del gobierno de Buenos Aires contribuyó a la promoción y el fortalecimiento del empleo, la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias beneficiadas.

A finales de 2000, el gobierno recién llegado desarrolló una estrategia cuyas acciones se orientaron primordialmente hacia el fomento de las MYPE. Al final del régimen de la convertibilidad y la profundización de la crisis (durante 2001) se replantearon las políticas de desarrollo por la situación de emergencia socioeconómica, con los siguientes objetivos: promoción de la sustitución de las importaciones, estímulo a las exportaciones y ejecución de un programa de subsidios para los desocupados.

Es por ello que el CAM se creó no como un programa tradicional de microcrédito con servicios complementarios de capacitación, sino como un centro de servicios financieros y no financieros de apoyo a pequeñas empresas. No se trata de un programa para combatir la pobreza, sino para incentivar el surgimiento de nuevos proyectos y auxiliar a las MYPE en dificultades mediante los siguientes servicios: capacitación y asistencia técnica y financiera, además de la vinculación comercial y las prácticas asociativas. Cualquiera de

estos servicios se opera de manera independiente y sin condicionamientos; con ello, el CAM busca proveer de instrumentos básicos para la gestión de los negocios propios. Además, por su naturaleza pública, permite la vinculación con otros proyectos relacionados u otras áreas del gobierno local.

En términos teóricos, un organismo con estas características genera altos costos de operación. El CAM aparece en este sentido como un instrumento capaz de atender y apoyar la creación de nuevas empresas. Los créditos sin interés (tasa cero) son fundamentales, así como el apoyo y el seguimiento técnicos, desde la elaboración del proyecto hasta su concreción.

Dentro de los desafíos del CAM están los siguientes: el número relativamente pequeño de beneficiarios; la alta morosidad relativa en el reembolso; los requisitos y las demoras excesivas en el trámite de las solicitudes y el funcionamiento de ventanilla, sin que haya búsqueda activa y centrada para ampliar el número de beneficiarios. Pese a ello, el modelo del programa es fundamental para el desarrollo local, cuyos logros son muy positivos.

Brasil: Blusol, el banco popular de Blumenau

Las microfinanzas en Brasil se encuentran todavía en una etapa de incipiente desarrollo, pero en los últimos años han

experimentado una rápida expansión. Alrededor de 70% de la población del país está excluida del sistema financiero y cerca de la mitad de la población económicamente activa (PEA) trabaja en microempresas (de hasta cinco empleados), de las cuales sólo 5% tiene acceso al crédito; 90% de las instituciones de microcrédito son privadas o del sector social y sólo el restante 10% corresponde a programas públicos, que se caracterizan por atender al segmento de microemprendedores más pobres y marginados.

Los programas de microcrédito en general, de cualquiera de los sectores, se concentran en las áreas urbanas, por la dificultad para operar en regiones rurales. Los microcréditos en Brasil comenzaron por iniciativa de una ONG, pero posteriormente aparecieron más que los proporcionaban, algunos incluso con asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el BID.

Respecto a las políticas públicas nacionales, el gobierno realizó acciones que mejoraron el terreno financiero local para las MYPE: en 1996, se asignaron 150 millones de dólares en depósitos especiales en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para la ejecución del Programa de Crédito Productivo Popular, destinado a apoyar a las instituciones de microcrédito. Este banco ha sido un componente central en las políticas públicas para vincular y apoyar las iniciativas a favor de las microempresas en Brasil, que ade-

más de su papel de institución de segundo piso participa activamente en la estructuración de instituciones de microcrédito en todo Brasil.

Hasta 2001 se abrió una alternativa de legalización de las actividades de crédito realizadas por las ONG, por lo que se estableció la figura de organización de la sociedad civil de interés público (OSIP), para que así no quedaran sujetas a la Ley de Usura. Asimismo, en ese año se estableció el estatuto de las Sociedades de Crédito al Microemprendedor (SCM), para liberar jurídicamente a las iniciativas privadas de microcrédito de primer piso.

En abril de 2005 se aprobó un decreto mediante el cual se creó el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, que posibilita el acceso de todas las instituciones de microcrédito a recursos federales del Fondo de Asistencia al Trabajador y a 2% de los depósitos obligatorios de los bancos en el Banco Central.

A la par, en los años noventa, los gobiernos locales —provincias y municipios— apoyaron la creación de varias OSIP, en tanto que otros ejecutaban directamente estos programas. En Porto Alegre surgió, en 1996, una organización que sirvió como modelo a otras iniciativas similares en todo el país: el Portosol (institución comunitaria de crédito), un banco popular conformado por instituciones de la sociedad civil y el municipio. Éste fue un modelo institucional mixto, cuya conformación resaltaba por no ser pa-

ternalista ni asistencialista, pero tampoco con fines de lucro. Su base era la iniciativa de los gobiernos locales, el control operativo residía en la sociedad civil y su lógica era la autosostenibilidad.

Este modelo sirvió para que otros gobiernos locales crearan los bancos populares. En el caso de la ciudad de Blumenau, Santa Catarina, germinó gracias a condiciones favorables, como su desarrollo socioeconómico; casi todos sus 262 000 habitantes son urbanos, de los cuales 145 000 componen la PEA, con una tasa de desempleo de 4.5%. Su actividad era sobre todo industrial (principalmente textil). Sin embargo, la apertura económica en el periodo de los noventa afectó de manera negativa a esta industria, lo que implicó la expulsión de mano de obra. La industria fue perdiendo terreno frente al sector de servicios.

La creación de la institución Comunitária de Crédito Blumenau Solidaridade (B.uso) tiene sentido ante el nuevo panorama de desempleo en la ciudad. El gobierno local participó activamente en la conformación de B.uso, así como de otras instituciones y programas para promover empresas, cooperativas y asociativas de producción (con incentivos fiscales y asistencia técnica).

Un elemento significativo, además del entorno socioeconómico descrito, es que la ciudad cuenta con instituciones de infraestructura tecnológica de apoyo, organizaciones empresariales y de barrio que sirven de espacios de coordinación, información y capacitación, así como centros de educación profesional que tienen fuertes vínculos con las familias; además de que hay otras dos cooperativas de crédito importantes que compiten con B.uso. Todas estas condiciones contribuyeron en la definición del modelo de banco que será B.uso: por un parte, con el objetivo de autosostenibilidad financiera, y por la otra, cubrir la alta demanda de crédito por parte de las MYPE. Su logro se refleja en la cantidad de créditos otorgados: 11 610 por año, su alta tasa de morosidad (3.2%).

México: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México

La Ciudad de México tiene una población de más de ocho millones de habitantes (si se suma la población que habita el área metropolitana, serían más de 19 millones). Según datos de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco), la ciudad contribuye con una quinta parte del PIB nacional y concentra 50% de la inversión extranjera directa (IED) de todo el país.

Pese a estos datos, el Distrito Federal presenta regularmente tasas de desempleo abierto superiores al promedio nacional. Esta brecha se ha ido incrementado y las tasas de ocupación parcial de la PEA están alrededor de 21%, mientras que los trabajos informales se acercan a 22%. La marginación es altísima: 67% de la población percibe ingresos menores a tres salarios mínimos, el empleo es inestable, la seguridad social escasa, las jornadas de trabajo excesivas, en conclusión, la Ciudad de México presenta una compleja problemática socioeconómica.

La contrastante condición económica de la ciudad, marcada por la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades para gran número de habitantes, se agudizó con la crisis económica de 1994, luego de que desapareció el crédito a las pequeñas y medianas empresas (PME). Estas últimas, la mayoría del sector comercial, superaron las necesidades de financiamiento mediante los créditos proporcionados por los proveedores, en tanto que las que tenían acceso a crédito bancario, después de 1995, lo obtuvieron en condiciones menos favorables.

El gobierno de la ciudad constituyó, en 2002, el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) como un proyecto institucional de desarrollo económico para combatir la pobreza y la exclusión, brindando apoyos financieros. El Fondeso es un fideicomiso público de inversión y administración que actúa como brazo financiero de la Sedeco, con la figura de banca social atende el apoyo crediticio y la asesoría integral de la población excluida o marginada. De esta manera, entre los

objetivos más importantes que se fija el Fondeso son asegurar el acceso al crédito a la población de la Ciudad de México (cuyos segmentos susceptibles de atención son la población con alto grado de marginación, la pequeña empresa y los grupos prioritarios, como adultos mayores, madres solteras y personas con discapacidad); fomentar la creación y el fortalecimiento de las MYPE, y promover el tejido empresarial de la ciudad.

Otro elemento que sirve de marco al Fondeso lo constituyen las políticas nacionales dirigidas a las micro, pequeña y mediana empresas (Mipyme) integradas en el Plan de Desarrollo Nacional, cuyo objetivo es conformar una pirámide de instituciones: en la base estarían las de microcrédito; en un segundo nivel, los sistemas de cooperativas de ahorro y cooperativas agrícolas en las zonas rurales; un tercer nivel serían los fideicomisos de entidades públicas, mientras que en el cuarto estaría el sistema financiero (que atiende a 30% de la población), sin que ello implique que el lugar más alto sea el del sistema bancario. El fuerte movimiento cooperativo basado en la dinámica de la sociedad civil, en la que sustentan sus recursos, se generó por las condiciones oligopólicas en que opera la banca, para la cual financiar a las Mipyme no es atractivo. La instrumentación de estas políticas, en un país que padece el estancamiento de su PIB per cápita, es pertinente dado su carácter compensatorio. Sin embargo, la estrategia del gobierno federal en apoyo de las Mipyme ha fracasado, pues a tres años de haber comenzado a aplicarlas persiste la situación de pobreza y atraso en parte importante de la población que ha sido atendida por los programas del gobierno federal.

El Fondeso, por otro lado, a partir de que se le dota de fondos públicos que él mismo gestiona, se constituye en banca social, ideada para asegurar su sostenibilidad financiera básica, con independencia del presupuesto público. Así, el Fondo funciona mediante la rotación y la recuperación de los créditos, que se constituyen en patrimonio del fideicomiso. También recurre

a la colocación de bonos nacionales e internacionales, esto último por medio de la figura legal de una sociedad financiera de objeto limitado (Sofol); incluso cuenta con una plantilla de personal reducida en relación con la cartera de créditos y servicios.

El Fondo asignó más de 110 000 créditos de 2001 a 2004 que beneficiaron a más de 500 000 personas. Si bien la mayoría absoluta de estos préstamos corresponde a microcréditos para autoempleo, en este mismo periodo se otorgaron algo más de 2 000 créditos a la MYPE y a fondos de garantía, cifra que parece poco relevante comparada con un universo de más de 350 000 MYPE registradas en el Distrito Federal. Además, el programa ha demostrado ser sostenible, ya que su cartera vencida es de 5%, en un rango internacional aceptable. En el Fondo cristaliza un interesante concepto de financiamiento porque promueve, de manera integrada, los procesos de desarrollo local a partir de un estilo particular de banca social.

Análisis de los modelos de crédito

La incorporación del microcrédito para combatir la pobreza se ha incrementado en el último decenio. En parte tiene que ver con los éxitos de los proyectos privados (como el Banco Grameen y el BancoSol) y por el reconocimiento, en la reunión internacional sobre el microcrédito en Washington, de su importancia para dinamizar la producción de las microempresas.

Durante los años noventa se crearon varios programas de microcrédito en Brasil, Argentina y México. Un antecedente fue la experiencia privada que demostró que las microempresas pueden ser sujetos de crédito confiables, por lo que es necesario emprender acciones para solucionar problemas que éstas enfrentan. En el cuadro se resumen las características relevantes de los casos considerados y se analizan los puntos más importantes de los programas municipales.



AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MICROCRÉDITO

	CAM	Argentina <i>Banco Social Moreno</i>	General Pico	Brasil <i>Blusol</i>	México <i>Fondeso</i>
Objetivo de programa	Desarrollo empresarial	Inclusión social	Acceso de las MYPE al financiamiento	Fomento de la microempresa entre la población de menores ingresos	Inclusión social y desarrollo empresarial
Población objetivo	Las MYPE más dinámicas	Microempresas de subsistencia	Las MYPE estables	Las MYPE estables	Microempresas de subsistencia y MYPE más dinámicas
Modalidad de operación	Servicios integrados	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito con capacitación
Monto máximo	6 000 dólares	500 dólares	25 000 dólares	4 300 dólares	3 000 dólares
Tasa de interés	-	-	11% anual	3.9% mensual	18-24% anual
Organización	Centro integrado de asistencia técnica y crédito	Línea de crédito	Línea de crédito de la municipalidad	Banco con participación pública	Banco social
Financiamiento	Presupuesto municipal	Mixto (público-privado)	Presupuesto municipal	Autofinanciamiento	Presupuesto municipal
Sostenibilidad financiera	No	No	No	Sí	Parcial
Número de créditos otorgados por año	243	625	25	1 610	510

Se puede observar en el cuadro que las experiencias municipales de microcrédito presentan diferencias en objetivos, estructuras organizativas, modalidades de intervención y niveles de participación de la institución pública local. El ambiente socioproductivo y las necesidades del grupo objetivo son clave para la elaboración de cualquier iniciativa política de desarrollo local, ya que deben adaptarse a cada entorno para constituirse como un instrumento de desarrollo eficaz y eficiente. Como se puede ver en el cuadro, los objetivos estratégicos son diferentes en los distintos programas; por ejemplo, en el CAM la oferta de un servicio integrado responde a las necesidades del sector microempresarial. En cambio, para el Banco Social Moreno, también de Argentina, sus objetivos se ampliaron con la crisis en 2001 para dar apoyo a las empresas de autoempleo y de subsistencia e incluir a grupos marginados, lo cual tiene que ver con la situación de Moreno: altos niveles de pobreza y desempleo, así como baja escolarización, a diferencia de Buenos Aires, que tiene una alta tasa de escolaridad media y superior.

Blusol se concentró en los micro y pequeños empresarios de Blumenau ya constituidos pero excluidos de los créditos tradicionales, lo que responde a una alta demanda crediticia territorial. En la formulación de su programa está el logro de la sostenibilidad financiera, por lo que tiene que reducir los niveles de riesgo.

En tanto, el Fondeso vincula ambos objetivos: tanto el acceso al crédito de la población marginada del Distrito Federal como el fomento, la creación y la consolidación de las MYPE que no son sujeto de crédito del sistema bancario. Además, acompaña los servicios financieros con actividades de orientación, capacitación y asistencia técnica, entre otros. Por último, en el caso de General Pico, sus objetivos responden en buena medida a los derroteros económicos de la zona, principalmente la reactivación de las industrias debilitadas por la crisis.

También las metodologías de intervención son diferentes en cada caso. Por ejemplo, los programas Blusol, Moreno y General Pico se han enfocado al otorgamiento de créditos, sin acciones de otro tipo, y

el Fondeso presta capacitación empresarial además de los créditos. En cambio, el CAM intenta crear un completo centro de apoyo a las MYPE, con crédito, actividades de capacitación, apoyo a las experiencias asociativas y comercialización. En 2001 y 2002, a causa de la crisis, el CAM amplió su grupo objetivo con la atención a microempresas de subsistencia y autoempleo, pero tuvo un costo muy alto. El CAM tiene altos niveles de cumplimiento en sus objetivos estratégicos y de actividades realizadas en el ámbito del programa, con un elevado número de nuevos emprendimientos y alta satisfacción de sus clientes; sus puntos débiles son las altas tasas de morosidad.

El Banco Social Moreno trabaja con una metodología de grupos solidarios; de esta manera ejerce una fuerte presión social para que los microempresarios cumplan con sus obligaciones crediticias. Blusol otorga créditos a un costo de mercado (3.9% mensual), sólo que tienen prioridad los microemprendimientos con bajo nivel de riesgo y altas posibilidades de reembolso, con atención casi exclusiva a los ya establecidos; no depende de subsidios

externos y posee excelentes indicadores financieros (con una tasa de morosidad de 3%). Algo que resulta característico de este banco es que los órganos gerenciales tienen una amplia mayoría de representantes de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, sólo 7% de los beneficiarios de Blusol declara que esta institución representa su única posibilidad de acceder al financiamiento. En otras palabras, ha conseguido su meta de sostenibilidad financiera, pero no sus objetivos estratégicos.

El Fondeso se constituyó como banca social cuando las dotaciones de fondos fueron públicas; con el tiempo pasaron a constituir el patrimonio del banco, gracias al carácter rotatorio de las actividades crediticias. Debido a que el grupo objetivo era muy específico, se estableció una estructura operativa que permitiese ejecutar varios instrumentos crediticios, así como una metodología financiera para responder a las múltiples exigencias de los destinatarios, que en la práctica fueron tres:

a) microcrédito para el autoempleo dirigido a los sectores con más alto grado de marginación; b) microcrédito para las micro y pequeñas empresas, y c) un programa de fondos de garantía destinado a las pequeñas industrias.

En el caso de General Pico fue la reactivación de las MYPE que quedaron excluidas

del sistema bancario; pero sus desventajas fueron la falta de organización y de claridad en sus objetivos y reglas para los procesos de solicitud.

Conclusiones

Los programas de microcrédito directo instrumentados por instituciones públicas locales son un fenómeno relativamente reciente. Su configuración depende de las características sociales productivas y económicas de cada zona. En todo caso, lo evidente es su potencial como instrumento de políticas públicas de desarrollo local que buscan dar respuesta a las necesidades territoriales.

Pese a que la poca información es uno de los obstáculos para el estudio detallado de la instrumentación de las microfinanzas locales, los pocos ejemplos son experiencias significativas que llevan a la reflexión sobre la elección de las modalidades operativas idóneas relacionadas con las condiciones y los resultados esperados del tejido productivo local.

El único elemento que justifica la adopción de un programa integrado son los resultados que se alcanzan respecto de la estructura productiva: incrementos en la productividad, generación de empleo y creación de nuevas unidades productivas

competitivas. Cuando sólo se ofrecen servicios crediticios, la institución puede llegar a ser autosostenible financieramente, además de lograr una buena coordinación con otras áreas de intervención o apoyo no financiero (como asesoría y capacitación). En el caso de las instituciones privadas de microfinanciamiento, la sostenibilidad institucional (o social) está estrechamente relacionada con la financiera, en el sentido de que se considera a la segunda como un componente fundamental para alcanzar la primera.

Si bien es más sencillo, hasta cierto punto, establecer indicadores del desempeño crediticio de un programa, es mucho más complejo definir indicadores de eficacia para uno con el que se pretenda alcanzar objetivos de desarrollo. Un primer paso es contar con sistemas de información que en efecto permitan identificar las áreas en las que es necesaria una intervención, definir los indicadores más apropiados para evaluar los resultados, así como la eficacia de las acciones realizadas y, por último, medir esos indicadores. En definitiva, son cada vez más las municipalidades que se interesan y valoran la importancia del microcrédito como instrumento para dinamizar el segmento empresarial de las micro y pequeñas empresas, así como por sus efectos en el desarrollo local. ◀CE

A.G.M.

