



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Carrera: Licenciatura en Administración

Ley Nacional de Microcrédito. *Sugerencias para su implementación en Mendoza*

Trabajo de Investigación

Por

Pablo Andrés LOMBARDI
Registro N° 17.000

Profesor Tutor

Sergio MONTANARO

Mendoza - 2016

Vamos a dejar en claro: el microfinanciamiento no es caridad, es una manera de extender a las familias de bajos ingresos los mismos derechos y servicios que están abiertos a todos los demás. Es un reconocimiento de que los pobres son la solución y no el problema. Es una manera de potenciar sus ideas, sus energías y su visión. Es una forma de avivar empresas productivas y permitir así que prosperen las comunidades. (Kofi, 2004).¹

¹ Secretario General de la O.N.U., Mensaje de lanzamiento del Año Internacional del Microcrédito, realizado en noviembre de en Nueva York, Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	11
1. EL MICROCRÉDITO	11
A. DESARROLLO CONCEPTUAL	11
B. EL MICROCRÉDITO: ACTORES INVOLUCRADOS	12
a. Instituciones prestatarias	12
b. Beneficiarios o clientes	13
c. Características de la operatoria del microcrédito	14
2. EXPERIENCIAS DEL MICROCRÉDITO	16
A. EXPERIENCIAS EN EL MUNDO	16
a. Grameen Bank: el origen del microcrédito	16
➤ Hacia el Grameen Bank II	18
➤ Servicio de Crédito a la Medida	21
➤ Seguro de Desgravamen	21
➤ Crecimiento de los préstamos	22
b. Perú: el modelo alemán de Cajas Municipales	23
c. Bolivia: transformación y crecimiento del Banco Sol	25
d. Banco Estado de Chile	29
B. ANTECEDENTES EN ARGENTINA	31
C. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO DE MENDOZA	34
CAPÍTULO II: LEY NACIONAL DE MICROCRÉDITO	37
1. LEY Nº 26.117: Conceptos Claves	37
2. APORTES PARA SU IMPLEMENTACIÓN	40
A. METODOLOGÍA O TECNOLOGÍA APLICADA AL MICROCRÉDITO	40
B. LAS INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO	43
C. LOS BENEFICIARIOS O PRESTATARIOS	46
CONCLUSIÓN	49
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXO	55
1. LEY NACIONAL DE MICROCRÉDITO Nº 26.117	57
2. DECRETO REGLAMENTARIO Nº 1305/2006	64

INTRODUCCIÓN

Las crisis socio-económicas que se viven en distintas partes del mundo generan desigualdades en todos los niveles que afectan la dignidad de las personas. Más aún, en numerosas realidades, las mismas están naturalizadas culturalmente.

Estas situaciones fueron y son percibidas por diversas personas e instituciones que sensibilizadas por estas fuertes verdades, han intervenido con pequeños y/o grandes aportes para contribuir a revertirlas.

En este sentido, es ilustrativo aludir a la experiencia del Premio Nobel de la Paz 2006, Profesor Muhammad Yunus, quien fundó, en el año 1976, el Banco de la Aldea (Grameen Bank) en Bangladesh. Comenzó su trabajo como consecuencia de una realidad social alarmante, específicamente, la de los habitantes de las aldeas cercanas a la University of Chittagong en la cual él era docente: a pocos kilómetros de las aulas donde el Prof. Yunus enseñaba teoría económica, la gente moría de hambre. Estas personas con un alto espíritu emprendedor no podían conseguir los medios financieros necesarios para llevar adelante sus emprendimientos. No demandaban mucho dinero para ello, pero ni la banca privada, ni la pública querían prestarles dinero porque la gente pobre “no poseían garantías”. La única fuente de financiamiento que conseguían los aldeanos para su negocio eran los préstamos que les otorgaban prestamistas de la zona, los cuales les cobraban tasas de interés cercanas al 10% diario. Esto hacía que los emprendimientos que encaraban no fueran los suficientemente rentables para permitirles mejorar su calidad de vida. Solamente lograban sobrevivir día a día. Así fue que, Yunus empezó a transitar el camino que lo llevaría a constituir el Banco de la Aldea.

Esta experiencia es reconocida como el origen del microcrédito moderno, escenario en donde se instala la problemática que se aborda en el presente estudio.

Hasta fines del siglo XX, hubo en el país experiencias inestables de microemprendimientos ya que no eran pensadas para dar solución a una situación de inestabilidad laboral que se prolongara en el tiempo. Los mismos estaban más relacionados con experiencias voluntarias usadas como pasatiempo y no como herramientas que generen un ingreso permanente y que conforme el sostén de una familia. Otras veces, surgían en situaciones de transición: entre un trabajo en relación de dependencia y otro nuevo.

Las características socioeconómicas de América Latina eran similares a las descritas en Bangladesh, y también lo fueron en la Argentina durante la crisis que hizo explosión en 2001. Los índices de pobreza y marginalidad fueron elevándose año tras año. Producto de la misma, los microemprendimientos comenzaron a ser una herramienta de

subsistencia para una parte importante de la población. En este contexto, en el año 2006, el Congreso de la Nación aprobó la Ley Nacional de Microcrédito N° 26.117, que tiene por objeto "...la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos...". La misma Ley creó, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social*. En Argentina, el microcrédito era tema casi exclusivo de las organizaciones de la sociedad civil que se fueron fortaleciendo con diversos perfiles. El sector público tenía una presencia poco relevante, tanto a partir de los bancos estatales como desde los distintos estamentos gubernamentales.

En la temática del microcrédito, se diferencian dos orientaciones: una, vinculada al sistema financiero formal y la otra, relacionada con la faz social ya que el mismo se origina con el objeto de brindar una asistencia financiera a los sectores más postergados de la economía. La diferencia de estos enfoques - el financiero y el social - probablemente, se acentúa en la respuesta a la pregunta más frecuente que se realiza en las microfinanzas: ¿El microcrédito debe ser autosustentable?

El autor del presente trabajo fue Subdirector del "Fondo para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza" desde junio de 2005 hasta marzo de 2008 y representante de ese organismo en el "Consortio de Gestión Local" durante se creación en junio de 2007, ello motivó el interés de abordar esta investigación documental, de carácter cualitativo y la técnica de análisis utilizada fue el análisis de contenido: "...que [se] distingue de otras técnicas de investigación sociológica, [porque] se trata de una técnica que combina intrincadamente, y de ahí su complejidad, la observación y el análisis documental". (López-Aranguren (1986, p.366). Se plantea el siguiente supuesto de trabajo: Es posible encontrar respuesta para revocar la tensión permanente que existe entre los niveles de tasas de interés que debe tener el microcrédito y la autosustentabilidad de los fondos y los costos operativos.

A partir de esa experiencia personal y de la formación académica, el autor profundiza en el tema proponiéndose diversos cuestionamientos y debates que tiendan a realizar un aporte en pos de mejorar la utilización de esta valiosa herramienta que es el microcrédito, más específicamente, en lo relativo a la implementación de la Ley Nacional de Microcrédito. Estas opiniones que en algunos casos han sido analizadas por otros investigadores con anterioridad, y otras no, requieren repensarlas permanentemente; ya que las condiciones históricas, sociales, políticas, geográficas y económicas suelen ser cambiantes y puede ocasionar que conclusiones válidas en algún momento o lugar determinado, luego no sean igual de correctas.

Ante esto, el autor se hace algunas preguntas basadas en tres categorías generales: las condiciones de la operatoria, las instituciones de las microfinanzas y los beneficiarios.

En particular, sobre las condiciones de la operatoria ¿Es razonable generar distintos tipos de tasas de interés? ¿Y esa diferenciación debe ser en función de que variables? ¿El microcrédito debe solicitar garantías? Y en caso afirmativo ¿Qué tipo de garantías? ¿Hasta qué monto se debe considerar un microcrédito?

En relación con las instituciones de las microfinanzas, es importante cuestionarse Si es posible dar un abordaje conjunto y coordinado entre instituciones financieras y ONGs ¿La capacitación de estas instituciones y sus oficiales de crédito requieren de una especialización?

Y, por último, en función de los potenciales beneficiarios: ¿Existe posibilidad de que los sectores más carenciados accedan al microcrédito? ¿Otros sectores de la sociedad deberían tener posibilidad de acceder? ¿Y todos los sectores en las mismas condiciones? ¿Existen diferencias objetivas por las cuales se debe fomentar la participación de las mujeres en el microcrédito?

En concomitancia con lo formulado, se propone como objetivo general: *Plantear propuestas que tiendan a optimizar la implementación del microcrédito y, en particular, de la Ley Nacional de Microcrédito acorde con la realidad socioeconómica Argentina. Se definen como objetivos particulares, los siguientes: Indagar, en distintas fuentes de información, sobre las características y los antecedentes del microcrédito y analizar críticamente la Ley Nacional de Microcrédito Nº 26.117 y su reglamentación.*

El presente trabajo se estructuró en dos capítulos. En el primero de ellos se desarrolla el marco teórico referencial el cual se organiza en dos partes. La primera profundiza sobre el microcrédito y la segunda realiza un recorrido sobre antecedentes de implementación del microcrédito en distintas partes del mundo y en Argentina. En el segundo capítulo, se analiza detalladamente la citada Ley y se plantean propuestas con el fin de optimizar su implementación. Luego, se explicitan las conclusiones a las que se arribaron y, por último, se incluye la bibliografía que sustentó el trabajo y un anexo.

Finalmente, es pertinente señalar que, sin dudas, la implementación de la Ley Nacional de Microcrédito es una tarea de enseñanza y aprendizaje permanente para ir perfeccionando su alcance y mejorando el impacto en la economía que se genera a partir de la misma. Consideramos que este proceso debe ser rescatado y valorado al igual que las distintas experiencias que se han dado en otros lugares del mundo, en la Argentina y, particularmente, en Mendoza, según la idiosincrasia de los pueblos y de los sectores de la economía en los cuales se implementó.

Este es el propósito de la presente investigación y, de este modo, hacer un pequeño aporte para una mejora en las condiciones de vida de los sectores más postergados de la sociedad. Consecuentemente, se pretende acercar este material a diversos organismos

públicos, organizaciones no gubernamentales y entidades relacionadas con el microcrédito comprometidos con esta realidad.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

1. EL MICROCRÉDITO

Osorio (2003) conceptualiza a las microfinanzas como aquella parte de las finanzas que tienen como objeto la instrumentación de servicios financieros de pequeña escala. Estos pueden ser de ahorro, de consumo o de inversión.

Entre los primeros, se pueden mencionar las cajas de ahorro con necesidades de saldos bajos. Entre los de consumo, se encuentran los créditos que otorgan las casas de electrodomésticos para la adquisición de productos, fraccionados en pequeñas cuotas mensuales y, entre los servicios financieros de inversión, están **los microcréditos** destinados a financiar pequeños y micro emprendimientos.

En esta primera parte del presente capítulo, se delimita el concepto de microcrédito, se describen sus características y la de los agentes involucrados tanto las instituciones de microfinanzas como de los beneficiarios.

A. DESARROLLO CONCEPTUAL

El concepto de microcrédito está asociado a créditos otorgados por lo general a plazos muy cortos de devolución y por montos muy pequeños. No obstante, en la mayoría de las operatorias de microcréditos los montos y los plazos pueden ir aumentando a medida que el cliente va respondiendo y cancelando los créditos anteriores, por ello se lo define como un sistema basado en los re-créditos o re-préstamos.

Desde sus inicios, el microcrédito, al igual que las microfinanzas, ha estado destinado a clientes o beneficiarios de menores recursos. Es por ello que se identifican dos visiones distintas entorno al microcrédito: una más orientada a la perspectiva del negocio financiero, entendiendo que el éxito del emprendimiento, para el cual ha sido otorgado, garantizará el buen final del servicio financiero dado y otra, más orientada a la prosecución de objetivos sociales que permitan mejorar la calidad de vida de los clientes. Si bien dichos objetivos no son excluyentes, en términos de que si se cumple uno el otro no se cumplirá; sí implican una visión distinta desde la cual se observan estas operatorias, y dan mayor valor a

diversos aspectos que impactan sobre la forma de las instituciones, la relación entre beneficiario-institución, mercado objeto, procedimientos y servicios ofrecidos.

Actualmente, hay gran coincidencia en las entidades financieras que ven al microcrédito como una herramienta más de la economía social y no como un fin en sí mismo. Entienden al microcrédito en una concepción más amplia, no simplemente como un pequeño crédito; sino como un procedimiento metodológico ordenado, que aplicado con seriedad, permite generar condiciones favorables tanto para el emprendedor como para las entidades que lo promueven.

B. EL MICROCRÉDITO: ACTORES INVOLUCRADOS

En las microfinanzas, y particularmente en el microcrédito, interactúan los beneficiarios o clientes y las instituciones dedicadas a prestar servicios financieros. Los clientes son por lo general personas individuales o micro emprendimientos individuales o de índole familiar. En tanto las instituciones prestatarias de estos servicios suelen adoptar distintas formas que van desde organizaciones no gubernamentales, tales como fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, hasta sociedades financieras o entidades bancarias que tienen regladas sus actividades por el Banco Central.

a. Instituciones prestatarias

A partir del estudio de Hidalgo (2005) y de Westley (2007) las estructuras mediante las cuales se puede otorgar microcréditos son: las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras.

Organizaciones no gubernamentales: este tipo de organizaciones mayoritariamente no tienen fines de lucro y por lo general obtienen ayuda de fondos públicos, fondos internacionales o de cámaras empresarias para sostener la operatoria.

Instituciones financieras: se pueden dar diversas tipologías, las cuales se diferencian conforme a la relación existente con una institución previa y fundamentalmente por el nivel de formalidad que tiene este mercado financiero:

Organizaciones externas. Estas son compañías independientes, normalmente sociedades anónimas, entre cuyos accionistas está el banco y pueden o no estar inversores externos como ONG internacionales, donantes e inversores privados locales.

Compañía de servicios. Son instituciones externas que prestan un servicio determinado al banco o a la institución financiera y que perciben un precio por estos servicios. Suelen tener algún tipo de participación accionaria del banco.

Subsidiaria ligeramente reglada. Son empresas que están asociadas al banco o la institución financiera y que están ligeramente regladas por parte de la autoridad bancaria.

Subsidiaria fuertemente reglada: Son aquellas entidades que están fuertemente regladas por el Banco Central de una república, en la Argentina no se da este tipo de casos dado que la autoridad no ha avanzado en este tipo de reglamentaciones.

b. Beneficiarios o clientes

Los microcréditos, por lo general, están dirigidos a clientes que no acceden al sistema financiero formal por faltas de garantías, o bien directamente porque algunas instituciones entienden que se trata de un sector que no genera una renta atractiva y bloquean todo tipo de servicios destinados a ellos. Las operatorias de microcrédito suelen ser en función del flujo de fondos futuros y no de las garantías reales que pueda ofrecer el prestatario. Otero y Rhyne (1990) consideran que es necesario **conocer el mercado**. Opinan que, el mayor servicio que necesitan los pobres, en términos de crédito, es el que les sirve para capital de trabajo, además en este sector es difícil diferenciar el hogar del centro de trabajo. El crédito requiere ser flexible, además de tener un plazo relativamente corto (usualmente no más de un año). Los costos de transacción para los prestamistas se reducen si el objetivo es acercar las instituciones a los prestatarios, buscando sistemas de aplicación simples y entregando el crédito rápidamente. El hecho que las tasas de interés sean más altas que las del sistema financiero formal, solo refleja el mayor costo de acercar las instituciones crediticias al prestatario, el menor tamaño promedio del crédito y el mayor seguimiento al cliente.

Diversas experiencias, como veremos en la segunda parte de este capítulo, recomiendan un análisis del núcleo familiar, tomándolo como una unidad de negocio integral. Estas mismas experiencias han demostrado a lo largo de los años la conveniencia de favorecer la participación de las mujeres en las carteras de microcréditos, como así también potenciar el involucramiento del entorno social en el cual se desenvuelve el micro emprendimiento.

c. Características de la operatoria del microcrédito

Otero y Rhyne (1990) han identificado tres denominadores comunes para una efectiva prestación de servicios de crédito a los más pobres. Sintetizaron el nuevo paradigma de microcrédito y ahorro en los siguientes principios, además de conocer el mercado, **utilizar técnicas apropiadas**. El nuevo paradigma se refiere al desarrollo de técnicas que busquen minimizar los costos administrativos. Préstamos pequeños deberían requerir procedimientos simples: la aprobación de los créditos debería ser descentralizada, verificable en aspectos relacionados con la elegibilidad del prestatario más que en el proyecto mismo. Por último, la **motivación de repago** que está relacionada con la sustitución de técnicas para la evaluación de préstamos, de la forma tradicional (colateral, propiedades) a otras, tales como la presión social, las garantías grupales y la promesa de futuros préstamos en cantidades cada vez mayores.

La aplicación de estos principios es la base para que exista viabilidad financiera en una operación de préstamo y que sea a la vez efectiva en términos de sus objetivos para llegar a los más pobres. La esencia que diferencia estas técnicas de las prácticas comerciales bancarias comunes es el uso de un sistema de incentivos de repago, en lugar de un costoso sistema de recolección de información, al tratar con el problema de información asimétrica.

Así, frente al problema de información imperfecta entre prestatario y prestamista, lo que hace el prestamista es recolectar la mayor información posible sobre la historia crediticia del individuo y de acuerdo con ella, aprobar o no el préstamo solicitado. Por otro lado, el nuevo paradigma propone que para llegar a los más necesitados se debe reconocer el alto costo de la recolección de información por parte del prestamista (más aún, en muchos casos simplemente puede ser imposible recolectar dicha información), el cual debe reducirse y así compensar el mayor costo administrativo de tener un gran número de micro-cuentas. Para ello, una estrategia más conveniente es utilizar el grupo social que rodea al individuo, que tiene mejor información y mayor capacidad para forzar el repago a la institución financiera.

Westley (2007) contempla algunos elementos claves de una metodología micro-crediticia adecuada:

1. Préstamos pequeños de corto plazo que pueden incrementarse en tamaño y plazo en caso que sean reembolsados satisfactoriamente.
2. Tasas de interés elevadas (mucho más elevadas que las que los bancos cargan por sus préstamos más grandes), para compensar los mayores costos operativos en los que se incurre cuando se otorgan préstamos muy pequeños.

3. Mayor dependencia de los análisis de flujo de fondos y del carácter de la persona que del uso de garantías, en los cuales: **a)** La unidad que se toma para el análisis del flujo de fondos es el hogar en su conjunto y no sólo el negocio; **b)** El análisis del carácter del potencial prestatario se basa en visitas al hogar y al lugar de trabajo y en conversaciones con asociados del negocio, vecinos, amigos y familiares –no sólo en la visita al lugar de trabajo y en las cartas de referencia, por ejemplo y **c)** La garantía consiste, normalmente, en bienes del hogar y equipos del negocio que no están registrados y/o garantías solidarias.

4. En determinados casos, uso de frecuencias de reembolso no tradicionales (semanales o bisemanales en vez de mensuales) para facilitar un mayor control de los prestatarios, o incluso cuotas en las que varían el monto y/o la frecuencia de los pagos (para clientes con marcadas variaciones estacionales de sus ingresos, como ocurre frecuentemente en los sectores agrícola y de turismo).

5. Procesos descentralizados de aprobación de préstamos, sin que varios departamentos tengan que participar en las aprobaciones.

6. Aprobaciones y desembolsos ágiles, con poca o ninguna documentación formal requerida a los clientes (como estados financieros o tasación de garantías).

7. Oficiales de crédito que pasan entre el 80% y el 90% de su tiempo en el campo (procurando y seleccionando nuevos clientes y dando seguimiento a los antiguos, especialmente a aquellos que están en mora).

8. Oficiales de crédito que hacen seguimiento de sus préstamos desde la apertura hasta el reembolso y que tienen una parte importante de su remuneración (quizás entre el 30% y el 70%) determinada por el monto y el índice de morosidad de su cartera.

9. Un estricto y eficaz sistema de recuperación que incluye un seguimiento inmediato y reiterado para los préstamos en mora y un sistema gerencial de información que favorece esto a través de listados diarios para los oficiales de crédito en los que constan sus clientes en mora.

10. Los costos operativos a menudo son contenidos mediante el uso de medios de transporte baratos (especialmente por parte de los oficiales de crédito) y de sucursales modestas, acordes con el hecho que el programa atiende a clientes de recursos limitados. (p.7).

2. EXPERIENCIAS DEL MICROCRÉDITO

La experiencia internacional acredita que el microcrédito tiene un rol fundamental en el desarrollo social y productivo de diferentes sectores de la población, principalmente en aquellos de mayor vulnerabilidad. En este apartado, se describen críticamente algunas que se han desarrollado en distintos lugares del mundo y en Argentina, con diferentes metodologías.

Es importante destacar, la gran predisposición que tienen los distintos actores del microcrédito para transmitir los conocimientos adquiridos. Este espíritu de cooperación es producto de la filosofía de ayuda permanente que sostienen quienes entienden y comparten los valores centrales de este tipo de operatoria y de la importancia que tienen las experiencias. Muchos dedican gran cantidad de sus esfuerzos a convencer y transmitir los beneficios que trae el microcrédito para un sector de la sociedad.

A. EXPERIENCIAS EN EL MUNDO

En las ya más de cuatro décadas de historia que tiene el microcrédito la cantidad de emprendimientos es bastante amplia pero a los efectos de este trabajo se concentrará en solo cuatro. Primero, se abordará la historia de *Grameen Bank* en Bangladesh por ser considerado el iniciador de este tipo de operatorias y por las dimensiones que ha alcanzado. Luego, se analizarán tres experiencias de Latinoamérica que encararon el microcrédito desde distintas ópticas. El caso de las Cajas Municipales en el Perú como una alternativa de organización avanzada de entidades no bancarias reglamentadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y con un fuerte desarrollo en la economía rural. El BancoSol de Bolivia quien transitó desde una ONG hacia una consolidación como entidad financiera dedicada exclusivamente al microcrédito. Y el Banco Estado en Chile como un caso de una entidad financiera que incorpora al microcrédito como un área de negocio más y cuenta con la experiencia de un banco ya en funcionamiento.

a. Grameen Bank: el origen del microcrédito

En el año 1971, Bangladesh se independizó de Paquistán, transformándose en un país agobiado por la pobreza y la hambruna. En ese contexto el Prof. Muhammad Yunus, Doctor en Economía, dictaba clases universitarias.

En la “Conferencia Magistral del Profesor Muhammad Yunus, Director y Fundador del Grameen Bank de Bangladesh” realizada en la Fundación Rafael Del Pino de España en el

año 2002, el mismo conferencista explicó el origen y las características del Banco Grameen, por qué es diferente a todos los demás bancos y qué tiene de especial.

Expresó el profesor Yunus que al ver cómo sufría la gente decidió hacer algo por los pobres cercanos al campus de la universidad donde trabajaba. Se dedicó a visitar y estudiar las causas de sus problemas, descubrió que con poco dinero podía ayudarlos a cambiar significativamente sus vidas. Estas personas, para vivir, tenían que pedir prestado dinero a prestamistas, a verdaderos usureros. Estos se aprovechaban y convertían a estos individuos en verdaderos esclavos porque lo poco que ganaban iba a sus manos.

Dijo Yunus: *“Hice una lista de 42 personas (...) total de lo que necesitaban era 27 dólares (...) di [esa cantidad] a esas 42 personas y les dije que devolvieran el dinero que debían a los usureros”*. Además, les expresó que conforme con las posibilidades de cada uno fueran devolviéndoselo si realmente querían, para su sorpresa le fue reintegrado el total del dinero prestado.

Luego, se planteó quién podía financiar estas pequeñas sumas de dinero, para no tener que continuar haciéndolo con fondos de su propiedad, es así que concurrió a un banco establecido en la misma Universidad. La respuesta de los directores del banco fue *“Es imposible. No se puede dar créditos a los pobres”*. No se trataba de la cantidad de dinero que necesitan, se trata de que simplemente *“que (...) aunque lo necesiten no pueden conseguir un préstamo bancario porque no son solventes”*.

Sin dudas, las instituciones financieras y la banca comercial tradicional, se basan en el principio básico de cuanto más se tiene más se puede conseguir.

Ante esta situación, Yunus decidió ser el avalista de los créditos que se le otorgara a la gente pobre identificada por él, de esta forma se salvarían todos los requisitos vinculados con las garantías que solicitaban los bancos. Solucionado este inconveniente, empezó a entregar los primeros préstamos a través del banco, en el año 1976. Contrariamente a los pronósticos, cada préstamo fue devuelto conforme al cronograma establecido.

Luego, Yunus se preguntó *“¿Por qué no crear mi propio banco?”* Así fue que después de muchos intentos logró abrir el banco Grameen Bank con reconocimiento del Ministerio de Hacienda de Bangladesh, en el año 1983.

A partir de 1985, y por decisión propia el Banco dejó de recibir dinero de afuera, ya sea por medio de préstamos o por donaciones, desde ese año el banco funciona únicamente con los recursos propios. En el año 2000, el Grameen Bank ya contaba con más de 12.000 empleados, 1.175 sucursales y con una Tasa de Recuperación del 98,45%.

Es destacable considerar que el Banco Grameen se basa en la confianza, no se basa en las garantías, ni en instrumentos legales. En cambio, la banca comercial tradicional parte de la premisa de que los documentos de garantías sirven, en el caso de que un prestatario no pague su crédito en la forma convenida y se los puede ejecutar vía judicial y

así el banco cobra el dinero prestado. En cambio, en el caso del Grameen Bank, se presume que las personas devolverán el crédito conforme a las pautas establecidas, entonces no es necesario firmar ningún tipo de compromiso adicional.

➤ Hacia el Grameen Bank II

En un artículo publicado, en *Grameen Dialogue*, año 2002, Yunus explica que a partir de “lecciones aprendidas durante un cuarto de siglo” comenzó, el 14 de abril del 2000 (Año Nuevo Bengalí), un proceso de rediseño que se denominó *Sistema Generalizado Grameen* o SGG.

La transición del Sistema Clásico Grameen (SCG) hacia el SGG, en sus 41.000 aldeas y 1.175 cuentas, tuvo su final en abril del 2002 en todas las sucursales, en todas las aldeas y todo el personal convencido y capacitado.

El supuesto general en el que se asienta el SGG sigue siendo el mismo que estaba detrás del SCG: la firme creencia de que la gente pobre siempre paga sus deudas. En algunas ocasiones puede tomarle más tiempo del que se estipuló originalmente, pero siempre pagará. No hay razón de que se caiga el sistema porque un prestatario se tome más tiempo para pagar su préstamo, simplemente paga un interés adicional por el tiempo extra. Siempre se entendió que los programas de microcrédito no deberían considerar a sus prestatarios como “bombas de tiempo”, programadas para crear grandes problemas por incumplimientos.

En el Banco Grameen II, ya no existen préstamos generales, préstamos estacionales, préstamos familiares, ni más de una docena de otros tipos de préstamos; ya no existe el fondo grupal; ya no existen los topes de préstamos por sucursal y zona; ya no existe la cuota semanal fija; ya no existe la regla del plazo anual, aún cuando la prestataria necesite el préstamo solamente para tres meses; ya no existe el alto nivel de tensión entre el personal y las prestatarias para tratar de evitar el temido evento de que una de ellas se convierta en “morosa”.

El SGG fue diseñado alrededor de un producto crediticio principal que se lo denomina Préstamo Básico. Además, existen otros dos productos de crédito: 1) el préstamo para vivienda y 2) el préstamo para educación superior, los cuales funcionan en forma paralela al préstamo básico. Todas las prestatarias comienzan con un préstamo básico y la mayoría de ellas continuarán con este préstamo básico, ciclo a ciclo, sin ninguna dificultad y podrán satisfacer sus necesidades crediticias de la manera más satisfactoria.

Uno de los cambios más visibles dentro del SGG es la desaparición del Fondo Grupal. Ahora lo ha abandonado, ya no existen las cuentas grupales. Cada prestataria

tendrá tres cuentas de ahorros obligatorios a) Cuenta de ahorros personal, b) Cuenta de ahorros especial, y c) Cuenta de depósitos para pensiones.

El SGG mantiene el cinco por ciento de ahorro obligatorio, deducido del monto del préstamo al momento del desembolso. La mitad de este cinco por ciento de ahorro obligatorio va a una cuenta personal de ahorros, la otra mitad va a una “cuenta especial de ahorros”. Una prestataria puede retirar cualquier cantidad de su cuenta personal de ahorros, el momento en que así lo desee, no hay ninguna restricción. Los ahorros semanales se mantienen y también van a la cuenta personal de ahorros. Los fondos de la cuenta especial de ahorros no pueden ser retirados durante los primeros tres años. Al cabo de ese tiempo se permite un retiro manteniendo un saldo determinado o la mitad del monto existente en la cuenta, en caso de ser mayor. En circunstancias especiales, se permitirá el retiro del monto total de la cuenta especial de ahorros. Parte del dinero de esta cuenta se destinará a la compra de acciones del Banco Grameen.

El SGG obliga a todas las prestatarias que tengan préstamos mayores a un monto determinado a contribuir con un depósito en la cuenta para pensiones. Transcurridos diez años, la prestataria recibirá un monto garantizado de casi el doble del monto que ha reunido durante los 120 meses. Aparte de ser popular entre las prestatarias, esto está constituyendo una enorme fuente de ingresos para el banco. El Banco Grameen tiene ahora la seguridad de contar con recursos propios para expandir sus operaciones crediticias en el futuro. Al mismo tiempo que la institución avanza hacia la autosuficiencia financiera, las prestatarias también avanzan hacia su autosuficiencia financiera, a medida que se acerca la vejez. A base de los ahorros acumulados en el Fondo de Pensiones, pueden obtener un ingreso mensual cuando se retiren.

El nuevo fondo de pensiones se ha convertido en un importante instrumento de ahorro. El SGG pone énfasis en la recepción de depósitos tanto de prestatarias, como de no-prestatarias. Una variedad de productos de ahorro ha sido incorporada al sistema.

Es probable que, en algún momento durante los ciclos de los préstamos, existan dificultades para pagarlos de acuerdo con el calendario convenido. Para estos casos el SGG ofrece un arreglo alternativo denominado “Préstamo Flexible”. El banco, el grupo y la prestataria tienen que someterse a un proceso de renegociación para llegar a un nuevo contrato.

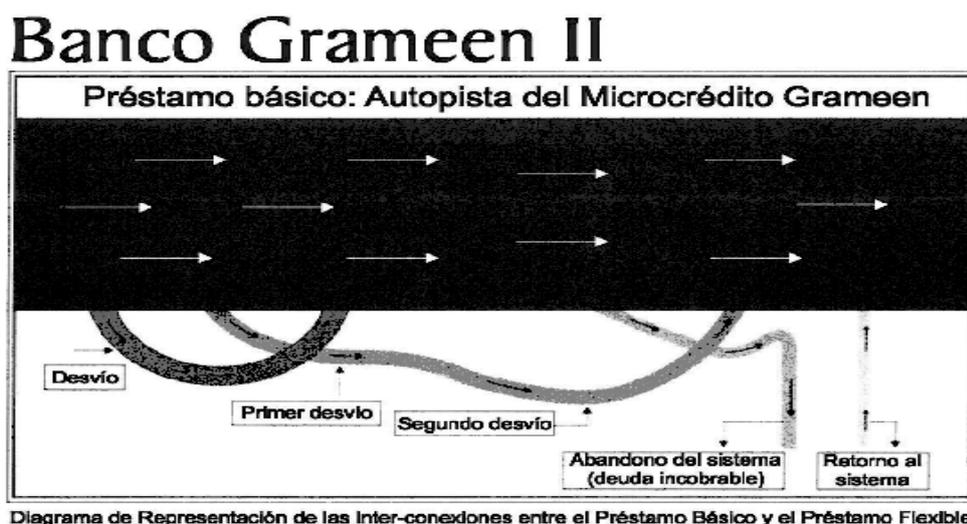
Yunus describe al préstamo básico como la “autopista del microcrédito Grameen”:

Mientras puede cumplir con su esquema de pagos, la prestataria avanza con facilidad y comodidad por la autopista del microcrédito. Puede ir ganando velocidad, de acuerdo a las reglas de la autopista. Si conduce bien, puede acceder a marchas más y más altas. En otras palabras, en la autopista Grameen, una prestataria normalmente puede incrementar el tamaño de su préstamo en cada ciclo, a base de

la observación de reglas predeterminadas. Conoce con tiempo cuánto se incrementará el tamaño de su préstamo y puede planear sus actividades de acuerdo a ello. Pero si la prestataria sufre desperfectos mecánicos (baja o fracaso de su negocio, enfermedad, problemas familiares, accidentes, robos, desastres naturales, etc.) y no puede sostener la velocidad en la autopista, tiene que abandonarla y tomar una salida o un desvío llamado “préstamo flexible” o “flexi-préstamo”.

Este desvío le permitirá continuar a una velocidad menor, consistente con su situación. Puede reducir el tamaño de la cuota de acuerdo a sus posibilidades de pago, extendiendo el plazo del préstamo. Tomar el desvío no implica, de ninguna manera, un cambio en el objetivo de su viaje. Ella continúa hacia el mismo objetivo, pero, momentáneamente, por un camino más estrecho y sinuoso. Su meta inmediata es superar sus problemas y procurar que el desvío sea el más corto posible para retornar rápidamente a la autopista. Si tiene suerte, triunfará y podrá retornar en forma rápida a la autopista (v.g. el préstamo básico), pero si tiene problemas más sostenidos y lo más que puede hacer es moverse de un desvío al siguiente (v.g. moverse de un flexi-préstamo a otro, elaborando calendarios de pagos más fáciles que los anteriores), se demorará en retornar a la autopista”.

El siguiente gráfico ilustra lo expresado:



Fuente: M. Yunus, Grameen Dialogue, Diseñado para Abrir Nuevas Posibilidades, abril 2002.

El flexi-préstamo no es un préstamo independiente, es solamente un desvío temporal del préstamo básico y no le permite incrementar el monto, por lo tanto trabaja dentro de una hipótesis de no crecimiento. Una vez cancelado el monto del flexi-préstamo puede retornar a los niveles del préstamo básico. Este proceso, normalmente toma de seis meses a dos años.

Si una prestataria falla en el pago del préstamo básico y no desea cambiarse al flexi-préstamo, se convierte en una morosa voluntaria. Si accede a la opción del flexi-préstamo y trata una y otra vez de pagar el dinero, pero no tiene éxito, se convierte en una morosa involuntaria. Cualquier monto del flexi-préstamo que no se sea pagado dentro del lapso de dos años, se convierte en mora y requiere que se haga una provisión del 100 por ciento. El

monto que no es pagado en tres años, se convierte en incobrable y es enteramente dado de baja.

De todos modos aquellos flexi-préstamos que no han sido cancelados siempre tienen una nueva oportunidad de regularizarlos, pagando obviamente todos los intereses acumulados al momento de refinanciarlos. En el SGG, se parte de la concepción de que la gente pobre siempre necesita dinero y, también, siempre pagan sus deudas. Nunca las prestatarias del Banco quieren cerrar definitivamente la puerta de acceso al crédito para mejorar sus condiciones de vidas.

➤ Servicio de crédito a la medida

El SGG otorga préstamos a cualquier plazo, esto es, 3, 6, 9 ó más meses y años. Cada miembro del personal puede diseñar su producto crediticio para que se ajuste de la mejor manera a su cliente, en términos de duración, plazo, calendario de pagos, etc. Además, puede variar la duración y monto de las cuotas. Una prestataria puede pagar más cada semana durante la temporada alta de su negocio y pagar menos durante la temporada baja. Mientras más artístico y creativo se vuelva el personal, mejor será el resultado que logre producir.

En el caso de préstamos flexibles, una prestataria puede obtener, después de los primeros seis meses, hasta el doble del monto que ha pagado, si cumple ciertos requisitos rigurosos. En los meses subsiguientes, puede obtener, cada seis meses, exactamente el mismo monto que ha pagado.

➤ Seguro de desgravamen

En el SGG, se ha incluido un programa de seguro de desgravamen ante un hecho imponderable como la muerte. Ha resultado una medida muy satisfactoria. Esto constituye otro rasgo popular del nuevo sistema.

Este programa de seguro establece que el último día de cada año, la prestataria tiene la obligación de depositar un pequeño monto de dinero, por una sola vez, en una cuenta de seguro de desgravamen. Este monto se lo calcula sobre la base del préstamo vigente más los intereses en esa fecha. El depósito corresponde al 2,5 por ciento de ese monto vigente. “Si una prestataria muere en cualquier momento del año subsiguiente, el monto total vigente queda pagado con el fondo de seguros. Adicionalmente, se devuelve a su familia el monto ahorrado por ellas”.

Si el monto vigente se mantiene, igual durante dos cierres anuales sucesivos, la prestataria no tendrá que depositar un monto adicional en la cuenta de seguro de desgravamen en el segundo año. Este depósito se realiza, únicamente, si el saldo es mayor.

➤ Crecimiento de los préstamos

El SCG fijaba topes de préstamos por sucursal, ninguna prestataria podía recibir un préstamo mayor a ese tope. En cambio, el SGG reemplazó esto por un tope de préstamo que se incrementa gradualmente para cada prestataria. Para el préstamo básico, el tope se determina cada vez que una prestataria solicita un nuevo préstamo. Se calcula de dos formas diferentes: el monto más alto entre las dos es aceptado como tope. De acuerdo al primer método, el tope se fija sobre la base del desempeño (regularidad en el pago, asistencia a las reuniones semanales, etc.) de la prestataria, su grupo y su centro. De acuerdo al segundo método, el tope se fija de acuerdo con el monto total de ahorros (excepto los ahorros personales). El tope es el equivalente al 150 por ciento de los ahorros totales. Bajo el primer método, el tope puede subir o bajar, dependiendo del desempeño. Una prestataria puede mejorar el tamaño de su préstamo ya sea incrementando sus ahorros o asegurándose de que ella misma, su grupo y su centro se desempeñen en forma correcta.

Además, existe el “Miembro de Oro”. Se trata de una prestataria que ha conservado un record de 100 por ciento de cumplimiento en sus pagos durante siete años consecutivos, nunca necesitó de un flexi-préstamo. “Una miembro de oro entra en una vía más rápida de incremento del monto de sus préstamos y obtiene honores y privilegios especiales”.

Con el fin de estimular la incorporación de miembros indigentes y asegurar que se sientan cómodos como miembros del Banco Grameen, el SGG suaviza todas las reglas básicas del Banco, ella misma decide las condiciones de su préstamo, en consulta con su mentor. “Se estimula a los centros para que ubiquen a las familias indigentes que existan en sus respectivas áreas y a los grupos para que adopten a miembros indigentes *bajo sus alas*”. Se considera un logro del grupo que una mujer indigente alcance el nivel necesario para convertirse en miembro regular. “Los grupos y centros que lo consigan reciben premios especiales, privilegios y honores”.

Además de préstamos, el Banco Grameen ofrecen “capital de riesgo compartido”, para asociarse con ellas en sus pequeños emprendimientos.

De acuerdo con lo que expresó Yunus en el citado artículo (2002), se puede afirmar que: “*En el fondo lo que plantean como filosofía central en el Grameen Bank es tratar de sacar a la gente de la pobreza*”. Dice el autor:

..., ahora se está incluyendo a la indigencia también, para que en un plazo considerable puedan situarse en condiciones de vida mejores. Para ello parece que es imprescindible generar un proceso educativo que signifique la incorporación de conocimientos y herramientas para administrar sus escasos recursos y no signifique una recaída o empeoramiento de la situación inicial. La relación establecida es la de facilitar una salida de la pobreza, o mejor expresado una puerta de ingreso a una nueva calidad de vida, mediante una relación comercial entre un banco y una prestataria.

b. Perú: el modelo alemán de Cajas Municipales

Chong y Schroth (1998) dicen en su investigación “Cajas Municipales, Microcrédito y Pobreza en Perú”, Consorcio de Investigación Económica Social (1998) que según el Banco Interamericano de Desarrollo (1996) “*la banca peruana se ha mostrado renuente a realizar operaciones con la microempresa, porque dichas actividades son percibidas como extremadamente riesgosas y de alto costo*”. En este contexto aparecieron las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Este sistema fue creado por iniciativa del gobierno de Alemania en 1983, sobre la base del sistema Sparkasse o cajas de ahorro de aquel país, contando para ello con el apoyo técnico y orientación de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ (Tello, 1995, en Chong y Schroth, 1998). El puntal inicial se concentró en la Caja Municipal de Piura, fundada en 1982. Luego, se extendió rápidamente a otras cajas municipales, sobre todo a raíz de la firma de un convenio de cooperación entre la GTZ y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) para la elaboración de un proyecto de ley que regulara el funcionamiento del sistema y que posteriormente resultó en el Decreto Supremo No. 191-86-EF de 1986. Actualmente, el sistema está compuesto, además, por las Cajas Municipales de Santa, Arequipa, Sullana, Cuzco, Maynas, Ica, Paita, Huancayo, Trujillo, Pisco y Tacna.

El sistema de Cajas Municipales, como su nombre lo indica, ofrece servicios de ahorro y crédito y son organizaciones sin fines de lucro, propiedad de las autoridades regionales. Las Cajas Municipales representan la mayor cantidad de Instituciones Microfinancieras No Bancarias (IMFNB).

Según los citados autores, la tecnología financiera de las cajas municipales tiene las siguientes características básicas: 1. *El principio de gestión*, por el cual dichas entidades se encuentran dirigidas no por una sola persona, sino por un comité de gerencia, que usualmente está compuesto por más de dos personas hasta un máximo de seis; 2. *El principio de supervisión*, que requiere que el comité de gerencia esté supervisado por un comité de vigilancia, como auditor permanente de la gestión del comité directivo y 3. *El principio de autonomía*, que busca disminuir las influencias políticas o política partidaria, al

ser sus directivos elegidos como representantes de diferentes grupos de la comunidad y no con criterio político. (p.3).

Estas características han sido implementadas de una u otra manera en el Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito de Perú y, de acuerdo con el criterio comúnmente aceptado, parecen haber resultado en experiencias exitosas en el sistema nacional. Así, el principio de gestión alemán ha sido plenamente instaurado en el sistema nacional, a través del requisito de gerencia colegiada que obliga a una "doble firma" y por el cual ningún individuo tiene poder de gestión unilateral. Por su parte, el principio de supervisión se ha traducido en la creación de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, entidad que audita externamente a las diferentes cajas y vela por el cumplimiento de las normas de la SBS. Finalmente, el principio de autonomía se expresa en el hecho que el Comité Directivo de cada caja municipal está integrado por grupos representativos de la comunidad, usualmente la iglesia, el sector privado y regidores municipales, de tal modo que se minimice el uso de las Cajas con fines políticos.

El Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) ha mantenido un crecimiento constante desde su inicio mejorando su participación en el mercado, ampliando su nivel de colocaciones de créditos, aumentando los depósitos recibidos y sumando cada vez mejores índices de rentabilidad². Las mismas *"...parecen haberse constituido en alternativas exitosas frente al sistema financiero formal, ya que su énfasis está en el apoyo a la microempresa y a su desarrollo masivo, como una forma efectiva de contribuir a reducir los niveles de pobreza actualmente existente"*. (Tello, 1995, en Chong y Schroth, 1998, p.3).

El sistema CMAC ha demostrado a través de los años que se pueden consolidar instituciones que permitan el acceso al crédito y generen mecanismos para facilitar el ahorro de los sectores de menores recursos. Estas instituciones deben tener un fuerte anclaje en la población a la cual le brindan estos servicios y a su vez su administración debe ser lo más eficiente posible alejada de todo tipo de presiones, especialmente las políticas.

En la Memoria 2013 de la Federación de Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito se atribuye el éxito de las CMAC a cinco factores claves. El primero de ello es la **gerencia mancomunada**, basada en un órgano colegiado de conducción como se ha mencionado anteriormente y con gerencias de finanzas, administración y créditos que obligan a consensuar las decisiones estratégicas de la organización. A su vez esta división da una especialización en funciones que permite a los gerentes mantener cierta independencia para alcanzar los objetivos planteados en su área.

² Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito Memoria, 2008

El segundo de los factores está dado por el **modelo de negocio** basado en el trato directo con el cliente, teniendo en cuenta la visión Familia – Negocio, y mediante un cuestionario simple y ordenado brindar información cuantitativa y cualitativa a los asesores de crédito para la toma de decisiones evitando la burocratización del proceso de otorgamiento de créditos.

La **oferta de productos a medida** basada en la información obtenida en la experiencia de tantos años de funcionamiento ha permitido que las Cajas incorporen el leasing, las tarjetas de débito, cartas de fianzas y otros más que se adicionan a los tradicionales créditos para capital de trabajo y activo fijo.

El cuarto factor clave es el desarrollo de **tecnología al servicio del cliente**, significó una fuerte inversión en sistemas informáticos de atención al cliente. Estas nuevas ventanillas de autogestión como el acceso a cajeros automáticos, servicios de homebanking y banca por celular, dan mayor información sobre el comportamiento de los clientes, disminuyen los costos operativos y permiten además poner en competencia a las Cajas Municipales con la oferta del sistema financiero peruano.

El último de los factores resaltados por la FEPCAMAC es la **gestión de riesgos**, atento a la importancia se establecen pautas y controles para que las decisiones se adopten conforme a la normativa vigente e incluso respetando acuerdos internacionales como Basilea I y II. Las Cajas Municipales han potenciado las áreas de Prevención, Cumplimiento Normativo y Auditoría al solo efecto de que todos los actores involucrados, desde el cliente al máximo nivel de la gerencia, actúen de forma prudente.

c. Bolivia: transformación y crecimiento del Banco Sol

En 1984, un grupo de empresarios bolivianos ligados al sector microempresarial procedió a constituir una institución sin fines de lucro para apoyar el desarrollo de microempresas en el país. Así el 17 de noviembre de 1986, inversores internacionales y bolivianos posibilitaron el inicio de actividades de intermediación crediticia a través de una Fundación estructurada como Organización No Gubernamental (ONG), llamada Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (PRODEM).

La Fundación PRODEM se pensó para atender la demanda crediticia de los sectores urbanos, el crecimiento que fue experimentando la misma empezó a hacerse insostenible con los aportes provistos por empresarios y por organismos internacionales de cooperación, especialmente USAID de los EEUU (por intermedio de ACCION). A solo dos años de su funcionamiento, en 1988, se iniciaron los caminos para la creación del Banco Solidario S.A.,

el se vería recién en 1992, siendo el primer banco latinoamericano exclusivamente destinado a trabajar las microfinanzas.

BancoSol, como es conocido comercialmente, es un banco comercial privado sujeto a las regulaciones del Banco Central y conforme a las normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Su capital inicial estaba conformado por acciones donde los propietarios eran en un 75% la Fundación PRODEM y de organismos internacionales de cooperación internacional y el 25% restante era propiedad de políticos destacados, entre ellos el ex presidente Sanchez de Lozada.

El crecimiento en las organizaciones de microfinanzas tiene tres rasgos positivos. Primero implica un mayor alcance, ampliando la cobertura a nuevos actores que pueden acceder a mecanismos financieros para sus microemprendimientos. En segundo lugar le da más sustentabilidad a las organizaciones, y estas pueden demostrar que sus relaciones, con clientes y con proveedores de fondos, son más estables y duraderas en el tiempo. Y por último, los mayores activos, especialmente los intangibles, brindan mejoras en los costos operativos promedios.

Para González Vega y otros (1996) la experiencia inicial de PRODEM permitió importantes transferencias al desarrollo de BancoSol:

Dentro de los activos intangibles más importantes transferidos a BancoSol se pueden citar:

- (a) una tecnología crediticia probada empíricamente y mejorada como resultado de varios años de inversión en experimentación, desarrollo y ajustes de la función de producción de préstamos;
- (b) un acervo de capital de información, resultado del conocimiento acumulado por años acerca del entorno y de la clientela (i.e., conocimiento del nicho de mercado);
- (c) las relaciones con los clientes que están incorporadas en una cartera numerosa con buen historial de pago;
- (d) el capital humano, que abarca un personal experimentado, resultado de un entrenamiento costoso y del aprendizaje práctico en el proceso de desarrollo de la institución (learningby-doing);
- (e) una reputación de ser una organización seria, que puede mantener relaciones de largo plazo con sus clientes;
- (f) conexiones bien establecidas con redes internacionales (en particular con ACCION) y las oportunidades que esto conlleva para la transferencia de tecnología y la difusión de experiencias; y
- (g) un fuerte compromiso con su misión, que fue resultado de una cultura organizacional única (cultivada por los líderes de PRODEM, muchos de ellos transferidos a BancoSol) y la presencia de accionistas sólidos con una clara visión del papel de la organización. (página 6)

Se puede decir con certeza que si PRODEM hubiera permanecido como una ONG exitosa, no hubiera logrado los niveles de alcance y sustentabilidad que BancoSol ha hecho posibles con la formalización. Los activos tangibles e intangibles acumulados por PRODEM le dieron una ventaja en su comienzo. Si esta organización hubiera empezado de cero

hubiera tomado mucho más tiempo alcanzar los niveles actuales de rentabilidad y autosuficiencia. Esto debe tomarse en cuenta en cualquier discusión sobre la posibilidad de replicar el éxito de BancoSol.

No obstante la creación y el éxito que significó la creación de BancoSol, PRODEM siguió funcionando cambiando su orientación hacia los sectores rurales, así amplió su alcance incorporando a otros sectores de la economía con demanda de servicios microfinancieros.

En Enero de 1992, al inicio de sus actividades BancoSol tenía un portafolio de 17,000 clientes con una cartera de préstamos que alcanzaba a 4 millones de dólares, y 4 sucursales localizadas en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. A diciembre de 2013 BancoSol alcanzó los 261.525 créditos otorgados con una cartera de 934,2 millones de dólares. En 22 años de existencia se desembolsaron más de 5.000 millones de dólares en créditos que permitieron financiar más de 2 millones de proyectos microempresariales³.

Desde su creación, sus líderes han estado muy comprometidos con la viabilidad financiera de la organización. Esta actitud llevó gradualmente, a través de la búsqueda de la formalización, a la autosuficiencia. Esto fue reflejado, entre otras cosas, en la adopción de políticas de tasas de interés que buscaban cubrir los costos de prestar y en una firme actitud en la recuperación de los préstamos. Desde el principio, BancoSol les comunicó explícitamente a sus clientes la expectativa seria de que los préstamos debían ser pagados.

A través de los años se desarrolló una tecnología crediticia apropiada para su nicho de mercado. Esto le permitió ofrecer servicios financieros a una clientela que otros intermediarios encontraron difícil de alcanzar y hacerlo en una manera costo-efectiva para la organización y los prestatarios. El éxito de esta tecnología ha estado reflejado en bajos niveles de atrasos e incobrables.

En los comienzos PRODEM, mediante la asistencia financiada por USAID, permitieron una inversión provechosa en experimentación y aprendizaje que fue clave. El éxito en el desarrollo de un programa de microfinanzas yace en la acumulación de conocimiento y experiencia acerca del ambiente en el que opera, las características pertinentes de la clientela que sirve, la capacidad de pago de los clientes individuales y las ventajas comparativas de su tecnología. Este éxito requiere un ajuste constante de la tecnología a situaciones locales cambiantes.

En los inicios de BancoSol se otorgaban préstamos para capital de trabajo a grupos de tres o más personas dedicadas a actividades similares quienes se unían y se garantizaban formalmente para cumplir con las obligaciones contraídas bajo la metodología

³ BancoSol, Memoria Anual 2013

de Crédito Solidario, hoy conocido como *Sol Solidario*. Son varios los productos que se adicionaron y que ofrece BancoSol. Entre ellos, *Sol Individual* destinado a personas naturales, sean clientes o no del banco, propietarios de una unidad económica, que les permita generar flujos de caja suficientes para amortizar dicho crédito e insertos en el mercado del microcrédito, pudiendo ser estos comerciantes o productores de bienes o servicios; *Sol Vivienda* destinado a la compra, construcción, mejora y/o legalización de la vivienda; *Sol Efectivo* destinado a personas naturales, sean clientes o no del banco, dependientes de empresas estables; *Sol vehículo*; *Sol de Oro* es un crédito garantizado con joyas de oro, está destinado a personas naturales tendiente a satisfacer necesidades imprevistas; *Sol 1000* que se otorga de forma instantánea y destinado a financiar capital de trabajo, maquinaria, equipos o herramientas de trabajo por un valor máximo de US\$ 1.000.

La historia de BancoSol puede ser dividida en dos claras etapas, y es precisamente lo que nos propusimos destacar en este apartado. Cada una de ellas se caracterizó por desafíos y límites que aconsejaron traspasar de un estado de situación a otro. En su primera etapa (el período de PRODEM), la principal limitación fue el crecimiento. El status de ONG de la organización restringía el acceso a fondos prestables, sin embargo, y la mantenía dentro de la esfera de fondos de instituciones donantes. Además, el status de ONG limitaba la posibilidad de apalancar el patrimonio con pasivos adicionales movilizados en los mercados financieros. El acceso a los mercados de fondos de corto plazo hubiera permitido un manejo más eficiente de flujos de caja que sufrían oscilaciones producto de las variaciones estacionales de la cartera de créditos.

En estas restricciones surgidas de la falta de flexibilidad de los fondos provenientes de instituciones donantes, de la escasa credibilidad en la organización debido a la ausencia de un marco regulatorio que protegiera a potenciales prestatarios de su insolvencia o iliquidez y de su limitado apalancamiento producto de la ausencia de licencia de banco que permitiera movilizar depósitos del público. La imposibilidad resultante de crecer y servir a la clientela como se deseaba frustraba a los líderes de PRODEM. En gran medida estas restricciones fueron removidas con la creación de BancoSol y la consecuente formalización de sus operaciones.

La segunda etapa (el período de BancoSol) ha sido caracterizada por las amenazas del crecimiento a la calidad de los activos, por las menores economías marginales de una mayor dimensión y por los límites resultantes a las oportunidades para incrementar la productividad como consecuencia del crecimiento. Estos límites representan un reto singular para las organizaciones de microfinanzas y están reflejados en la evolución de indicadores clave de eficiencia y productividad.

Podemos asegurar que las mejoras continuas en la tecnología crediticia, conjugado a la administración eficiente del portafolio de productos crediticios, la búsqueda permanente

de la ampliación de la cobertura geográfica, el mejoramiento de los sistemas de control y una fuerte inversión en capacitación intensiva de los recursos humanos, son el conjunto de razones que le han permitido a BancoSol alcanzar el éxito logrado en 24 años de historia.

Es importante considerar, a modo de aprendizaje que en microfinanzas, no sería aconsejable empezar grande. El crecimiento gradual a partir de un inicio modesto puede ser una estrategia mejor. Esto permite la experimentación y asegura que los errores no sean extremadamente costosos y que las correcciones sean posibles sin provocar la desintegración de la organización.

d. Banco Estado de Chile

El 24 de julio de 1953 se creó el Banco del Estado de Chile como consecuencia de la integración de la Caja de Crédito Hipotecario, la Caja Nacional de Ahorro, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Industrial. El Banco Estado es una de las instituciones bancarias de mayor trayectoria y cobertura nacional en el país trasandino, comparable a nuestro Banco de la Nación Argentina.

El Banco del Estado de Chile, hoy Banco Estado tiene como misión favorecer el desarrollo de las actividades económicas nacionales, avalado por su mayor cobertura tanto en el plano geográfico como social.

A mediados de la década de los '80, Chile se reponía de la crisis económica que había elevado, entre 1982 y 1983, las cifras de desempleo a un 30%, provocando adicionalmente, una importante disminución en los salarios. El microcrédito, surgió entonces, para apoyar a las distintas iniciativas de pequeña producción comercial y de servicios que apostaban a obtener un ingreso. En ese contexto nacían las primeras organizaciones que ofrecían microcréditos. Se trataba de instituciones privadas y ONGs con carácter solidario que recibían aportes financieros extranjeros y nacionales.

A partir de 1990 los microcréditos comienzan a captar la atención del gobierno como un mecanismo de generación de autoempleo, con la consecuente mejoría de los índices económicos. Sin embargo, los rasgos constitutivos de la microempresa, -son unidades independientes con pequeño capital, sin garantías suficientes para calificar ante las instituciones financieras-, le otorgaba a este mecanismo un carácter altamente riesgoso para el sistema financiero tradicional.

En ese escenario se crea FOSIS⁴ (Fondo de Inversión Social), que subsidiará parte de los costos operativos de estos pequeños créditos otorgados por las instituciones financieras, reduciendo, por tanto, los costos de aquellas organizaciones. De esta forma, entre 1991 y 1995, las cooperativas y ONGs alcanzan una importante participación y crecimiento, pero luego, entre el 1996 y 2000, declinar. Sincrónicamente, los bancos comienzan a ingresar a este mercado con mayor fuerza.

Así es que en 1995 el Banco Estado inició el Programa Especializado de Microempresas el cual está orientado a trabajar con emprendedores por medio de las microfinanzas y en especial atender las necesidades de microcréditos. Bajo el nombre de Banco Estado Microempresas, e inspirado en la misión institucional de generar igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios financieros para todos los chilenos, el programa es la respuesta para los sectores microempresarios, hasta entonces marginados del sistema financiero.

Un impulso sustantivo para el crecimiento de la microempresa ha sido el apoyo gubernamental otorgado al sector, traducido en recursos para financiar actividades de fomento a la pequeña y microempresa e iniciativas de capacitación y asesoría. El Gobierno de Chile en sus esfuerzos por superar la pobreza ha asignado a la microempresa un rol fundamental como estrategia para generar y aumentar los ingresos de los sectores pobres del país.

Entre las distintas herramientas que se pusieron en funcionamiento para apoyar el sector de microempresarios llama la atención el FOGAPE (Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios), el cual está destinado a garantizar un porcentaje del capital de los créditos que las instituciones financieras tanto públicas como privadas, otorguen a pequeños empresarios que no cuentan con garantías suficientes para solicitar financiamiento.

El exponencial crecimiento registrado en los nueve años de existencia del Programa Especializado de Microempresas de Banco Estado, se ha traducido en un liderazgo a nivel nacional. Las cifras son elocuentes. La filial cuenta con una cartera de clientes que supera los 140 mil, y ocupa un 49,2% del mercado nacional. Los microempresarios son atendidos a través de las 114 Plataformas Especializadas distribuidas a lo largo del país.

Banco Estado mostró la motivación primordial y generó la flexibilidad necesaria para orientarse, en un principio hacia el microcrédito y luego abordar las microfinanzas. Una metodología innovadora, una visión de negocios desarrollada a escala con segmentación de mercado, claros objetivos de rentabilidad, tecnología de riesgo de última generación,

⁴ El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, nace el 1 de enero de 1991, con la promulgación de la ley 18.989, bajo el gobierno del Presidente Patricio Aylwin. El proyecto buscaba superar la extrema pobreza en Chile.

sistemas de evaluación automatizada, cobranza especializada, y una profunda vocación de servicio hacia las personas de más trabajo y esfuerzo, han sido determinantes en los positivos indicadores y resultados que exhibe la Filial.

En oportunidad de la visita del Presidente de BancoEstado Microempresas y Gerente Banca de Pequeñas y Microempresas, Jaime Pizarro Tapia, en el año 2007, pudimos compartir una serie de capacitaciones y transferencias de conocimientos en las cuales expresó que los principales pilares del éxito del Programa son la tecnología aplicada y la cultura organizacional que se impregnaba desde la más alta gerencia.

Los oficiales de crédito de BancoEstado no están en las sucursales del banco esperando que los beneficiarios vengan a buscar su crédito, muy por el contrario ellos trabajan en el territorio con un sistema semiautomático de preaprobación de créditos. Mediante un software a diario los oficiales van categorizando y otorgando microcréditos en el lugar donde se necesitan haciendo una evaluación integral del microempresario, lo cual implica el conocimiento de la familia y el entorno en el cual se desarrolla el micro emprendimiento.

Este tipo de tecnología crediticia ha permitido que el Programa Especializado de Microempresas esté presente en donde se lo necesita, en donde operan los sectores más carenciados y los que son los verdaderos destinatarios del Programa. De esta forma es el propio BancoEstado el que hace una primera selección de sus clientes realizando una segmentación territorial y buscando los clientes objeto.

En Banco Estado existe una Gerencia Nacional específica para la atención de las Pequeñas y Microempresas, esta es una definición política institucional que pone en valor destacado la importancia que se le da a este tipo de operatorias. Desde esa misma Gerencia es que se transmiten los valores y filosofías del microcrédito.

B. ANTECEDENTES EN ARGENTINA

La profunda crisis económica, social, política y cultural que se originó en la segunda mitad de los 90 y que hizo explosión a fines del año 2001 en la Argentina, dejó al desnudo múltiples falencias en el sistema económico y social. El sistema financiero fue uno de los que más sufrió la crisis, quedando virtualmente paralizado y quebrado por completo. Este sistema no contemplaba la posibilidad de financiamiento accesible y adecuado para los sectores de menores recursos.

Hasta entonces Argentina era un país donde los niveles de desempleo altos solo se daban durante breves períodos de tiempo, con una sociedad media fuerte y con bajos

niveles de desigualdad. La crisis producto de una concentración económica en pocos actores obligó a pensar en nuevas formas para “ganarse la vida”.

En este escenario emerge la necesidad de profundizar en aquellas políticas que atiendan a esos sectores vulnerables de la sociedad. En el mundo entero se reconocen los efectos favorables de la microempresa para revertir las crisis, como por ejemplo: la generación de empleo, la mejora en la calidad de vida y el desarrollo regional. Por lo tanto, es necesario apoyar la creación de microempresas, como así también la estabilidad y la modernización de las micro, pequeñas y medianas empresas existentes.

La microempresa reúne varias de las siguientes características: autogeneración de empleo, pequeña escala, generalmente informal, carácter familiar, uso intensivo de mano de obra, experiencia en el área de producción, escasa organización y división del trabajo, escasa utilización de tecnología, reducida dotación de activos fijos y alta rotación de capital.

Teniendo en cuenta las características antes mencionadas y haciendo una evaluación de los problemas que suelen enfrentar las microempresas en forma reiterada y que a su vez son los principales impedimentos en su evaluación podemos mencionar:

- Falta de competitividad en el mercado interno en cuanto a precio y calidad.
- Falta de asesoramiento en el diseño del producto.
- Dificultades en la difusión y comercialización.
- Escasas posibilidades de financiamiento.
- Bajo nivel de asociatividad entre emprendedores.

Con este diagnóstico del sector microempresario y atentos al alto impacto en generación de autoempleo, resultó de gran importancia organizar mecanismos que facilitaran el desarrollo y la consolidación de estos. Para ello fue importante, desde la óptica de la política económica, contar con la asistencia y el apoyo del sector público en colaboración con el sector privado, generar los mecanismos necesarios que permitieran el acceso al financiamiento en condiciones preferenciales con respecto a las tasas de mercado. Se trató de promocionar el desarrollo de micro-empresarios con el objetivo de disminuir el desempleo y lograr niveles de igualdad en la distribución del ingreso, rescatando e incorporando a más personas dentro de las actividades económicas.

La historia de nuestro país es bastante fructífera con respecto a iniciativas y acciones destinadas a incorporar a los microempresarios a los mercados financieros. Durante la primera mitad de la década del setenta las cooperativas de crédito alcanzaron gran desarrollo dentro del modelo de sustitución de importaciones.

El microcrédito, en Argentina, se consolida en la década del ochenta cuando a los trabajadores rurales se les proporcionan créditos, capacitaciones y asistencia técnica destinados al fortalecimiento de experiencias productivas.

A principio de la década del noventa, surge “una nueva generación de instituciones de microcrédito, que profundizan el trabajo iniciado con las microempresas en las zonas urbanas, apoyando distintos tipos de actividades productivas vinculadas con el autoempleo” según manifiesta el Lic. Daniel Fernando Arroyo (Neffa, J.C., 2007)

Había gran coincidencia en las entidades que veían al microcrédito como una herramienta más de la economía social y no como un fin en sí mismo; que entienden al microcrédito en una concepción más amplia, no es simplemente un pequeño crédito; sino un procedimiento metodológico ordenado, que aplicado con seriedad, permite generar condiciones favorables tanto para el emprendedor como para las entidades que lo promueven.

En el año 1997, fue creado el Fondo de Capital Social (FONCAP) por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, con aporte del Estado Nacional de 40 millones de pesos para impulsar el financiamiento a más de un millón de microempresarios. Este Fondo fue creado con las intenciones de intervenir en el mercado del microcrédito y con la función de operar como banco de segundo piso. Asimismo, ha generado mecanismos flexibles, ágiles e innovadores de “líneas de crédito por medio de la Pre Banca Micro, las Microfinanzas Sectoriales y de las Instituciones Financieras a Microempresas, las cuales suelen eliminar efectivamente las históricas restricciones de acceso al crédito”. (*ib*, p. 13).

También existe el Fondo Nacional para la creación y consolidación de microemprendimientos (FoMicro), coordinado por el Banco de la Nación Argentina y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, destinado a la creación de unidades productivas de bienes y/o servicios por parte de grupos de desocupados y subocupados.

La Ley 25.300, modificatoria de la Ley 24.467 (Régimen de la Pequeña y Mediana Empresa), creó el Fondo Nacional de Desarrollo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fonapyme) y el Fondo de Garantía para la micro, pequeña y mediana empresa (Fogapyme). Cada uno de estos fondos contaba con una dotación de \$ 100.000.000 y una duración de 25 años. Ambos fondos funcionan en el ámbito de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

Con estos antecedentes y en el marco del escenario socioeconómico planteado, el 28 de junio de 2006, por iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional sancionó la Ley Nº 26.117, conocida como “Ley de Promoción del Microcrédito para la Economía Social” y fue promulgada en julio de 2006 (cf.p.7). Posteriormente, el Poder Ejecutivo dictó la reglamentación mediante el Decreto 1305/2006. Esta Ley, su reglamentación y

especialmente su implementación es la que será objeto de análisis en el próximo capítulo de este trabajo.

C. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO DE MENDOZA

En el año 2006, el Gobierno de la Provincia de Mendoza creó una línea de crédito de hasta \$ 5.000 la cual tenía un capital inicial de \$ 2.000.000 y que sería administrada por el Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento en colaboración con la Dirección de Economía Social (Ministerio de Desarrollo Social) y la Dirección PyMe (Ministerio de Economía). En las discusiones sobre las características de esta línea y los requisitos que se iban a solicitar para su implementación surgieron las distintas visiones sobre el microcrédito entre quienes lo entendían desde una óptica más social y quienes, desde lo financiero. Ello implicó que se demorara más de un año hacerla operativa.

Esta línea de crédito, en realidad microcréditos, tenía un interés del cinco por ciento (5%) anual, cuando en el mercado la tasa de interés era superior al veinticinco por ciento (25%). Los plazos de devolución podían ser dos que ya estaban preestablecidos, hasta treinta y seis (36) meses en el caso que el objeto del crédito fuera para la incorporación de Activos Fijos o dieciocho (18) meses si el mismo estaba destinado a Capital de Trabajo. La devolución de las cuotas se fijó de forma trimestral. Se establecieron condiciones tales como no figurar en CODEME y Veraz, presentar un garante con bono de sueldo y la firma de un pagaré.

La tasa de interés y el plazo de devolución del crédito hacían que la oferta fuera interesante y mucho más conveniente que las otras opciones que había en el mercado. El estudio y diseño de la línea se basó fundamentalmente en la experiencia del Fondo para la Transformación y el Crecimiento en materia financiera, pero sin considerar que los beneficiarios eran distintos y que algunos requisitos eran muy difíciles de ser superados.

Los plazos de devolución estancos traerían inconvenientes cuando se trataba de Capital de Trabajo, no así cuando lo que se estaba financiando eran Activos Fijos. Hubiera sido mucho más conveniente estudiar los ciclos de rotación del Capital de Trabajo y ajustarlo a él según la actividad económica del beneficiario. Plazos de un año y medio permitía, en algunas actividades, varias rotaciones y en otras, más relacionadas con la ganadería, no alcanzaban a cubrir un ciclo. Desde el punto de vista del microcrédito, la experiencia indica que es preferible ajustar el plazo de devolución conforme a la rotación y en todo caso permitir recréditos parciales para ajustarlo.

Las garantías de los préstamos y los requisitos personales hicieron que se rechazara un alto porcentaje de las solicitudes presentadas. La causa más habitual de rechazo eran

los antecedentes del solicitante, agravado porque este era uno de los últimos análisis que se hacían en el estudio de la carpeta. Esto generó un gran trabajo en la evaluación del emprendimiento, del objeto del crédito y una saturación en la instancia final de aprobación, teniendo un elevado número de solicitudes presentadas, pero pocos créditos otorgados.

Muchos de los solicitantes habían sido empleados en relación de dependencia que perdieron sus trabajos en la crisis económica que vivió la Argentina en la década de los noventa. Esta situación los llevó a financiarse con tarjetas de créditos en primer lugar, las cuales no pudieron pagar, acumulando antecedentes negativos. Como se mencionó anteriormente esta asimetría en la información y el costo de la búsqueda del historial del comportamiento del solicitante hicieron que los costos operativos de la línea se fueran acrecentando.

La presentación de los garantes con bono de sueldo y con una antigüedad no menor a un año era un requisito difícil de cumplir por los solicitantes, y estos garantes tampoco debían tener problemas en sus antecedentes comerciales.

Las cuotas de devolución eran de una frecuencia trimestral lo cual generó complicaciones, mientras estaban en el proceso de inversión y utilización de los préstamos no había inconvenientes, pero a la hora de enfrentar el primer pago se les hacía muy complicado juntar el monto total de la cuota. Además, el plazo entre una y otra cuota hacía que los beneficiarios no fueran aprovisionando el dinero necesario para cubrirla.

Luego de grandes demoras en el estudio de las carpetas, un elevado índice de solicitudes rechazadas, altos costos de personal afectado a esta línea y escasos resultados en créditos aprobados se decidió flexibilizar algunos aspectos de la operatoria.

Se eliminaron las condiciones de antecedentes comerciales tanto para el solicitante como para los garantes, básicamente la garantía se puntualizó en la firma de un pagaré por parte del beneficiario y de un garante. Se estipularon distintos períodos para la frecuencia de las cuotas que podían ser quincenales, mensuales o bimestrales. Con estas modificaciones, la línea de hasta cinco mil pesos (\$ 5.000) fue moviéndose y teniendo mayores éxitos.

Luego de meses de idas y vueltas y producto de una contingencia climática, una fuerte helada en el departamento de Malargüe, que afectó a los puesteros que criaban chivos básicamente, la línea se perfeccionó. En primer lugar se estudió el negocio junto a una fuerte presencia de oficiales de crédito en el lugar se logró otorgar más de 150 créditos en menos de una semana, todos ajustados a las necesidades de estos puesteros. Los niveles posteriores de recupero promediaron el noventa y ocho por ciento (98%) siendo la línea de crédito con mejores índices del Fondo para la Transformación y el Crecimiento.

Posteriormente esta línea estuvo operando durante dos ejercicios económicos más para ser reemplazada por el inicio de la implementación de la Ley Nacional de Microcrédito mediante el Consorcio de Gestión Local.

EL CGL es un organismo público, no estatal, mixto, que se conformó con la participación del Ministerio de Desarrollo Social y el Fondo para la Transformación y el Crecimiento en representación de los organismo gubernamentales, la Cámara Empresaria de Comercio, Industria y Servicio y Turismo de Mendoza y la Asociación Grupo Comunitario San Cayetano como organizaciones no gubernamentales. Posteriormente se modificó la composición, incorporando a la Federación Económica de Mendoza y la Universidad Nacional de Cuyo, apartándose el Fondo para la Transformación y el Crecimiento.

El Consorcio se constituyó con el objetivo de implementar en la Provincia de Mendoza la Ley Nacional de Microcrédito ajustándose a la normativa que fuera dictando la Comisión Nacional de Microcrédito. En la primera etapa, y la única, se estableció un plan de negocio de \$ 3.000.000 los cuales se recibieron en dos desembolsos uno de \$ 1.841.157,85 y otro de \$ 1.227.438,56.

Estos fondos estaban destinados para cubrir gastos operativos y de capacitación hasta un 30% del monto total y el resto para otorgar microcréditos por medio de Organizaciones Ejecutoras. Se adjudicaron los fondos a 16 OE que presentaron planes de negocios particulares estableciendo montos máximos, objetos de crédito, destinatarios y plan de gastos de funcionamiento.

Una vez que se cumplieran los objetivos de esta primera etapa había que presentar un nuevo plan de negocio y solicitar otros desembolsos pero el CGL no realizó estas gestiones quedando solamente en esa iniciativa, desaprovechando oportunidades para profundizar la operatoria de microcréditos.

Esta breve descripción, muestra lo realizado en la provincia de Mendoza en la primera década del siglo XXI.

Lo desarrollado en el presente capítulo permitió alcanzar el primer objetivo particular planteado: *Indagar, en distintas fuentes de información, sobre las características y los antecedentes del microcrédito.*

En el próximo capítulo, se analiza críticamente la Ley Nacional de Microcrédito destacando conceptos a los efectos de canalizar las necesidades y la posibilidad de incluir a sectores del país socio-económicamente débiles y, a la vez, demostrar que el microcrédito debe buscar mecanismos que hagan a sus instituciones autosustentables en el largo plazo.

CAPÍTULO II: LEY NACIONAL DE MICROCRÉDITO

En la Argentina, los mercados financieros se encuentran lejos de tener condiciones de competencia perfecta. Esto implica una desigualdad de información tanto entre los participantes como en la atención de los demandantes. Las grandes empresas se ven privilegiadas por el acceso a créditos en mejores condiciones de financiación, tasas de interés y plazos de devolución. Así, los grandes operadores son quienes tienen acceso a una mayor diversidad de fuentes de financiamiento y tienen un notorio privilegio por sobre los microempresarios.

Los usuarios del microcrédito demandan acceso a tasas de interés razonables y condiciones de devolución del crédito acorde con sus posibilidades. Los mercados financieros requieren la intervención del Estado que permita corregir estas desigualdades brindando mayor igualdad de oportunidades.

En la aspiración de encontrar respuesta para revocar la tensión permanente que existe entre los niveles de tasas de interés que debe tener el microcrédito y la autosustentabilidad de los fondos y los costos operativos, en el presente capítulo se analiza críticamente la Ley Nacional de Microcrédito Nº 26.117 y se plantean propuestas con el fin de optimizar su implementación.

1. LEY Nº 26.117: Conceptos claves

Como se señalara anteriormente, el 28 de junio de 2006 a instancias de un proyecto elevado por el Poder Ejecutivo Nacional se aprobó en el Congreso de la Nación la Ley Nº 26.117 denominada Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. La misma fue reglamentada mediante el Decreto Reglamentario Nº 1305/2006 de fecha 28 de setiembre de 2006.

Estas dos normas constituyen la unidad de estudio del presente trabajo. A partir de una lectura crítica del marco teórico referencial, se elaboró un sistema de categorías al que fue sometido el objeto de análisis, es decir, la Ley en cuestión y su reglamentación para posteriormente acercar sugerencias en su implementación. Estas son:

1. Metodología o tecnología aplicada al microcrédito:
 - a. Garantías: uso y tipos.

- b. Tasa de interés: variables que la definen, subsidios de tasas.
 - c. Montos del microcrédito: correlación con la tasa de interés, período y objeto.
2. Instituciones de Microfinanzas:
- a. Instituciones financieras y ONGs
 - b. Perfil de los oficiales de crédito
 - c. Capacitación de oficiales de crédito
 - d. Ubicación de las Instituciones
3. Beneficiarios o prestatarios:
- a. Capacitación a los microempresarios
 - b. Ciclo de vida del microemprendimiento
 - c. Sectores sociales que acceden al microcrédito
 - d. Participación de las mujeres en el microcrédito

La Ley consta de 23 artículos, pero a los efectos de los objetivos planteados, es importante señalar que se pondrá especial énfasis en el estudio de los artículos 1, 2, y 3 de la Ley los cuales componen el cuerpo central del presente trabajo. El resto del articulado no es relevante ya que tratan en su mayoría sobre la creación y funciones de la Comisión Nacional de Microcrédito, el Coordinador General y el Comité Asesor; además de las correspondientes cuestiones de forma.

La Ley define en su artículo 1º su objeto como "...la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales".

Hace una diferenciación sobre dos tipos de destinatarios: uno directo que son las personas y grupos de escasos recursos, en nuestras categorías los beneficiarios del microcrédito; y uno indirecto que son las organizaciones de la sociedad civil que actúan como intermediarios entre los primeros y el Programa Nacional de Microcrédito, lo que hemos definido en capítulos anteriores como Instituciones de Microcrédito.

Es necesario profundizar en el análisis de esta diferenciación que no es menor ya que posteriormente durante la implementación y especialmente cuando se discuta distribución del Fondo Nacional de Microcrédito van a emerger problemas. Se podrá ver cómo la tensión entre la entrega directa de microcréditos por un lado, es decir la acción

directa, y por otro, la demanda de fondos por parte de las organizaciones intermedias para cubrir gastos propios de la operatoria va generar inconvenientes.

La Ley precisa en el artículo 2 algunos criterios generales sobre lo que se considerará Microcréditos y Destinatarios de los Microcréditos, definiendo:

“Microcrédito: Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil”. Se limita a un máximo el monto de los microcréditos expresado a valores de agosto de 2014 es el equivalente a cuarenta y tres mil doscientos pesos (\$43.200).

“Destinatarios de los Microcréditos: Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (INDEC), por puesto de trabajo”.

El artículo 3º de la Ley delimita al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como el espacio en el que se debe crear el “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social” el cual tendrá, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Fomentar la economía social...
2. Promover el desarrollo del microcrédito y fortalecer las instituciones...
3. Organizar el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito...
4. Administrar el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito....

Este Programa estará coordinado por una Comisión Nacional de Microcrédito, el cual es creado por el artículo 4º, y que actuará como organismo desconcentrado. Teniendo entre sus funciones diseñar Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación de las Instituciones de Microcrédito, proponer al Ministerio de Desarrollo Social la fijación de topes máximos en materia de tasas y cargos que se apliquen a las operaciones de microcréditos, promover la organización de "Unidades ejecutoras Provinciales o Locales de Economía Social" tanto a nivel provincial o como se estime pertinente.

El 20 de febrero de 2007 mediante la Ley N° 7659 la Provincia de Mendoza adhirió en a la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito creando el "Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito", con el objeto de acompañar y apoyar, en la Provincia de Mendoza, la política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este Fondo depende del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Mendoza.

Durante el mismo año se conformó la Unidad Ejecutora Provincial bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y con la participación del Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento (como representantes del sector público), la Asociación Civil San Cayetano y la Cámara Empresaria de Comercio, Industria, Servicio y Turismo de la Ciudad de Mendoza destinada a poner en funcionamiento el Programa Nacional de Microcrédito en toda la Provincia de Mendoza.

2. APORTES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

A. METODOLOGÍA O TECNOLOGÍA APLICADA AL MICROCRÉDITO

La experiencia en Mendoza de la Línea de hasta \$ 5.000, que se implementó por medio del Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento, mostró la importancia de destinar recursos para el estudio y diseño de una metodología que se ajuste a la operatoria de microcrédito. Cuando una entidad pretende dar sus primeros pasos en el microcrédito debe ser realizar una asignación significativa de recursos para el estudio de procedimientos, estimación de públicos objetivos, requisitos que se van a solicitar y diseño de una tecnología al microcrédito. Cada peso destinado a estos aspectos al inicio va a significar un gran ahorro durante las etapas posteriores.

El Decreto Reglamentario comienza a establecer ciertas definiciones acerca de la operatoria de microcrédito que se llevará adelante con los fondos asignados mediante esta Ley. Es pertinente señalar primero que no se diferencian las actividades comerciales de las productivas, por lo tanto el microcrédito puede ser utilizado para financiar capital de trabajo, ya sea este para la producción de bienes como para la comercialización.

En principio, en el microcrédito no se trabaja con garantías reales, hipotecarias o prendarias, sí es habitual que se empleen garantías colectivas. En el Decreto Reglamentario estipula que se consideran "grupos de gestión asociada" aquellos que estén compuestos por hasta cinco (5) miembros siendo este un tipo de garantía aceptado.

Las garantías solidarias son grupos de beneficiarios quienes asumen la responsabilidad de la devolución del crédito en forma conjunta y son mutua y recíprocamente solidarios. Para la constitución de estos grupos se recomienda que no se acepten miembros que pertenecen a la misma familia. En estas operaciones es importante tratar de disminuir los riesgos, a ese efecto se recomienda que las personas que conforman los “grupos de gestión asociada” posean actividades de distinto tipo, de esta forma se estaría diversificando la garantía y por consiguiente la cartera de préstamos, disminuyendo el riesgo asociado a la actividad comercial.

La diversificación en las actividades que se financian puede ayudar al mantenimiento de un flujo de préstamos más homogéneo y menos proclive a sufrir inconvenientes producto de variaciones estacionales en distintas épocas del año.

En algunos casos la única garantía que se debería solicitar es el simple compromiso individual a sola firma, acá toma cierto valor la información sobre el comportamiento pasado del beneficiario. La obtención de este tipo de información puede ocasionar costos elevados a la operatoria encareciéndola innecesariamente generando tasas de interés más elevadas para que cubran estos costos y así atentando contra el autosostenimiento. El relajamiento en los tipos de garantías puede ir asociado al comportamiento que ha venido manteniendo el beneficiario con la Institución de Microfinanzas, premiando a aquellos que ya tienen antecedentes satisfactorios.

En el microcrédito, el monto del préstamo debe ser flexible y ajustable conforme a las necesidades de financiamiento del beneficiario teniendo únicamente como límite el impuesto por la propia ley, en este caso doce salarios mínimos vital y móvil. El tamaño de las cuotas de devolución del crédito se realiza en función del flujo de fondos proyectado del emprendimiento obteniendo de esta forma la verdadera capacidad del beneficiario para hacer frente a sus compromisos. Esta es una de las diferencias respecto a los créditos tradicionales que definen el monto y los plazos de devolución en función de las garantías ofrecidas es decir observando el pasado del microemprendimiento. Entonces el monto de los préstamos, su plazo de duración, la periodicidad de vencimiento de las cuotas y el importe de estas se hace observando el futuro del microemprendimiento.

El buen comportamiento del beneficiario tiene que ir ampliando el monto de pre-aprobación del crédito, tal como se planteó cuando se estudió el caso del Banco de la Aldea.

Por otra parte sería interesante pensar una vinculación entre el monto de los créditos y el nivel de la tasa de interés, por lo que a mayor monto del préstamo, mayor tasa de interés. Si entendemos al microcrédito como una herramienta transitoria que tiende a incluir a personas de escasos recursos posibilitando la financiación de un microemprendimiento, esta escala lo que estaría haciendo es que el pase a un crédito tradicional sea en forma gradual. Esta propuesta puede tener impacto negativo en la predisposición de los

beneficiarios a aumentar el monto del préstamo pero el crecimiento en la escala significa una evolución del microemprendimiento que va alcanzando objetivos más ambiciosos.

El nivel de la tasa de interés es sin duda un elemento en el cual se cuantifican varias decisiones de índole político institucional. Así si la organización tiene un enfoque más relacionado a los objetivos sociales del microcrédito seguramente veremos una tasa de interés baja, en algunos casos inclusive hasta por debajo de los niveles de inflación de los precios. También si la Institución recibe subsidios ya sea en cubrir gastos de la operatoria o directamente sobre la tasa que aplica a sus prestatarios, el nivel de la tasa de interés será menor.

Por otra parte si el enfoque general de la Institución está más bien orientado a un negocio o unidad de negocio de una organización mayor, como puede ser el caso de un banco, la tasa de interés deberá cubrir todos los gastos y generar un excedente que justifique la participación en ese mercado.

En el caso de la implementación de esta Ley la determinación de la tasa de interés es definida por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a propuesta de la Comisión Nacional. En este marco, es interesante que se pueda pensar la posibilidad de diferenciar distintas tasas de interés de acuerdo al objeto del crédito; el destinatario o beneficiario; e inclusive según el monto del préstamo.

Si el microcrédito está orientado a facilitar el acceso al crédito de los sectores más vulnerables y dentro de la concepción de la economía social es necesario subvencionar las tasas de interés. Solo por medio de una política pública activa desde el estado es posible que estas tasas lleguen inclusive a ser negativas. En cambio aquellos créditos que si bien son montos menores están destinados a facilitar la instalación de emprendimientos de jóvenes profesionales o bien de sectores que no son los más vulnerables pueden tener una tasa que se equilibre con la inflación.

El objeto del crédito puede ser factor de diferenciación en las condiciones contractuales del microcrédito ya que aquellos que estén destinados a adquirir bienes de capital y por lo tanto mayor tecnología a los microemprendimientos deberían tener mejores condiciones que aquellos cuyo objeto sean bienes de uso. De esta forma se promueve la mejora de las capacidades operativas de los emprendimientos aumentando entre otras cosas los niveles de producción y la calidad de los productos finales.

Estas diferenciaciones planteadas para el nivel de la tasa de interés pueden ocasionar costos adicionales en la operatoria o promover interpretaciones forzosas con el objetivo de conseguir mejores condiciones en el préstamo. Más allá de esta consideración debe existir una clara identificación de los objetivos para los cuales se plantea una política pública desde la Ley Nacional de Microcrédito que privilegie a los sectores más vulnerables con el objeto de incrementar su capital y tecnología en el microemprendimiento.

En síntesis, se propone que la tasa de interés sea un elemento que ayude a promocionar los objetivos de política económica deseados. Así esta debe estar determinada en función de brindar acceso al financiamiento más barato a los sectores de menores recursos, hacerla gradual más alta conforme aumenta el monto del crédito, hacerla menor si el objeto del crédito es la incorporación de activos fijos.

B. LAS INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO

Las instituciones de microcrédito que otorguen microcréditos y brinden capacitación y/o asistencia técnica a los emprendimientos pueden tomar diversas formas entre ellas asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, según establece el mismo artículo 2º de la Ley Nacional de Microcrédito

En su 12º artículo la Ley 26.117 creó el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito el cual se destinará a capitalizar instituciones de microcréditos, subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y capacitaciones técnicas necesarias. Allí se estableció una asignación inicial para este fondo de pesos cien millones (\$100.000.000) el cual debe ser reforzado con nuevas asignaciones que se irán determinando en la Ley de Presupuesto.

Conforme a lo que establece la Ley, las instituciones de microfinanzas pueden acceder a fondos para constitución de carteras de microcréditos, o destinados a desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y medición de los resultados de su aplicación.

La Comisión Nacional de Microcrédito tendrá a su cargo el control de los fondos destinados a la constitución de carteras de créditos hasta que se complete la primera colocación de la totalidad de los fondos recibidos. La Institución deberá presentar la documentación respaldatoria del total de los microcréditos otorgados, dándose por cumplida la rendición de cuentas, con el dictado del pertinente acto administrativo de cierre de la actuación.

Las sucesivas colocaciones de fondos serán monitoreadas por la Comisión Nacional, especialmente el monto y la tasa de recupero alcanzado de acuerdo al contrato de crédito, quedando facultada a arbitrar los medios tendientes al recupero de aquéllos créditos. Si se determinaran falencias, la institución de microcrédito podrá ser sancionada, sin perjuicio de las acciones legales que correspondieren.

Las instituciones de microcrédito podrán ser sancionadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con apercibimiento, suspensión en el Registro por un plazo máximo de seis (6) meses o exclusión definitiva de aquél. La suspensión en el registro implica la imposibilidad de recibir recursos.

Por último se genera una serie de exenciones impositivas al impuesto a la ganancia y ganancia mínima presunta a las instituciones de microcréditos y no se aplica el Impuesto al Valor Agregado a los intereses producto de la operatoria de microcréditos.

Como se diferenció con anterioridad existen distintos perfiles en las instituciones de microfinanzas que varían según su origen, objetivos finales y metodologías aplicadas. La historia de la organización es también un elemento diferenciador, aquellas Instituciones de trayectoria en las microfinanzas no necesitan destinar fondos a capacitaciones de sus oficiales, instalaciones e incorporación de tecnologías, sino que su necesidad está dada por fondos para aumentar los créditos o para subvencionar la tasa de interés.

Aquellas instituciones que están dando sus primeros pasos deben concentrar una mayor cantidad de recursos en capacitación y preparación para operar en el microcrédito. La capacitación a la cual hacemos referencia en este apartado es la interna que está direccionada al personal y a la preparación de una metodología de trabajo que haga más eficiente la posterior aplicación de recursos.

El estudio de las experiencias exitosas ha demostrado que en los inicios de la vida de las Instituciones se aplicó un porcentaje elevado de fondos en capacitación y en el estudio de casos similares. No conocer y no incorporar en las instituciones la filosofía del microcrédito suele llevar a cometer errores que luego pueden hacer fracasar la operatoria.

Recomendamos que en los primeros pasos de aplicación de la Ley Nacional de Microcrédito se incentive la participación de instituciones de microfinanzas que ya tienen algún desarrollo en la región de influencia o en las actividades económicas específicas a cubrir. La asociación entre sector público y privado para el abordaje del microcrédito debería potenciar el alcance y la profundidad del mismo, una inyección de fondos públicos genera sobre las experiencias que ya están en funcionamiento la posibilidad de llegar a otros emprendedores a los cuales no se llegaba y también mejorar las condiciones a quienes ya estaban en el sistema.

A modo de ejemplo se puede mencionar la gran utilidad en el intercambio de formación que se dio en la conformación inicial de la Unidad Ejecutora Provincial en la Provincia de Mendoza cuando al sector público se le adicionó la visión de una Cámara Empresaria, la de la Ciudad de Mendoza, y de la Asociación Civil San Cayetano con una extensa trayectoria en trabajo con productores agrícolas del departamento de Guaymallén.

Otra alternativa que se exploró fue aplicar fondos directamente a las carteras de Instituciones de Microcréditos para que respetando los lineamientos de la Comisión Nacional

de Microcréditos los volcaran a sus beneficiarios. En estos casos, surgieron situaciones de inequidad dado que algunos beneficiarios pertenecientes a una determinada Institución podían acceder a estos fondos los cuales eran más beneficiosos que aquellos que eran atendidos con los fondos propios de la Institución, el control sobre estos casos debió extremarse.

Estas inequidades entre beneficiarios de una misma cartera podrían indicar que una alternativa superadora es que los beneficiarios que provienen de sectores más carenciados y que necesiten tasas y condiciones especiales directamente sean derivados a organismos que funcionen como de segunda instancia. El subsidio de tasas con fondos provenientes del Estado Nacional debe ser para toda la cartera de la Institución y en los casos que necesiten mejores tasas deben ser atendidos por otras ventanillas para que no se generen desigualdades en el interior de la misma Institución.

Cuando se hace mención a otras ventanillas no se debe descartar la posibilidad de utilizar bancos regulados por la autoridad del Banco Central de la República Argentina, en especial teniendo en cuenta la cobertura en todo el país y su estructura que posee el Banco de la Nación Argentina. Este banco estatal posee una gran cantidad de sucursales y su clientela está mayoritariamente constituida por empleados públicos, jubilados y beneficiarios de planes sociales. La bancarización de estos últimos ayudó a controlar el clientelismo político y el monto tan bajo de sus transacciones pueden ser un antecedente sobre microfinanzas.

El Banco de la Nación Argentina, al igual que otros bancos estatales, deberían instrumentar líneas de créditos pequeñas destinadas a la incorporación de activos fijos o capital de trabajo en microemprendimientos, y estos deberían recibir un subsidio sobre la tasas de interés comercial.

El Gobierno Nacional tiene que intervenir directamente en la tasa de interés de los créditos direccionados a microemprendimientos. El caso del BancoEstado de Chile visto en el primer capítulo de este trabajo es solo un ejemplo de cómo deberían operar los bancos, participando por concurso en el subsidio de tasas con fondos públicos. En este concurso se deberían evaluar la composición social de la cartera histórica de la institución, la evaluación de los servicios por parte de los beneficiarios, el nivel de recupero de los créditos, la eficiencia en la inversión de los fondos y el alcance de la institución, entre otros aspectos.

La proximidad de las Instituciones de Microfinanzas, y sus oficiales de crédito, con las actividades económicas de los microempresarios permiten una evaluación más precisa de la realidad del negocio. Muchas veces las Instituciones que otorgan microcrédito suelen ser organizaciones vinculadas a cámaras empresarias como es el caso en Mendoza de la Federación Económica de Mendoza, esta proximidad les da un conocimiento más acabado de los puntos críticos del negocio.

El conocimiento de las distintas ramas de la economía por parte de las instituciones y de los oficiales de crédito puede ayudar a que determinados microemprendimientos sean más rentables que otros. Definiendo qué condiciones se deben dar para alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo para que el negocio sea exitoso.

Así la cercanía y el estudio de las actividades económicas permiten cierta estandarización de procesos y evaluaciones que cooperan a brindar un mejor asesoramiento al microempresario, ayuda a conocer los flujos de fondos de los emprendimientos y diseñar correctamente la forma de devolución de los microcréditos y las condiciones estos.

El Estado también debe ocupar un rol estratégico que oriente el desarrollo económico del país, priorizando algunos sectores y favoreciéndolos con políticas económicas concretas, el microcrédito es una de estas.

C. LOS BENEFICIARIOS O PRESTATARIOS

Los beneficiarios o prestatarios son el tercer elemento de análisis que se ha definido, luego de las características del microcrédito y de las instituciones de microfinanzas. En este elemento, se consideran algunas cuestiones relacionadas con el rol de microempresario y que están ligadas al negocio como pueden ser la capacitación, las posibilidades de desarrollo del mismo y el ciclo de vida del emprendimiento; y otras que son más intrínsecas a la persona, como historia crediticia, condición socioeconómica y composición y rol en la familia.

Las capacidades de cada microempresario son aspectos que los diferencia y suele ser un factor determinante en el éxito de la vida de un proyecto. La rapidez con la que se dio en la Argentina la crisis que llevó a miles de personas a buscar un trabajo mediante la generación de emprendimientos individuales o familiares no permitió que desde los organismos públicos se pudieran generar las capacitaciones necesarias.

Cuando se menciona que la Ley establece que los fondos pueden también ser destinados a capacitaciones, no solo se pensó en la capacitación al interior de las instituciones de microfinanzas, sino también la externa que tiene como objetivo capacitar a los microempresarios – beneficiarios en la aplicación de los fondos obtenidos, en conocimientos propios del negocio, en la formación de la cultura del ahorro y devolución de los créditos. Brindar las herramientas de capacitación para los microempresarios es una obligación que debe estar asociada al microcrédito, es este uno de los instrumentos más niveladores que se pueden implementar desde el sector público.

Al sistema de educación pública le corresponde generar planes de estudios específicos de nivel secundario y terciario con orientación en microemprendimientos. Estos deben incluir conocimientos en materia impositiva, contable, administrativa, comercialización, financiera y manejo de procedimientos.

Resulta más importante generar este tipo de oferta educativa en el interior del país y, en especial, en el interior de cada provincia y así obtener un segundo efecto que es evitar la migración, principalmente de los jóvenes, hacia los grandes conglomerados. Estos tendrán, así, una herramienta más para generar sus propios emprendimientos y que estos sean exitosos favoreciendo también el desarrollo del interior del país y evitar así la superpoblación de las ciudades.

Las universidades nacionales tienen que incluir en sus carreras de grado contenidos relacionados con la economía social, el microemprededurismo y las microfinanzas. Los planes de estudio deben reflejar en sus contenidos estos cambios en la economía argentina y en el mercado laboral. Ya existen en el país algunos primeros pasos en este sentido, de hecho la Universidad Nacional de Cuyo cuenta con una cátedra de Economía Social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, al igual que las universidades de Tucumán, Buenos Aires, Rosario, entre otras. Los nuevos profesionales, y ahora en especial los relacionados con las ciencias económicas, deben tener competencias para desempeñarse como autogeneradores de empleo y también atender este nuevo tipo de clientes.

Desde la extensión universitaria, se tienen que generar capacitaciones específicas para microemprededores como otra manera de que la Universidad se acerque a donde están las nuevas necesidades. Así como Yunus con su ejemplo de los U\$S 21 se involucró en la realidad de la población de Bangladesh la Universidad Argentina debe comprender e internalizar que las condiciones socioeconómicas en nuestro país han cambiado significativamente. El concepto del asalariado ha girado hacia el emprendedor.

La cuarta función de la Universidad, la vinculación tecnológica, debe abordar el tema del microemprendimiento y sus capacitaciones, desde el acompañamiento por medio de incubadoras de empresas, la ayuda en la búsqueda de subsidios y el desarrollo de nuevas tecnologías con su transferencia al medio. Las Universidades tienen en su interior un gran potencial en materia de recursos humanos que deben orientar sus investigaciones al desarrollo socioproductivo del país profundizando en la investigación aplicada, la cual debería ser influenciada por la nueva realidad económica.

El momento del ciclo de vida donde se encuentra el microemprendimiento es otro elemento que debe diferenciarse, probablemente en los inicios de su vida se requiera de créditos mayores para inversiones en activos fijos. Este tipo de créditos requiere plazos mayores para su devolución, los plazos de amortización son más prolongados y por ello su costo financiero tiene que ser compartido entre distintos ejercicios económicos.

Proyectos que ya están en funcionamiento van a demandar, mayoritariamente, microcréditos destinados a capital de trabajo estos suelen ser de montos menores y plazos de devolución más cortos. Si el microemprendimiento es exitoso y va creciendo a lo largo de su vida, cada etapa va a demandar mayores flujos de fondos para incrementar la inversión en capital de trabajo cada vez mayor. Eventualmente algún microemprendimiento puede demandar microcréditos para mejoras en sus activos fijos, lo cual debe ser tratado como en las etapas iniciales de la vida del proyecto.

Por último, otro elemento a tener presente en la operatoria del microcrédito son las características más personales del beneficiario. Es de mayor utilidad en el microcrédito reunir información sobre la situación socioeconómica actual del beneficiario que los antecedentes financieros del mismo, así una persona que tiene sus necesidades básicas satisfechas probablemente sea más responsable en la asignación, ejecución y devolución de fondos que alguien que no logra pagar sus cuentas personales y familiares.

Dos consideraciones anteriormente manifestadas ayudan a obtener este tipo de información por un lado el conocimiento que se tiene de los emprendimientos y por otro la proximidad que tiene con los beneficiarios tanto la Institución como sus oficiales de crédito.

Probablemente las personas en situación de indigencia no sean alcanzadas por los microcréditos pero debería existir una política que tienda a incluir en estas operatorias a estos sectores, un ejemplo es premiar aquellos grupos que los integren como se hace en el ejemplo del Sistema Generalizado Grameen que se desarrolló en el capítulo primero de este trabajo.

La experiencia en microcrédito señala que las mujeres suelen tener un comportamiento más responsable a la hora de administrar fondos. El Banco de la Aldea de Yunus se planteó en diversas oportunidades tener como objetivo que los beneficiarios sean mujeres, en Argentina y el mundo el rol de la mujer ha cambiado mucho en las últimas décadas. Hoy las mujeres son madres solteras, jefas de familia y emprendedoras, han asumido nuevas funciones en el núcleo familiar y en la organización social. Todo esto sigue demostrando que mientras más mujeres sean las beneficiarias del microcrédito más probabilidades de éxito puede tener el microemprendimiento.

En síntesis, el análisis realizado permitió alcanzar el objetivo general: *Plantear propuestas que tiendan a optimizar la implementación del microcrédito y, en particular, de la Ley Nacional de Microcrédito acorde con la realidad socioeconómica Argentina en la primera década del siglo XXI.*

CONCLUSIÓN

Está claro que la pobreza y la indigencia solo pueden ser eliminadas con medidas profundas que modifiquen estructuralmente las condiciones económicas y sociales. En primer lugar se debe modificar la distribución del ingreso y esto se logra principalmente mediante el sistema tributario, el cual debe tener carácter progresivo, es decir, que quienes más tienen sean quienes más aportan. El microcrédito es solo una herramienta que tiende a eliminar o mejorar, en forma parcial, las malas condiciones socioeconómicas.

Sin duda, la mejora en la distribución del ingreso es una deuda pendiente de estos más de 30 años de democracia que vive el País. Las distintas visiones desde donde encarar la problemática económica y social no han logrado eliminar o disminuir suficientemente los índices de pobreza e indigencia y, periódicamente, vuelven a aparecer crisis económicas que hacen elevar estos a niveles en donde se pone en riesgo la verdadera democracia.

Las crisis siempre agudizan el trabajo en pos de diseñar e implementar distintos instrumentos que permitan enfrentarlas. Aquellos destinados a eliminar la pobreza deberían llegar a las personas que efectivamente los necesitan y estar despojados de toda intencionalidad política y clientelismo. En lo posible y si el instrumento, como se ha visto en este caso con el microcrédito, lo permiten ser gestionados con participación activa de los destinatarios o bien con mecanismos de representación de ellos.

A lo largo del trabajo se han repasado bastas experiencias en el mundo y en la Argentina que demostrando que el microcrédito sirve para que sectores de menores recursos puedan garantizarse un ingreso permanente gerenciando su propio microemprendimiento. Hay valores culturales y aspectos técnicos propios del microcrédito que deben ser debidamente estudiados, pero principalmente hay que saber distinguir entre una política de financiamiento subsidada o no, de lo que es una política asistencialista.

Un gran impedimento para el desarrollo pleno de las microfinanzas y en especial del microcrédito es la inexistencia de un marco legal adecuado desde el Banco Central que prevea la existencia de las instituciones de microfinanzas. En la Argentina, falta una adecuada planificación de políticas públicas que tiendan a superar las desigualdades sociales implementando cambios profundos y estructurales acompañados de otras herramientas que vayan haciendo menos traumáticos estos.

En el presente trabajo, se ha tratado de estudiar el microcrédito desde los aspectos teóricos e históricos que le dan sustento, para que a partir de ese conocimiento se pueda

analizar la Ley Nacional de Microcrédito, y por último se brindan algunas consideraciones que permitan cooperar en una mejor utilización de esta herramienta que es el microcrédito.

La Ley N° 26.117 es una oportunidad importante de financiamiento que tienen los sectores más postergados y a su vez puede generar las bases necesarias que pueden ayudar a atravesar las limitaciones que posee el sistema financiero para cubrir esta demanda. Es importante decir que tecnología del microcrédito, instituciones de microcrédito y beneficiarios son los tres elementos sobre los cuales se deben seguir ajustando las políticas de implementación.

Pensar políticas segmentadas conforme a la demanda de financiamiento puede requerir de un esfuerzo mayor en el diseño de la política pública, pero seguramente los resultados que se vayan obteniendo en su implementación serán más eficientes y se irán generando las correcciones necesarias para perfeccionarlas.

Se ha dicho claramente que en microfinanzas es tan difícil como innecesario reinventar la rueda. Se ha aprendido mucho sobre cómo hacer bien microfinanzas y sobre otras consideraciones acerca de las mejores prácticas. Las instituciones especialistas pueden prevenir errores costosos y obtener más rápidamente mayores ganancias si consiguen asistencia técnica de buena calidad e invierten en el estudio de experiencias anteriores. Por ello, creemos que este trabajo puede hacer aportes en este sentido para optimizar un recurso tan valioso como las microfinanzas y, en especial, el microcrédito.

Es necesario no olvidar que existen dos visiones sobre el microcrédito -social y financiero- y que no son excluyentes, pero sin dudas que para alcanzar ambos objetivos al mismo tiempo se requiere de cooperación con fondos adicionales o bien que financien la tasa de interés que pagan los beneficiarios o los costos operativos de funcionamiento.

A través del presente estudio, se ha podido acercar propuestas que ayuden a demostrar el supuesto de partida que orientó el trabajo: *Es posible encontrar respuesta para revocar la tensión permanente que existe entre los niveles de tasas de interés que debe tener el microcrédito y la autosustentabilidad de los fondos y los costos operativos.*

Como consideración final, se concluye que en el análisis realizado, se priorizó las siguientes categorías y dentro de cada una de ellas se realizaron sendos aportes:

1. Operatoria o tecnología del microcrédito. Se aconseja descartar el uso de garantías reales, hipotecas y prendas, si se reconocen las garantías grupales y a sola firma. Con respecto a la tasa de interés, se estima conveniente que la misma sea en función del público objeto, del objetivo y del monto del microcrédito. Y este último debe estar determinado por las necesidades de

financiamiento y, en especial, por el flujo de fondos futuros del micro-emprendimiento.

2. Instituciones de Microfinanzas. Existen dos orígenes marcados: las que provienen de Instituciones financieras y las ONGs. La Ley Nacional de Microcrédito solo considera a las segundas. En los primeros pasos de las Instituciones, es mayor la cantidad de recursos que se deben destinar a capacitación en detrimento de los volcados a la cartera de microcréditos. La proximidad y el conocimiento de estas y de los oficiales de crédito sobre el microemprendimiento son un factor importante.
3. Beneficiarios o prestatarios. La capacitación de los beneficiarios y el rol del Estado es importantísimo. El ciclo de vida del proyecto va a determinar los montos y el destino de los fondos que se necesitan. Las personas indigentes no suelen llegar al microcrédito y debe darse una política que los incluya. Las mujeres han demostrado ser mejores beneficiarios que los hombres.

Por último, se considera que el presente trabajo puede ser un aporte tangible para optimizar la implementación de la Ley Nacional de Microcrédito en la Provincia de Mendoza.

Para ello, nos ponemos como objetivo: difundir este estudio entre las distintas Instituciones que operan en el microcrédito, en especial, aquellas que están trabajando con los fondos provenientes de la Ley Nacional de Microcrédito y, ciertamente, llegar a la Comisión Nacional de Microcrédito y al Consorcio de Gestión Local de la provincia de Mendoza.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Sol S.A. (s/f). *BANCOSOL: del Microcrédito a las Microfinanzas*. Bolivia.

Bercovich, N. (abril, 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*. Serie desarrollo productivo. Red de Reestructuración y Competitividad. División de Desarrollo productivo y Empresarial. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

----- (2005) *Políticas Municipales de Microcrédito*. Cap. II. CEPAL

Chong, A. y Schroth, E. (1998). *Cajas Municipales, Microcrédito y Pobreza en Perú*. (Investigaciones BREVES 9), Perú: Consorcio de Investigación Económica Social.

González Vega, C., Schreiner, M., Meyer, R., Rodríguez Meza, J. y Navajas, S. (1996). *BANCOSOL. El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas*. Rural Finance Program, Department of Agricultural Economics, The Ohio State University 2120 Fyffe Road Columbus, Ohio..

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill Interamericana.

Hidalgo, Buenaventura (2005, 7 de septiembre). Micropréstamos, microfinanzas y cooperación para el desarrollo. *Revista Pueblos*. España

Kliksberg, B. (2006, 8 de noviembre). *Las lecciones de Yunus*. La Nación. [en línea] Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=856670

Kofi, A. (noviembre de 2004). *Mensaje de lanzamiento del Año Internacional del Microcrédito*. Nueva York, Estados Unidos.

Ley Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito N° 7659. República. Argentina Mendoza. 2007.

Ley Nacional Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social N° 26.117. Rca. Argentina. 2006.

López-Aranguren, E.. (1986). «El análisis de contenido» En: *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibañez y Francisco Alvira. Alianza Editorial. Madrid.p p. 365-396.

- Neffa, J. C. (Director). (2007). *Microcrédito, instituciones de financiamiento y microempresas en la Argentina. Un estudio de casos sobre experiencias urbanas financiadas por el FONCAP -UNDP*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social. Ceil. Piette-CONICET.
- Osorio, R. (2003). *Microfinanzas en la Región. Informe Final de Investigación*. Argentina, Mendoza. FCE. UNCuyo.
- Otero, M. y Rhyne, E. (1990). *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Tello, A. (1995). *Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito Memoria*. En Chong, A. y Schroth, E. (1998), *ob,cit.* p.3.
- Westley, G. (2007). *Bancos Comerciales en Microfinanzas: Mejores prácticas y directrices para el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Yunus, M. (2002, Abril). *Conferencia Magistral del Profesor Muhammad Yunus, Director y Fundador del Grameen Bank de Bangladesh*. Fundación Rafael del Pino.

ANEXO

1. LEY NACIONAL DE MICROCRÉDITO Nº 26.117

PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Establécese la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren en el cumplimiento de las políticas sociales. Objetivos y Definiciones. Créase el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social y el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito. Exenciones de impuestos y tasas.

Sancionada: Junio 28 de 2006. Promulgada: Julio 17 de 2006.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º — La presente ley tiene como objeto la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.

De las definiciones.

ARTÍCULO 2º — A los efectos de esta ley se entenderá por:

Microcrédito: Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil.

Destinatarios de los Microcréditos: Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA (INDEC), por puesto de trabajo.

Serán consideradas Instituciones de Microcrédito las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social.

Del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.

ARTICULO 3º — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, el PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, con los siguientes objetivos:

1. Fomentar la Economía Social en el ámbito nacional, propiciando la adhesión de las provincias a la presente ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional;
2. Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación;
3. Organizar el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO;
4. Administrar el FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO que se crea en la presente ley, promoviendo la obtención de recursos públicos y privados;
5. Regular y evaluar periódicamente las acciones desarrolladas procurando mejorar su eficiencia y eficacia;
6. Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos;
7. Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones;
8. Promover acciones a favor del desarrollo de la calidad y cultura productiva, que contribuyan a la sustentabilidad de los Emprendimientos de la Economía Social;
9. Promocionar el sector de la Economía Social, como temática de interés nacional, regional o local, en el marco de las transmisiones sin cargo previstas por la Ley de Radiodifusión o la que en el futuro sustituya a través del sistema educativo en general;
10. Propiciar la adecuación de la legislación y el desarrollo de políticas públicas en Economía Social.

De la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.

ARTICULO 4º — Créase la COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, la que actuará como organismo desconcentrado en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION.

De las Funciones.

ARTICULO 5º — La COMISION NACIONAL que se crea por el artículo anterior tendrá las siguientes funciones:

1. Administrar el PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL;
2. Asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, implementando las acciones necesarias para alcanzar los fines propuestos por el PROGRAMA;
3. Brindar información que le fuere requerida por el COMITE ASESOR, en temas referidos al seguimiento y monitoreo de la gestión del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO;
4. Proponer, al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, el dictado de los actos administrativos que fueren necesarios, para la asignación de los recursos del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, conforme las aplicaciones previstas en la presente ley;
5. Diseñar Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las referidas INSTITUCIONES DE MICROREDITO;
6. Proponer, el dictado de las disposiciones reglamentarias obligatorias para las INSTITUCIONES DE MICROREDITO, debidamente inscriptas en el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO;
7. Proponer, al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, la fijación de topes máximos en materia de tasas y cargos que se apliquen a las operaciones de microcréditos financiadas con recursos del Fondo Nacional;
8. Proponer, al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, la aplicación de sanciones, incluyendo la exclusión del REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO en caso de comprobarse incumplimientos a la reglamentación respectiva;
9. Ejecutar los procedimientos de seguimiento, monitoreo, evaluación, proponiendo la aprobación o rechazo de las respectivas rendiciones de cuenta de Proyectos y Planes que realicen las INSTITUCIONES DE MICROREDITO.

La COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA promoverá la organización de "Unidades ejecutoras Provinciales o Locales de Economía Social" para aquellas actividades que considere más conveniente realizar a esos niveles.

De su Organización y Composición.

ARTICULO 6º — La COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL estará integrada de la forma que determine la reglamentación y estará a cargo de un COORDINADOR GENERAL, designado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, quien tendrá rango, jerarquía y remuneración equivalente a la de un Subsecretario ministerial.

De las funciones.

ARTICULO 7º — Serán funciones del Coordinador General:

1. Representar legalmente a la COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL ante las autoridades nacionales, provinciales y con el sector privado;
2. Suscribir cartas compromiso con instituciones u organismos conforme lo disponga la reglamentación.

De los recursos.

ARTICULO 8º — El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION afectará los recursos necesarios para el funcionamiento de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Del Comité Asesor.

ARTICULO 9º — La COMISION NACIONAL estará asistida por un COMITE ASESOR constituido por un representante de los Ministerios de Desarrollo Social de cada una de las provincias argentinas, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las Instituciones de Microcrédito, conforme lo determine la reglamentación, quienes ejercerán sus funciones "ad honorem".

ARTICULO 10. — Serán funciones y deberes del COMITE ASESOR del PROGRAMA:

1. Asistir a la COMISION NACIONAL en todas las acciones tendientes a la promoción del Microcrédito;
2. Proponer y/o elaborar proyectos para intensificar, ampliar o perfeccionar la atención a las INSTITUCIONES DE MICROREDITO y a los destinatarios finales de sus acciones;
3. Contribuir en el examen y formulación de propuestas destinadas a atender las situaciones que exijan una acción coordinada de las entidades públicas y privadas dedicadas a esta temática;
4. Participar como nexo de comunicación entre la COMISION NACIONAL DE COORDINACION y las INSTITUCIONES DE MICROREDITO.

El COMITE ASESOR del PROGRAMA someterá a la aprobación de la referida COMISION NACIONAL DE COORDINACION del mismo, dentro del plazo que ésta determine, su respectivo reglamento de funcionamiento interno.

Del Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito.

ARTICULO 11. — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO, que

tendrá a su cargo los procedimientos de inscripción y control de las Instituciones adheridas a los fines de la presente ley, conforme determine la reglamentación.

Del Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito.

ARTICULO 12. — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION, un FONDO NACIONAL para la ejecución del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO.

ARTICULO 13. — Dicho FONDO se aplicará a:

1. Capitalizar a las INSTITUCIONES DE MICROREDITO adheridas, mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales;
2. Subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y de asistencia técnica de las INSTITUCIONES DE MICROREDITO que corresponda a las operaciones de su incumbencia;
3. Fortalecer a las INSTITUCIONES DE MICROREDITO mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada.

De la integración.

ARTICULO 14. — El FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO estará integrado por:

1. Las asignaciones presupuestarias previstas en la presente ley y las que se establezcan en las respectivas Leyes de Presupuesto para la ADMINISTRACION NACIONAL de cada año;
2. Las herencias, donaciones, legados de terceros, cualquier otro título y fondos provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas de cooperación.

ARTICULO 15. — Fíjase, en la suma de PESOS CIENTO MILLONES (\$ 100.000.000), el capital inicial del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO, integrado con las partidas presupuestarias asignadas al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, y facúltase al Poder Ejecutivo nacional a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias en el Presupuesto Nacional vigente. El mencionado FONDO podrá incrementarse conforme a los requerimientos presupuestarios de cada año.

De las Instituciones de Microcrédito y de los Programas.

ARTICULO 16. — Las INSTITUCIONES DE MICROREDITO tendrán a su cargo el financiamiento de "Emprendimientos de la Economía Social", como así también, deberán desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y medición de los resultados de su aplicación.

ARTICULO 17. — La COMISION NACIONAL, promoverá la sostenibilidad de las INSTITUCIONES DE MICROCREDITO y el acceso al mismo por parte de los prestatarios finales previstos en la presente ley, estableciendo PROGRAMAS de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las mismas.

Del control.

ARTICULO 18. — La supervisión de la aplicación de los fondos otorgados para la constitución de las carteras de crédito, oportunamente entregados a INSTITUCIONES DE MICROCREDITO, estará a cargo de la Comisión que se crea en el artículo 4º de la presente ley.

Dicha supervisión se extenderá hasta que se complete la primera colocación de la totalidad de los fondos recibidos por la respectiva INSTITUCION la que deberá presentar la documentación respaldatoria del total de los microcréditos otorgados, dándose por cumplida la rendición de cuentas, con el dictado del pertinente acto administrativo de cierre de la actuación.

La COMISION NACIONAL podrá monitorear las sucesivas colocaciones de fondos, especialmente el monto y la tasa de recupero alcanzado de acuerdo al contrato de crédito, quedando facultada a arbitrar los medios tendientes al recupero de aquéllos carentes de aplicación conforme los objetivos de la presente ley. Si se determinaran falencias, la institución de microcrédito será sancionada, sin perjuicio de las acciones legales que fueren menester. A los efectos indicados, las "INSTITUCIONES DE MICROCREDITO" deberán cumplimentar las obligaciones informativas periódicas que establezca la reglamentación pertinente al PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Si se determinaran irregularidades, la INSTITUCION DE MICROCREDITO será sancionada por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION con apercibimiento, suspensión en el Registro por un plazo máximo de SEIS (6) meses o exclusión definitiva de aquél. La suspensión en el registro implica la imposibilidad de recibir recursos provenientes del FONDO NACIONAL creado por el artículo 12 de esta ley.

La sanción se graduará de acuerdo con la gravedad de la irregularidad detectada y probada y por los antecedentes de la INSTITUCION.

La reglamentación establecerá el procedimiento a seguir en estos casos, asegurando el respeto del derecho de defensa de la INSTITUCION involucrada.

De las exenciones.

ARTICULO 19. — Las operaciones de microcréditos estarán exentas de tributar los impuestos a las ganancias, ganancia mínima presunta, al valor agregado, según corresponda.

ARTICULO 20. — Las INSTITUCIONES DE MICROCREDITO que reciban recursos provenientes del FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROCREDITO deberán

aplicarlos exclusivamente a los fines convenidos, debiendo conservar los que se encuentren en disponibilidad, en cuentas corrientes o cajas de ahorro de entidades bancarias hasta el momento de su otorgamiento.

Asimismo, deberán dispensar idéntico tratamiento a los recursos obtenidos por la cancelación de los créditos efectuada por los destinatarios de los microcréditos otorgados.

ARTICULO 21. — Invítase a las provincias a adherir a la política de otorgamiento de exenciones de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, como así también a crear Fondos Provinciales o Municipales de Economía Social destinados a los mismos fines previstos en la presente ley.

ARTICULO 22. — Incorpórase como apartado N° 10 del punto 16 del inciso h) del artículo 7° de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997, el siguiente texto:

"10." Los intereses de las operaciones de microcréditos contempladas en la Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social."

ARTICULO 23. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES,
A LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL SEIS.

ALBERTO BALESTRINI. — JOSE J. B. PAMPURO. — Enrique Hidalgo. — Juan Estrada.

2. DECRETO REGLAMENTARIO Nº 1305/2006. LEY DE MICROREDITO

DATOS DE PUBLICACIÓN

Fecha de Emisión: 28 de Septiembre de 2006

Boletín Oficial: 29 de Septiembre de 2006

Boletín AFIP Nº 112, Noviembre de 2006, página 2038

ASUNTO

Apruébase la reglamentación de la Ley Nº 26.117

GENERALIDADES

Cantidad de Artículos: 2

Reglamenta a: Ley 26117

TEMA

CREDITOS PROMOCIONALES-INTERESES-IMPUESTO A LAS GANANCIAS-IMPUESTO A LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA-IMPUESTO AL VALOR AGREGADO-EXENCIONES IMPOSITIVAS

VISTO

VISTO el Expediente Nº E-36191-2006 del Registro del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y la Ley Nº 26.117, y

Referencias Normativas: Ley Nº 26117

CONSIDERANDO

Que, el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, el 28 de junio del 2006, sancionó la Ley Nº 26.117 denominada de PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Que, dicha norma tiene por objeto la promoción y regulación del microcrédito a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la Sociedad Civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.

Que de esta manera se logrará promover el acceso al crédito a los sectores más vulnerables de la Sociedad, otorgándole institucionalidad a las microfinanzas, poniendo una vez más en práctica una política social de derechos y obligaciones.

Que, la nueva norma posibilitará el acceso al microcrédito a toda persona que reuniendo las condiciones pertinentes, no cuente con las garantías patrimoniales y/o no pueda cumplimentar los procedimientos y requisitos que, habitualmente, requieren las entidades bancarias.

Que, el cumplimiento de las obligaciones emergentes del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, que involucran a los distintos actores, a partir del ejercicio de la responsabilidad social, fortalecerá valores sociales, tales como la confianza como parte de la construcción del capital social.

Que la Ley N° 26.117, que se reglamenta mediante el presente decreto, implica el desarrollo de capacidades asociativistas, solidarias y de concientización de valores, en orden al crecimiento de la persona.

Que, asimismo, dicha norma es estratégica, por cuanto se proyecta sobre la política económica, generando una estructura distinta, que no es la correspondiente a las finanzas convencionales, sino a las solidarias y cooperativas, que están sustentadas en relaciones de reciprocidad y distribución.

Que, así también, facilitará el desarrollo de emprendimientos de la economía social, cuyos titulares no tienen acceso al crédito bancario.

Que el valor social de las microfinanzas no es sólo mensurable en términos económicos, sino también, y este es su valor fundamental, en términos de desarrollo social y humano.

Que, el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL "MANOS A LA OBRA", creado por la Resolución N° 1375 del 13 de abril de 2004, del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, prevé, en una de sus líneas, el acceso al crédito, respetando el perfil productivo del territorio para generar desarrollo local, y fomentar el crecimiento económico regional, sin descuidar la mirada de un proyecto integral, nacional y popular.

Que existen numerosas Instituciones sin fines de lucro y programas gubernamentales dedicados al microcrédito.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL está interesado en acompañar a las Instituciones que ya trabajan en microfinanzas y a aquéllas que adhieran a la operatoria del nuevo régimen de promoción del microcrédito.

Que en la elaboración de la reglamentación que es materia del presente, se ha contado con el valioso aporte de representantes de organizaciones provenientes de todo el país, dedicadas al sector de las microfinanzas.

Que, por lo expresado, se considera de significativa trascendencia reglamentar la Ley N° 26.117, a fin de posibilitar la puesta en marcha de una herramienta considerada estratégica para el desarrollo de la economía social.

Que, en ese orden de ideas, se propone regular aquellas materias estrictamente necesarias que contribuyan a la adecuada aplicación de la Ley N° 26.117.

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL ha tomado la intervención de su competencia.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL se encuentra facultado para el dictado del presente en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 2 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Referencias Normativas: Ley N° 26117, Decreto 1375/2004, Constitución de 1994

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

Artículo 1º - Apruébase la reglamentación de la Ley Nº 26.117 denominada de PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, la que como ANEXO I forma parte integrante del presente decreto.
Reglamenta a: Ley Nº 26117

Artículo 2º - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

REGLAMENTACION LEY Nº 26.117 DE "PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL"

ARTICULO 1º - A los efectos de cumplimentar el objeto de la Ley que se reglamenta, estipulado en su artículo 1º, incorpórase el PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL al PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL "MANOS A LA OBRA", que ejecuta el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con el objeto de:

- 1) Generar y favorecer el crecimiento de los ingresos de personas y/o grupos asociados, sustentables en el marco de la economía social.
- 2) Consolidar una red pública con la intervención del Estado Nacional y la Sociedad Civil que permita la aplicación de las políticas sociales integrales.
- 3) Fortalecer desde una cultura de la solidaridad, el nivel de gestión de las organizaciones de la Sociedad Civil, desde un abordaje innovativo para que éstas puedan operar con estándares determinados en cuanto a procesos de previsibilidad en la aplicación de la metodología del microcrédito.

Referencias Normativas: Ley Nº 26117 Artículo Nº 1

ARTICULO 2º - El concepto de microcrédito contemplado en el Artículo 2º de la ley, refiere aquellos préstamos que permitan, a emprendedores, contar con un capital de giro destinado a financiar la actividad de emprendimientos productivos y de comercialización de bienes y servicios, individuales o asociativos, en el marco de las acciones promovidas por el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL "MANOS A LA OBRA".

Serán considerados destinatarios del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL:

1. Las personas físicas de escasos recursos, cuyos emprendimientos formen parte de programas integrales de desarrollo local, para su reinserción laboral, apoyados por las Provincias, los Municipios y/o el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Se tendrá especial atención sobre personas o grupos asociativos con capacidades diferentes.
2. Serán considerados grupos asociativos de escasos recursos, entre otros, los siguientes:
 - a) Los grupos de gestión asociada constituidos por personas de escasos recursos, unidos por un proyecto común, de hasta CINCO (5) miembros.
 - b) Las Cooperativas encuadradas en lo normado por la Resolución Nº 3026 del 26 de septiembre de 2006 del INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL.

Las Instituciones de microcrédito contempladas en el artículo 2º de la Ley Nº 26.117 serán organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que registren antecedentes en la ejecución y administración de programas sociales de promoción, prevención, desarrollo

comunitario y seguridad social, o consorcios de gestión de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 2618/04 del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Referencias Normativas: Ley N° 26117 Artículo N° 2

ARTICULO 3° - Dentro de los alcances del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, creado por la Ley que se reglamenta, se incluyen objetivos que comprenden a las Provincias, Municipios e Instituciones que trabajan en microfinanzas.

Para aplicar estos principios en todo el territorio nacional, se deberá propender la adhesión de las Provincias a la Ley N° 26.117, debiendo promover la exención de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, con relación a aquellos beneficiarios de microcréditos para el desarrollo de proyectos de la economía social.

Referencias Normativas: Ley N° 26117

ARTICULO 4° - La COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL actuará como organismo desconcentrado del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y dependerá de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO de dicha jurisdicción.

ARTICULO 5° - A los efectos de asegurar el cumplimiento de las funciones de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, de conformidad con lo establecido en el Artículo 5° de la Ley N° 26.117, el Coordinador General de la misma, en un plazo de SESENTA (60) días desde la publicación del presente, deberá elevar a la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, un Reglamento Interno de Funcionamiento de la citada COMISION, para su correspondiente aprobación.

Referencias Normativas: Ley N° 26117 Artículo N° 5

ARTICULO 6° - Establécese que la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, se regirá por el Reglamento Interno de Funcionamiento, aprobado por la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y estará dirigida y administrada por UN (1) Coordinador General designado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, quien tendrá rango, jerarquía y remuneración equivalente a la de un Subsecretario ministerial. El Coordinador General estará asistido por un DIRECTORIO integrado por OCHO (8) miembros de los siguientes Organismos: UNO (1) por el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, UNO (1) por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, UNO (1) por el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, UNO (1) por el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL, UNO (1) por el CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, UNO (1) por el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS, UNO (1) por la COMISION NACIONAL ASESORA PARA LA INTEGRACION DE PERSONAS DISCAPACITADAS y UN (1) miembro de JURISDICCION PROVINCIAL, cuya provincia hubiera adherido a la Ley N° 26.117.

Los miembros de los organismos nacionales serán designados como directores por el titular de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, sin perjuicio de las funciones que desempeñen en su lugar de origen, duraran DOS (2) años en sus funciones, pudiendo ser removidos en la forma que establezca el Reglamento de Funcionamiento Interno.

Deberán reunir como requisito DOS (2) años, como mínimo, de desempeño de gestión en el área de políticas sociales, en un cargo o función no menor a Director nacional. Cuando fuere necesario, el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se hará cargo de los gastos y viáticos que se originen en cumplimiento de sus funciones.

En relación al miembro de jurisdicción provincial también será designado por el titular de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con idénticos plazos de duración en el ejercicio de su función que los mencionados precedentemente, pudiendo ser removido en la forma que establezca el Reglamento de Funcionamiento Interno.

Deberá reunir como requisito DOS (2) años, como mínimo, de desempeño de gestión en el área de políticas sociales, en un cargo o función no menor a Director provincial o su equivalente, y percibirá mientras dure en el ejercicio de la función en concepto de gasto de representación, una suma máxima equivalente al Nivel A, Función Ejecutiva - Nivel III del SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESION ADMINISTRATIVA (SINAPA), aprobado por Decreto Nº 993/91 (t.o. 1995).

Referencias Normativas: Ley Nº 26117

ARTICULO 7º - Sin reglamentar.

ARTICULO 8º - El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL asignará recursos humanos, los espacios físicos, y el equipamiento necesarios para el funcionamiento de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, arbitrando los medios que aseguren su aplicación en todo el ámbito del territorio nacional.

ARTICULO 9º - El COMITE ASESOR de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL estará integrado por un representante titular y un suplente de los Ministerios o Secretarías de Desarrollo Social de cada una de las Provincias que hubieren adherido a la Ley Nº 26.117; y por un representante titular y un suplente, de las Instituciones de Microcréditos, por cada una de las regiones que se mencionan a continuación: UN (1) representante por la Región del NOA, UN (1) representante por la Región del NEA, UN (1) representante por la Región Centro, UN (1) representante por la Región Patagonia Norte, UN (1) representante por la Región Patagonia Sur, UN (1) representante por la Región Cuyo, UN (1) representante por la Provincia de Buenos Aires, UN (1) representante por los distritos del conurbano bonaerense y UN (1) representante por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las reuniones del COMITE ASESOR serán presididas por el COORDINADOR GENERAL, quien podrá delegar tal función en uno de los integrantes del DIRECTORIO.

El COMITE ASESOR se reunirá una vez por cuatrimestre y los gastos de traslados estarán cubiertos por la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Referencias Normativas: Ley N° 26117

ARTICULO 10. - Sin reglamentar.

ARTICULO 11. - Sin reglamentar

ARTICULO 12. - Sin reglamentar.

ARTICULO 13. - La administración y ejecución del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL estará a cargo de la COMISION NACIONAL DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL, aplicándose al efecto el FONDO NACIONAL DE PROMOCION DEL MICROREDITO.

La COMISION NACIONAL podrá diseñar líneas de financiamiento específicos, según las necesidades del sector de prestatarios y de las Instituciones de Microcrédito.

A ese efecto, el COMITE ASESOR podrá elevar sugerencias y propuestas diversas, como así también diseñar y proponer un sistema de control y gestión unificado para todas las Instituciones inscriptas en el REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROREDITO.

ARTICULO 14. - Sin reglamentar.

ARTICULO 15. - Sin reglamentar.

ARTICULO 16. - Sin reglamentar.

ARTICULO 17. - Sin reglamentar.

ARTICULO 18. - Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley que se reglamenta, la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, podrá realizar las tareas de contralor previstas en la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, respecto de los fondos transferidos en el marco del PROGRAMA DE PROMOCION DEL MICROREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL.

Referencias Normativas: Ley N° 24156 (LEY DE PRESUPUESTO); Ley N° 26117 Artículo N° 18

ARTICULO 19. - La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, en un plazo no mayor a SESENTA (60) días desde la publicación del presente en el Boletín Oficial, deberá adoptar las medidas que resulten necesarias en relación a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley que se reglamenta.

Referencias Normativas: Ley N° 26117 Artículo N° 19

ARTICULO 20. - Sin reglamentar.

ARTICULO 21. - Sin reglamentar.

ARTICULO 22. - La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, en un plazo no mayor a SESENTA (60) días desde la publicación del presente en el Boletín Oficial, deberá adoptar las medidas que resulten necesarias en relación a lo establecido en el artículo 22 de la Ley que se reglamenta.

Referencias Normativas: Ley N° 26117 Artículo N° 22

FIRMANTES

KIRCHNER. - Alberto A. Fernández. - Alicia M. Kirchner.

Declaración Jurada Resolución 212/99-CD

"El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgredí o afecta derecho de terceros"

Apellido y Nombre	Mendoza, N° Registro
Lombardi Pablo Andres	17000

Firma

