

Políticas municipales de microcrédito

Un instrumento para la dinamización
de los sistemas productivos locales.
Estudios de caso en América Latina

Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo

Compiladores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)



COOPERAZIONE
ITALIANA

Santiago de Chile, marzo de 2006

El presente libro ha sido preparado en el marco del proyecto CEPAL-Gobierno de Italia "Movilización de los recursos locales mediante el microcrédito y oportunidades para la gestión de servicios urbanos" (ITA/02/047).

Diseño de portada: Álvaro Muñoz

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322792-2

LC/G.2286-P

Nº de venta: S.06.II.G.16

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	13
Abstract	15
Presentación	17
I. El microcrédito: un instrumento para fortalecer las capacidades productivas locales	21
<i>Paola Foschiatto – Giovanni Stumpo</i>	
A. Introducción	21
B. Las mype y el microcrédito	24
C. El papel del Estado y las intervenciones públicas	28
D. Utilización del microcrédito en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a los sistemas productivos locales: oportunidades y desafíos	31
E. Estudios de caso: un esquema de análisis	34
1. Entorno	35
2. Proyecto	36
3. Características	36
4. Desempeño	36
5. Fortalezas y debilidades	36
Bibliografía	37
II. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM)	39
<i>Néstor Bercovich</i>	
A. Introducción	39

B.	Contexto	41
1.	La estructura socioeconómica y las micro pequeñas empresas (mype) en la Ciudad de Buenos Aires	41
2.	Un panorama general de la oferta y la demanda de microcrédito en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires	44
3.	Programas públicos y mixtos de microcrédito	48
C.	Políticas de desarrollo local e instituciones públicas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mype) en la Ciudad de Buenos Aires	52
1.	Las políticas de desarrollo local adoptadas a partir del año 2000	52
2.	La dirección general de microemprendimientos (DGM)	55
3.	El centro de apoyo a la microempresa (CAM)	58
D.	El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) en acción	64
1.	Asistencia técnica	64
2.	Capacitación	65
3.	Microcréditos	67
	Encuesta a beneficiarios de crédito	72
4.	Fomento de prácticas asociativas	74
E.	Conclusiones	76
1.	El CAM como programa público de microcrédito	76
2.	El CAM como centro integrado de servicios a las mype	79
3.	El CAM como programa de microcrédito empresarial	80
4.	El CAM como centro de promoción e incubación de nuevos proyectos	81
5.	Algunos desafíos identificados en el funcionamiento del CAM	82
6.	La originalidad del CAM como programa de microcrédito	82
	Bibliografía	85
	Anexo 1	87
	Anexo 2	88
	Anexo 3	89
III.	Blusol, el “Banco do Povo” de Blumenau	91
	<i>Néstor Bercovich</i>	
A.	Introducción	91
B.	Microcrédito y políticas públicas en Brasil	94
1.	Algunas de las principales iniciativas no públicas de microcrédito	96

2.	Las iniciativas públicas de promoción del microcrédito	97
3.	Los Bancos do Povo como iniciativas innovadoras de gobiernos locales	99
C.	La experiencia de Blusol	101
1.	El desarrollo socioeconómico de Blumenau	101
2.	Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña empresa en Blumenau	103
3.	Surgimiento de Blusol	107
4.	Servicios ofrecidos por Blusol y modalidad de operación	109
5.	Desempeño de Blusol	111
6.	Articulación de Blusol con otras iniciativas de apoyo a la microempresa	112
7.	Blusol en acción: una encuesta a beneficiarios	113
8.	Claros y oscuros de la acción de Blusol	123
D.	Conclusiones	128
	Bibliografía	133
	Anexo 1	134
	Anexo 2	135
IV.	Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS)	137
	<i>Celso Garrido</i>	
A.	Introducción	137
B.	Elementos de contexto	141
1.	El contexto socioeconómico de México, D.F.	141
2.	Las políticas nacionales dirigidas a la mipyme y su financiamiento	153
C.	El FONDESOS: ubicación institucional, concepto y estrategia	162
1.	Ubicación institucional del FONDESOS en el contexto de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)	162
2.	Objetivos, concepto y estrategia del FONDESOS	165
D.	Programas de FONDESOS y promoción de la actividad empresarial local	173
1.	Información general sobre los programas de financiamiento	175
2.	Programa de microcréditos para el autoempleo	176
3.	Programas y servicios del FONDESOS orientados a la promoción de las mipymes en México, D.F.	180
E.	Conclusiones	197

Bibliografía	200
Anexo 1	201
Anexo 2	202
V. Análisis comparativo de los modelos de crédito	211
<i>Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo</i>	
A. Introducción	211
B. Entorno y objetivos estratégicos	214
C. Las distintas metodologías de intervención	217
D. La sostenibilidad del programa	223
E. Conclusiones	228
Bibliografía	236

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

II.1	Centro de apoyo a la microempresa (Cam): Créditos otorgados, 1998-junio del 2003	67
II.2	Centro de apoyo a la microempresa (Cam): Créditos otorgados según rubros, 2001-2002	70
III.1	Blumenau: Distribución de establecimientos por tamaño, según sectores de actividad, 1998	102
III.2	Blumenau: Establecimientos que ocupan hasta 10 empleados, 2003	103
III.3	Posibilidades de los emprendedores visitados de acceder al sistema tradicional de crédito	116
III.4	Situación relativa de los emprendimientos (Total de Encuestados), en relación con el momento en que se solicitó el primer crédito	117
III.5	Utilidad de los servicios de blusol según la opinión de sus clientes (total de encuestados)	117
III.6	Emprendimientos en dificultades: motivos declarados	118
III.7	Problemas que enfrentan los emprendedores visitados	119
III.8	Apoyos solicitados por los emprendedores (total de encuestados), clasificados según categoría	119
III.9	Instituciones contactadas por los emprendedores visitados	120
III.10	Iniciativas cooperativas de los emprendedores visitados	121
III.11	Clasificación de los microemprendimientos según grado de aislamiento	123
IV.1	Comparación entre algunos países de América Latina y el Distrito Federal de México	142
IV.2	Inversión extranjera directa a escala nacional y en el Distrito Federal de México	143
IV.3	Indicadores de ocupación en el Distrito Federal de México	145
IV.4	Población según grados de marginación	145
IV.5	Establecimientos y empleo en el Distrito Federal de México, total y por tamaños	148
IV.6	Establecimientos y empleo en el Distrito Federal de México por sectores de actividad	148
IV.7	Establecimientos y empleo en el Distrito Federal de México, por tamaños y sectores de actividad	149

IV.8	Programas de la Secretaría de Desarrollo Económico	163
IV.9	Principales instrumentos de promoción empresarial utilizados por la Secretaría de Desarrollo Económico a nivel general	163
IV.10	Datos generales sobre los programas de financiamiento del fondo para el desarrollo social de la ciudad de México, 2001-junio del 2004	175
IV.11	Operaciones del Programa de Microcrédito para el autoempleo, 2001-2006	178
IV.12	Percepción del impacto generado por el programa de microcrédito	180
IV.13	Ejercicio del programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas, 2001 a Junio del 2004	182
IV.14	Presupuesto para el programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas, 2004-2006	183
IV.15	Distribución de créditos a las micro y pequeñas empresas según sectores de actividad a nivel delegacional y por delegaciones políticas, 2001-2002	185
IV.16	Operaciones del Programa de Fondos de Garantía, 2003	188
IV.17	Elementos para caracterizar los Centros de Vinculación Empresarial	190
IV.18	Asesoría en los Centros de Vinculación Empresarial, 2002 y 2003	191
IV.19	Distribución de los entrevistados según sectores de actividad	194
IV.20	Rangos de los créditos asignados en el conjunto de las 102 entidades de la muestra	194
V.1	Características de las experiencias consideradas	213
V.2	Los objetivos políticos de los programas de microcrédito deben orientarse según las necesidades y potenciales del entorno	216
V.3	Ejemplos de conflictos entre la oferta de servicios y la sostenibilidad	226
V.4	Etapas de un programa de microcrédito	234

Gráficos

II.1	La inserción funcional de la Dirección General de Microemprendimientos (DGM)	56
IV.1	Variación del producto interno bruto nacional y del Distrito Federal de México, 1994-2002	143
IV.2	Tasa trimestral de desempleo abierto nacional y en el Distrito Federal de México, 1990-2003	144

IV.3	Financiamiento de la banca comercial y de desarrollo al sector privado, 1990-2002	150
IV.4	Opciones de financiamiento según tamaño de empresas, 1998-2002	152
IV.5	Estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal	165
IV.6	Estrategia de Financiamiento Sostenible	168
IV.7	Pirámide de Programas de Financiamiento	169
IV.8	Matriz de servicios financieros y no financieros	171
IV.9	Estructura orgánica del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	172
IV.10	Programas y servicios del fondo para el desarrollo social de la Ciudad de México	174
IV.11	Distribución de microcréditos según género del acreditado	179
IV.12	Distribución de microcréditos según sectores de actividad	179
IV.13	Distribución de créditos a micro y pequeñas empresas según sectores de actividad	184
IV.14	Distribución de créditos a micro y pequeñas empresas según grupos de destino	184
V.1	Acciones integradas y sostenibilidad financiera	224

Resumen

A lo largo de la última década ha aumentado el interés de las instituciones públicas por incorporar el microcrédito como instrumento de lucha contra la pobreza y dinamización de los circuitos económicos basados en empresas de menor tamaño relativo.

En el presente libro se analizan tres casos, en Argentina, Brasil y México, en los cuales los gobiernos locales han impulsado programas de microcrédito con diferentes estructuras organizativas, modalidades de intervención y niveles de participación de las instituciones públicas, pero que tienen en común la finalidad de emplear el microcrédito para dinamizar la estructura productiva local.

Mediante estos programas, y concretamente de la integración del microcrédito con otras medidas de asistencia a las empresas, los gobiernos municipales se proponen contribuir al desarrollo de los sistemas productivos locales basados en micro y pequeñas empresas.

Estos casos son analizados también en forma comparativa, con vistas a reflexionar sobre las fortalezas y debilidades que presentan, intentando ofrecer elementos que puedan ser tomados en consideración al definir estrategias de dinamización del tejido productivo local.

En la investigación se ha apreciado que las características específicas del entorno productivo y las necesidades del grupo destinatario son factores importantes para la definición tanto de los objetivos estratégicos como de las herramientas necesarias para su consecución.

Factores como las características del sector empresarial local, la demanda y oferta financiera, la existencia de sectores socioeconómicos muy débiles y la estabilidad política de los gobiernos locales influyen en el diseño y la puesta en marcha de los proyectos de microfinanzas.

En relación con las modalidades de intervención y formas organizativas, otros elementos considerados en el estudio, se ha observado que hay variadas opciones, que abarcan desde un programa integrado ejecutado directamente por una municipalidad hasta un banco con participación pública.

Un fenómeno importante que vale la pena destacar es la necesidad de coordinar medidas en distintas áreas de fomento de las mypes, puesto que estas empresas, además del acceso al crédito, también necesitan en general recibir ayuda en materia de capacitación, asistencia técnica, comercialización y tecnología, entre otras.

En este sentido, la modalidad de ejecución de un programa integrado, que incluye distintas áreas de acción, puede ofrecer ventajas en términos de costos de información, dado que estamos en presencia de una estructura jerárquica en la cual un solo equipo puede tener acceso a todos los datos relevantes sobre las distintas áreas de acción y los beneficiarios.

Por otra parte, una estructura de este tipo tiene también costos de coordinación (y operativos), que pueden ser elevados y conducir a un incremento notable de los costos administrativos del programa, que hace difícil (o simplemente imposible) su sostenibilidad financiera.

Esto significa que la elección de esta modalidad de operación dependerá de los resultados esperados en términos de dinamización del tejido productivo local (los que, de todos modos, tendrán que ser evaluados en lo que respecta a los efectos). En definitiva, la modificación resultante de la estructura productiva en términos de productividad de las empresas, generación de empleo y creación de nuevas unidades productivas competitivas son los elementos que pueden justificar la adopción de un programa integrado.

Abstract

Over the past decade, public institutions have become more interested in adopting microcredit as a tool to combat poverty and boost economic circuits based on relatively small enterprises.

Three case studies are analysed in this book, in Argentina, Brazil and Mexico, where local governments have initiated microcredit programmes with different organizational structures, methods of intervention and levels of participation of public institutions. They all have in common the aim of using microcredit to boost the local production structure.

Through these programmes, and specifically by integrating microcredit with other means of assisting enterprises, the aim of the municipal governments is to contribute to the development of local production systems based on micro- and small enterprises.

There is also a comparative analysis of these cases, in order to reflect on their strengths and weaknesses, in an attempt to offer elements for consideration when defining strategies to boost the local productive fabric.

This research has shown that the specific characteristics of the production environment and the needs of the target group are important factors for the definition of both the strategic goals and the tools needed in order to achieve them.

The characteristics of the local business sector, financial supply and demand, the existence of very weak socioeconomic groups and the political stability of local governments are factors which influence the design and implementation of microfinance projects.

As for the other aspects considered in the study, intervention methods and organizational forms, various options have been observed,

ranging from an integrated programme implemented directly by a municipality to a bank with public participation.

One important aspect is the need to coordinate measures in different areas for supporting micro- and small enterprises, as, in addition to access to credit, such enterprises generally also need help with training, technical assistance, marketing and technology and other areas.

In this context, the implementation method of an integrated programme covering a number of areas could offer advantages in terms of information costs, as in the case of a hierarchical structure, one team can have access to all the relevant data on the various areas of action and the beneficiaries.

A structure of this type also has coordination (and operational) costs which may be high and may significantly increase the administrative costs of the programme, making it difficult (or even impossible) to achieve financial sustainability.

The mode of operation should therefore be chosen according to the results expected in terms of boosting the local productive fabric (which will in any case have to be evaluated in terms of effects). The adoption of an integrated programme might be justified, depending on the resulting change in the productive structure in terms of productivity of the enterprises, job creation and the creation of new competitive production units.

Presentación

En la última década el microcrédito ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor como instrumento para el desarrollo de sectores sociales de bajos recursos, que suelen estar excluidos de los circuitos bancarios formales en los países de la región.

Si bien se trata de una herramienta surgida por iniciativa de instituciones privadas como organizaciones no gubernamentales e instituciones de microfinanza, el microcrédito ha sido incorporado también a las estrategias públicas dirigidas a las microempresas. En efecto, en los últimos años se observa que van en aumento las políticas municipales mediante las cuales, y a través de programas de microcrédito, se procura fomentar el desarrollo de micro y pequeñas empresas en el marco de una estrategia destinada al fortalecimiento de la capacidad productiva local. Estas iniciativas van más allá de la lógica de asistencialismo que en el pasado ha caracterizado las intervenciones públicas orientadas a los sectores de menores recursos y responden al propósito de desarrollar unidades productivas de menor tamaño relativo, que puedan aportar más fácilmente al crecimiento y bienestar de los territorios en los que operan.

En el libro se analizan tres casos, en Argentina, Brasil y México, en los cuales gobiernos locales han impulsado programas de microcrédito con diferentes estructuras organizativas, modalidades de intervención y niveles de participación de las instituciones públicas, pero que tienen en común la finalidad de utilizar el microcrédito para dinamizar la estructura productiva local.

Las investigaciones realizadas por CEPAL han puesto en evidencia que las micro y pequeñas empresas presentan un conjunto de problemas

que obstaculizan su crecimiento y que abarcan desde el limitado acceso a los mercados de crédito, tecnología y recursos humanos hasta la dificultad para desarrollar proyectos asociativos que sean competitivos. Esto significa que el acceso a los mercados financieros es solo uno de los problemas que enfrentan estas empresas, por lo que se hace necesario coordinar medidas para mejorar su capacidad productiva y competitividad.

Las micro y pequeñas empresas necesitan apoyo específico e intensivo en términos de servicios reales de asistencia técnica y capacitación, condiciones necesarias para transformar estas unidades productivas en sujetos confiables para acceder a los servicios financieros y al mercado crediticio. La combinación de estos dos elementos (servicios reales y crédito) suele ser un aspecto clave para el mejoramiento de la eficiencia y la productividad que necesitan las empresas de menor tamaño para poder operar con éxito en el mercado y contribuir al desarrollo de su territorio.

Al mismo tiempo, mediante la integración del microcrédito y otras formas de asistencia a las empresas (formación de recursos humanos y apoyo a la generación de redes, entre otros, como ocurre en dos de los estudios de caso analizados en el libro) se puede realzar la capacidad de las unidades productivas para ejecutar satisfactoriamente sus proyectos. Esto, a su vez, permite mejorar la capacidad de devolver los préstamos recibidos y, por consiguiente, eleva la posibilidad de que el programa municipal amplíe su cobertura a un número cada vez mayor de beneficiarios.

En los estudios de caso presentados en el libro, así como en el análisis comparativo que se realiza en el último capítulo, queda en evidencia que el diseño y la implementación de estos programas municipales plantean algunos interrogantes. Estos están relacionados con la tensión que existe entre la autosostenibilidad financiera de los programas y la necesidad de proveer servicios de asistencia técnica y capacitación a las empresas que, junto con el crédito, les permitan incrementar la productividad en la medida necesaria para competir en el mercado.

Si los costos asociados a estos servicios se transmiten a las empresas (por ejemplo, mediante el alza de la tasa de interés), se corre el riesgo de excluir de la financiación a proyectos potencialmente exitosos, en particular en el caso de las empresas nuevas. Por otra parte, si los programas municipales asumen el costo de estos servicios reales, la posibilidad de que las empresas lleguen a ser autosostenibles desde el punto de vista financiero puede verse limitada.

Estos temas aparecen con claridad en los estudios de caso y son analizados en profundidad en el último capítulo, en el cual se plantea la necesidad de considerar estos casos de programas municipales no solo, y no tanto, desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera, sino

más bien tomando en consideración su sostenibilidad institucional, es decir la capacidad de los programas de asegurar su continuidad a lo largo del tiempo. Esto depende en gran medida de la eficiencia que muestren los programas en la gestión de los recursos financieros disponibles y la eficacia en relación con sus objetivos más generales de dinamización del tejido productivo local.

Para evitar prácticas que den origen a gastos públicos sin reales beneficios en términos de sostenibilidad del crecimiento de sistemas productivos locales es necesario que se adopten modalidades eficientes de gestión de los fondos crediticios disponibles simultáneamente a la medición y evaluación de los resultados sustantivos que los programas han aportado en términos de empleo, productividad, valor agregado y competitividad de las empresas.

En la medida en que las administraciones públicas locales sean capaces de incorporar estos elementos en el diseño y la ejecución de programas de microcrédito, estos podrán convertirse en una contribución cada vez más importante a las estrategias destinadas a la valorización de los recursos y el crecimiento de los territorios en que operan.

Estoy convencido que este libro de la CEPAL es un aporte significativo a la tarea de movilización de recursos locales en apoyo de las microempresas, que constituyen un elemento crucial para un desarrollo inclusivo y sustentable.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Capítulo I

El microcrédito: un instrumento para fortalecer las capacidades productivas locales

Paola Foschiatto – Giovanni Stumpo

A. Introducción¹

La importante relación que existe entre la esfera de acción social y el ámbito económico ha sido explícitamente subrayada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1996), en el que se plantea que para los encargados de formular las políticas en cada país el objetivo fundamental tiene que ser el fortalecimiento de los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano, en tanto que, a la vez, se necesitan nuevos enfoques para aumentar y mejorar las oportunidades laborales, de manera que las personas puedan tomar parte en este mismo proceso de crecimiento y aprovechar de los beneficios que se generan (PNUD, 1996). Por esa razón se considera que la participación y el fortalecimiento de las comunidades locales son factores determinantes para un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico y social a largo plazo. Como consecuencia de la importancia otorgada a estos elementos, en la puesta en marcha de nuevos programas de desarrollo se ha pasado de un enfoque basado únicamente

¹ Los autores agradecen los valiosos comentarios de João Carlos Ferraz y Raquel Szalachman. También expresan su reconocimiento a Caroline Luttenberger por sus aportes en la etapa inicial de la investigación que ha permitido elaborar este libro.

en el crecimiento económico a otro más integral, en el cual se combinan aspectos económicos y sociales y se pone énfasis en los individuos y sus necesidades.

Esta visión, centrada en las necesidades y los derechos de los individuos, apunta a que en los procesos de desarrollo y de crecimiento económico se intervenga más a favor del capital humano, tomando siempre en cuenta las características del contexto en el que se actúa y favoreciendo la participación de las poblaciones locales en los procesos productivos (PNUD, 1997).

Por consiguiente, es necesario reflexionar acerca de las potencialidades que tiene la promoción de un determinado sistema de producción para la puesta en marcha de procesos de crecimiento participativo, distribuido y socialmente sostenible. En esta óptica, las diferentes modalidades según las cuales se organiza la actividad productiva tienen una importancia determinante.

De hecho, esta misma actividad productiva, impulsada sobre la base de un enfoque de desarrollo “desde abajo” (*bottom-up*), debería presentar las siguientes características:

- Involucrar el mayor número posible de individuos.
- Permitir que las ventajas del proceso productivo se distribuyan entre la mayor parte de la población.
- Ser sostenible a largo plazo desde los puntos de vista social, económico y ambiental.

En este contexto, las políticas dirigidas hacia las pequeñas y microempresas adquieren una relevancia mucho mayor que en el pasado. En efecto, una orientación que propicie el desarrollo basada en la promoción “desde abajo” de estas empresas a nivel local pone de relieve la importancia de apuntar a la valorización de los elementos que caracterizan a las diferentes comunidades, en un marco de pleno respeto de sus instituciones y tradiciones, constituyéndose en un camino real para garantizar la autosostenibilidad de las políticas de desarrollo.

A pesar de los numerosos problemas que afectan a las unidades productivas de menor tamaño —entre los que se cuentan la falta de conocimientos tecnológicos y la escasa disponibilidad de recursos materiales, humanos y financieros— ya no cabe duda alguna acerca de la relevancia de dicho segmento productivo en términos de su capacidad para generar empleo y mejorar los ingresos de las personas.²

Por esta razón, en los distintos contextos económicos y sociales se ha ido concretando una creciente atención pública centrada en la puesta

² Esta potencialidad no es una característica específica de la región, como se demuestra más adelante en un estudio realizado en los países de la Unión Europea (Comisión Europea, 2001).

en marcha y el mejoramiento de las capacidades productivas locales. En el marco de las políticas tanto nacionales como locales dirigidas a este segmento específico se ha aplicado una vasta gama de herramientas, que comprende planes de apoyo financiero, subsidios y programas de atención integral destinados a unidades productivas que se caracterizan por ser generalmente de pequeñas dimensiones y tener en el núcleo familiar su propia base social, económica y financiera.

En este sentido, un instrumento particularmente interesante es el microcrédito, que constituye una herramienta potencialmente eficaz debido, sobre todo, a su capacidad para penetrar en los diferentes sectores de actividad y para adaptar constantemente su metodología, lo que permite ofrecer apoyo financiero a estratos socioeconómicos generalmente excluidos de los circuitos bancarios tradicionales.

Estos aspectos han ido generando un interés creciente entre las instituciones públicas encargadas del diseño y la implementación de políticas dirigidas a las micro y pequeñas empresas (mype); como consecuencia, además de programas públicos de microcrédito a nivel nacional, desde mediados de los años noventa han venido surgiendo experiencias a nivel local, implementadas por gobiernos municipales y provinciales.

Este último hecho, en particular, ha abierto el camino para la incorporación del microcrédito en las estrategias que buscan dinamizar los tejidos productivos locales.

En este plano es importante observar que la utilización de este instrumento implica un complejo balance entre los objetivos públicos de desarrollo del territorio y los equilibrios financieros propios de los programas privados de microfinanzas.

De la larga experiencia de las instituciones de microfinanzas (IMF), surgidas por iniciativa privada, es posible extraer técnicas y metodologías de trabajo que garantizan una elevada tasa de recuperación de los préstamos, así como una correcta selección de los beneficiarios.

Por otro lado, estos elementos (selección de los beneficiarios y recuperación de los créditos) no garantizan, por sí solos, la eficacia de las intervenciones públicas locales, que está también relacionada con los objetivos de las intervenciones. Bajo este punto de vista, la valorización de los recursos del territorio y la inclusión de los segmentos más dinámicos de las mype en los planes estratégicos de desarrollo local son objetivos que, en general, no forman parte de las intervenciones privadas,³ mientras que adquieren un papel fundamental en los planes municipales.

³ Este aspecto puede ser fácilmente verificado si se analizan las experiencias privadas más exitosas y conocidas, como la del Banco Sol y la del Grameen Bank (Bicciato y otros, 2002).

Todo esto lleva a considerar diferentes visiones y aspectos de la sostenibilidad de los programas de microcrédito, que en las intervenciones públicas tiene que diferenciarse de la simple sostenibilidad financiera que debe caracterizar y garantizar la existencia de las IMF privadas.

Con el propósito de poder avanzar en la reflexión sobre las oportunidades que ofrece la utilización del microcrédito por parte de los gobiernos municipales, entre los años 2001 y 2005 la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL ha llevado a cabo un programa de investigación y asistencia técnica en torno al tema, financiado por el Gobierno de Italia.

Durante la realización de ese programa ha sido posible investigar y, en algunos casos, apoyar mediante acciones de asistencia técnica, siete experiencias de programas municipales de microcrédito.

Los resultados más importantes de estas actividades, que se presentan a continuación, introducen algunos elementos de análisis que tendrían que ser tomados en consideración al definir programas públicos a nivel local.

Interesa, en particular, llamar la atención respecto de las diferencias en términos de enfoques y objetivos entre las experiencias privadas de microcrédito y las acciones públicas a nivel local.

En los capítulos siguientes, la revisión de tres experiencias distintas hará posible apreciar la manera en que las intervenciones públicas han puesto en práctica programas de microcrédito dirigidos a la dinamización del tejido productivo local y caracterizados por diferentes metodologías de acción.

En el capítulo final se presenta un análisis comparativo de cinco programas municipales de microcrédito: los tres incluidos en el presente documento más otros dos que han sido objeto de estudio en el curso del mencionado proyecto de la CEPAL.⁴ Mediante la comparación de las características positivas y de las debilidades de esos programas se ha intentado profundizar la reflexión sobre algunos elementos que pueden ser útiles para el diseño de programas de microfinanzas a nivel local, como la sostenibilidad (financiera e institucional) y la posibilidad de integrar las actividades crediticias con servicios no financieros.

B. Las mype y el microcrédito

Las microempresas, localizadas en áreas tanto urbanas como rurales, se caracterizan por ser actividades económicas a pequeña escala

⁴ Se trata de los programas implementados en dos municipalidades de Argentina: General Pico y Partido de Moreno.

que operan en diversos sectores, como comercio, servicios, agricultura y artesanía. Su nivel tecnológico es generalmente bajo, la carencia de recursos no permite muchas inversiones y los microempresarios no tienen acceso a recursos financieros porque el sistema bancario formal no los reconoce como sujetos económicos.

A pesar de las muchas dificultades que este segmento productivo debe enfrentar, hay que resaltar la medida en que en los países de escasos recursos han aumentado las oportunidades de empleo como resultado de la expansión del sector informal y de las microempresas. De hecho, en ambos existe un conjunto de experiencias y capacidades que, oportunamente orientadas, pueden evolucionar hasta lograr una sólida posición.

En muchos países la producción del sector informal ha conseguido demostrar su propia capacidad en cuanto a generación de empleo y de ingresos para millones de personas, así como para ofrecer, a la vez, un vasto conjunto de bienes y servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de esa misma población. En varios países se logró ampliar la oferta de puestos de trabajo, sobre todo en el ámbito del autoempleo, mediante la ampliación del acceso al crédito, y aumentar al mismo tiempo la productividad como resultado de la creación de mecanismos capaces de favorecer a los pequeños productores y de proporcionar un más rápido acceso a la tecnología y a la información (PNUD, 1996).

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la micro y pequeña empresa es la escasa posibilidad de acceder a un financiamiento que se adecue a las necesidades propias de este sector.

En un contexto de este tipo, el microcrédito puede beneficiar a los agentes económicos mediante la oferta de servicios microfinancieros específicos, a los cuales, en algunas ocasiones, se da también la posibilidad de asociar otros tipos de servicios. Por esta razón, la definición de "microcrédito" puede incluir actividades tanto de intermediación financiera como sociales, y la elección de los servicios que se quiere ofrecer es el elemento que diferencia los dos enfoques tradicionalmente definidos como "minimalista" e "integrado". Es decir, además de actividades financieras, los programas de microcrédito pueden brindar también servicios de asistencia para la constitución de grupos de productores, el desarrollo de la confianza en sí mismos y en los propios recursos y el fortalecimiento de las capacidades individuales. Por estas razones resulta muy importante poner de relieve el hecho de que el microcrédito no es una actividad simplemente bancaria, sino que tiene un elevado potencial como herramienta de desarrollo económico y social.

A partir de los problemas de las mype para acceder al financiamiento ha surgido la necesidad de encontrar diferentes formas de concesión de créditos que permitan responder a los requerimientos de los agentes económicos excluidos de los circuitos financieros tradicionales.

Desde los años setenta en adelante se han ido poniendo en práctica muchas experiencias de microcrédito en Asia, África y América Latina, en las que se ha modificado y adaptado la metodología de intervención en procura de dar una respuesta más eficaz y efectiva en el marco de un nuevo enfoque del desarrollo económico que permita favorecer directamente a los estratos de población de bajos ingresos y satisfacer, a la vez, las necesidades socioeconómicas de estos mismos sectores.

Generalmente, los programas de microcrédito se implementan a través de instituciones públicas o privadas con el fin de ofrecer crédito, asistencia técnica y formación a sujetos que no tienen acceso al sector bancario formal para que ellos puedan poner en marcha o, más bien, ampliar una actividad económica a pequeña escala que les permita incrementar su propio ingreso y alcanzar un mejor nivel de vida para sus núcleos familiares.

El objetivo fundamental de estos programas es entonces el mejoramiento de la situación social y económica de un estrato de población que, en muchos casos, no posee una fuente constante de ingresos o cuya actividad es demasiado reducida como para poder constituir una garantía suficiente, debido a lo cual se caracteriza por estar completa o parcialmente excluido de los circuitos bancarios tradicionales.

En la práctica, los programas de microcrédito pueden utilizar diferentes metodologías y ser muy distintos en lo que respecta a los elementos que los componen (monto y plazo de los préstamos, condiciones de pago, elección de los beneficiarios, otros). Sin embargo, el monto del préstamo es en general bastante limitado y la combinación de un valor reducido con frecuentes fechas de pago facilita el reembolso de la deuda y de los intereses (no se debe olvidar que en programas de este tipo la tasa de interés puede ser bastante elevada). Un reembolso regular del préstamo permite, además, el acceso a sucesivas erogaciones y estimula al cumplimiento de las condiciones generales de financiamiento, a la vez que responsabiliza a los beneficiarios del crédito.

De hecho, las experiencias microcrediticias privadas han permitido constatar que la tasa de reembolso de los préstamos (es decir, el porcentaje de préstamos reembolsados sobre el total de los otorgados) se distingue por ser, en general, muy elevada, un resultado que no sería previsible dada la difícil situación económica de los sujetos participantes en programas de ese tipo.

En la práctica se ha demostrado la medida en que individuos con un bajo nivel de ingresos están en condiciones de cumplir los términos de pago exigidos por los programas de crédito cuando se utilizan metodologías específicas que permitan garantizar el reembolso y puedan, al mismo tiempo, adaptarse a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios al basarse, por ejemplo, en sistemas de presión social colectiva más que en las garantías reales ofrecidas por los clientes (Bicciato y otros, 2002).

En este plano cabe mencionar que las empresas de menor tamaño se ven, en general, afectadas por un problema de falta de garantías disponibles y esto agrava de manera considerable su posibilidad de acceder a los servicios ofrecidos por el sector financiero formal. Elementos como limitada capacidad organizativa, escasa formación de los recursos humanos, bajo nivel de comercialización de los productos y, sobre todo, graves asimetrías informativas, constituyen factores que incrementan el nivel de riesgo generalmente asociado al financiamiento de las microunidades productivas. Por estas razones, tanto el sector bancario formal como las demás instituciones financieras se ven obligados a protegerse de riesgos excesivos a través de sistemas adecuados de garantías. Sin embargo, es frecuente que los potenciales beneficiarios no estén en condiciones de ofrecer garantías concretas, por lo cual las entidades financieras deben implementar nuevas metodologías operacionales y tomar en consideración diferentes tipos de garantías. Entre ellas interesa recordar, por ejemplo, los sistemas de garantía solidaria o colateral, utilizados sobre todo en el caso de préstamos grupales. Este aspecto constituye uno de los puntos centrales para el diseño de nuevas tecnologías y productos financieros capaces de resolver los múltiples problemas asociados al segmento productivo de las micro y pequeñas empresas.

Entre los programas de microcrédito, hasta el momento los resultados más significativos se han logrado mediante la implementación de iniciativas que puedan operar a largo plazo y que se comprometan con la creación de condiciones sostenibles para el desarrollo socioeconómico del territorio.

Según el Grupo Consultivo de Apoyo a la Población más Pobre (CGAP por sus siglas en inglés), en el pasado varios programas de desarrollo han demostrado ser ineficaces por el hecho de que no fueron planteados para operar a largo plazo o, por lo menos, porque no se programaron los recursos necesarios para permitir su desempeño durante un período prolongado (CGAP, 1996). Por el contrario, la perspectiva a largo plazo que caracteriza los modernos programas de microcrédito lleva a responsabilizar tanto a las instituciones públicas y privadas que ejecutan concretamente las actividades microcrediticias (y que por eso deben planificar actividades y flujos de recursos de manera muy eficiente), como a las muchas entidades que desempeñan la función de organismos financieros de segundo piso y que deben plantear con exactitud su propia intervención para que los flujos de capital resulten lo más constantes en el tiempo que sea posible.

Finalmente, es oportuno subrayar que si bien es cierto que la demanda de crédito procedente del sector de las mype no es atendida por las instituciones bancarias tradicionales, es también cierto que las demás entidades microfinancieras deben enfrentar al doble reto de mejorar sus

productos crediticios y, a la vez, ofrecer diferentes servicios financieros a la población destinataria. Por lo tanto, los mecanismos de ingeniería financiera deben centrarse en el perfeccionamiento de los productos crediticios con el fin de modificarlos y adaptarlos a las necesidades específicas de los futuros beneficiarios.⁵ Entre los problemas más frecuentes (además de los ya mencionados respecto de las garantías) se encuentran los vinculados a las condiciones y características de los créditos en relación con los diferentes sistemas productivos, la reducción de los costos operacionales y el mejoramiento de los niveles de desempeño. Por otra parte, la población destinataria necesita que se le provean distintos productos financieros, además de los instrumentos de crédito. Entre ellos cabe señalar, por ejemplo, servicios de ahorro, seguros y modalidades de transferencia a bajo costo, es decir, productos financieros que las instituciones formales no están dispuestas a ofrecer (debido al mayor nivel de riesgo asociado a este tipo de beneficiarios).

C. El papel del Estado y las intervenciones públicas

La difusión de los programas y experiencias de microcrédito lleva a plantearse una serie de preguntas sobre el papel del Estado en lo que respecta al sector de las microfinanzas.

Generalmente, el debate se centra en la función que cabe al gobierno en la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las instituciones de microfinanzas.

En este sentido es preciso destacar dos aspectos centrales: el papel del Estado en relación con el entorno macroeconómico y su responsabilidad en materia de regulación y supervisión de los crecientes mercados de microfinanzas. Sin duda, la estabilidad macroeconómica —relacionada, por ejemplo, con una tasa de inflación moderada y una divisa estable— es un importante requisito para el desarrollo viable de cualquier sector financiero, sea bajo el sistema tradicional o el de las microfinanzas. A este respecto no hay muchas dudas en cuanto a la función que corresponde al gobierno;⁶ en cambio, han surgido distintos puntos de vista acerca del posible papel del Estado en lo que toca a la supervisión y regulación del nuevo sector microfinanciero.

⁵ Esto ocurre sobre todo en el ámbito rural, donde los mayores costos de operación y los diferentes sistemas productivos requieren de nuevas metodologías crediticias que permitan resolver los múltiples problemas operacionales asociados a los programas de microcrédito.

⁶ Además de esta función más general relacionada con la estabilidad macroeconómica, el papel del Estado también puede ser relevante en materia de políticas dirigidas a propiciar la creación de un mercado de crédito y de capitales más dinámico y competitivo. Un

Con el incremento de las instituciones de microfinanzas este tema ha adquirido una creciente importancia y existen varios argumentos a favor de una intervención del Estado. El primero se refiere a la protección de los depósitos de los clientes —a pesar de que en realidad este aspecto atañe de manera específica a las IMF que no se dedican exclusivamente a la entrega de créditos, sino que también ofrecen facilidades de depósito y ahorro (por ejemplo, microfinancieras del modelo “cooperativa” o “banco”). Según otro argumento, una más amplia supervisión pública probablemente generaría mayor confianza como consecuencia de la fijación de reglas y controles a las actividades de las IMF. En este sentido, la mayor formalización del sector redundaría en un aumento de la confianza tanto entre las instituciones financiadoras como entre los beneficiarios mismos, de lo cual derivaría un progresivo incremento del acceso al financiamiento y del número de clientes atendidos.

A pesar de tales argumentos a favor de una necesaria intervención pública en el sector microfinanciero, cabe destacar que esa tarea no sería simple debido, sobre todo, a la heterogeneidad de las instituciones que operan en este ámbito. De hecho, existe la posibilidad real de que una regulación estandarizada y poco flexible incida negativamente en el desarrollo de un mercado microfinanciero viable. La fijación de niveles máximos a las tasas de interés podría, por ejemplo, perjudicar la oferta de nuevos productos microfinancieros y muy probablemente conllevaría un incremento de los costos generales de administración. De ser así, una regulación de las tasas de interés podría ir más bien en menoscabo que en beneficio de los clientes.

En definitiva, la regulación y supervisión de este nuevo sector financiero es un reto importante para el sector público y requiere capacidades muy específicas. En este plano es necesario diseñar y analizar modelos de regulación adaptados a las características y necesidades del mercado microfinanciero, así como también nuevos mecanismos para operar de una manera eficiente; en la práctica esto último ha resultado muy difícil de realizar⁷ y en la región aproximadamente la mitad de los países no cuenta aún con un marco regulatorio para este sector.

Al mismo tiempo, junto con la preocupación respecto de la regulación de la actividad microcrediticia ha surgido un creciente interés en la incorporación del microcrédito en las políticas activas de fomento del sector de la microempresa a nivel tanto nacional como local.

mayor nivel de competencia en el mercado bancario, la presencia de bancos locales y el acceso directo de las empresas a los mercados de capitales son elementos que pueden favorecer el incremento de los fondos disponibles en el mercado formal para el financiamiento de las unidades productivas de menor tamaño relativo.

⁷ Sobre este aspecto, véanse los siguientes trabajos: CGAP (2003a y 2003b), Lapenu (2000) y Hardy, Holden y Prokopenko (2002).

En relación con este aspecto, en un estudio realizado en el 2001 por la Comisión Europea se pusieron de relieve los objetivos estratégicos para los cuales la inclusión de programas de microcrédito en los planes de desarrollo local puede representar un aporte efectivo (Comisión Europea, 2001):

- Mayor inclusión en el mercado laboral: asegurar que los jóvenes y los desempleados puedan aprovechar las nuevas oportunidades de empleo y las diferentes iniciativas de capacitación y formación asociadas a la microempresa.
- Desarrollo del espíritu empresarial: facilitar la creación y gestión de nuevos emprendimientos y promocionar el fortalecimiento de una cultura empresarial mediante programas específicamente diseñados.
- Promoción de iguales oportunidades: favorecer el acceso equitativo de hombres y mujeres a las actividades económicas.
- Aumento de la inclusión social: apoyar a los grupos marginados —como los desempleados por largo tiempo, los adultos mayores, las minorías étnicas, los inmigrantes, otros— para que accedan al capital social, cultural y económico local en el ámbito de un proceso de mayor integración territorial.
- Desarrollo del capital y de los mercados locales: crear y restablecer el capital local —vivienda, infraestructura, redes sociales, otros— y apoyar a los mercados locales.
- Creación de nuevos sectores: fomentar actividades con elevado potencial de crecimiento e inversión en áreas caracterizadas por la existencia de necesidades básicas insatisfechas.

El estudio realizado por la Comisión Europea no se centró exclusivamente en el microcrédito, sino que estuvo más bien dedicado al análisis de una amplia gama de instrumentos financieros, tales como préstamos públicos y programas de subsidios, sistemas de garantías, bancos comerciales y fondos de capital de riesgo (venture capital), entre otros. Sin embargo, mediante la implementación de programas de microcrédito y, sobre todo, gracias a la capacidad de esta herramienta para adaptarse a los diferentes contextos socioeconómicos, es posible alcanzar varios de los objetivos estratégicos mencionados. En particular, la mayor inclusión social y el fomento de la igualdad de oportunidades son frecuentemente mencionados como efectos positivos de dichos programas.⁸

De la misma manera, en el estudio en cuestión se señala que la incorporación de programas de microcrédito en los planes de desarrollo local puede tener un impacto favorable en la creación de nuevos

⁸ Véanse, por ejemplo, Simanowitz y Walter (2002); Cheston y Kuhn (2002); Snodgrass y Sebstad (2002); Littlefield, Morduch y Hashemi (2003); CGAP (2003c).

emprendimientos, la reducción del desempleo y la incorporación de nuevas tecnologías.

Finalmente, se destaca otro resultado positivo que muchas veces no es tomado en consideración: la posibilidad de analizar las necesidades del sector informal y de diseñar políticas adecuadas para este grupo destinatario. En efecto, los programas de microcrédito permiten un contacto directo entre las autoridades públicas y el sector informal local, lo que crea una mayor confianza y hace posible el análisis de los requerimientos de dicho sector. De esta manera, las instituciones públicas (los gobiernos locales en el caso del estudio mencionado) pueden contar con una fuente de información adicional para el diseño de estrategias dirigidas al sector informal y las mype.

D. Utilización del microcrédito en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a los sistemas productivos locales: oportunidades y desafíos

La incorporación de programas de microcrédito en las intervenciones públicas a nivel local presenta ventajas y limitaciones que es oportuno tomar en consideración. Si bien estos aspectos se tratarán en mayor profundidad en los capítulos siguientes, cabe mencionar aquí algunos de ellos.

Entre las ventajas figura la relacionada con el mecanismo de “rotación” de los fondos. La utilización de los recursos crediticios en forma “rotatoria” (es decir, volver a usar los préstamos recuperados para conceder nuevos créditos) genera la posibilidad de crear un efecto multiplicador (*leveraging effect*), es decir, producir beneficios para un grupo destinatario bastante amplio mediante una inversión financiera relativamente pequeña. De esta manera es posible llegar a un número elevado de beneficiarios con una asignación que generalmente representa un porcentaje muy reducido del gasto en fomento productivo. Al mismo tiempo, la obligación de mantener en funcionamiento este mecanismo rotatorio (para garantizar un número consistente de beneficiarios) obliga a los administradores públicos a manejar los fondos con la mayor eficiencia posible, lo que puede, por lo tanto, redundar en una mejor gestión y un mayor control de los fondos gubernamentales.⁹

Por otro lado, es importante señalar dos aspectos que pueden limitar el aporte del microcrédito a los programas de desarrollo del territorio.

El primero tiene que ver con las características sociales y económicas del territorio específico en el que se desea implementar las intervenciones de microcrédito. En este sentido, la existencia de un nivel suficiente de

⁹ Sobre estos aspectos, véanse Comisión Europea (2002) y Morduch (2002).

actividad económica local, un grado mínimo de estabilidad y concentración territorial de la población, reales oportunidades de mercado y espíritu empresarial entre los beneficiarios son atributos que no necesariamente están presentes en todos los lugares (CGAP, 2001).

La ausencia de estos elementos lleva a situaciones en las cuales el instrumento crediticio no solo puede no generar un impacto positivo en los beneficiarios, sino producir efectos negativos al crear una grave situación de endeudamiento de los clientes (Morduch, 2002).

El segundo aspecto que cabe señalar se relaciona con la necesidad de integrar los servicios estrictamente financieros con intervenciones dirigidas a solucionar otras debilidades de las mype. El tema será analizado en el último capítulo de este documento. Sin embargo, parece oportuno presentar algunas consideraciones preliminares.

Las mype adolecen de un conjunto de problemas que van desde su carencia de recursos humanos y tecnología adecuados hasta su limitado acceso a mercados y a servicios de asistencia técnica. En este sentido, la dificultad para acceder al crédito es solo una de las que estas empresas tienen que enfrentar.

Varias experiencias¹⁰ muestran que el microcrédito puede tener un impacto mucho más profundo si es utilizado en conjunto con otras herramientas en el marco de una estrategia de intervención “integrada”. Cualquier programa, sea de carácter público o privado, puede ser más eficaz si logra aprovechar las sinergias que se generan entre diferentes iniciativas. En este sentido, los programas de microcrédito ofrecen la posibilidad de integrar directamente las actividades crediticias con servicios no financieros o, más bien, de coordinarse de manera indirecta con otros programas ya existentes en el territorio.

Con respecto al primer caso, varios autores argumentan que el microcrédito puede constituir un instrumento eficaz para movilizar otros tipos de servicios relacionados con la lucha contra la pobreza o el desarrollo del tejido productivo local, tales como programas de educación básica, alimentación, salud y otros.¹¹ Asimismo, es posible coordinar los servicios financieros con actividades de capacitación, asistencia técnica o ambas, para que los beneficiarios mejoren sus capacidades empresariales y así disminuya el riesgo de un manejo ineficiente de los fondos y de un consiguiente endeudamiento sin salida.

Otros autores señalan la importancia del acompañamiento y la asistencia técnica para que los beneficiarios utilicen los créditos de manera más eficiente. Se sostiene que, al no ofrecer servicios complementarios, no

¹⁰ Sobre este tema, véanse Bercovich (2004), Biciato y otros (2002) y Ruíz Durán (2002).

¹¹ Véanse Morduch (2002), Dunford (2001) y Littlefield, Morduch y Hashemi (2003).

se lograría explotar todo el potencial de los programas de microcrédito para el mejoramiento de las condiciones sociales y productivas de los clientes y el impacto socioeconómico sería menor (Dichter, 1996; Bercovich, 2004).

Esto es de particular importancia en el caso del financiamiento para crear nuevas empresas. En los programas que se ocupan de nuevos emprendimientos generalmente se prevé, a lo largo de todo el período del crédito, un acompañamiento intensivo mediante actividades de monitoreo, asistencia técnica y capacitación, dada la mayor necesidad de las nuevas empresas (en comparación con las ya existentes) de recibir un apoyo integral. Respondiendo a esa necesidad, los programas generalmente brindan un respaldo permanente a los empresarios para la generación de ideas, el desarrollo de un plan estratégico detallado y el tratamiento de otros temas de gestión empresarial a través de actividades específicas de formación y asistencia técnica. Con el acompañamiento intensivo se busca, por un lado, asegurar la sostenibilidad y el desarrollo productivo de los emprendimientos atendidos y, por el otro, reducir el riesgo financiero para la institución que otorgó el crédito. Sin embargo, este tipo de asesoría técnica implica un elevado costo operativo que solo se puede financiar con altas tasas de interés o por medio de subsidios a largo plazo, lo que incide negativamente en la eventual sostenibilidad del programa de crédito.

La financiación de nuevos emprendimientos conlleva un mayor nivel de riesgo que podría afectar tanto a los empresarios (al conducirlos a una situación de grave endeudamiento), como a la institución pública local (al producirse una distribución improductiva de los fondos disponibles, con las elevadas pérdidas financieras consiguientes).

Para reducir tales niveles de riesgo —que según estimaciones presentadas en el citado estudio de la Comisión Europea (2001) pueden oscilar entre el 20% y el 40%— los programas microcrediticios deberían caracterizarse por proveer un acompañamiento integral intensivo. Sin embargo, los altos costos financieros y humanos que esto implica determinan que estos programas no logren alcanzar la autosostenibilidad y necesiten el apoyo financiero del gobierno local a mediano y largo plazo.¹²

Por otra parte, muchos programas de microcrédito dirigidos a empresas ya existentes no ofrecen un servicio de acompañamiento tan intensivo como en el caso de los nuevos emprendimientos, debido a que las primeras suponen un menor riesgo de pérdida. A pesar de que los programas de asistencia técnica y capacitación pueden siempre intensificar el impacto generado por la asistencia financiera, en este caso el aspecto

¹² Cabe señalar que en los últimos años se ha producido un cambio sustancial en la industria de las microfinanzas, según lo refleja el gradual desplazamiento del énfasis desde una preocupación predominante por la sostenibilidad financiera hacia un renovado interés en el desempeño social de los programas (Greeley, 2003).

más importante para los microempresarios es el acceso al financiamiento. Cuando este es el objetivo, los programas de microcrédito se caracterizan por tener costos de administración más reducidos y mayores posibilidades de lograr un cierto grado de autosostenibilidad. Sin embargo, en casi todos los programas destaca el hecho de que necesitan subsidios —sea de manera directa o indirecta— en la etapa inicial y es posible que sigan requiriendo cierto apoyo a mediano plazo, hasta alcanzar su autonomía financiera.¹³

E. Estudios de caso: un esquema de análisis

En los capítulos siguientes se examinan los resultados de los estudios de caso realizados por la CEPAL en Argentina, Brasil y México. El objetivo del análisis es presentar las características más relevantes de los diferentes programas a fin de identificar sus analogías y diferencias, así como de subrayar el posible papel de dichos programas en el marco de las políticas públicas de desarrollo local.

Se analizan en particular los siguientes casos: i) el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en Buenos Aires, Argentina, y el Blusol, en Blumenau, Brasil, que fueron estudiados por Néstor Bercovich; y ii) el Fondo de Desarrollo Social (FONDESO), en Ciudad de México, cuyo examen estuvo a cargo de Celso Garrido.

Interesa precisar que los estudios mencionados no asumieron la forma de auditorías o de evaluaciones de impacto de los programas e instituciones investigados.

En general, las evaluaciones de este tipo se ven afectadas por la dificultad concreta de determinar cuáles son los indicadores que pueden medir más efectivamente el impacto social y económico de las actividades realizadas. Entre los más frecuentemente utilizados están, por ejemplo, la cobertura alcanzada y las tasas de morosidad o viabilidad financiera, aunque es difícil comprobar los efectos reales generados por las actividades microcrediticias solo sobre la base en estos elementos. Las altas tasas de repago no denotan necesariamente un efecto positivo en la situación socioeconómica de los beneficiarios, en tanto que una amplia cobertura tampoco implica que la institución ofrezca a sus beneficiarios el servicio más

¹³ Un elemento adicional que interesa mencionar y que constituye una limitación en muchos programas municipales de microcrédito es la dificultad para fomentar el ahorro entre los sectores sociales de menores ingresos. El incremento de dicha capacidad de ahorro es, en general, un aspecto importante en los programas tanto privados como públicos nacionales, ya que permite mejorar la capacidad de autosostenibilidad de las instituciones microfinancieras. Sin embargo, en la mayoría de los casos los programas municipales no pueden, por razones legales, captar ahorros, lo cual limita considerablemente la posibilidad de implementar acciones cuyo objetivo sea fomentar el ahorro popular.

adecuado ni que dicha cobertura le permita lograr la viabilidad financiera.¹⁴ Otros tipos de evaluación de impacto se centran más bien en los efectos en términos de ingresos, rentabilidad y aumento del empleo que muestran los microemprendimientos atendidos, aunque recolectar información sobre tales aspectos resulte más complejo y costoso. Al mismo tiempo, parece aún más problemático estandarizar dichos indicadores para poder aplicarlos a diferentes programas y contextos socioeconómicos. Por consiguiente, la definición de indicadores apropiados para el sector de las microfinanzas sigue siendo un reto (Sinha, 1998; Johnson, 1998; Khandker, 1998).

En el caso de las experiencias analizadas en este estudio, además de la difícil búsqueda de indicadores generales que logren medir el efectivo impacto social, económico y productivo de los programas de microcrédito, es preciso interrogarse sobre un aspecto ulterior: ¿es correcto aplicar los mismos indicadores en el análisis de las experiencias tanto públicas como privadas? Además de las especificidades identificadas en cada uno de los programas analizados, las experiencias se caracterizan por ser parte de programas públicos locales ejecutados a nivel municipal.

Por tales razones y con la finalidad de hacer una revisión exhaustiva de las experiencias analizadas, los resultados de las investigaciones respectivas se presentan siguiendo un esquema determinado, en el que se consideran factores como los siguientes:

1. Entorno

El contexto socioeconómico resulta particularmente importante para entender una experiencia pública de microcrédito y su uso como instrumento en el marco de una política de desarrollo local. En los casos analizados se seleccionaron algunos aspectos del entorno que resaltan por su relevancia, uno de los cuales es la situación social, económica y productiva que predomina en el ámbito territorial de la provincia o el municipio. Se incluyeron indicadores como ingreso per cápita, incidencia de la pobreza, tasa de desempleo y nivel de educación; con respecto a la estructura económica, en tanto, el enfoque se centró sobre todo en la situación de las mype. También se analizaron las políticas en apoyo del sector de las mype, para lo cual se presentan los programas existentes en el territorio, correspondientes a iniciativas tanto públicas como de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Finalmente, se proporciona información específica acerca del panorama de la oferta y la

¹⁴ Una cobertura elevada puede ser atribuible a una escasa oferta de otros servicios de crédito en la misma área geográfica; en el caso de la viabilidad financiera, el elemento más relevante no es el número de clientes atendidos, sino más bien la calidad de la cartera crediticia.

demanda crediticias en el ámbito territorial, así como de otros programas financieros y no financieros en curso.

2. Proyecto

En esta parte se han resumido los aspectos generales del programa de microcrédito considerado. Se han tomado en consideración factores específicos, como objetivo estratégico, grupo destinatario, desarrollo cronológico del programa, tipo de financiamiento (de costos tanto administrativos como monetarios), estructura institucional y organización del programa. En particular se ha analizado el nivel de participación pública en el diseño y en la implementación del proyecto, distinguiendo entre contribución financiera, gerencial y operativa.

3. Características

Esta sección está dedicada al análisis de las características específicas de los microcréditos, como metodología utilizada, condiciones de los préstamos (tasa de interés, monto, plazo, destino del crédito, garantía), proceso de solicitud, selección y recuperación. Además, en los casos pertinentes, se han considerado los servicios no financieros ofrecidos por la institución conjuntamente con los microcréditos o bien de manera separada.

4. Desempeño

El análisis del desempeño y la evaluación del impacto generado a los niveles social, económico y productivo por un programa de microcrédito son asuntos bastante complejos. Sin embargo, en los estudios de caso realizados se decidió entrevistar a beneficiarios, representantes de los programas de crédito e individuos relacionados con otras instituciones locales que ofrecen tanto servicios crediticios como de otros tipos en apoyo al sector de las pyme. Los resultados de tales entrevistas se presentarán en la sección correspondiente.

5. Fortalezas y debilidades

En esta parte se ha resumido y analizado la información expuesta en las secciones anteriores con el objeto de destacar las fortalezas y debilidades de cada programa de microcrédito examinado. Principalmente se ha intentado responder a la pregunta acerca del nivel de integración alcanzado por el programa y de su real eficacia en el marco de una política pública de desarrollo local.

Bibliografía

- Bercovich, N. (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*, CEPAL – serie Desarrollo productivo, Santiago de Chile.
- Bicciato, F., L. Foschi, E. Bottaro y F. Ivardi Ganapini (2002), *Microfinanzas en países pequeños de América latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, serie Desarrollo productivo N° 121*, CEPAL, Santiago.
- CGAP (1996), *Financial sustainability, targeting the poorest and income impacts*, http://www.cgap.org/docs/FocusNote_05.pdf.
- CGAP (2001), *Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: Where Does Microfinance Fit?*, http://www.cgap.org/docs/FocusNote_20.html.
- CGAP (2003a), *About Microfinance: What is the Role of Regulation and Supervision in Microfinance*, <http://www.cgap.org/about/faq12.html>.
- CGAP (2003b), *About Microfinance: What is the Government's Role in Microfinance*, <http://www.cgap.org/about/faq11.html>.
- CGAP (2003c), *The Impact of Microfinance*, CGAP Donor Brief July 2003, http://www.cgap.org/docs/DonorBrief_13.pdf.
- Cheston, S. y L. Kuhn (2002), *Empowering Women Through Microfinance*, http://www.microcreditsummit.org/papers/empowering_final.doc.
- Comisión Europea (2001), *Finance for Local Development*, http://www.localdeveurope.org/pdf/hand_book/handbook.pdf.
- Dichter, T.W. (1996), *Questioning the Future of NGOs in Microfinance*, Journal of International Development, Special Issue: Sustainable Banking with the Poor, vol. 8, N° 2, marzo-abril 1996, 259-269.
- Dunford, C. (2001), *Building better Lives: Sustainable Linkage of Microfinance and Education in Health, Family Planning and HIV/AIDS Prevention for the Poorest Entrepreneurs (Summary)*.
- Greeley, M. (2003), *Microfinance, poverty and social performance*, IDS Bulletin –vol. 34, N° 4, octubre 2003, <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/bulletin/bull344.html>.
- Hardy, D.C., P. Holden y V. Prokopenko (2002), *Microfinance Institutions and Public Policy*, IMF Working Paper WP/02/159, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02159.pdf>.
- Johnson, S. (1998), *Programme Impact Assessment in Micro-Finance, The Need for Analysis of Real Markets*, IDS Bulletin, vol. 29, N° 4, octubre 1998, 21-30.
- Khandker, S.R. (1998), *Micro-credit Programme Evaluation – A Critical Review*, IDS Bulletin, vol. 29, N° 4, octubre 1998, 11-20.
- Lapenu, C. (2000), *The Role Of The State In Promoting Microfinance Institutions*, FCND Discussion Paper N° 89, <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp89.pdf>.
- Littelfield, E., J. Murduch y S. Hashemi (2003), *Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?*, CGAP Focus Note 24, http://www.cgap.org/docs/FocusNote_24.html.
- Llorens, J.L., F. Alburquerque, y Jaime del Castillo (2002), *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, <http://www.iadb.org/sds/doc/desarrolloeconomicolocal.pdf>.

- Manor, J. (1997), *The Promise and Limitations of Decentralization*, <http://www.fao.org/SD/ROdirect/ROfo0019.htm>.
- Morduch, J. (2002), *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*, NYU Wagner Working Paper N° 1014, http://www.nyu.edu/wagner/public_html/cgi-bin/workingPapers/wp1014.pdf.
- Ruíz Durán, C. (compilador) (2002), *Microfinanzas: mejores prácticas a nivel nacional e internacional*, Gobierno del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, D.F.
- Sinha, S. (1998), *Introduction and Overview on Microcredit – Impact, Targeting and Sustainability*, IDS Bulletin vol. 29, N° 4, octubre 1998, 1-10.
- Simanowitz, A. y A. Walter (2002), *Ensuring Impact: Reaching the Poorest while Building Financially Self-Sufficient Institutions, and Showing Improvement in the Lives of the Poorest Women and their Families*, http://www.microcreditsummit.org/papers/impact_final.pdf.
- Snodgrass, D.R. y J. Sebstad (2002), *Clients in Context: The Impacts of Microfinance in Three Countries, Synthesis Report* <http://www.mip.org/componen/aims/pubs/english/impact8.htm>.
- UNDP, *Human Development Report*, 1996, Oxford University Press, New York.
- UNDP, *Human Development Report*, 1997, Oxford University Press, New York.

Capítulo II

El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM)

Néstor Bercovich

A. Introducción

En Argentina, pero también en la mayoría de los países —incluidos los desarrollados—, las micro y pequeñas empresas (mype) enfrentan grandes obstáculos para acceder a financiamiento en condiciones competitivas, lo cual restringe grandemente su proceso de crecimiento (Yoguel y Moori-Koenig, 1999; Comisión Europea, 2001).

Existe, por lo tanto, amplio consenso en cuanto a que cualquier estrategia de apoyo a las mype debe incluir iniciativas orientadas a superar el divorcio existente entre estas empresas y el sistema financiero (CEPAL, 2003). El microcrédito aparece, en ese contexto, como un instrumento particularmente apto para responder a esa situación, sobre todo si se atiende a la problemática del segmento microempresarial ya presente o en proceso de gestación.

El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) es un organismo del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que presta servicios financieros y no financieros a pequeñas empresas de esa ciudad. En el estudio que aquí se presenta se examinan su funcionamiento y su dinámica operativa, con la intención de poner de relieve los aspectos de mayor interés desde el punto de vista de la implementación de políticas de desarrollo local.

No se trata, pues, de una auditoria o evaluación del CAM como institución de microcrédito, ni se establece una cota de referencia (benchmarking) que permita evaluar cuán cerca o alejado está de las

mejores prácticas de microfinanzas. No ha sido tal el objetivo del trabajo y, además, es necesario partir del reconocimiento de que no se está frente a un programa tradicional de microcrédito. Esto último se debe, en primer lugar, a que los servicios no financieros ocupan un espacio muy importante dentro de la dinámica de la institución. Y en segundo lugar, a que por tratarse de un programa financiado y operado en forma directa por el poder público local, su lógica no es la misma que la que orienta a la mayoría de los programas de microcrédito existentes, que en general buscan ser autónomos y autosostenibles, lo que implica que se preocupan de su rentabilidad y se concentran, por lo mismo, en el financiamiento de proyectos ya en marcha. En el caso del CAM, su lógica es la adecuada a una inversión pública en un servicio gubernamental de apoyo a las mype, generador de bienes públicos y externalidades positivas que tiendan a beneficiar a un segmento considerado clave para el desarrollo del territorio.

En este informe se intenta, más bien, captar la originalidad de este centro integrado de servicios y sus potencialidades como instrumento de una política de desarrollo local. Por lo tanto, al abordar el análisis de su desempeño no se adoptan los modelos e indicadores financieros tradicionalmente usados en los estudios sobre microcrédito, sino que básicamente se presta atención a la contribución que hace la entidad al logro de objetivos de desarrollo local, en términos de bienestar y generación de bienes públicos. Ello no significa que se deban soslayar las tensiones que efectivamente pueden existir entre racionalidad financiera y objetivos de promoción del desarrollo, sobre todo a la hora de considerar la viabilidad y sostenibilidad de las políticas.

Por lo tanto, el CAM es analizado aquí como una de las modalidades posibles por las que pueden optar las políticas de desarrollo de gobiernos locales interesados en activar programas de microcrédito en sus territorios.

En el primer capítulo se realiza una revisión conceptual y se explican las causas que han hecho emerger con fuerza, y contemporáneamente, los temas del desarrollo local y el microcrédito, así como los vínculos entre este instrumento y aquel objetivo de política. A continuación se expone el contexto socioeconómico e institucional en el que actúa el CAM, incluido un somero panorama de la oferta de programas de microcrédito en Argentina y, particularmente, en Buenos Aires.

A partir del tercer capítulo se comienza a analizar al CAM en términos de su institucionalidad, los servicios que ofrece, su funcionamiento y su desempeño. Finalmente, en el último capítulo, se plantea un debate general sobre el papel, las potencialidades y las limitaciones del CAM en el contexto de la estrategia de desarrollo local del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

B. Contexto

En Argentina, la década de 1990 estuvo marcada por profundas transformaciones estructurales —apertura de la economía con régimen de cambio fijo, desregulación y privatizaciones—, que impactaron negativamente en la estructura productiva, la distribución del ingreso y el mercado de trabajo. Ese cuadro se agravó catastróficamente con la crisis del año 2001.

A lo largo de este proceso, muchas empresas desaparecieron o quedaron sumamente debilitadas. En el caso de las pyme, la mayoría de las que lograron sobrevivir lo hicieron en un contexto francamente desfavorable, tanto desde el punto de vista de las condiciones del mercado como del entorno político–institucional de apoyo.

Esto trajo como resultado enormes pérdidas de fuentes de trabajo, capacidades empresariales y dotaciones técnicas. El conjunto productivo pyme sobreviviente se caracteriza, en su mayor parte, por gran precariedad técnica, baja productividad, escaso grado de internacionalización y considerable aislamiento, entre otros aspectos. Asimismo, si por un lado el índice de mortalidad de empresas es elevado, por el otro también se ha reducido la tasa de creación de nuevas empresas (Kantis, 2003).

En otro plano, estas transformaciones condujeron a un incremento de la pauperización y a la exclusión del mercado de trabajo de amplios segmentos de población, situaciones que se agravaron a causa de los cambios tecnológicos y organizativos —ocurridos a nivel mundial— que incidieron negativamente en el nivel de empleo.

La tasa urbana de desempleo aumentó extraordinariamente hasta llegar casi a duplicarse entre 1990 y el 2000, en tanto que el subempleo también experimentó un crecimiento sostenido; como resultado, en la actualidad más del 30% de la población económicamente activa tiene problemas de empleo.

Se produjo, además, una virtual desaparición del mercado institucionalizado de crédito, situación que solo parece haber comenzado a revertirse a partir del 2003. Ya en el año 2001 el crédito privado se replegó un 17%, para luego caer un 37% durante el 2002. Para las pyme, esto agudizó todavía más sus restricciones históricas de acceso al financiamiento, en un país donde el 64% de la población no participa en el sistema bancario (FONCAP, 2003).

1. La estructura socioeconómica y las micro pequeñas empresas (mype) en la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires (CBA) es un gran conglomerado urbano de casi tres millones de habitantes, que aporta aproximadamente

la cuarta parte del PIB nacional y tiene un producto per cápita que en el 2000 ascendía a más de 22.000 pesos¹ (aproximadamente 7.000 dólares, a precios del 2002). El 72% de su fuerza de trabajo posee un nivel de instrucción medio o alto.

Cuenta con una estructura productiva y de servicios diversificada, con creciente predominio de estos últimos. En el año 2000, el valor agregado aportado por el sector financiero representaba el 20% del producto total de la ciudad y casi el 17% correspondía a “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler” (incluidos servicios informáticos y empresariales). Ese mismo año, la participación del comercio fue de un 12,6% y la del transporte y comunicaciones, de un 9,5%, mientras que la industria manufacturera contribuyó apenas con el 11,5% del producto (López, 2002). No obstante, las actividades manufactureras han mantenido cierta relevancia, particularmente en ramas como las industrias química, gráfica y editorial, los alimentos y los textiles y confecciones.

De acuerdo con datos del Censo Económico del año 1994, en la CBA existían 163.104 unidades productivas, de las cuales el 51,4% pertenecía al sector de los servicios, el 39,3% al comercio y apenas el 9,3% a la industria. En dichos sectores de actividad, los establecimientos que contaban con hasta cinco ocupados representaban, respectivamente, el 91,4%, el 89,8% y el 66,1%. Si se consideran los establecimientos con hasta 10 ocupados, los porcentajes se elevan al 96,2%, el 94,3% y el 80,1%. En total, los primeros totalizaban 144.000 unidades, y los segundos, 153.000, lo que corresponde al 93,7% de las unidades censadas. Esto significa que hay una fuerte preponderancia de las *mype* entre las empresas de la CBA (Hecker, 2003).

Este segmento empresarial también tiene una importante participación en la generación de empleo. Según la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 2001), el 53% de un total de 2.039.783 ocupados registrados ese año se desempeñaba en establecimientos que daban ocupación hasta a 15 personas.

Es importante destacar que, además del peso indudable de este segmento empresarial en el empleo y en la estructura productiva de la CBA, en la ciudad existen condiciones particularmente aptas para su crecimiento y desarrollo: el ingreso per cápita relativamente alto en comparación con el promedio nacional genera mercados de consumo con un considerable poder adquisitivo. Asimismo, el más alto nivel educativo de la población crea condiciones propicias para el desenvolvimiento de un gran número de empresas de servicios que presentan un alto grado relativo de sofisticación y de uso intensivo de conocimiento.

¹ Este valor equivalía a 22.000 dólares hasta 2001. A partir del 2002, en cambio, como consecuencia de la devaluación del peso, corresponde a aproximadamente 7.000 dólares.

La evolución económica nacional durante los años noventa —caracterizada, entre otros aspectos, por una expansión muy vigorosa de los servicios— resultó parcialmente favorable para la CBA, en la medida en que en su perfil productivo predomina precisamente la provisión de servicios. De ahí que durante ese período el producto bruto de la CBA haya crecido más que el promedio nacional. En lo que respecta a la estructura productiva de la ciudad, se intensificaron los procesos de terciarización y de desindustrialización.

Al igual que lo observado a escala nacional, el crecimiento del producto bruto registrado en la CBA durante los años noventa no se tradujo en un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la situación sociolaboral, sino que, por el contrario, se elevaron las tasas de desempleo y subempleo y la distribución del ingreso se hizo aún menos equitativa, lo que redundó en un ascenso de los niveles de pobreza y precariedad laboral (López, 2002).

Ante esta realidad de escaso dinamismo del empleo, situación que se agudizó a partir del año 2001, muchos afectados se orientaron hacia estrategias de autoempleo, vía la creación de microempresas en actividades comerciales (kioscos, despensas, mercados), industriales (confección de ropa, elaboración de alimentos, artesanías) y de servicios (talleres mecánicos, servicio de remis o autos de alquiler con chofer, locutorios telefónicos y de Internet, entre otros).

Paralelamente, y aunque no se dispone de estadísticas sobre creación y desaparición de empresas en la CBA, existe consenso acerca de la debilidad del proceso de regeneración de la base empresarial. Esto parece ser el resultado no solamente del rápido ritmo de extinción de empresas bajo el rigor de la crisis de los últimos años, sino también, y precisamente, del hecho que en gran parte los nuevos proyectos están más orientados a la supervivencia que a estrategias empresariales positivas que busquen explotar reales oportunidades de mercado.

Pese a todo, en un reciente estudio realizado en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Kantis, Ventura y Gatto, 2002), se aportan evidencias sobre la existencia en Argentina de una nueva generación de empresarios y empresas jóvenes creadas durante los años noventa, en muchos casos en la CBA, que han mostrado un considerable dinamismo y que podrían ser la base de una significativa renovación de la mype en Argentina. Entre otros aspectos de interés se destaca el hecho de que más de una tercera parte de estas empresas está dedicada a negocios en sectores vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación, y también que alrededor de un tercio de ellas exporta.

Es interesante observar que incluso en los casos identificados en dicho estudio como proyectos empresariales que lograron emerger y consolidarse, en sus inicios enfrentaron restricciones de acceso al

financiamiento que incidieron muy negativamente en las condiciones en que tuvieron que comenzar a operar. Esto significa que la falta de disponibilidad de financiamiento no solamente debe haber impedido que muchos proyectos potencialmente interesantes llegaran a materializarse, sino que también ha condicionado el desempeño competitivo de aquellos que a pesar de todo lograron sortear esa valla.

Con el derrumbe del régimen de convertibilidad, a partir del 2002 hubo un drástico cambio del cuadro macroeconómico y también de las propias bases sobre las cuales se había asentado el crecimiento económico en Argentina y en la CBA durante los años noventa. Por un lado, se produjo un brusco agravamiento de la situación social y el desempleo a raíz del quiebre generalizado de empresas y el colapso de actividades clave para el movimiento económico de la ciudad, como el sistema financiero. Por el otro, la alteración de los precios relativos que trajo aparejada la devaluación tendió a generar nuevos incentivos para actividades industriales —sustitutivas de importaciones— y de servicios —como el turismo—, que habían sido penalizadas en la etapa precedente.

2. Un panorama general de la oferta y la demanda de microcrédito en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires²

El microcrédito surgió en Argentina en la década de 1980 cuando algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) comenzaron a trabajar con pequeños productores rurales, en el marco del Programa de Pequeños Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proporcionándoles crédito, capacitación y asistencia técnica. A fines de esa misma década (1989), el Banco Provincia (Banco de la Provincia de Buenos Aires) inició asimismo una experiencia de microcrédito urbano, que funcionó hasta 1992.

A principios de la década de 1990 entró en escena una nueva generación de instituciones de microcrédito (Fundación Emprender, Fundación Banco Mundial de la Mujer, Cáritas Quilmes), que buscaba profundizar el trabajo iniciado con las microempresas urbanas. Contaban, por una parte, con el apoyo, al menos a nivel metodológico, de organizaciones internacionales con experiencia en el tema (Acción Internacional, Banco Mundial de la Mujer) y, por la otra, con abundante financiamiento.

En el año 1996 el Estado Nacional se integró a estas actividades con el lanzamiento del Programa de Promoción del Desarrollo Local (PPDL), de la Secretaría de Desarrollo Social. Desde entonces, el Estado

² La información aquí presentada proviene parcialmente de una encuesta efectuada por el Grupo Sophia (2003).

ha adoptado una estrategia de descentralización que se manifiesta en dos líneas de trabajo: una que apoya a instituciones que otorgan créditos a microempresas (Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP)) y otra que opera a través de los municipios (el PPDL, su continuador el Programa REDES y el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) de la Provincia de Buenos Aires).

Hacia fines de la década de 1990, con la aparición del famoso libro de Yunus (Yunus, 1998), el tema del microcrédito adquirió popularidad en el país y se iniciaron muchas pequeñas iniciativas privadas inspiradas en la experiencia de ese autor y, en esta oportunidad, dirigidas por primera vez a sectores sociales marginados y no ya a microempresarios.³

Se estima que en la actualidad operan en distintas regiones del país más de 200 grupos privados de microcrédito, los cuales han otorgado préstamos por un monto superior a 100 millones de pesos (alrededor de 70 millones de dólares) en los últimos 10 años (Grupo Sophia, 2003). Sus ámbitos de actuación están circunscritos a lo local.

Lo anterior significa que hoy en Argentina se están implementando múltiples y diversas experiencias de microcrédito, a nivel tanto público como privado.

En la esfera gubernamental existen en materia de microcrédito dos líneas de acción claramente diferenciadas. La primera y más antigua es la del microcrédito rural, implementada desde 1993 por el Programa Social Agropecuario (PSA), en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Producción. La segunda es la del microcrédito urbano y su puesta en práctica corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, a través del Programa REDES (1996) y el FONCAP. Existen, además, algunos otros programas más recientes y de alcance más acotado, como el CAM, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que se diferencian de los primeros por el hecho de que los componentes no financieros son de vital importancia en su funcionamiento.

La oferta no gubernamental de microcrédito en Argentina abarca un amplio espectro que va desde organizaciones vinculadas a la Iglesia hasta instituciones de promoción del desarrollo y otras entidades cuyo propósito exclusivo es prestar servicios de crédito.

La mayoría de los programas ha surgido con alguno de los siguientes objetivos: i) crear o fortalecer el empleo (REDES, CAM, Fundación Emprender);⁴ ii) luchar contra la pobreza y mejorar la calidad de vida de las

³ Véase, por ejemplo, Fundación Grameen (2000).

⁴ La Fundación Emprender cerró sus puertas en julio del 2002 debido a problemas financieros originados por altas tasas de mora en el pago de los créditos otorgados, una consecuencia del estallido de la crisis económica y financiera.

familias participantes (Proyecto Mujeres 2000, Banco Mundial de la Mujer, Fondo de Inversión Social (FIS), Asociación Civil Avanzar), o iii) lograr ambos propósitos (PSA, FONCAP, Fundación Grameen Argentina).

En algunas de las experiencias se buscan también objetivos complementarios con los anteriores. El Programa REDES, por ejemplo, procura desarrollar las economías locales, el PSA, promover la organización de los pequeños productores rurales y el FONCAP, crear un esquema de financiación autosostenible y perdurable para el segmento de la microempresa de menores recursos.

Con respecto a la población destinataria, algunas organizaciones otorgan créditos casi exclusivamente a las mujeres (Fundación Grameen Argentina). Otras, a comunidades específicas (como inmigrantes, refugiados y barrios con carencias).

Existe, asimismo, una clara división entre las organizaciones según otorguen créditos a microempresarios ya consolidados en su actividad (FONCAP, Cáritas Quilmes y Emprender, entre otras) o a microempresarios que desean iniciarse en una actividad (Fundación Grameen Argentina).

En los programas de organismos públicos, como REDES, PSA, CAM o INTI, la antigüedad no es tomada en cuenta como criterio de selección; es decir, apoyan tanto a empresas ya establecidas como a nuevos proyectos.

En cuanto a la ubicación geográfica, la mayoría de las experiencias identificadas realizan sus actividades, específicamente y por definición, en las zonas urbanas (Emprender, Cáritas Quilmes y Asociación Avanzar, entre otras), y algunas, en especial las gubernamentales, están abiertas a financiar proyectos en áreas rurales (el PSA se ocupa exclusivamente de emprendimientos rurales, al igual que el FIS).

En la CBA, aparte del CAM, operan muy pocos programas de microcrédito. Entre los más destacados cabe señalar la Fundación Emprender (hasta su reciente cese de actividades); el Centro de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE Gran poder S.A.) (que atiende básicamente a la comunidad de inmigrantes bolivianos), y la Asociación Avanzar por el Desarrollo Humano (cuya acción se centra en las villas de emergencia de Los Piletos y de Fátima).

Las instituciones de microcrédito en Argentina asumen distintos estatus jurídicos. Entre ellas se encuentran entes públicos (municipios en el caso del Programa REDES y el CAM, y provincias en el del PSA) y privados. Estos últimos, a su vez, incluyen organizaciones con y sin fines de lucro, bancos comerciales y entidades financieras no bancarias.

Las organizaciones sin fines de lucro pueden ser entes confesionales (Cáritas Quilmes), no confesionales (Emprender, Banco Mundial de la Mujer), o fundaciones (Emprender, Fundación Grameen, otras).

En lo que respecta al tema de las garantías requeridas para el otorgamiento de un crédito es necesario hacer una primera distinción entre los créditos destinados a organizaciones de microcrédito y aquellos que van directamente a los clientes. En el caso de los primeros figura el FONCAP, que impone distintos requisitos a las organizaciones de acuerdo con el grado de desarrollo institucional que hayan alcanzado. A las más desarrolladas les exige una garantía real equivalente a un 10% del crédito y una relación patrimonial de siete a uno, también con respecto al crédito.

Cuando se trata de créditos directamente destinados a los clientes puede que únicamente se pida como garantía el aval de un grupo solidario formado con tal propósito (Cáritas Quilmes y Proyecto Mujeres 2000); el aval propietario, pero sin establecer una prenda o hipoteca (Emprender); el recibo de sueldo del cliente en el caso de los préstamos individuales (Emprender); bienes electrodomésticos y activos fijos del comercio (Banco Mundial de la Mujer); propiedades o comprobantes de ingreso de terceros (CAM).

En cuanto a la metodología, en algunos programas se otorgan créditos individuales (CAM, INTI, Asociación Avanzar, Banco Mundial de la Mujer), mientras que en otros se aplica el principio del grupo solidario (Cáritas Quilmes, Fundación Grameen, FIS, PSA).

Los montos de los créditos son, en general, más reducidos cuando las entidades son no gubernamentales; Grameen es la que entrega los más bajos (160 pesos en promedio) y Emprender los más altos (975 pesos). En cambio, en los programas gubernamentales los montos máximos son mayores: 1.200 pesos por familia (PSA); 13.500 pesos por grupo solidario (REDES); 6.000 pesos por proyecto (CAM), y 15.000 pesos (INTI). Los intereses cobrados varían, pero son en general altos. Solo el CAM y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos ofrecen créditos a tasa cero.

El esquema de reembolso difiere de acuerdo con la organización, pero habitualmente es semanal (Fundación Grameen, Emprender), mensual (Cáritas, Banco Mundial de la Mujer, CAM) o variable (INTI).

En general, todas las organizaciones y programas coinciden en la importancia de la capacitación. Algunas de ellas —generalmente las iniciativas públicas— la brindan de forma intensiva (CAM, INTI, REDES, PSA y Cáritas).

Las fuentes de financiamiento de estas entidades son variadas. Al respecto, cabe hacer una primera distinción entre las experiencias gubernamentales y las no gubernamentales.

Las primeras reciben sus fondos directamente del presupuesto público a través de la asignación correspondiente al organismo del cual dependen (REDES/Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente

y sus contrapartidas municipales; PSA/Ministerio de Economía y Producción; CAM/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). Los fondos iniciales del FONCAP, sin embargo, tuvieron su origen en la asignación de una partida proveniente de la Lotería Nacional y desde entonces se financia con los intereses que genera ese fondo.

Las experiencias no gubernamentales tienen, en general, diversas fuentes de financiamiento: donaciones de organismos nacionales o internacionales, créditos blandos o a precios de mercado otorgados por organismos nacionales, cobro por servicios financieros (tasa de interés, en la mayoría de los casos) y no financieros (como capacitación). Además, algunos programas recurren al voluntariado. Se considera que todavía ninguna institución de microcrédito del país es autosostenible.

3. Programas públicos y mixtos de microcrédito

Como ya se mencionó, a mediados del año 2003 existían tres programas de microcrédito financiados por el Gobierno Nacional: FONCAP, REDES y PSA.

El Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP) es una sociedad anónima creada por decreto presidencial en el año 1997. Administra un fondo fiduciario constituido originalmente mediante un aporte del Estado Nacional de 40 millones de dólares provenientes de la Lotería Nacional, por un plazo de 30 años. Su directorio está formado por cuatro delegados del Estado Nacional (que representan el 49% del paquete accionario) y siete del sector privado (que representan el 51% restante, en manos de Acción Internacional, una ONG).

Concebido con el doble objetivo de combatir la pobreza y promover el empleo, el FONCAP es una institución de segundo piso (en cierto modo similar al Programa de Microcrédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil), que busca crear y apoyar una red de financiación autosostenible para el segmento de la microempresa con menores recursos económicos.

Inicialmente, el FONCAP intentó apoyar exclusivamente el surgimiento de las instituciones de microfinanzas (IMF), mediante la provisión de financiamiento blando y capacitación. Pero en los últimos años, además de brindar respaldo a instituciones de microcrédito ya consolidadas, ha flexibilizado su actividad y ahora administra también otras líneas de crédito, como la "banca micro" (para apoyar financieramente a asociaciones empresariales que deseen implementar programas de microcrédito), y "pre-banca-micro" (que facilita fondos y capacitación a las ONG que busquen iniciarse en la actividad del microcrédito). Esto significa que el FONCAP otorga créditos a

instituciones u organizaciones privadas o del sector social, excluidos los organismos puramente estatales.

Entre los principales programas de microcrédito financiados por el FONCAP figuran los siguientes: el Banco Social de Moreno; la Fundación Pro Vivienda Social; la Asociación Avanzar; la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP); el Centro de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE Gran Poder S.A.); el Polo Tecnológico Constituyente S.A.-INTI, la Fundación Banco Mundial de la Mujer; la Fundación Empresa de Mendoza; la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada Libertad y el FIS. Entre los proyectos cooperativos que han obtenido apoyo crediticio del FONCAP pueden mencionarse la Cooperativa de Provisión y Servicios para Recolectores Nuevo Rumbo y la Asociación Ferias Francas de Posadas.

Como es posible observar, el modelo de gestión del FONCAP es descentralizado. El Fondo mismo realiza actividades de promoción, financiamiento y supervisión, pero son las distintas organizaciones de la comunidad las ejecutoras de los servicios de crédito a microempresarios. Solo recientemente ha comenzado a incursionar en operaciones directas de crédito a proyectos productivos cooperativos.

El FONCAP brinda, además, capacitación a las entidades beneficiarias y lleva a cabo proyectos —que pueden involucrar actividades de investigación, capacitación o asistencia técnica— para fortalecer el sector de la microempresa en general.

El presupuesto del que dispuso esta institución en el 2002 fue de 40 millones de pesos, y hasta ese año había conseguido beneficiar indirectamente a unos 13.500 productores.

El programa REDES se inscribe en el Área de Crecimiento Regional y Comunitario de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Se implementa desde 1996 en municipios con una población de menos de 100.000 habitantes.

El objetivo principal del programa es lograr el desarrollo económico local mediante el financiamiento en los municipios de proyectos productivos, comerciales o de servicios.

El proceso de implementación del programa comienza cuando el municipio interesado solicita ser incorporado a esta iniciativa. Una vez aprobado el pedido, se entrega al municipio un subsidio no reintegrable por un monto de 200.000 pesos, aproximadamente, para que este constituya un Fondo de Desarrollo Solidario. El fondo se completa con aportes locales, que varían de acuerdo con los recursos de que dispone cada municipio. El 80% del total debe utilizarse para otorgar créditos y el resto se destina a actividades de asesoramiento y capacitación.

Una vez constituido el fondo se convoca a empresarios para que presenten ideas o proyectos. Los promotores —personal de planta del

municipio seleccionado con tal propósito—, junto con miembros de la secretaría, entrevistan a los postulantes y realizan una preselección teniendo en cuenta en esta etapa las características personales y no las del proyecto propuesto. Las personas elegidas reciben entre 35 y 40 horas de capacitación para diseñar el plan de negocios y luego se procede a la selección final de los futuros beneficiarios.

El municipio comienza entonces a otorgar los créditos, cuyo monto generalmente fluctúa entre 2.000 y 25.000 pesos, con un plazo promedio de dos años y un máximo de cuatro años, fijándose desembolsos y tasas variables de acuerdo con el caso.

Durante el período de gestión 1996-1999 se financiaron casi 3.800 proyectos. En el 2002 el programa contó con un presupuesto de aproximadamente 4.5 millones de pesos (Grupo Sophia, 2003).

El Programa Social Agropecuario (PSA) fue creado en 1993, bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Producción. Actualmente se implementa en 21 provincias del país y está dirigido a pequeños productores minifundistas de bajos recursos, afectados por restricciones financieras, productivas y sociales.

El programa brinda a estos productores asistencia financiera (en forma de créditos), asistencia técnica, capacitación y apoyo para la comercialización.

El otorgamiento de la asistencia financiera tiene dos líneas: una dirigida a fortalecer el autoconsumo (con vistas a promover la incorporación de nuevos bienes alimenticios y a disminuir el gasto familiar en alimentos), y otra en apoyo de empresas productivas asociativas (que financia proyectos con fines comerciales).

En el 2002 este programa manejó un presupuesto de siete millones de pesos; a esa fecha, en sus nueve años de existencia, había beneficiado a unas 55.700 familias.

Además de estos tres programas nacionales, interesa señalar que a mediados del 2003 se comenzó a implementar una nueva iniciativa de apoyo a la microempresa (incluida la concesión de microcréditos) en el marco del INTI, institución pública dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Industria, que en Argentina presta servicios de asistencia técnica y desarrollo tecnológico a las pyme. El INTI está presente en todo el país y presta servicios a unas 7.000 empresas al menos una vez al año. Cuenta con 29 centros especializados.

Este nuevo programa se sustenta en un convenio firmado por el INTI con el Polo Tecnológico Constituyente, el FONCAP y la Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) GARANTIZAR. Ofrece microcréditos para proyectos productivos, por un monto de hasta 15.000 pesos por empresa,

con un plazo máximo de 30 meses (para activos fijos) o de 12 meses (para capital de trabajo) y un período de gracia que puede llegar a seis meses; la periodicidad de los pagos puede ser semanal, quincenal o mensual. A mediados del 2003 la tasa de interés aplicada rondaba el 30% anual, equivalente a la que cobraba el FONCAP, institución que financia el programa del INTI.

Los destinatarios de este programa son microempresas productivas preexistentes o nuevos proyectos (que demuestren su viabilidad comercial y financiera para producir el bien respectivo). Se exigen garantías, pero estas pueden ser bienes muebles, bienes que el solicitante esté en condiciones de ofrecer en garantía del préstamo, el compromiso de un aval o codeudor solidario de la obligación, las garantías emitidas por las sociedades de garantía recíproca (SGR) o fondos de garantía.

El principal rasgo que diferencia el programa radica en que, además de microcrédito, ofrece asistencia técnica específica, función para la cual dispone de los tecnólogos de los distintos centros del INTI. Por otro lado, al ser un programa nacional y poder otorgar créditos por un monto máximo relativamente elevado (en relación con los programas más tradicionales de microcrédito), es posible que llegue a desempeñar un papel importante en el financiamiento de procesos de reconversión de pequeñas empresas.

En conjunto, los tres programas nacionales mencionados totalizaban en el 2002 un presupuesto de aproximadamente 51,5 millones de pesos y habían llegado a unos 73.000 beneficiarios a lo largo de sus años de funcionamiento. Esto significa que su impacto no ha sido despreciable, aunque tampoco muy amplio, si se tiene en cuenta que según estimaciones del propio FONCAP los beneficiarios potenciales alcanzan fácilmente al millón de personas.

Tampoco el mercado de instituciones privadas de microfinanzas ha conseguido un desarrollo significativo; apenas se destacan algunas ONG, pero sus programas de crédito son poco masivos. De acuerdo con Westley, de un total estimado de 1.9 millones de microempresas, hasta el año 1998 apenas 5.000 habían accedido a créditos de entidades de microfinanzas (Westley, 2001). No existe una masa crítica de actores privados idóneos, como tampoco un entramado institucional que sustente y potencie la actuación de dichos operadores.

La fuerte crisis que ha estado viviendo Argentina hace que la sostenibilidad de los programas y organizaciones de microcrédito sea incierta. De hecho, se considera que la mayoría de los programas no son autosostenibles. Esto se aplica, sobre todo, a aquellos que más tienden a ofrecer servicios intensivos de acompañamiento, capacitación y asistencia técnica, y que también aceptan financiar nuevos emprendimientos.

C. Políticas de desarrollo local e instituciones públicas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mype) en la Ciudad de Buenos Aires

1. Las políticas de desarrollo local adoptadas a partir del año 2000

La CBA, como toda gran ciudad capital, configura un espacio con características muy particulares para el desarrollo de políticas de desarrollo local. Concentra una población próxima a los tres millones de habitantes —y un conurbano de más de ocho millones—, con altos niveles tanto de ingreso per cápita como de instrucción (el 72% de su fuerza de trabajo tiene un nivel educacional medio o alto).

Sin embargo, hasta años recientes nunca se había intentado aplicar políticas de desarrollo productivo en la CBA. Tal ausencia radica principalmente en el particular estatus institucional de la ciudad, que careció de autonomía hasta la realización de la reforma constitucional de 1994. Anteriormente, el Intendente de la ciudad era nombrado en forma directa por el Presidente de la Nación y, por ende, para el ejercicio de su cargo no dependía del apoyo de los habitantes ni de la formulación de políticas de desarrollo para la ciudad.

Con la conquista de la autonomía y la primera elección directa de un jefe de gobierno, en 1996, se puso en marcha un proceso más propicio para la implementación de políticas de desarrollo productivo, articuladas con los actores sociales involucrados. En el año 2000 se inició una nueva gestión y se creó la Secretaría de Desarrollo Económico, que fue dotada de capacidades y recursos para la formulación de políticas de desarrollo local.

Es preciso tener en cuenta el contexto socioeconómico en el que se fue construyendo dicho proceso. Desde fines del siglo XIX hasta principio de la década de 1960, la CBA fue el principal distrito industrial del país. Desde entonces, de acuerdo con la información proporcionada por los sucesivos Censos Nacionales Económicos, la ciudad viene experimentando una significativa disminución de su base productiva industrial. Esto no fue el resultado meramente de la crisis y la reestructuración por las que pasó el sector industrial a nivel nacional a partir de 1970. También se relaciona con las normativas promulgadas en esos años, que desalentaron las radicaciones industriales en la CBA, así como con los atractivos regímenes de promoción industrial ofrecidos en muchas provincias argentinas, que favorecieron un proceso de relocalización industrial.

Durante los años noventa se invirtieron en la CBA alrededor de 10.000 millones de dólares en centros comerciales y de espectáculos, hoteles internacionales, edificios corporativos y otros proyectos residenciales

dirigidos a sectores sociales de ingresos medianos y altos. En contraposición con esto, en el sector industrial la inversión fue de apenas unos 850 millones de dólares (Hecker, 2003).

En buena medida este proceso también fue consecuencia del régimen de convertibilidad imperante a lo largo de la década. En efecto, como resultado del atraso cambiario se generaron incentivos que desfavorecían la producción de bienes, se produjo una acentuada concentración de la actividad económica y aumentaron las importaciones, marco en el que muchas pyme debieron enfrentar grandes dificultades para sobrevivir y crecer.

Esto condujo a que durante los años noventa se expandiera una economía urbana basada más en el consumo que en la producción, de lo cual ha resultado una acentuación del dualismo social: existe, por un lado, una elite con altos niveles de ingreso y consumo y, por el otro, estratos crecientes de población condenada a la marginación, el desempleo y el subconsumo.

Según el diagnóstico inicial de la administración que asumió el gobierno de la ciudad a fines del año 2000, el crecimiento del producto durante los años noventa se había basado fundamentalmente en el crecimiento del sector de los servicios, sin traducirse en un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la situación sociolaboral. Entre otros aspectos, también se observó que existía una marcada fragmentación territorial y una desarticulación del tejido productivo, se carecía de un adecuado entorno para la innovación y predominaba un sesgo desfavorable para las actividades productivas (Kulfas y Seivach, 2002).

En consonancia con dicho diagnóstico, la estrategia y las acciones del nuevo gobierno se orientaron primordialmente hacia los siguientes objetivos:

- i) El fomento de las micro y pequeñas empresas (mype). Este esfuerzo se canalizó por diversas vías: asistencia financiera (Programa Capital Pymes), apoyo técnico, capacitación, trabajo territorial con vistas a favorecer experiencias asociativas, implementación de redes de proveedores y contratistas, entre otras. A este respecto se destaca la creación de la Dirección General de Microemprendimientos (DGM) y el CAM, además del Programa Estratégico de Competitividad Sectorial, que impulsa la creación de Grupos de Producción y Exportación.
- ii) El estímulo de la innovación tecnológica. Los elementos destacados en este plano son el Programa de Apoyo a la Modernización de Procesos Productivos (PROAMPRO), una línea de financiamiento que impulsa la modernización productiva, en particular mediante la incorporación de maquinaria y equipos —priorizando los de origen nacional—,

pero también estimula las adaptaciones, las optimizaciones y los nuevos avances; el Programa Universitario de Estímulo a la Vocación Empresarial (PrUEBE), que mediante la selección de proyectos innovadores permite identificar mecanismos de interacción entre el gobierno de la ciudad y las universidades nacionales y privadas presentes en el territorio, y la creación de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (INCUBA).

- iii) La promoción y gestión del diseño. La presencia de una cultura relativamente sofisticada, infraestructura tecnológica, recursos humanos calificados y un sólido entramado productivo del sector manufacturero (confección y moda, muebles, calzado, marroquinería, joyería, otros), llevó a poner énfasis en el diseño como técnica de diferenciación capaz de sustentar la competitividad de esas actividades en la CBA. En este plano se destaca la creación del Centro Metropolitano de Diseño (asistencia técnica, publicaciones, otros) y la fijación de un calendario de actividades relacionadas con la moda (ModaBA).
- iv) El fomento del desarrollo productivo por medio del uso del poder de compra del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (CBA). En virtud de la Ley 590 promulgada en el 2001, el gobierno de la ciudad puede otorgar un tratamiento preferencial —en condiciones de igualdad en calidad y precio— a las empresas de capital nacional y a las pyme, pero principalmente a las radicadas en el ámbito local.
- v) El apoyo al comercio y el turismo. Se han puesto en práctica iniciativas tendientes a prestar ayuda al comercio minorista para que sobreviva y, al mismo tiempo, incremente su competitividad; entre otros objetivos, se ha procurado consolidar una aglomeración (*cluster*) turística.

El fin del régimen de convertibilidad y la profundización de la crisis durante el 2001 provocaron nuevos, enormes y acuciantes problemas económicos y sociales en la CBA. La emergencia socioeconómica llevó de hecho a un replanteamiento de las políticas de desarrollo en ese espacio, a las que se incorporaron los siguientes objetivos:

- Promoción de la sustitución de importaciones a través de un programa para el desarrollo de proveedores locales.
- Promoción de las exportaciones mediante el apoyo a misiones comerciales, consorcios y servicios de asistencia a las pyme.
- Implementación del Programa de Jefes y Jefas de Hogar para entregar subsidios a los desocupados.

2. La dirección general de microemprendimientos (DGM)

El fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas es, como puede apreciarse, una de las líneas centrales de trabajo del gobierno de la ciudad. La DGM, en particular, funciona en el marco de la Secretaría de Desarrollo Económico, y es en este espacio que se creó el CAM.

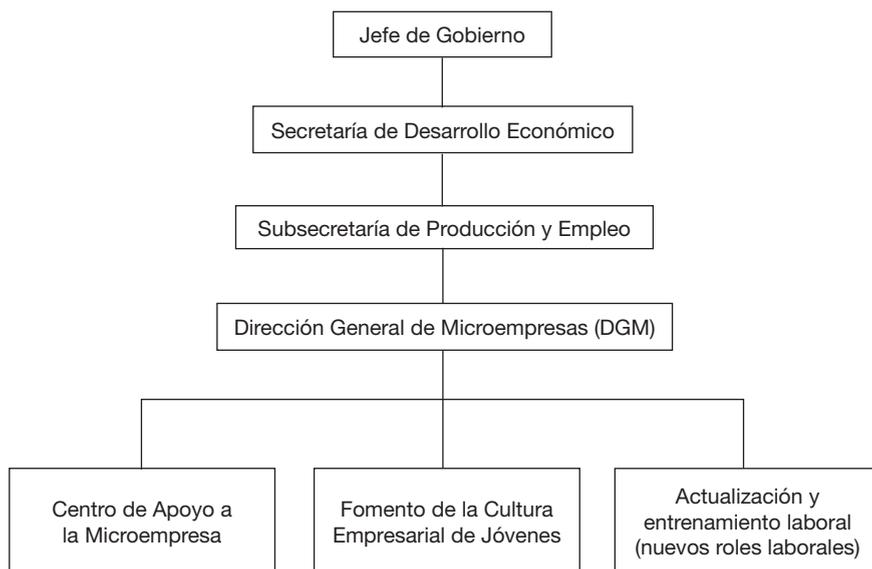
Como ya se ha mencionado, en la CBA las microempresas constituyen la gran mayoría de los establecimientos existentes y ofrecen la principal alternativa de ocupación, además del empleo público. Su universo es muy heterogéneo e incluye desde el pequeño negocio unipersonal, pasando por unidades productivas con menor o mayor grado de sofisticación (imprentas, talleres de confección o mecánica de precisión), hasta servicios muy diversos.

De acuerdo con Pereira y Luna (Pereira y Luna, 2001), las microempresas de la CBA se caracterizan, en términos generales, por presentar algunos de los siguientes atributos principales:

- tienen hasta cinco trabajadores;
- cuentan con hasta 100.000 pesos de activo fijo;
- su facturación anual máxima oscila entre 240.000 y 500.000 pesos (de acuerdo con el sector de actividad);
- ofrecen un mercado directo de atención personalizada;
- sus procesos productivos normalmente hacen uso intensivo de mano de obra;
- la dotación laboral es unipersonal, trabajadores por cuenta propia, familiar, asociativa y, en menor medida, asalariada;
- las funciones de comercialización, finanzas, administración y producción se concentran en alto grado en el propietario;
- la dirección es no profesional y poco especializada;
- los trabajadores cumplen más de una función en el proceso productivo;
- los montos de capital e inversión son reducidos;
- la disponibilidad de caja es escasa.

El reconocimiento de su importancia y su especificidad ha determinado que, dentro del gobierno local, se haya constituido la DGM, un organismo especializado en la implementación de políticas de apoyo a este segmento empresarial.

Gráfico II.1
LA INSERCIÓN FUNCIONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE MICROEMPRESIMIENTOS (DGM)



Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Las iniciativas institucionales de apoyo a la microempresa comenzaron en la CBA en 1990, con la creación del Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI), en el ámbito de la Subsecretaría de Producción. A partir del año 2000 esa tarea fue asumida, con nuevas modalidades e instrumentos, por la flamante DGM, la cual depende de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno de la CBA. Su objetivo es propender al desarrollo económico de la CBA a través de la consolidación de pequeños negocios, impulsando la promoción del empleo, el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y el fomento de la cultura empresarial, aplicando políticas activas e integrales y comprometiendo la eficiencia y la ética en la implementación de las mismas (gobierno de Buenos Aires, 2002).

Desde el año 2000, la DGM viene manejando un presupuesto anual del orden de los tres a cinco millones de pesos, es decir, de una magnitud modesta, que normalmente ha representado apenas el 0,15% del gasto presupuestado por el gobierno de la CBA para el área de Servicios Sociales —en la cual se enmarcan los programas de la DGM—, y un 10% del presupuesto total de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Además del Centro de Apoyo a la Microempresa, esta Dirección viene implementando desde el año 2000 otras dos líneas de acción diferentes: el Programa nuevos roles laborales y el Programa de jóvenes empresarios.

a) Programa nuevos roles laborales

El objetivo de esta iniciativa es mejorar las posibilidades de inserción laboral de personas desocupadas o subocupadas, a la vez que se contribuye a incrementar la oferta de mano de obra calificada.

El programa se ejecuta bajo dos modalidades: i) la capacitación es provista directamente por aquellas empresas interesadas en incorporar pasantes, encargándose de esta actividad su propio personal (o consultores externos), y ii) en otros casos, la capacitación la realizan las ONG de la CBA con experiencia en la actividad, a cambio del pago de un honorario por parte de la DGM.

Con la primera de estas modalidades, además de proporcionar capacitación y oportunidad de empleo a los jóvenes, se busca beneficiar directamente a las pyme de la ciudad, que tienen así la posibilidad de entrenar personas de acuerdo con sus propias necesidades, sin tener que pagar una remuneración (mientras dure el proyecto), y luego, eventualmente, seleccionarlas para contratación formal. Cada proyecto puede incorporar a 10 beneficiarios como máximo. Las empresas también tienen la posibilidad de obtener subsidios de la DGM para contratar servicios especializados de capacitación para los jóvenes, los que al mismo tiempo pueden ser aprovechados por el personal estable de la empresa.

Bajo la segunda de estas modalidades, los proyectos de las ONG tienen que contemplar capacitación, pero también experiencia laboral en empresas, para un máximo de 24 jóvenes.

En ambos casos, los proyectos duran seis meses y son totalmente gratuitos para los beneficiarios, ya que los organismos responsables deben proporcionarles materiales educativos, herramientas y todo lo necesario. Además, mientras el proyecto está en marcha, los beneficiarios reciben una ayuda económica (200 pesos mensuales), cobertura médica y seguro de accidentes.

Al evaluar los proyectos presentados para financiamiento se tienen especialmente en cuenta, además del costo y la expectativa de empleabilidad, otros factores, como los siguientes: calidad innovadora, tecnología comprometida y articulación con otros programas del gobierno de la CBA.

Durante el período 2000-2002 se aprobaron en este programa algo más de 300 proyectos, en los cuales se capacitó a 1.500 personas; algunas de ellas han conseguido ser contratadas por las propias empresas en las

que fueron capacitadas. Si bien su alcance hasta ahora es limitado, al parecer el programa ha tenido buenas repercusiones entre las empresas beneficiarias, como lo demuestra el hecho de que varias de ellas han presentado proyectos en repetidas oportunidades.

b) Programa de jóvenes empresarios

Esta iniciativa, surgida en el año 2000, apunta a fomentar aptitudes y actitudes empresariales en los alumnos de los últimos años de la escuela secundaria, del área tanto pública como privada. Con tal objetivo, periódicamente se organizan talleres en colegios secundarios sobre temas tales como comportamiento empresarial, comercio electrónico y formas de crear una empresa, entre otros. Los alumnos que lo soliciten pueden acceder a asesoramiento para la concreción de proyectos.

En el 2002, en el marco de este programa, se convocó —en conjunto con la Secretaría de Educación de la CBA— a un concurso de proyectos, al cual se presentaron 500 proyectos de empresas simuladas, incluida la formulación de planes de negocios, entre otros aspectos. Se ofreció capacitación y asistencia para poner en práctica los proyectos ganadores y sus autores obtuvieron premios en dinero. El éxito de la convocatoria llevó a repetir la experiencia en el 2003.

3. El centro de apoyo a la microempresa (CAM)

La organización del programa CAM se inició en 1996, fecha en la que se concibieron y comenzaron a prestarse servicios de capacitación. Desde 1998 en adelante también se otorgaron créditos, pero se mantuvo la actividad de capacitación a emprendedores.

Sin embargo, fue sobre todo a partir del año 2000 que el CAM adquirió su perfil actual de centro integrado de servicios gratuitos de información, capacitación y asistencia técnica, así como también de proveedor de apoyo financiero a microempresas de la CBA. Es el principal programa de la DGM y se le destina la mayor parte de los recursos de la Dirección. Cuenta con una oficina de atención al público en el centro de la ciudad, en la que trabajan alrededor de 40 personas, en su mayoría profesionales y técnicos especializados en brindar atención a las mype.

No se trata de un programa tradicional de microcrédito con servicios complementarios (y secundarios) de capacitación, sino más bien de un centro de servicios financieros y no financieros de apoyo a pequeñas empresas. Tampoco se trata de una iniciativa focalizada en el combate contra la pobreza, sino más bien de un organismo público que sustenta el surgimiento de nuevos proyectos y auxilia a pequeñas empresas en

dificultades, con el objetivo de mantener, fortalecer y diversificar la oferta de bienes y servicios de la ciudad y, de este modo, promover el empleo.

Los servicios prestados por el CAM son, por lo tanto, diversos, ya que debe atender a la amplia y heterogénea gama de situaciones que presenta el sector de la microempresa en la CBA e intentar compensar las carencias que caracterizan el sistema nacional de apoyo a las pyme en Argentina. Además, la integración de servicios en un mismo organismo de promoción de las mype apunta a obtener una mayor articulación y crear sinergias entre las distintas actividades. Se trata básicamente de los siguientes servicios:

- asistencia técnica;
- capacitación;
- asistencia financiera;
- vinculación comercial y prácticas asociativas.

Estos servicios no constituyen compartimientos estancos, sino que están integrados y forman parte del sistema de apoyo que se ofrece, complementariamente, a las mype de la ciudad. En la práctica existe una sólida articulación entre los servicios prestados, en el sentido de que tanto los instructores del CAM como los microempresarios transitan o pueden transitar por las diversas instancias de apoyo. No obstante, no existe un vínculo obligatorio entre los servicios provistos. En particular, la asistencia financiera no está necesariamente condicionada a que los solicitantes hayan recurrido previamente a los otros servicios ofrecidos. Cada servicio puede prestarse en forma independiente o complementaria.

Los servicios del CAM están destinados a todas las microempresas de la CBA, a las que se busca proveer de herramientas básicas para la gestión de sus negocios.

a) Asistencia técnica

La asistencia técnica se centra en la transmisión de herramientas para la resolución de problemas, para así acompañar la evolución y mejoramiento del desempeño de la empresa. Se busca apoyar a las microempresas para que cumplan pautas de calidad, optimicen la relación entre proveedor y clientes, aumenten la eficacia de la gestión del negocio (planificación, comercialización, costos, aspectos legales e impositivos) y logren otros diversos avances.

La primera asistencia técnica, rápida y primaria, se presta cuando los actuales o futuros microempresarios se presentan por primera vez en las oficinas del CAM, sea en forma espontánea (basados en la publicidad o difusión de hecho del servicio), o derivados por otras entidades del

gobierno de la CBA. Allí se provee información sobre los servicios ofrecidos y se brindan las primeras orientaciones y consejos. Según sea el caso, se canaliza eventualmente a los interesados hacia cursos de capacitación, asistencia técnica más especializada, directamente hacia la presentación de proyectos para su financiamiento o alguna combinación de estos servicios.

La asistencia técnica más especializada y sistemática se define sobre la base de entrevistas, en respuesta a una solicitud del empresario; se presta de acuerdo con un plan de trabajo acordado y perdura, en principio, hasta que se superen los problemas planteados. El acompañamiento se da en distintas áreas gerenciales: planificación del negocio, factibilidad económica, plan de comercialización, estructura de costos, aspectos legales e impositivos, entre otros. Puede incluir visitas al local de la empresa. En ocasiones, esta asistencia técnica deriva o se orienta hacia la preparación, presentación, o ambas cosas, de un proyecto y una solicitud de crédito, caso en el que se contempla la participación en reuniones grupales (con varios empresarios en fases similares de maduración de sus proyectos), para instruirlos sobre la preparación de sus planes de negocios.

Por otro lado, se brinda una asistencia específica a proyectos sociales y de subsistencia, cuya meta sea consolidar puestos de trabajo para segmentos de población con alto grado de vulnerabilidad socioeconómica. Bajo esta modalidad se presta asistencia a trabajadores por cuenta propia; cooperativas de trabajo o vivienda; organizaciones intermedias; asociaciones vecinales u otras que deseen poner en marcha un proyecto productivo con fines de autoempleo o en procura de un propósito social y comunitario.

b) Capacitación

Para la formación de empresarios, el CAM organiza periódicamente cursos gratuitos de capacitación, los cuales frecuentemente constituyen el primer paso del proceso a través del cual se califica —y se selecciona— a los microempresarios que acuden a solicitar créditos. Su finalidad es dotar a los beneficiarios de herramientas básicas para la evaluación de sus proyectos y la gestión de sus negocios. Se dictan cursos sobre temas tales como:

- aptitudes y actitudes para emprender;
- búsqueda y selección de personal;
- calidad y servicios de atención al cliente;
- comercio electrónico para microempresas;
- forma de diseñar un plan de negocios;
- costos;
- investigación de mercado;
- otros.

Se trata de talleres y cursos de entre 10 y 30 horas de duración, y normalmente son dictados todos los meses. Además, la oferta de cursos se va modificando a lo largo del tiempo, en función de las nuevas demandas detectadas.

En la CBA la oferta de cursos de capacitación es muy variada, pero el hecho de ser gratuitos y específicamente orientados a pequeños negocios determina la utilidad y especificidad de este servicio del CAM. Un aspecto importante es que la inscripción es asistida, lo que significa que la búsqueda y elección del curso o taller son orientadas por los técnicos del CAM, de acuerdo con el perfil y las necesidades del interesado.

A los cursos asisten personas que concurren espontáneamente (empresarios o interesados en iniciar un proyecto), otras que han acudido al CAM a solicitar un crédito o asistencia técnica y son derivadas a estos cursos, microempresarios enviados por diversos organismos del gobierno de la ciudad, otros.

c) Microcrédito

La asistencia financiera es un componente central, aunque complementario, de los servicios de apoyo provistos por el CAM. Ofrece a las microempresas, establecidas o nuevas, la posibilidad de solicitar un crédito bajo las siguientes condiciones:

- un monto máximo de 6.000 pesos;
- tasa de interés cero;
- su gestión es personal y se otorga a personas físicas;
- pueden beneficiarse proyectos localizados dentro de la CBA;
- la devolución es en cuotas fijas mensuales (con un máximo de 30 cuotas), y un plazo de gracia de hasta seis meses;
- puede renovarse;
- se brinda asistencia técnica a lo largo del proceso de evaluación y del período de devolución del crédito.

En principio, de acuerdo con la resolución que rige la Secretaría de la pequeña y mediana empresa (SEPYME), los niveles máximos de facturación anual para ser consideradas microempresas y poder beneficiarse de los créditos serían de 1.800.000 pesos (comercio); 950.000 pesos (producción de bienes); 450.000 pesos (servicios). En todo caso, dichos topes se aplican en forma flexible.

En relación con el aspecto sectorial, solo se excluyen algunas actividades específicas, tales como servicio de taxis y profesionales liberales (estudios de arquitectura, odontología, fotografía, otros).

El principal requisito para obtener un crédito es que el microempresario presente un proyecto viable y rentable. Debe tratarse de proyectos/empresas que produzcan bienes, servicios o realicen una actividad comercial formal o con capacidad de formalizarse, cuya planificación de actividades a 12 meses arroje un resultado tal que permita la consolidación de los puestos de trabajo creados y la reinversión necesaria para el sostenimiento del negocio y la devolución del préstamo.

Para cumplir estas condiciones se trabaja con el solicitante en la formulación de un plan de negocios (con tal fin se designa a un jefe de proyecto); el solicitante debe presentar garantías de ingresos o aval propietario de terceros. También debe extender un certificado de riesgo crediticio y de inscripción en diversos organismos fiscales.

La secuencia normal y esquemática del proceso de otorgamiento de un microcrédito es la siguiente:

- i) El solicitante del crédito llega al CAM y los técnicos que atienden al público le brindan una primera asistencia técnica.
- ii) En esa etapa se verifica si el solicitante reúne las condiciones requeridas para organizar una carpeta y formular un plan de negocios. Si es así, y si necesita asistencia, se invita al solicitante a una reunión grupal de ayuda para la formulación del plan de negocios. Entonces se le asigna un jefe de proyecto que lo acompaña a lo largo de la construcción del plan y provee la asistencia técnica (monitoreo) después del otorgamiento del crédito. En caso de constatarse que el proyecto presentado por el solicitante adolece de deficiencias en su evaluación, formulación o ambos, es derivado a cursos de capacitación para que pueda mejorar su formación y madurar su proyecto hasta su eventual formulación definitiva.
- iii) La carpeta finalmente constituida y evaluada por el jefe de proyecto es presentada y evaluada por el equipo de la DGM y, finalmente, por el Consejo Directivo del Fondo Rotatorio PROMUDEMI, integrado por el Secretario de Desarrollo Económico y la directora de la DGM.
- iv) Una vez aprobado el crédito, la DGM envía la documentación al Banco de la CBA para que proceda a otorgarlo.

En el convenio entre la DGM y el Banco de la CBA se define a este último como el intermediario financiero para el otorgamiento del crédito y los cobros correspondientes. El banco no es responsable de la elección de los beneficiarios, de la determinación de su solvencia o de la posibilidad de recuperación de los fondos. El beneficiario y el garante firman un pagaré a favor del banco, el que recibe del beneficiario una remuneración consistente en una comisión del 1% sobre las cobranzas mensuales.

Inicialmente, el programa empezó a operar con un fondo rotatorio habilitado para tal efecto —sin que se reflejara en el presupuesto—, del cual salían los nuevos créditos y al cual entraban las cuotas cobradas. A partir del año 2001 el programa comenzó a funcionar con fondos presupuestarios del gobierno de la CBA.

Entre los rasgos distintivos de este programa de microcrédito se destacan, entonces, su carácter plenamente público, su financiación con fondos de la CBA (destinados a este fin en el presupuesto anual), y su asignación directa a través de la DGM. Esto explica que se pueda aplicar una tasa cero, por considerarse que el servicio de apoyo financiero —como así también el resto de los servicios ofrecidos—, es una inversión del gobierno de la ciudad para favorecer el desarrollo productivo local.

Finalmente, otra característica fundamental que lo distingue es la integración del microcrédito con la prestación de otros servicios no financieros de apoyo. Ello significa, por una parte, que el empresario que solicita un crédito al CAM es invitado a profundizar su capacitación, a integrarse en un catálogo virtual para ofrecer sus productos, a formar parte de redes comerciales por sector y por barrio, a participar de exposiciones y a conectarse con distintos programas de apoyo, entre otras posibilidades.

Por otra parte, cabe destacar aquí el acompañamiento y la asistencia técnica que brindan los jefes de proyecto a las microempresas. Además de actuar como agentes de crédito, asesoran y orientan, encaminan para que se consulte a otros especialistas en función de las demandas de sus clientes, sugieren otras prestaciones del CAM o de la DGM y prestan apoyo de todo tipo a lo largo del proceso de elaboración del proyecto y —en el caso de nuevas empresas— a partir de la decisión de convertirse en empresarios. Una vez diseñado el plan de negocios en forma conjunta, determinada su viabilidad y aprobada la carpeta, el jefe de proyecto debe mantener un contacto periódico con la empresa, realizar inspecciones técnicas y brindarle la asistencia que pueda requerir.

d) Vinculación comercial y prácticas asociativas

A partir del instrumental básico de servicios hasta aquí presentado, el CAM promueve las prácticas asociativas, tanto para el desarrollo de negocios como para la generación de sinergias sectoriales. Por esta vía se busca superar los clásicos problemas de escala, información y competitividad de los negocios de pequeña envergadura, así como también, y al mismo tiempo, fortalecer el entramado productivo del territorio.

La idea es traccionar a los microempresarios, desde su experiencia, generalmente común, marcada por el aislamiento, hacia una dinámica de intercambios y acción entre distintos actores y de aprendizaje colectivo.

Las iniciativas pro asociativas se organizan en tres planos diferenciados de actividad:

- i) Jornadas de vinculación comercial polirubro, con el objetivo de favorecer intercambios de productos y servicios, experiencias, información y otros.
- ii) Configuración de redes por cadena de valor (textil, alimentaria), que reúnen a oferentes de bienes y servicios —convocados por el CAM entre sus beneficiarios— en busca de complementación comercial, compras cooperativas y exploración de negocios conjuntos, entre otras posibilidades.
- iii) Creación de redes territoriales, que son multisectoriales y procuran generar interacciones beneficiosas entre agentes localizados en un mismo territorio (barrio).

D. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) en acción

En esta sección se presenta la evidencia, recogida durante el estudio, sobre el funcionamiento real y el desempeño de los distintos servicios ofrecidos por el CAM, las interacciones entre ellos y los vínculos con otros programas de apoyo a las mype. Como parte de esto se exponen los resultados de una encuesta realizada entre beneficiarios del programa de microcrédito.

1. Asistencia técnica

Como ya se mencionó, la asistencia técnica a las microempresas comienza a la entrada, cuando los interesados acuden por primera vez al CAM. Allí los microempresarios reciben una primera orientación sobre los servicios ofrecidos, se evalúan las posibilidades y condiciones de acceso a dichos servicios en función de las demandas que ellos plantean y se realiza una discusión inicial de sus ideas o proyectos, entre otras aproximaciones. Como resultado de esta atención preliminar, el microempresario puede recibir información general y, eventualmente, desistir de su proyecto, ser encaminado hacia otros organismos de la DGM, el gobierno local u otras instituciones, o ser orientado en primera instancia hacia los servicios del CAM.

De acuerdo con información proporcionada por el CAM (véase el anexo 3), durante el período 2001–febrero del 2003 se recibieron unas 10.000 consultas. De ese total, aproximadamente un 70% correspondió a personas interesadas en iniciar un nuevo proyecto y el 30% restante a microempresarios ya establecidos.

La alta proporción de candidatos a microempresario en el universo de “clientes” del CAM marca una clara diferencia con otros programas de microcrédito que básicamente atienden a microempresas ya existentes.

Hasta el año 2001, poco más de la mitad de las primeras consultas eran realizadas por personas ocupadas —empresarios o empleados— interesados en crear su propia empresa. Con posterioridad, a la par con la tendencia de la crisis social a profundizarse, se elevó mucho el número de desempleados en busca de crear microempresas que les garantizaran autoempleo. Esta situación ha provocado una cierta tensión entre la vocación del programa de impulsar el fomento empresarial, y su condición de programa público que también debe atender urgencias sociales.

La mayoría de las consultas (72%), estuvo relacionada —en principio— con demandas de asistencia financiera, aunque también fueron numerosos los pedidos específicos de asistencia técnica (15%), que en el año 2002 llegaron a representar el 28% de todas las consultas realizadas. Estos datos demuestran que el CAM no solo funciona, sino que también es percibido por la población emprendedora como un centro integrado de servicios, y no como un mero fondo de fomento financiero.

Del total de personas que acudieron por primera vez al CAM durante el período mencionado, un 14% declaró haberse informado sobre los servicios ofrecidos a través de alguna dependencia o programa de apoyo del propio gobierno de la CBA, lo cual indica que el CAM está efectivamente implantado a nivel institucional como uno de los servicios de apoyo ofrecidos por el gobierno local. Por otro lado, el 43% manifestó haber acudido por indicación de otras personas —muchas de ellas, presumiblemente, clientes del CAM—, lo cual podría considerarse como un indicador de la “buena reputación” del programa. Finalmente, un 42% dijo haberse enterado de la oferta de servicios del CAM por la publicidad y los reportajes aparecidos en medios de comunicación.

Si se consideran no solo las primeras consultas, sino todas las acciones de asistencia técnica prestadas a microempresarios establecidos o en ciernes, la información del CAM arroja un total de 18.700 prestaciones entre el 2000 y el primer trimestre del 2003. Esto incluye primeras consultas, entrevistas individuales sucesivas, reuniones grupales y visitas en el sitio.

2. Capacitación

Desde el inicio del PROMUDEMI en 1990 hasta la actualidad se ha capacitado a unas 25.000 personas, de las cuales 15.000 recibieron este servicio durante el período 2000-2003 (primer trimestre), con un máximo de 9.076 personas capacitadas en el 2002, año en que se acentuaron la crisis económica y el desempleo en Argentina. Además, debe tenerse en

cuenta que en las inscripciones mensuales en los cursos de capacitación el número de solicitantes excede ampliamente la capacidad de admisión, lo cual indica que la demanda potencial es muy superior a las estadísticas sobre personas capacitadas.

Lo señalado pone de relieve el hecho de que los cursos del CAM tienen una muy buena acogida entre la población de la CBA, que los percibe como instrumentos útiles para el proceso de construcción de un proyecto empresarial. Otra evidencia de ello es que una importante proporción de beneficiarios sigue más de un curso, en forma sucesiva.

La población que asiste a los cursos es heterogénea; incluye a pequeños empresarios, pero en la actualidad está mayoritariamente compuesta (alrededor de un 60%)⁵ de personas interesadas en iniciar un proyecto —sean ocupados, desocupados o amas de casa—, que se han acercado al CAM para una primera orientación. Normalmente es entonces que se dirige a los interesados hacia cursos de capacitación.

Una encuesta realizada a personas que habían seguido cursos de capacitación en el 2001 (CEDEM, 2001), mostró que un 40% del total había recibido alguna otra asistencia del CAM (financiera, técnica u otros cursos de capacitación). Este dato ilustra bien la sinergia y complementariedad entre los programas que alberga el CAM.

La primera asistencia técnica y los cursos de capacitación, por los que han pasado miles de personas en los últimos años, sirven también para seleccionar los proyectos más promisorios y las mejores capacidades empresariales, así como, al mismo tiempo, para disuadir a quienes proponen proyectos con altas probabilidades de fracaso. De esta manera, la selección es hecha no solo por los agentes de crédito, sino también, y principalmente, como resultado del mismo proceso de toma de conciencia e incorporación de información —por parte de los interesados— acerca de las condiciones necesarias para el éxito de un proyecto.

Lo que sucede en la práctica es que un alto porcentaje de los interesados que se acercan al programa simplemente desiste después de beneficiarse de un primer consejo técnico y, en ocasiones, tras participar en algunos cursos de capacitación acerca de los requisitos necesarios para iniciar un negocio con algunas probabilidades de éxito. Esta situación, si bien implica un alto costo desde el punto de vista de la institución que presta el servicio, redundará en un beneficio social indudable, ya que evita que se dilapiden recursos escasos en proyectos inviables. Por otro lado, la alta tasa de desistimiento debe atribuirse también al adverso panorama económico imperante en el país durante los últimos años.

⁵ Informado por personal del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Además de los cursos dictados en el CAM, la institución también imparte regularmente cursos externos en distintas dependencias del gobierno de la CBA (Centro Metropolitano de Diseño, INCUBA, centros de gestión y participación, otros), así como en diversas asociaciones vinculadas al universo microempresarial en la ciudad. De esta manera, el conocimiento práctico acumulado por el CAM en materia de asesoramiento y capacitación en gestión de pequeños negocios es aprovechado por otras instituciones de los gobiernos local y territorio, lo que permite llegar a un universo más amplio de emprendedores.

Por su parte, también el CAM deriva a eventuales interesados hacia cursos más específicos organizados por otras dependencias del gobierno local, como la Secretaría de Industria y Comercio Exterior. Este es otro ejemplo de la interacción y complementariedad efectiva que existe entre el CAM y otras áreas de apoyo a las pyme creadas en el seno del gobierno.

3. Microcréditos

De acuerdo con información proporcionada por el CAM (véase el cuadro II.1), durante el período 1998 a junio del 2003 se habían concedido 946 créditos, lo que significó un desembolso de 5,1 millones de pesos. Esto da un promedio aproximado de 5.428 pesos por crédito.

Cuadro II.1
CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM):
CRÉDITOS OTORGADOS, 1998-JUNIO DEL 2003
(Montos en pesos)

Período	Créditos otorgados	Montos otorgados	Créditos cancelados
1998-2000	439	2 321 504	177
2001-2003 (junio)	507	2 813 722	32
Total	946	5 135 226	209

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

La presentación de proyectos se ha intensificado significativamente desde 2001 en adelante y, sobre todo, en el bienio 2002-2003. En junio del 2003 existían unos 1.000 proyectos en fase de evaluación.

De todas maneras, es evidente que los beneficiarios de créditos son apenas una pequeña parte del total de los microempresarios que se han acercado al CAM en los últimos años. Por otra parte, si se considera el número de demandantes potenciales que existe en la CBA, se trata de un número poco significativo de empresas.

En relación con el primer punto, cabe considerar varios factores:

- i) Muchas personas recurren al CAM por los servicios no financieros que presta.
- ii) Aunque de las personas que acuden la mayoría está interesada en la asistencia financiera, la realidad es que apenas una pequeña proporción llega a formalizar la presentación de un proyecto, ya que en el CAM —dado su enfoque hacia el fomento de microempresas viables— ello supone contar con un umbral mínimo de capacidades empresariales y un plan de negocios rentable.
- iii) Con la profundización de la crisis social, ha aumentado el número de personas que se acerca al CAM en busca, sobre todo, de medios de supervivencia, pero que no tienen una vocación empresarial (ni pueden adquirirla rápidamente).
- iv) Finalmente, cabe considerar que la tasa de abandono de proyectos presentados también ha sido muy alta, probablemente a causa de la crisis económica y el clima de incertidumbre para los negocios: en el 2001 esa tasa era del 90%, y recién en el 2003 se está logrando reducirla a niveles cercanos al 60%. Es necesario tener en cuenta también que en ese proceso riguroso de selección interviene el papel que en el CAM se asigna al jefe de proyecto: este no se desempeña meramente como un típico agente de crédito, sino que realiza una tarea de asesoramiento técnico y evaluación integral, lo que con frecuencia lleva a un diagnóstico adverso sobre la viabilidad del proyecto bajo análisis o la propia capacidad emprendedora del candidato.

En relación con el segundo punto antes mencionado, es evidente que los limitados recursos humanos y presupuestarios de los que actualmente dispone el CAM no permiten una ampliación significativa del número de créditos otorgados. Además, desde el punto de vista de la capacidad de gestión y monitoreo de la asistencia financiera, el CAM tiene necesariamente una productividad inferior a la que registran en general los programas tradicionales de microcrédito, ya que estos no incorporan la prestación de servicios no financieros (o, por lo menos, no lo hacen en tan alto grado). En el CAM, cada agente de crédito o jefe de proyecto atiende un máximo de 40 proyectos, mientras que esa relación es superior a 100 en la mayoría de los programas de microcrédito.

Si se analiza el universo total de créditos concedidos hasta el primer trimestre del 2003, se observa que el 63% corresponde a proyectos presentados por empresas previamente existentes, y el restante 37%, a nuevos proyectos. Pero si se consideran solamente los proyectos sometidos al CAM desde 2001 en adelante, los nuevos representan el 46%

del total. Incluso, según la información provisoria sobre los proyectos en evaluación a junio del 2003, entre ellos ya habría un claro predominio de nuevas iniciativas.

Por un lado, la creciente supremacía de los nuevos proyectos entre los presentados estaría denotando una revitalización del empresariado en la CBA, consecuencia de la crisis social que atraviesa el país. En parte, esta podría ser la respuesta de un segmento dinámico y emprendedor a una situación de escasas oportunidades laborales, pero que, tras la devaluación, genera nuevas oportunidades de negocios. Sin embargo, como también se mencionó anteriormente, una proporción creciente de las solicitudes de crédito corresponde a proyectos de supervivencia de personas sin empleo o subocupadas (kioscos, elaboración de comidas, otros servicios unipersonales).

Por el otro lado, la información presentada indica que el CAM constituye justamente un centro apto para responder a esa demanda de apoyo a nuevos proyectos, sobre todo a aquellos de naturaleza más empresarial. Las condiciones crediticias (interés nulo) y los servicios no financieros complementarios —que sin duda constituyen incentivos y respaldos fundamentales para minimizar los riesgos y la incertidumbre asociados a los nuevos proyectos— hacen del CAM un programa particularmente idóneo para brindar ayuda a nuevas empresas.

En lo que respecta al perfil de los beneficiarios de créditos en términos de actividad económica (véase el cuadro II.2), se observa que se trata mayoritariamente de empresas de servicios y de comercio, lo cual es coherente con el predominio de estas actividades en el universo microempresarial de la CBA. Entre las actividades manufactureras sobresale claramente el subsector de la indumentaria, que también constituye una actividad tradicional de las microempresas y que, además, ha sido objeto de políticas específicas de apoyo por parte del gobierno local.⁶ Esto quiere decir que una significativa proporción de los créditos otorgados por el CAM a proyectos industriales se ha dirigido hacia una actividad que el gobierno local tiene interés en apoyar. Algo similar podría decirse de los proyectos financiados en las áreas de programas de computación (software) y turismo. Todo esto sugiere que efectivamente existe algún grado de articulación entre la actividad del CAM y las políticas de desarrollo económico más generales del gobierno de la CBA.

⁶ Entre esas iniciativas cabe mencionar la creación del Centro Metropolitano de Diseño y de ModaBA (calendario oficial de actividades relacionadas con la moda en la CBA), así como la organización de un consorcio (Grupo de Producción y Exportación) en el subsector de la indumentaria.

Cuadro II.2
CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM): CRÉDITOS
OTORGADOS SEGÚN RUBROS, 2001-2002
(En número y porcentajes)

Rubros	Número	Porcentajes
Gastronómico	59	13,6
Diseño/indumentaria	50	11,5
Centros de estética	21	4,8
Librería/juguetería	21	4,8
Editorial	18	4,2
Turismo/hotelería	16	3,7
Audiovisión	15	3,5
Diseño/publicidad/promoción	14	3,2
Informática	14	3,2
Artesanía	13	3,0
Capacitación/educación	13	3,0
Otros rubros	179	41,3
Total	433	100

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Si bien la mayoría de los proyectos corresponde a servicios y comercios simples, se destacan, sin embargo, varios que implican servicios especializados y manufacturas con bastante contenido de diseño. Ejemplos de esto son los proyectos que se señalan a continuación, extraídos de la base de datos de crédito del CAM:

- fabricación y diseño de joyas con motivos de tango;
- fabricación y comercialización de guitarras criollas;
- observatorio astronómico educativo;
- diseño de página electrónica y comunicación visual/publicidad;
- elaboración artesanal de cerveza;
- diseño, producción y venta de vestimenta femenina;
- alojamiento para extranjeros y estudiantes;
- acabado de superficies de piezas plásticas o metálicas;
- fabricación de imanes para uso educativo;
- servicio de filmaciones en video;
- fabricación de objetos de iluminación y decoración;
- fabricación de partes automáticas para ascensores.

La facturación anual promedio de las microempresas existentes beneficiadas con créditos del CAM asciende a 250.000 pesos. Es decir, no

se trata de empresas marginales, de supervivencia, sino más bien de un segmento de las mype que genera empleo y tiene posibilidades de crecer.

De todos modos, como ya se ha mencionado, el perfil de los microempresarios atendidos por el programa de crédito —y, más en general, por los demás servicios del CAM— se ha ido modificando con la profundización de la crisis social en Argentina, que se tradujo en una avalancha de demandas de apoyo para proyectos de autoempleo. En ese contexto, pero también frente a otras circunstancias críticas que afectaban a pequeños negocios de la ciudad (por ejemplo, inundaciones), el programa se vio forzado a flexibilizar sus orientaciones fundacionales para responder a situaciones de emergencia social o económica.

La tasa de morosidad con que viene operando el programa, algo superior al 30%, se sitúa en los mismos niveles que registra —tras la crisis— la banca comercial en Argentina. Sin embargo, parece ser alta comparada con las de otros programas de microcrédito en el país, que actualmente oscilan entre el 5% y el 15%.⁷ En todo caso, los indicadores mencionados corresponden a programas de microcrédito orientados básicamente a empresas de subsistencia, que otorgan montos mucho menores y frecuentemente aplican la modalidad de pago semanal, entre otras diferencias. Es decir, se trata en realidad de programas bien distintos en cuanto a su naturaleza, funcionamiento y universo de beneficiarios.

Actualmente parece observarse una evolución positiva en la recuperación de créditos otorgados por el CAM durante el período 2002-2003: en marzo del 2003 el porcentaje de morosidad en ese universo había descendido al 28,5%. Esto último podría sugerir que, más allá del hecho de que la morosidad sea elevada —característica exhibida por muchos programas públicos de microcrédito a nivel mundial—, hay márgenes para mejorar el desempeño en este plano mediante la introducción de nuevas rutinas de seguimiento y ejecución.

Finalmente, a continuación se presentan algunos indicadores de impacto y relación costo/beneficio del programa de crédito del CAM, aunque sea solo a título indicativo, ya que no se tienen en cuenta aquí ni el universo total de créditos concedidos ni, principalmente, las externalidades generadas por el programa.

Tomando como base un listado de 221 proyectos financiados por el CAM entre el 2001 y el 2002, se estimaron los siguientes indicadores:

- i) se crearon 209 nuevos empleos (en un período caracterizado por la destrucción neta de puestos de trabajo);
- ii) el 70% de los créditos otorgados se destinó a capital productivo;

⁷ Informado por personal del FONCAP y de la Asociación Avanzar.

- iii) los créditos concedidos sumaron 1.282.400 pesos, y la inversión financiera propia y de terceros aportada por el total de los emprendimientos fue de 726.862 pesos, lo que significa que estos proyectos generaron una inversión total de 2.009.262 pesos; en consecuencia, cada peso de crédito concedido se tradujo en una inversión de 0,57 centavos, de lo que resulta una inversión total de 1,57 pesos.

Encuesta a beneficiarios de crédito

Con el propósito de evaluar el impacto de los servicios prestados por el CAM sobre el segmento microempresarial, se realizó una encuesta aleatoria a 40 beneficiarios de créditos otorgados por la institución.

Figuran en la muestra 22 pequeñas empresas de la CBA dedicadas a actividades manufactureras (una alta proporción de las cuales diseña, produce y, eventualmente, vende indumentaria), 11 de servicios y 7 puramente comerciales. Además, el 70% de ellas corresponde a proyectos ya existentes en el momento de acercarse al CAM, y el resto a iniciativas nuevas.

Algunas empresas han recurrido al CAM ante la imposibilidad de acceder a financiamiento bancario, sea por tratarse de proyectos informales, sea por las garantías requeridas o por distintos motivos propios. En otros casos, después de haber buscado otras alternativas de financiamiento, las empresas han reconocido lo ventajosas que son las condiciones crediticias (tasa cero) ofrecidas por el CAM. Por último, también hay casos de empresas que nunca habían solicitado créditos y se acercaron directamente al CAM por la publicidad del programa, por indicación de otros empresarios o por haber sido derivados desde otros programas de fomento (como se mencionó anteriormente).

Es interesante señalar, como primera observación, que del total de entrevistados solo uno ha discontinuado su proyecto. Es verdad que se debió excluir de la muestra a beneficiarios que habían sido elegidos en una primera selección, pero que no pudieron ser entrevistados, por lo que se puede suponer que entre los descartados hay un alto porcentaje de empresas cerradas, cuya inclusión hubiera elevado la tasa de mortalidad empresarial estimada. Además, también cabe considerar que todos los proyectos son de reciente implementación, aunque la mayoría (80%) obtuvo el crédito antes del año 2002, es decir, con anterioridad al estallido de la crisis y la devaluación. Pese a estas salvedades, el bajo porcentaje de proyectos discontinuados que se encontró durante el trabajo de campo no deja de ser significativo, sobre todo en un contexto de crisis como el que ha predominado en Argentina en años recientes.

En relación con lo anterior, la mayoría de los empresarios (70%) sostiene que su posición económica relativa es mejor hoy que antes de

acudir al CAM, en tanto que un porcentaje similar reconoce que el apoyo del CAM fue una contribución importante para su buen desempeño. Otro 22,5% de los entrevistados afirma que su situación no se ha modificado sustancialmente después de recibir apoyo del CAM, lo cual, en un contexto de crisis profunda, puede igualmente interpretarse como una contribución positiva de tales servicios. De hecho, incluso aquellos que declaran haber sido afectados muy negativamente por la crisis económica y que se encuentran hoy peor que antes de acudir al CAM, expresan reconocimiento por el apoyo brindado.

La mayoría de los entrevistados recibió —además del crédito— orientación e información, capacitación, asistencia técnica o ambos, servicios con los que un alto porcentaje (70%) se declara altamente satisfecho (y un 27,5%, medianamente satisfecho). Hay, de todos modos, un porcentaje significativo (22,5%) que se limitó a recibir un crédito, sin aprovechar (o reconocer) los servicios complementarios ofrecidos. Como es lógico esperar, son los nuevos proyectos los que demandan asistencia técnica y capacitación más intensivas, y los que se han beneficiado de un acompañamiento más sistemático. Los reclamos de mayor peso se refieren a las demoras y las altas exigencias que implica el proceso de obtención de los créditos.

Lo señalado reafirma, en primer lugar, que el CAM funciona efectivamente como un centro integrado de servicios financieros y no financieros. En segundo lugar, que los distintos servicios pueden ser recibidos en forma independiente, sin un vínculo obligatorio entre ellos. Y en tercer lugar, que un centro de servicios como el CAM es particularmente útil para promover el inicio de nuevos negocios, porque articula en forma simple y directa el microcrédito con los diversos apoyos que precisan los microempresarios en la fase de incubación.

En cuanto a los vínculos establecidos entre el CAM y otros programas de apoyo a las mype, por un lado se identificaron algunos casos de proyectos que fueron derivados hacia el CAM desde otros organismos del gobierno de la CBA. Por el otro, también el CAM incentiva la participación de las microempresas en otros programas. El 15% de los entrevistados reconoce haber sido orientado por el CAM para establecer contacto con otros servicios de apoyo del gobierno de la CBA (como el Centro Metropolitano de Diseño, el Programa Nuevos Roles Laborales o la Dirección General de Industria y Comercio, que brinda asistencia al comercio exterior) u otras instituciones (como la Cámara Argentina de Emprendedores (CADE)). Además, a partir del contacto con el CAM, varias empresas comenzaron a participar en iniciativas generadas en el ámbito de este organismo y de otras instancias del gobierno de la CBA (exposiciones de empresarios, catálogo virtual, ferias).

Esto significa que efectivamente existe cierto grado de coordinación entre distintos programas de apoyo a las mype, primero, en el seno de la DGM (CAM, Programa Nuevos Roles Laborales), y segundo, entre el CAM y otras iniciativas del gobierno de la CBA. Microempresas que han presentado sus solicitudes ante otros organismos públicos locales (Centros de Gestión y Participación, otras Secretarías y Programas), han sido derivadas hacia el CAM. Y a la inversa, hubo casos que desde el CAM fueron reorientados hacia otros programas. Es difícil evaluar, sobre la base de esta investigación, cuán profunda, consecuente y sistemática es esa articulación, pero en el estudio de campo se han encontrado evidencias de que existe en el CAM una tendencia efectiva en ese sentido.

Por otra parte, las repetidas observaciones realizadas durante este estudio tanto en la oficina de atención al público del CAM como en diversas reuniones de microempresarios convocadas en ese ámbito (capacitación, asistencia técnica, redes), han permitido confirmar que esta institución funciona como un centro de atención a las mype con un efectivo grado de articulación con los demás programas de fomento del gobierno local.

En forma congruente con lo anterior, un 40% de los empresarios declara estar actualmente menos aislado que antes de acercarse al CAM, ya que a partir de entonces se han establecido relaciones con otras empresas y servicios de apoyo. Incluso, en algunas de las empresas cuyo nivel de aislamiento no ha cambiado se reconoce que esto se debe más a su propia conducta micro que a la falta de propuestas por parte del CAM para superar dicha situación. Por otro lado, la mitad de los entrevistados sostiene haber tenido —y en algunos casos, continuar teniendo— un adecuado nivel de acompañamiento técnico en su proyecto.

La superación del nivel inicial de aislamiento de las empresas es uno de los datos más relevantes arrojados por la encuesta y también uno de los que mejor califica la actuación del CAM. En distintos estudios se ha mostrado que las pequeñas empresas argentinas enfrentan no solo restricciones a su crecimiento por no ser sujetos de crédito bancario, sino que, además, el entorno institucional de apoyo es sumamente frágil y escasamente desarrolladas las relaciones de cooperación interempresarial (Yoguel y Mori-Koenig, 1999). Como resultado, la mayoría de las pyme en Argentina actúa aisladamente, lo cual va perpetuando sus limitaciones en términos de escala y de acceso a información, tecnología y canales comerciales, entre otras.

4. Fomento de prácticas asociativas

Un aspecto muy importante en la dinámica del CAM se relaciona con el objetivo de impulsar iniciativas asociativas y colectivas con el fin de superar el aislamiento de los empresarios y generar interacciones

productivas, tecnológicas y comerciales positivas. En ese sentido, se procura incentivar en forma permanente a los empresarios registrados en el CAM y, particularmente, a los beneficiarios de créditos, para que participen en iniciativas de ese tipo. El éxito de dichas convocatorias —en términos de participación empresarial— es variable, pero sin duda constituye una de las prioridades hacia las que se vuelcan los esfuerzos del CAM.

Las jornadas de vinculación comercial tienen por objeto dinamizar el intercambio de productos entre las empresas, identificar oportunidades comerciales y favorecer la estructuración de negocios conjuntos entre microempresas de la CBA.

Desde el año 2001, la DGM viene organizando encuentros polirubro cada cuatro meses. Durante dichos encuentros se realizan más de 30 reuniones específicas (rondas de negocios), cada una de las cuales convoca, en promedio, unas 20 empresas.

Esta práctica de la DGM está en línea con iniciativas similares —pero dirigidas al segmento pyme— implementadas por la Dirección de Industria y Comercio Exterior del gobierno local: desde el año 2000 hasta diciembre del 2002, esa dirección había organizado cuatro Encuentros de Vinculación Empresarial.

Otra línea de trabajo del CAM, asociada a la anterior, busca consolidar redes de microempresas, tanto por cadena de valor como por proximidad territorial. El objetivo es lograr que los empresarios se vinculen comercial y productivamente y pongan en práctica estrategias asociativas para abaratar costos y mejorar la competitividad.

A partir de una selección de las actividades con mayor presencia en la demanda de servicios del CAM, se impulsó la configuración de redes en dos subsectores de actividad: el de los alimentos y el de los textiles-indumentaria-marroquinería. Permanentemente se busca incentivar la participación de las empresas que orbitan alrededor de los servicios del CAM y que pertenecen a esos subsectores. El CAM participa como convocante, facilitador y animador de esos espacios, pero la dinámica posterior de tales conexiones empresariales queda, en buena medida, librada a la iniciativa de los interesados.

La constitución de estas redes es incipiente, pero en ellas se producen intercambios efectivos de experiencias comerciales y productivas y se llevan a cabo negocios conjuntos. Además, dado que en ellas participan empresarios con distintos grados de maduración empresarial, son espacios que contribuyen a la incubación de proyectos emergentes, complementando los servicios que ofrece el CAM.

Experiencias similares, aunque polirubro, han comenzado recientemente a ponerse en práctica en los barrios de la ciudad. Se busca aquí generar sinergias y explotar economías vinculadas a la proximidad

territorial. Este trabajo se hace en coordinación con los centros de gestión y participación de cada región, que son centros administrativos descentralizados del gobierno local.

Finalmente, cabe destacar la creación de un catálogo virtual de microempresarios de la CBA, que puede consultarse en línea en el portal en Internet del gobierno de la CBA.

Este catálogo virtual permite la difusión de la oferta de las pyme vinculadas al CAM, cuyos dueños deben dar su conformidad para que los datos de la empresa figuren en él. El catálogo contiene información comercial suficiente como para que otro empresario o consumidor que acceda al sitio pueda comprar o vender bienes o servicios a la empresa en cuestión. Desde octubre del 2002, cuando fue creado, se han incorporado al catálogo virtual más de 900 microempresas.

E. Conclusiones

En las secciones anteriores se han reseñado las políticas de desarrollo económico local y de apoyo a las pyme puestas en práctica en la CBA desde el año 2000. Luego se ha descrito, en particular, la gama de los servicios que allí ofrece el CAM. A continuación se ha presentado evidencia respecto del desempeño de esa institución, su funcionamiento en la práctica, sus orientaciones y servicios, y su grado de articulación y de coordinación con las políticas más generales de apoyo a la pyme vigentes en la CBA.

En esta sección final se exponen las características distintivas del CAM y su programa de microcrédito, analizando en cada caso las ventajas, problemas y desafíos que ellas suponen, sobre la base de la evidencia antes presentada. La principal pregunta que se busca responder es si el programa de microcrédito operado por el CAM, debido precisamente a sus características tan particulares, está integrado y funciona efectivamente como un componente importante de una estrategia más general de desarrollo local. Y, en ese contexto, si vale la pena sostener un programa público de microcrédito.

1. El CAM como programa público de microcrédito

El carácter estrictamente público del programa de microcrédito del CAM —tanto en su financiamiento y como en su operación—, plantea una serie de desafíos y problemas potenciales largamente descritos en la literatura especializada.

Como ya se ha mencionado, la principal objeción a estos programas es su insostenibilidad, tanto por estar sujetos a vaivenes provocados por las decisiones de sucesivas administraciones políticas como por las altas tasas de morosidad con que terminan operando. Sin pretender desestimar esos problemas muy reales en lo que atañe a las posibilidades de supervivencia de estas políticas, ese tema de debate queda, sin embargo, relegado a un segundo plano cuando lo que se analiza —tal como se propone en este estudio— es la contribución de estos programas al desarrollo económico de los territorios. Es decir, sus potencialidades como políticas públicas de fomento en términos de apoyo a la consolidación de microempresas y a la creación de otras, así como su aporte a la configuración de una política territorial más general de asistencia a las mype. Cuando el foco del debate es ese, cuando el tema que se propone discutir es el de la eficacia de las políticas de desarrollo local y, en particular, el papel que en ellas puede desempeñar el microcrédito, aparecen entonces con mucha claridad algunas de las ventajas que ofrecen los programas públicos de microcrédito, tales como los del CAM.

- Puede afirmarse que el hecho de que el programa de microcrédito sea ejecutado por una institución pública local permite un alto grado de control y de adhesión de los objetivos específicos del programa a las metas más generales de la estrategia de desarrollo local. Es evidente que las directrices y acciones del programa de microcrédito del CAM no siguen una estrecha racionalidad financiera propia, sino que, por el contrario, forman parte de un caudal de apoyo público al segmento de las mype locales y se guían por objetivos socioeconómicos vinculados al empleo, a la preservación de empresas en un contexto de crisis y al crecimiento económico. Los indicadores internos usados para el control y la evaluación del desempeño del programa, así como los criterios de evaluación de los proyectos, determinan la prioridad de los resultados en términos de creación de nuevos empleos y consolidación de proyectos, y no del comportamiento de los flujos financieros del programa. Estos últimos se toman en cuenta en función de su sostenibilidad y es por eso que solo se otorgan créditos a proyectos considerados viables. No obstante, el foco de todo el programa está puesto en la generación de externalidades y bienes públicos.
- La racionalidad del programa de microcrédito en tanto inversión pública permite que los créditos se otorguen sin intereses. Obviamente, esto significa un alivio considerable para el golpeado segmento de las mype y un necesario e importante apoyo para los nuevos proyectos, sobre todo en un

contexto adverso, caracterizado por una profunda recesión y una marcada inestabilidad macroeconómica.

El hecho de que los fondos sean distribuidos directamente por la DGM-CAM implica, además, que el deudor enfrenta exigencias menos estrictas que las que impondría una institución bancaria. En este último caso, los requisitos de solvencia dispuestos por el Banco Central excluirían a muchos proyectos que, si bien pudieran ser viables y rentables, no serían seleccionados por presentar mayores riesgos conexos.

- Esa misma situación permite que el crédito pueda ser acompañado de un minucioso examen del proyecto, apoyo y seguimiento técnico, así como también de ofertas de cursos de capacitación, todo lo cual aumenta significativamente sus probabilidades de éxito, si bien supone una alta inversión en recursos humanos especializados.
- Finalmente, y este es un aspecto de suma importancia, la naturaleza pública del CAM favorece sus posibilidades de articulación con otras iniciativas y organismos de apoyo local, lo cual tiene un efecto multiplicador de externalidades y conlleva una ventaja indudable para el éxito de los proyectos. Pruebas de esa articulación, que es más o menos intensa según el caso, se observan en tres niveles:
 - i) Dentro del CAM existe una estrecha integración y complementariedad entre los servicios ofrecidos. Todos forman parte de un capital básico de instrumentos de apoyo a pequeños negocios. Los técnicos circulan entre los distintos servicios y áreas del CAM, lo que permite un más íntimo conocimiento de los proyectos y de las demandas de los empresarios. Y estos últimos tienen a su disposición una variedad de servicios e iniciativas institucionales que pueden aprovechar de acuerdo con sus necesidades y el estado de maduración de sus proyectos. No se trata meramente de complementación entre servicios, sino también de la promoción activa, a partir de esa base, de iniciativas de acción conjunta (redes, ferias) tendientes a generar economías de escala y aprendizajes colectivos, para así superar el estado de aislamiento característico de los pequeños empresarios.
 - ii) La articulación del CAM con los otros programas de la DGM también es significativa. Por ejemplo, aproximadamente un 20% de los proyectos presentados al programa Nuevos Roles Laborales (capacitación y empleo) de la DGM, se origina en empresas derivadas desde el CAM. Ello muestra que existe un esfuerzo real, que rinde resultados positivos, por dirigir

a las empresas que orbitan alrededor del CAM hacia otros programas de apoyo que operan en el seno de la DGM.

iii) También existe cierto grado de articulación práctica entre las iniciativas del CAM y otras áreas del gobierno local, además de la ya mencionada adhesión a los objetivos más generales del desarrollo del territorio. Ejemplos de ello son, entre otros, los cursos externos dictados por técnicos del CAM, el cruce de información y la derivación de empresas entre distintas áreas del gobierno de la CBA y la participación del CAM y sus clientes en los encuentros comerciales organizados por otras dependencias públicas. Es decir, en tanto organismos públicos locales especializados en el apoyo a las mype, el CAM y la DGM pueden más fácilmente —y buscan en forma activa— conectarse con las otras iniciativas de apoyo a las pyme en el ámbito público de la CBA.

2. El CAM como centro integrado de servicios a las mype

Otra característica distintiva del CAM es su oferta diversificada y complementaria de servicios de apoyo. La idea básica y simple es que las restricciones de acceso al crédito son apenas uno de los problemas que enfrentan las pequeñas empresas, y que para aumentar las posibilidades de éxito de esos proyectos es necesario promover activamente la capacitación, la asistencia técnica y las iniciativas asociativas, entre otros aspectos.

En principio, entonces, la prestación de un paquete integral de servicios de apoyo debería asegurar una más alta tasa de supervivencia de los proyectos, objetivo que es crucial en todo programa de microcrédito. Por otro lado, el acompañamiento técnico sistemático de los proyectos financiados debería asegurar una tasa de morosidad más baja.

Finalmente, la participación de los empresarios en las múltiples actividades ofrecidas por el CAM favorece los intercambios entre ellos y, al mismo tiempo, hace posibles que los técnicos de la institución tengan un mayor contacto con los solicitantes de crédito y un mejor conocimiento de sus características y necesidades.

En los manuales de microcrédito, por su parte, suele objetarse la integración de servicios financieros y no financieros en una misma institución. Se argumenta principalmente que esto genera altos costos operativos y, además, que la institución asume una cierta responsabilidad ante los eventuales fracasos de proyectos.

Sin embargo, lo importante es resaltar las ventajas de coordinar la oferta de microcrédito con la prestación de servicios de información, capacitación, asistencia técnica e iniciativas pro asociatividad. Desde

luego, existen distintas fórmulas institucionales posibles para lograr ese objetivo, y no se pretende imponer al CAM como el modelo que se debe seguir en todo tiempo y lugar.

Lo que sí interesa señalar es que la integración de servicios financieros y no financieros en el CAM funciona bien y tiene un efecto indudablemente sinérgico y potenciador que parece ser ampliamente reconocido por los beneficiarios. Además, desde el punto de vista de los costos, esta centralización de servicios es posible porque el CAM es precisamente un programa con financiamiento presupuestario, cuyo objetivo es brindar un servicio público gratuito.

3. El CAM como programa de microcrédito empresarial

Un tercer elemento que caracteriza al CAM es la focalización de sus servicios en el segmento microempresarial más consolidado o con mayores posibilidades de sobrevivir y crecer. La lógica en este plano es contribuir al desarrollo productivo del territorio, y así favorecer la creación de puestos de trabajo. Es decir, se trata de una lógica más vinculada al desarrollo económico que al área social.

La exigencia a los solicitantes de elaborar un plan de negocios detallado y viable, así como de definir un claro perfil empresarial, los incentivos para la capacitación, el máximo relativamente elevado del crédito ofrecido y la importante inversión en recursos humanos especializados que insume cada proyecto, son todos criterios coherentes con una estrategia más centrada en apoyar iniciativas con cierta calidad empresarial que en distribuir masivamente incentivos a proyectos de subsistencia.

A partir de la diferenciación entre dos universos definidos (microempresas más complejas y formales —o con posibilidades de formalizarse—, y microempresas más informales y simples), las políticas del CAM están dirigidas explícitamente a apoyar a las mype ya existentes, o bien a trabajar con microproyectos para impulsar su transformación en microempresas.

Esta focalización es el resultado, por una parte, de una clara definición por parte del gobierno local (la Secretaría de Desarrollo Económico, de la cual depende la DGM-CAM) a favor de una estrategia productiva que valoriza el papel de las pyme como agentes dinámicos, no solo como generadoras de empleo, sino también como portadoras de innovación y crecimiento (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2002). Por otra parte, esta prioridad también refleja el universo socioeconómico predominante en la CBA, donde los enclaves de pobreza extrema son relativamente reducidos y, en todo caso, son atendidos por programas de microcrédito piloteados por las ONG.

De cualquier manera, la emergencia social instalada en el país a partir del año 2001 obligó de hecho al CAM a ocuparse de ese aspecto, lo que implicó flexibilizar sus criterios de evaluación ante la avalancha de presentaciones vinculadas más bien a proyectos de autoempleo. Es decir, en tiempos de crisis y recesión, el CAM abrió un mayor espacio de atención a los microproyectos de subsistencia, y esa nueva realidad convive —aunque no sin tensiones— con la visión más productiva asumida originariamente por la institución.

4. El CAM como centro de promoción e incubación de nuevos proyectos

Finalmente, el CAM se destaca por su capacidad para acoger, orientar y apoyar el lanzamiento de nuevos proyectos productivos. Actualmente, más de la mitad de las personas que se acercan a la institución son o quieren ser nuevos empresarios, y la mitad de los créditos que hoy se conceden corresponde a proyectos nuevos.

Los nuevos proyectos productivos, incluso cuando se trata de pequeños negocios, se caracterizan por la incertidumbre y el alto riesgo que conllevan. Es por eso que están completamente marginados del financiamiento bancario. Incluso ocurre que, por esa misma razón, la mayoría de los programas de microcrédito no conceden préstamos a empresas en formación.⁸

Sin embargo, incentivar la formación de nuevas empresas para lograr la renovación del tejido empresarial es un aspecto fundamental de las políticas de desarrollo económico local. Esto es aún más acuciante en la situación actual de Argentina, ya que se registra una alarmante tasa de mortalidad de empresas y son altas las barreras al surgimiento de nuevos negocios.

Las políticas de aliento al empresariado normalmente deben incluir financiamiento de riesgo y apoyo no financiero para la incubación de las empresas nacientes en un entorno que reduzca los costos de acceso a la información, la capacitación y la asistencia técnica, entre otros elementos.

En ese sentido, el CAM aparece como un instrumento muy idóneo para atender y apoyar el surgimiento de empresas en la CBA. Los créditos sin interés y la batería de servicios no financieros de apoyo, el acompañamiento técnico ofrecido desde la etapa de elaboración del proyecto hasta su puesta en funcionamiento, son instrumentos fundamentales para esa función promocional.

⁸ Generalmente se exige que las microempresas que solicitan financiamiento tengan como mínimo seis meses de antigüedad.

5. Algunos desafíos identificados en el funcionamiento del CAM

No hay que desestimar los riesgos y costos inherentes al funcionamiento de un programa público de esta naturaleza. Su financiamiento proviene del presupuesto público del gobierno local, lo que plantea un desafío fundamental al generar incertidumbre respecto de su sostenibilidad política y financiera. Hay, además, algunos problemas importantes en cuanto al desempeño del programa, varios de los cuales están vinculados, sin duda, a su carácter de organismo público. Por ejemplo, cabe mencionar los siguientes:

- número relativamente reducido de créditos otorgados cada año;
- alta morosidad relativa en el repago de los créditos por parte de las mype;
- requisitos y demoras excesivas en el tratamiento de las solicitudes de crédito y elevada tasa de desistencia durante el proceso;
- funcionamiento básico según el modelo ventanilla (se espera a solicitantes), sin que haya una búsqueda activa y focalizada para ampliar y calificar el universo de beneficiarios;
- débiles lazos con instituciones de la sociedad civil local, lo cual conlleva un déficit de capital social (limitación de la capacidad para moverse en el territorio y establecer vínculos más estrechos con beneficiarios y, en general, con la comunidad), que es un activo crítico y difícil de conseguir en una gran ciudad como Buenos Aires.

Sin llegar a cuestionar el programa en sí, la enumeración de estos problemas sugeriría que es necesario avanzar hacia formas institucionales más flexibles e innovadoras, capaces de generar un mejor conjunto de incentivos para los agentes participantes, lo cual permitiría intensificar la interacción con las instituciones comunitarias.

6. La originalidad del CAM como programa de microcrédito

El CAM es, sin duda, un programa no tradicional de microcrédito. En los últimos años se han llevado a cabo en Argentina distintas acciones tendientes a superar o, al menos, suavizar las restricciones que enfrentan las pequeñas empresas para acceder al crédito; entre tales iniciativas se destaca el surgimiento de diversos programas de microcrédito. Sin embargo, sus problemas principales son la carencia de evaluaciones de su impacto real y la falta de coordinación entre ellos, pero sobre todo, la desconexión entre estas iniciativas y los instrumentos y programas

de apoyo no financiero —que por otra parte son escasos— tanto a nivel nacional como regional. En eso radica precisamente la originalidad del CAM como centro integrado de servicios a las mype.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones de microcrédito privadas focalizan sus servicios en segmentos excluidos o marginados de la vida económica y operan en regiones bien delimitadas que se caracterizan por la presencia de graves problemas sociales. Es decir, se orientan básicamente a superar la exclusión social mediante la prestación de servicios a grupos de población desfavorecidos, como mujeres, inmigrantes, pobres y desempleados, entre otros.

El microcrédito ofrecido por el CAM, aunque también va en apoyo de proyectos de carácter más social, no ha sido concebido prioritariamente en el marco de una estrategia de combate contra la pobreza, sino que más bien como una respuesta a la exclusión del segmento de la microempresa del mercado de crédito comercial.

Otra característica que diferencia al CAM radica en el hecho de que la mayoría de los programas de microcrédito que operan en Argentina prestan servicios casi exclusivamente a empresas ya existentes y no a las nuevas —que suponen un más alto riesgo de fracaso e incobrabilidad. El CAM, en cambio, no solo ofrece financiamiento a nuevos proyectos, sino que, además, les brinda un apoyo integral que aumenta sus posibilidades de supervivencia y éxito.

Finalmente, un aspecto fundamental es que el CAM actúa en línea con las políticas de desarrollo de un gobierno local, contexto en el que desempeña un papel específico de promotor de las mype con vistas al desarrollo del territorio. Es decir, sus acciones no son aisladas, sino que forman parte de un conjunto de instrumentos e instituciones locales de apoyo a las pequeñas empresas, con el cual interactúa.

La experiencia del CAM muestra que el microcrédito puede ser una contribución importante para una estrategia de desarrollo económico local, bajo las siguientes condiciones:

- la mira debe estar puesta en el desarrollo productivo;
- la coordinación con servicios de apoyo no financieros es fundamental;
- el programa debe estar integrado en políticas más amplias de desarrollo local.

Con respecto a esto último, el punto fundamental no es si el programa es público, mixto o privado, sino qué grado de articulación tiene con las políticas de desarrollo local. Es decir, si es parte de una política sistémica de desarrollo económico del territorio.

Por lo tanto, los responsables políticos locales tienen ante sí un amplio abanico de formas y modalidades de intervención en materia

de microcrédito. No existe un modelo único e ideal que se deba seguir. Sin embargo, lo que en este estudio se muestra es que una intervención pública directa, como en el caso del CAM, y sin desestimar los riesgos y costos inherentes a una forma de operar de esta naturaleza, no solo puede funcionar, sino también:

- favorecer la adherencia de los objetivos del programa a las metas más generales de desarrollo local;
- permitir la prestación de servicios no financieros complementarios, que son fundamentales para el éxito de los proyectos financiados;
- favorecer las sinergias con otros programas de apoyo implementados por el gobierno local.

Bibliografía

- CEDEM (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano) (2002), *Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 6, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires agosto.
- ____ (2001), "Microempresas: características estructurales y políticas para su desarrollo", *Coyuntura económica de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 4, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Aportes para una Estrategia PYME en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo de Políticas PyME.
- Comisión Europea (2001), "Finance for local development: new solutions for public-private action", Frankfurt, New Economics Foundation [en línea], septiembre <http://www.localdeveurope.org/pdf/hand_book/handbook.pdf>.
- Eisenchlas, P.S. y otros (2003), "Caracterización socioeconómica de la población beneficiaria de microcréditos en Mendoza", *La microempresa en la Argentina. Tres perspectivas de análisis*, Buenos Aires, Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP).
- FONCAP (Fondo Fiduciario de Capital Social) (2003), "Presentación institucional", Salvador de Bahía.
- Fundación Grameen (Aldeas) Argentina (2000), "Proyecto Mujeres 2000", Banco Mundial de la Mujer, Fondo de Inversión Social (FIS).
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2002), "Instrumentos de apoyo para el desarrollo de las Pyme", Secretaría de Desarrollo Económico.
- Grupo Sophia (2003), "Programa nacional de apoyo a la microempresa urbana", Buenos Aires, inédito.
- Hecker, E. (2003), *Hacia el desarrollo económico. Ventajas competitivas, actores y política en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Catálogos.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2001), *Encuesta permanente de hogares (EPH)*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Jansson, T., R. Rosales y G. Westley (2003), "Principios y práctica para la regulación y supervisión de las microfinanzas", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kantis, H. (2003), "Creación de empresas. Cómo ampliar, renovar y dinamizar la base empresarial", *Aportes para una Estrategia PYME en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo de Políticas PyME/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kantis, H., J. Ventura y F. Gatto (2002), "Informe país: Argentina. Entrepreneurship comparative study in Latin America and Asia", Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Kulfas, M. y P. Seivach (2002), "Diagnóstico de la situación socioproductiva de la Ciudad de Buenos Aires. Situación y perspectivas ante los cambios económicos tras el fin del régimen de Convertibilidad", *Cuadernos de trabajo*, N° 2, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- López, E. (2002), "La Ciudad de Buenos Aires durante la década de los 90. Un balance en términos de empleo", *Cuadernos de trabajo*, N° 1, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Pereira, C. e I. Luna (2001), "La microempresa en la CBA", Buenos Aires, Dirección General de Microemprendimientos (DGM), inédito.
- Poma, L. (2000), "La nueva competencia territorial", *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Fabio Boscherini y Lucio Poma (eds.), Madrid, Editorial Miño y Dávila.
- Tedeschi, L. (2002a), "Los cartoneros en el proceso de gestión integral de residuos sólidos urbanos", inédito.
- (2002b), "Recuperación y reciclado de residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano", Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP), inédito.
- Westley, G. (2001), *¿Pueden reducir la desigualdad del ingreso las políticas de los mercados financieros?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Yoguel, G. y V. Moori-Koenig (eds.) (1999), *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PYME argentinas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/FUNDES Argentina/Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)/Miño y Dávila Editores.
- Yunus, Muhammad (1998), *Hacia un mundo sin pobreza*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

Anexo 1

ENCUESTA A BENEFICIARIOS DEL CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM): CUESTIONARIO UTILIZADO

1	Nombre				
2	Actividad				
3	Empresa	Nueva	Existente		
4	Beneficiario de	Microcrédito	Asistencia técnica	Capacitación	
5	¿Desde cuándo?	2000	2001	2002	
6	Situación económica actual versus situación previa a la asistencia CAM	Igual	Peor	Mejor	
7	¿Cuánto influyó en ese proceso la asistencia del CAM?	Nada	Poco	Mucho	
8	Principales beneficios obtenidos del CAM	a) Crédito			
		b) Conocimientos de gestión			
		c) Información/orientación			
		d) Contactos con otras empresas			
		e) Contactos con otras Instituciones			
		f) Otros, especificar:			
9	A partir de los servicios prestados por el CAM				
	a) Inició contactos o buscó el apoyo de otros actores e instituciones locales (otros programas de la municipalidad, centros de información y/o capacitación, bancos, servicios de consultoría, etc.)				
	b) Participa de experiencias asociativas con empresas de la ciudad				
	c) Participa de reuniones/iniciativas impulsadas por instituciones locales				
	d) En suma, su empresa está menos aislada				
	e) En suma, su nuevo emprendimiento ha conseguido otros apoyos locales				
10	¿Cómo evalúa el servicio prestado por el CAM?	Regular	Bueno	Muy bueno	
11	¿Conoce e intentó acercarse a otra institución de microcrédito? En caso afirmativo, motivos de su preferencia por el CAM				

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Anexo 2

ENCUESTA A BENEFICIARIOS DEL CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM)

	Actividad
1.	Editorial científica
2.	Acabado de superficies plásticas
3.	Fabricación de muebles
4.	Diseño, producción y venta de ropa femenina
5.	Centro de fotocopiado
6.	Diseño y fabricación de joyas
7.	Fabricación de edulcorante
8.	Observatorio astronómico educativo
9.	Fabricación de productos metálicos
10.	Recarga de cartuchos para impresoras
11.	Fabricación y venta de ropa
12.	Reparación de direcciones hidráulicas
13.	Fabricación de ropa
14.	Diseño y venta de ropa femenina
15.	Comercialización de equipos de tratamiento de agua
16.	Servicio técnico y venta de insumos para computación
17.	Fabricación de accesorios para marroquinería
18.	Franquicia tintorería
19.	Fabricación de muebles
20.	Fabricación de calzados
21.	Diseño gráfico y multimedia
22.	Diseño y producción de muebles
23.	Diseño y fabricación de ropa
24.	Cerveza artesanal
25.	Venta de artículos para soldadura
26.	Confección y venta de ropa
27.	Fabricación de prendas de vestir
28.	Mantenimiento de edificios
29.	Servicios complementarios para construcción
30.	Fabricación de ropa para niños
31.	Fabricación de ropa
32.	Fabricación de ropa desechable e insumos médicos
33.	Diseño y fabricación de indumentaria
34.	Servicio y reparación de equipos médicos
35.	Imprenta
36.	Diseño y producción de ropa
37.	Producción y venta de artículos regionales para turismo
38.	Fabricación de consolas para radios
39.	Fabricación de ropa
40.	Diseño indumentaria femenina

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Anexo 3

DATOS DE LA PRIMERA ASISTENCIA TÉCNICA AL CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM): PERÍODO 2001/2003 (HASTA FEBRERO)

(En número y porcentajes)

Año	Información solicitada										Total	
	General		Capacitación		Asistencia técnica		Asistencia financiera		Otra			
2001	537	11,7	55	1,2	394	8,6	3 504	76,4	93	2,0	4 583	100
2002	36	1,0	34	0,9	1 035	28,3	2 317	63,4	233	6,4	3 655	100
2003	84	4,9	227	13,2	60	3,5	1 339	77,8	10	0,6	1 721	100
Total	658	6,6	316	3,2	1 490	15,0	7 159	71,9	336	3,4	9 959	100

Año	Microempresa				Total	
	Nueva		Existente			
2001	3 018	65,8	1 565	34,2	4 583	100
2002	2 748	75,2	907	24,8	3 655	100
2003	1 137	66,1	584	33,9	1 721	100
Total	6 902	69,3	3 057	30,7	9 959	100

Año	¿Cómo conoció los servicios del CAM?										Total			
	Otras agencias del GCBA		Dependencias del Gobierno Nacional		Publicaciones en medios de comunicación		CGP		CAM				Otras (boca a boca)	
2001	332	7,2	74	1,6	1 926	42,0	126	2,8	306	6,7	1 820	39,7	4 583	100
2002	223	6,1	18	0,5	1 511	41,3	62	1,7	236	6,5	1 605	43,9	3 655	100
2003	66	3,8	0	0,0	736	42,8	41	2,4	0	0,0	878	51,0	1 721	100
Total	621	6,2	92	0,9	4 172	41,9	229	2,3	542	5,4	4 303	43,2	9 959	100

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Capítulo III

Blusol, el “Banco do Povo” de Blumenau

Néstor Bercovich

A. Introducción

El estudio aquí presentado es parte de un proyecto de investigación sobre políticas públicas de desarrollo local que incorporan el microcrédito como un componente importante de las medidas de apoyo a pequeñas empresas en América Latina.

La intención no es, entonces, evaluar ni estudiar a las instituciones de microcrédito en sí, sino los resultados concretos de dichas iniciativas, sus contribuciones al desarrollo económico del territorio y su funcionalidad dentro del conjunto de políticas que apuntan a fortalecer los tejidos productivos locales y las pequeñas empresas.

Por lo mismo, el foco del informe no son los programas de microcrédito tradicionales, considerados en los últimos años como “la piedra de toque” de las políticas sociales, en tanto herramientas para combatir la pobreza y la exclusión social por la vía del autoempleo. La perspectiva del análisis no es esa. Lo que se intenta, más bien, es centrar la atención en las políticas de apoyo a las pequeñas empresas que pueden implementarse a nivel local y que buscan su fortalecimiento, su crecimiento y la elevación de su capacidad competitiva. Es en ese sentido que aquí interesa evaluar la potencialidad del microcrédito productivo como componente de dichas políticas.

En tiempos recientes se ha revalorizado el papel de las micro y pequeñas empresas en la economía y la sociedad y, por lo tanto, también

el de las políticas de apoyo a ese segmento productivo. Por otro lado, en los últimos años se ha producido un profundo cambio de enfoque en lo que respecta a la competitividad de las empresas y, en particular, de las de pequeña envergadura. Ya no se considera que su competitividad sea exclusivamente el resultado de las capacidades y comportamientos individuales de cada una, sino que se acepta en forma casi unánime que es más bien el producto de sistemas productivos e institucionales más o menos complejos, de los cuales las pequeñas empresas forman parte. Por ello, su competitividad pasa a ser entendida en forma “sistémica” y atañe fundamentalmente a territorios y redes de empresas. Por ende, se produce un cambio en la significación del territorio y de los sistemas locales (Buitelaar, 2000; Meyer-Stammer, 1998; Yoguel, 2000).

Para salir adelante, las pequeñas empresas enfrentan una serie de restricciones bien conocidas, vinculadas mayormente a sus limitadas capacidades de acceso a información, recursos humanos, tecnología, financiamiento y mercados. Las imperfecciones de los mercados financieros, laborales y tecnológicos, entre otros, se intensifican en el caso de las pyme. Más aún, estas limitaciones se acentúan en países y regiones donde los ambientes o atmósferas en que se desenvuelven las pequeñas empresas no generan las externalidades positivas necesarias, no existe una tradición ni una dinámica de autoorganización colectiva de las empresas y tampoco se cuenta con agentes coordinadores que compensen las desventajas individuales.

A nivel internacional, en los ambientes propicios para el progreso de las pyme se observa que la cooperación, la competencia y la presión mutua generan una dinámica colectiva que favorece el desarrollo de estrategias competitivas (Yoguel, 2000). Los agentes se autoorganizan y cooperan en actividades productivas, comerciales y de servicios, así como en la resolución de diversos problemas. Las instituciones financieras, técnicas y de capacitación ofrecen servicios adaptados a las necesidades de los agentes, en un marco de vigorosa interacción. De esta manera, en los ambientes positivos se va generando un “capital social” construido a partir de vinculaciones complejas que originan nexos de confianza recíproca entre los agentes (Putnam, 1993).

Al ofrecer tales condiciones, dichos ambientes ayudan a disminuir las incertidumbres, a potenciar los procesos de aprendizaje, a proveer las competencias que faltan a los agentes y a minimizar las diferencias entre ellos. Todo esto contribuye, por otra parte, a aminorar la desigualdad social.

Sin embargo, es preciso entender que estas atmósferas favorables no son necesariamente la consecuencia de una evolución natural y lineal de los sistemas productivos locales, sino que, en general, constituyen el resultado de un largo proceso evolutivo de aprendizaje y de construcción de rutinas e instituciones. Por otra parte, en muchos casos —y esta es la

situación típica en América Latina— dichos procesos enfrentan obstáculos de distinta índole y simplemente no se desarrollan, o solo lo hacen muy débilmente. Esto subraya la necesidad de políticas que compensen aquellos problemas —cuando se manifiestan— y, en particular, de políticas de competitividad que vayan en apoyo de las pyme a nivel local.

En este sentido, el territorio puede convertirse en un espacio de amplificación de informaciones y de incentivos a la competitividad, que suministre a los agentes recursos estratégicos y externalidades positivas, facilitando a la vez el aprendizaje colectivo y la asociatividad.

Dichos procesos son protagonizados crecientemente por un nuevo tipo de instituciones, tanto tangibles como intangibles, que actúan en el territorio como mediadoras y catalizadoras, lo que significa que proveen información y financiamiento, facilitando así la generación de nuevas empresas y competencias. Dichas instituciones —de carácter público, privado y mixto— se comprometen directamente en la búsqueda de competitividad del territorio y sus empresas (Boscherini y Poma, 2000).

El fomento de la cooperación empresarial y su interacción con las instituciones locales a fin de fortalecer el entorno de negocios son aspectos clave de las nuevas políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas, ya que les permiten captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial y las economías de aglomeración, entre otras, lo que lleva a reducir la incertidumbre y también los costos de transacción (Boisier, 2000).

El impulso de ese nuevo tipo de asociación entre agentes (redes, aglomeraciones (*clusters*), consorcios, otros) corresponde a una modalidad de intervención también nueva del sector público en apoyo de las pequeñas empresas. Y el ámbito de dichas intervenciones es, por excelencia, el plano local. El acceso a servicios financieros y no financieros, la capacitación de recursos humanos, los incentivos a la cultura empresarial, la articulación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, la disponibilidad de líneas adecuadas de financiamiento para las pyme, la provisión de servicios empresariales que permitan disponer de información sobre mercados y tecnologías, el fomento de la cooperación entre empresas, la integración de cadenas productivas —redes locales con proveedores y clientes—, la promoción de iniciativas colectivas de compra y comercialización son, entre otros, aspectos fundamentales de las políticas de apoyo a pequeñas empresas que se construyen territorialmente entre los actores locales, públicos y privados.

El microcrédito puede ser un componente importante de esas políticas, si lo que se pretende es utilizarlo para apoyar emprendimientos productivos de pequeña envergadura desprovistos de acceso al sistema financiero. Pero la hipótesis que aquí se plantea es que, implementado en forma aislada, fuera del contexto de políticas de desarrollo y competitividad

sistémicas como las ya mencionadas, pierde buena parte de sus potencialidades. No asegura por sí mismo el éxito de los emprendimientos, su progreso en el tiempo ni su consolidación como empresas estables y competitivas. Por lo tanto, se corre el riesgo de que sirva apenas para reproducir la pobreza o preservar emprendimientos estacionarios.

El tema de este estudio es el desempeño de un programa de microcrédito vinculado a la Prefectura Municipal de la ciudad de Blumenau, en Brasil. Se trata de Blusol (Instituição Comunitaria de Crédito Blumenau Solidariedade), uno de los varios "Bancos do Povo" creados por gobiernos locales del país en los últimos años. Blusol, en particular, fue muy bien evaluada en el 2001 por Planet Finance, una reconocida consultora internacional que califica instituciones de microfinanzas. Sin embargo, lo que aquí interesa es ir más allá de la evaluación financiera y de gestión de la propia entidad, para pasar a considerar su impacto en el territorio y en los emprendimientos concretos que apoya. De acuerdo con este enfoque, lo importante no es solo llegar a determinar la sostenibilidad de la institución misma, sino básicamente la sostenibilidad de los microemprendimientos atendidos y, por lo tanto, la pertinencia de las políticas de apoyo implementadas.

En la próxima sección se expone sintéticamente el contexto en el que se desenvuelve el microcrédito en Brasil y, en particular, la forma en que surgen las experiencias de los Bancos do Povo. A continuación se presenta el caso de Blusol, comenzando con una descripción de sus principales características operativas y líneas de acción, para después centrar el análisis en el impacto que generan sus servicios en el universo de los microemprendedores de Blumenau. Con tal objeto se examinan los resultados de dos encuestas llevadas a cabo entre los clientes de Blusol y, a partir de esa información, se identifican algunas de las fortalezas y debilidades que parece presentar el programa y se extraen ciertas conclusiones, todo lo cual se analiza en la sección final del estudio.

B. Microcrédito y políticas públicas en Brasil

La industria de las microfinanzas en Brasil todavía se encuentra en una etapa temprana de desarrollo, pero en los últimos años ha experimentado una rápida expansión. Su potencial de crecimiento es muy alto, ya que alrededor del 70% de la población del país está excluido del sistema financiero.

De acuerdo con un estudio reciente encargado por el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), el número de emprendimientos potencialmente demandantes de microcréditos puede estimarse en la actualidad en 13,5 millones, de los cuales apenas unos 350.000 han accedido a financiamiento de este tipo (Fontes y otros, 2003).

Alrededor de la mitad de la población económicamente activa trabaja en microempresas —hasta cinco empleados—, pero se calcula que apenas un 5% de estos emprendimientos tiene acceso al crédito bancario.

Las operaciones de microcrédito movilizaron un total aproximado de 316,14 millones de reales en el 2001, distribuidos entre más de 200.000 clientes, mientras que en 1997 se habían prestado apenas 39 millones de reales a cerca de 29.000 clientes. En el 2002 existían 56 instituciones de microcrédito registradas en Brasil, en comparación con solo nueve en 1992.

Según el mencionado estudio, el 90% de las instituciones de microcrédito en Brasil son privadas o del “tercer sector”. El 10% restante corresponde a programas públicos, sea de las esferas nacional, provincial o municipal.

Los programas de microcrédito se concentran en las áreas urbanas, debido a que resulta más difícil operar en regiones rurales o con menor densidad de negocios. Los programas públicos se caracterizan por atender de manera preferencial al segmento de microemprendedores más pobres e informales. De todos modos, y básicamente por la necesidad de buscar la autosostenibilidad, dados los problemas que presenta la captación de recursos, el grueso de los programas de microcrédito en Brasil se concentra en la prestación de servicios a microemprendedores autónomos (de baja renta), y a cooperativas, y no en atender a los segmentos de población más pobre y marginada.

Todos los programas ofrecen crédito para emprendimientos productivos, pero algunos también han diversificado su oferta para incluir seguros y descuento de cheques de terceros. Además, una tercera parte de los programas ofrece algún servicio complementario de asesoramiento y capacitación.

Las tasas de interés aplicadas son levemente más altas que las bancarias y, según el IBAM, en el 2003 oscilaban en torno del 3% (programas públicos) y 4,7% (microfinancieras). De acuerdo con la misma fuente, solo algunos programas públicos y organizaciones no gubernamentales (ONG) imponen como requisito la asistencia de los clientes a cursos de capacitación. Por otra parte, la mayoría establece como condición un tiempo mínimo de existencia del emprendimiento que se va a financiar.

Generalmente, las instituciones de microcrédito actúan en alianza con otras instituciones nacionales y locales, tales como gobiernos provinciales y locales, el Banco do Brasil y la Caja Económica Federal, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), universidades, asociaciones empresariales locales, organismos internacionales proveedores de fondos y capacitación, y sindicatos. Muchas instituciones de microcrédito terciarizan los servicios de capacitación, que son prestados básicamente por el SEBRAE y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC).

1. Algunas de las principales iniciativas no públicas de microcrédito

En la región nordeste se creó, en 1973, la União Nordestina de Assistência as Pequenas Organizações, conocida como Programa UNO, una ONG cuyo objetivo era proveer microcrédito y capacitación a trabajadores del sector informal. La UNO surgió por iniciativa y con asistencia técnica de Acción Internacional, así como con la participación de entidades empresariales y bancos locales. Los recursos iniciales provinieron de donaciones internacionales y, posteriormente, de líneas de crédito nacionales. Junto con la concesión de créditos, la UNO capacitaba a sus clientes en temas básicos de financiamiento. Durante muchos años financió millares de pequeños emprendimientos en Pernambuco y Bahía y fue la principal referencia para la expansión de los programas de microcrédito en América Latina. También fomentó actividades asociativas, contribuyendo así a crear cooperativas de artesanos y grupos de compra.

A pesar de esa trayectoria exitosa, la UNO desapareció después de 18 años de actividad, al no conseguir viabilizar su autofinanciamiento. Se estima que a partir de la implementación del Programa UNO se crearon cerca de 50 ONG de microcrédito en todo Brasil, particularmente durante la segunda mitad de los años noventa.

Sobre la base de la experiencia del Programa UNO, la metodología de Grupos Solidarios (aval solidario) se difundió y fue adoptada por otras experiencias en Brasil. En Porto Alegre, en particular, se creó en 1987 el Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE), una ONG que contó con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la constitución de un fondo inicial de recursos crediticios. El éxito de esta iniciativa condujo a que fuera reproducida en varios estados, con respaldo del BNDES, y actualmente existen 12 de estos centros de apoyo a la pequeña empresa.

Hasta el año 2002, la Red CEAPE había concedido más de 200.000 créditos a emprendedores excluidos del sistema financiero tradicional. El CEAPE-Pernambuco es actualmente la mayor ONG de microcrédito en Brasil, con más de 9.000 clientes activos.

En 1989, el Banco de la Mujer (sección Bahía), con la asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del BID, inauguró también un programa de microcrédito que utiliza la metodología de Grupos Solidarios. Este Banco, que inicialmente atendía solo al público femenino y está afiliado al Banco Mundial de la Mujer, concedió hasta el 2002 más de 9.000 créditos. Tiene actualmente una red con representaciones en los estados de Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais, Río de Janeiro y Bahía.

En 1996, por iniciativa del "Movimiento Viva Rio", se inició el programa VivaCred, cuyo objetivo era conceder créditos a microemprendimientos en

comunidades pobres de Río de Janeiro. Hasta el 2002 se habían establecido cuatro centros de atención, tres de ellos localizados en “favelas” de la ciudad, y se habían concedido 8.400 créditos. Su fondo financiero se constituyó con aportes del BID, el BNDES y la empresa Finninvest.

2. Las iniciativas públicas de promoción del microcrédito

En el reciente avance registrado por los programas de microcrédito en Brasil, la participación estatal ha sido decisiva. De hecho, los principales programas cuentan con participación pública directa o indirecta. Por otra parte, a los programas de microcrédito operados directamente por el sector público les corresponde una proporción preponderante, de casi 66%, del total de los préstamos otorgados.

Hasta mediados de los años noventa había muy pocas opciones de microcrédito en Brasil. Pero en 1996 el gobierno nacional asignó 150 millones de dólares en depósitos especiales en el BNDES para la ejecución del Programa de Crédito Productivo Popular, destinado a apoyar a instituciones de microcrédito. A partir de entonces, el BNDES ha sido un componente central en las políticas públicas que buscan articular y apoyar las iniciativas a favor de las microempresas en Brasil.

El BNDES se propuso, en primer lugar, difundir el concepto de microcrédito y promover la formación de una amplia red institucional capaz de proporcionar crédito a los microemprendedores formales e informales. También procuró fortalecer la oferta de microcrédito por parte de diversas instituciones nacionales y locales, para lo cual prestó apoyo a proyectos que siguieran estrategias tendientes a impulsar la articulación entre diferentes sectores de la sociedad civil y el sector público. En consecuencia, los ámbitos de actuación previstos comprendían tanto los circunscritos geográficamente, a fin de fomentar el desarrollo local, como aquellos más bien asociados al fortalecimiento de cadenas o aglomeraciones productivas (*clusters*). Es decir, la estrategia de la institución ha tomado en cuenta, en principio, la perspectiva del desarrollo regional y nacional. De acuerdo con esto, ha fomentado el establecimiento de alianzas entre los distintos actores participantes en las redes productivas, para así potenciar las capacidades que permitan brindar soporte técnico, financiero y político a los proyectos de desarrollo.

Además de actuar como una institución de segundo piso, proporcionando recursos financieros a dicha red,¹ el BNDES, a través de su Programa de Desarrollo Institucional, participa activamente en

¹ El BNDES, en su calidad de administrador y gestor de recursos públicos, los traspasa a las entidades precalificadas para que estas puedan, a su vez, otorgar microcréditos de acuerdo con una metodología específica que apunta a un público y a objetivos predefinidos. Las condiciones de esos préstamos a instituciones normalmente especifican

la estructuración de instituciones de microcrédito en todo Brasil. Con tal fin presta servicios de asistencia técnica y capacitación, induce el establecimiento de los patrones gerenciales y organizativos mínimos que requiere el funcionamiento de los programas de microcrédito, implementa sistemas integrados de información gerencial y de auditoría específicos para este tipo de instituciones y establece servicios de clasificación institucional (*rating*), entre otras actividades. En 1997, por ejemplo, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, financió y puso a disposición de estas instituciones una metodología para la capacitación de agentes de crédito.

Todas esas iniciativas tienen por finalidad garantizar un uso adecuado y sistemático de los recursos financieros puestos a disposición de la red.

De esta manera, el BNDES ha contribuido efectivamente a la configuración de una red de Agentes Repassadores de Microcrédito, que incluye entidades como municipalidades, ONG, sindicatos, instituciones públicas de financiamiento, organismos de fomento, cooperativas de crédito, sociedades de crédito a microemprendedores y bancos comerciales. En ese sentido es indudable que el BNDES ha asumido cierta perspectiva de política pública de desarrollo regional y municipal al buscar el compromiso y la participación de los gobiernos locales y otras instituciones de la sociedad civil en las iniciativas de difusión del microcrédito. En el año 2001 ya había 31 asociaciones comunitarias de crédito apoyadas por el BNDES.

En los últimos años, a la par con la actuación clave del BNDES, se ha producido en Brasil un ordenamiento jurídico —aprobación de leyes y resoluciones del Banco Central— cuyo propósito fue dar un sustento institucional al crecimiento del sector del microcrédito y, a la vez, atraer hacia él a nuevos inversionistas, para así reducir en forma progresiva el grado de dependencia financiera que estas instituciones todavía tienen con respecto a organismos públicos y entidades internacionales y multilaterales.

En el 2001 se abrió una alternativa de legalización de las actividades de microcrédito practicadas por ONG, para lo cual se estableció la figura de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP). Antes de esto, todas las iniciativas de la sociedad civil, por no ser entidades financieras y no estar vinculadas al Banco Central, quedaban sujetas a la Ley de Usura, en la que se establece un límite a las tasas de interés que se pueden cobrar (hasta un 12% anual). Ese mismo año fue también reglamentado el estatuto de las Sociedades de Crédito al Microemprendedor (SCM), en virtud del

un plazo de devolución de ocho años, con tasas de interés a largo plazo (8%–12% anual), dos años de gracia y pagos trimestrales a partir del fin de dicho período. Bajo este esquema, hasta el 2002 se aportaron 53 millones de reales (aproximadamente 35 millones de dólares) a 32 instituciones.

cual se liberó jurídicamente a las iniciativas privadas para que actuaran como instituciones de microcrédito de primer piso y también se permitió que las OSCIP tuvieran fines lucrativos sin perder por ello el acceso al financiamiento público (aunque, en compensación, pasaron a tributar sobre sus ganancias).

Actualmente hay un clima político muy favorable a las iniciativas de microcrédito, lo que permite prever una mejora considerable de sus posibilidades de captación de fondos públicos. En abril del 2005 se aprobó un decreto mediante el cual se crea el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, que posibilita el acceso de todas las instituciones de microcrédito a recursos federales del Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT) y al 2% de los depósitos obligatorios de los bancos en el Banco Central. En total, se estima que esos fondos representan unos 400 millones de dólares anuales. Esto asegura a esas instituciones una fuente significativa y permanente de recursos para microcréditos que, como contrapartida, no podrán otorgarse a una tasa de interés superior al 4% mensual.

A pesar de que en Brasil existe un amplio consenso con respecto a la necesidad de que la actuación estatal en materia de microcrédito se concentre en la actividad reglamentaria y de fomento de segundo piso, el hecho es que buena parte de las experiencias exitosas en el sector han tenido su origen, directa o indirectamente, en iniciativas públicas.

En este sentido, cabe destacar el programa CrediAmigo, lanzado en 1998 por el Banco del Nordeste, que tiene por objetivo ofrecer créditos a los pequeños emprendedores de bajos ingresos de esa región de Brasil. Es el único programa de microcrédito que presta atención directa implementado por un banco público. El programa opera en forma totalmente autónoma con respecto a las actividades del banco. Aplica la metodología de Grupos Solidarios y, paralelamente a la concesión de créditos, ofrece capacitación gerencial a los beneficiarios. Hasta el 2002 había realizado 600.000 operaciones y ese año contaba con 50.000 clientes, lo que lo convierte en el mayor programa de microcrédito existente en Brasil.

Por otra parte, a escala regional se han instituido diversos programas de microcrédito de cierta importancia vinculados a gobiernos locales, que se presentan a continuación.

3. Los Bancos do Povo como iniciativas innovadoras de gobiernos locales

A partir de los años noventa, los gobiernos municipales y provinciales han mostrado un creciente interés en los programas de microcrédito. Algunos optaron por apoyar la creación de ONG, mientras que otros decidieron ejecutar dichos programas directamente.

En 1996, la Municipalidad de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul), junto con instituciones de la sociedad civil, promovió la creación de Portosol (Institución Comunitaria de Crédito). Surgido de una iniciativa legislativa que proponía la constitución de un Banco Municipal para promover el desarrollo local, Portosol fue concebido como una ONG, cuya filosofía no sería paternalista ni asistencialista y que no tendría fines lucrativos. Esto marcó un hito en la historia reciente de las instituciones de microcrédito en Brasil, ya que se creó un modelo institucional “mixto” que luego serviría de referencia para la constitución de varias entidades de microcrédito en todo el país. Sus bases eran la iniciativa de los gobiernos locales, el control operativo por parte de la sociedad civil y una lógica de autosostenibilidad. Es decir, una organización privada y autónoma, en la cual el poder público participa, pero sin tener el control. En su Consejo de Administración, los representantes de las instancias gubernamentales están en minoría.

El propósito de este esquema era, además, ofrecer una solución intermedia entre las propuestas cercanas a las llamadas “finanzas solidarias” —que implican formas de subsidio y tienden a ser percibidas por sus críticos como “asistencialistas”—, y el enfoque de las “finanzas de mercado” —bajo el cual se considera que las instituciones de microcrédito deben ser privadas, autosostenibles y cubrir todos sus costos con la renta que generen sus operaciones. En la actualidad, según el IBAM, la concepción que predomina en los programas de microcrédito de Brasil se sitúa en una posición equidistante entre esos dos enfoques.

Los recursos iniciales de Portosol provinieron de donaciones de la Municipalidad de Porto Alegre, el Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), la InterAmerican Foundation (IAF) y el BNDES. Además de ese capital inicial y de la capitalización de ganancias, sus fuentes de recursos también han sido el BNDES y el SEBRAE.

Los créditos de Portosol se destinan a pequeños emprendimientos existentes, pero también a personas que deseen poner en marcha una actividad alternativa para sobrevivir y generar ingresos, o incluso a grupos asociativos o cooperativas. En la mayoría de los casos se exige un aval —individual o solidario—, en vez de los tradicionales requerimientos de garantías reales.

Hasta el 2003, Portosol había realizado cerca de 30.000 operaciones de crédito, y ese año contaba con 2.114 clientes activos. La tasa de morosidad no superaba el 4%.

Esa experiencia exitosa inspiró a muchos gobiernos municipales y provinciales para que decidieran crear instituciones locales análogas, aunque con variaciones en cuanto a sus diseños institucionales, sus fuentes de financiamiento y sus políticas de sostenibilidad. En algunos casos, por

ejemplo, los gobiernos locales han establecido fondos públicos destinados específicamente al microcrédito. En los últimos años se han creado alrededor de 20 instituciones de microcrédito a nivel municipal y regional, siguiendo el modelo de Portosol, conocidas como Bancos do Povo.

Entre estas iniciativas se destaca el programa São Paulo Confia, el Banco do Povo de la ciudad, puesto en marcha en el 2001 por la Municipalidad de São Paulo. Actualmente es el mayor programa municipal de este tipo. Ofrece diversas líneas de crédito a emprendedores populares, tanto para ampliación de negocios existentes como para el inicio de nuevos proyectos, sean formales o informales. Hasta mediados del 2003 se habían concedido 10.500 créditos. El nivel de morosidad es de 6% para los créditos individuales, y casi nulo para la modalidad grupal (aval solidario y pagos semanales).

El Banco do Povo del Estado de Goiás, también de actuación relevante, funciona sobre la base de un convenio entre el Gobierno provincial, las prefecturas municipales y diversas ONG. El gobierno provincial creó un Fondo Especial para la Generación de Empleo y Renta (Funger), con el fin de invertir recursos en las Prefecturas que, en alianza con las ONG, forman el Banco do Povo. En el 2002, los créditos variaban entre 300 y 2.000 reales, con plazos de ocho meses y una tasa de interés del 1% mensual. Hasta ese año se habían otorgado cerca de 20.000 microcréditos en 152 ciudades del Estado.

En Recife, el funcionamiento del Banco do Povo es coordinado por la Prefectura Municipal, incluye cursos sobre creación de nuevos negocios y brinda acompañamiento técnico. Los créditos (hasta 10.000 reales) se otorgan a trabajadores informales y a microempresarios, a través del Banco do Brasil o de la Caja Económica Federal, ambos bancos públicos.

El Banco do Povo de la ciudad de Juiz de Fora, en el Estado de Minas Gerais, fue creado en 1997 y actualmente cuenta con 19 centros de atención. Surgió también como una iniciativa de la Prefectura Municipal, en alianza con un grupo de empresarios que constituyó una OSCIP. El banco tiene una línea para capital de giro (hasta 5.000 reales) y otra para inversiones en capital fijo (hasta 10.000 reales). La tasa de interés mensual era de un 3,9% en el 2003.

C. La experiencia de Blusol

1. El desarrollo socioeconómico de Blumenau

Blumenau es una ciudad localizada en el Estado de Santa Catarina, en la región sur de Brasil. Cuenta con 262.000 habitantes, básicamente urbanos, de los cuales 145.000 componen la población económicamente activa.

Tiene 2.700 establecimientos industriales, 7.500 comerciales y 8.300 de servicios. Además, hay unos 2.400 propietarios agrícolas registrados y otros 11.500 autónomos.

El desempleo ronda el 4,5% de la PEA y el 80% de la población se sitúa por encima de la línea de pobreza. El PIB per cápita es de aproximadamente 5.000 dólares, unas dos veces superior al promedio nacional.

La principal actividad industrial corresponde a textiles y vestuario, a la que siguen en importancia las ramas alimentaria, metalúrgica y gráfica. En el sector de los servicios, que concentra aproximadamente el 60% de la PEA, son importantes los subsectores de la salud, la educación, la banca y la informática/programas de computación.

Las actividades económicas de la ciudad según el tamaño de los establecimientos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro III.1
BLUMENAU: DISTRIBUCIÓN DE ESTABLECIMIENTOS POR
TAMAÑO, SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD, 1998

Tamaño	Industria	Comercio	Servicios	Total
Micro	2 099	5 873	6 349	14 321
Pequeño	153	266	404	823
Mediano	42	28	48	118
Grande	11	6	28	45
Total	2 305	6 173	6 829	15 307
Autónomos				7 399
Total General				22 706

Fuente: Secretaria do Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico (SETREDE) de la Prefeitura Municipal de Blumenau.

Si se basa la estimación en los datos de la Secretaría de Hacienda de la Prefeitura Municipal, que registra un universo más amplio de emprendimientos, formales e informales, el total de microempresas (hasta 10 empleados), trabajadores autónomos y trabajadores informales, alcanza a casi 30.000. Ese sería, aproximadamente, el universo de demandantes potenciales de microcréditos, que se presenta en el siguiente cuadro por sectores económicos:

Cuadro III.2
BLUMENAU: ESTABLECIMIENTOS QUE OCUPAN HASTA 10 EMPLEADOS, 2003

Actividad	Número de microempresas	Porcentaje
Industria	2 129	7,2
Comercio	7 759	26,1
Servicios	9 170	30,9
Profesionales liberales/trabajadores autónomos/informales	10 648	35,8
Total	29 706	100,0

Fuente: Secretaria Municipal da Fazenda de la Prefeitura Municipal de Blumenau, 2004.

2. Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña empresa en Blumenau

Blumenau es una ciudad eminentemente industrial, en la cual la producción manufacturera concentra hasta hoy el 40% del empleo. En particular, la actividad económica se ha desenvuelto tradicionalmente en torno de la industria textil y de la confección. Durante la última década, sin embargo, y como resultado del proceso de apertura económica llevado a cabo en Brasil, la industria textil pasó por una importante crisis, y su reestructuración implicó tanto expulsión de mano de obra como terciarización de actividades. Por otro lado, esta actividad ha ido perdiendo posiciones relativas dentro del movimiento económico del municipio, en el que ha ido ganando terreno el sector de los servicios, al igual que otras iniciativas de diversificación productiva.

Además de caracterizarse por contar con una industria pujante y crecientemente diversificada, Blumenau alberga un sistema de instituciones públicas y de la sociedad civil relativamente complejo y denso, en comparación con el promedio observado en Brasil.

El gobierno municipal, a través de sus distintas Secretarías (principalmente las de Trabajo, Renta y Desarrollo Económico, Asistencia Social y Hacienda) realiza actividades puntuales de apoyo a sectores productivos y, en particular, a la pequeña empresa.

Tradicionalmente, el gobierno local ha sido bastante dinámico. Como se verá más adelante, participó activamente en la creación de Blusol, pero también desempeña un papel decisivo, por ejemplo, en la dirección de Blusoft, institución que actúa como incubadora de empresas y presta apoyo a la industria local de programas de computación. En años recientes puso en marcha un programa para promover formas cooperativas y asociativas de producción (incentivos fiscales y asistencia

técnica). Colabora diligentemente en la organización anual de grandes ferias nacionales, como las de la cerveza, los textiles y los programas de computación, que se realizan en la ciudad. Ha patrocinado la participación de distintas ramas industriales en ferias nacionales e internacionales y organizado misiones empresariales al exterior.

Para apoyar la producción familiar rural en las zonas aledañas a la ciudad —que se amplió con la expulsión de mano de obra de la industria—, en 1997 el gobierno local dio comienzo al Programa de Verticalización de la Pequeña Producción Agrícola Familiar (PROVE), que incluye asistencia técnica integral, desde la producción hasta la comercialización de los productos. En el PROVE, la Municipalidad actúa conjuntamente con la universidad local, el SEBRAE y otras instituciones federales, que proveen técnicos, ingenieros y especialistas. En el marco de este programa se creó, por ejemplo, la Cooperativa PROVE (COOPERPROVE), que actualmente reúne a 52 pequeños productores de leche, pepinos y otros bienes. Está también la Cooperativa de Trabalhadores por Ofício de Blumenau (COOPERBLU), que agrupa a unos 500 trabajadores, principalmente de la construcción civil.

Otra iniciativa más vinculada al área social, que ha sido tomada como modelo en todo el país, es el Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima. En él se prevé la implementación de un conjunto de acciones dirigidas a familias desfavorecidas: apoyo económico, educación y capacitación profesional, entre otras.

También cabe mencionar el Programa para o Desenvolvimento do Artesanato de Blumenau y la Feira de Artesanato de Blumenau, implementados con el apoyo del gobierno local, que busca profesionalizar y favorecer la actividad de los artesanos como parte del atractivo turístico de la ciudad. En ese marco se organizan cursos diversos (pintura, telar, bordado y artesanía en general), en la Fundação Cultural de Blumenau.

Finalmente, desde hace ya algunos años se viene realizando un programa de capacitación profesional. El Centro de Educación Profesional ofrece más de una decena de cursos y forma anualmente a unas 650 personas (SETREDE, 1999).

En la esfera semipública están presentes instituciones como el SEBRAE, el SENAC y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), que prestan servicios de información, capacitación y asistencia técnica a pequeñas empresas en todo el país. Estas instituciones implementan distintos programas de apoyo a través de sus representaciones locales. El SENAI tiene, en particular, un importante laboratorio de referencia para la industria textil, con cursos como costura, corte, mantenimiento de máquinas y formación de técnicos en vestimenta, entre otros.

Cabe destacar que el SEBRAE nacional y, por extensión, su centro local, ejecutan el Programa Brasil Empreendedor, que ofrece cursos

rápidos y gratuitos de capacitación en gestión de pequeños negocios (emprendimiento, mercado, finanzas), así como apoyo para la elaboración de planes de negocios, como primer paso para la obtención de créditos en bancos públicos asociados al programa.

Como institución de capacitación profesional también es importante mencionar el Centro de Educação Profissional Hermann Hering (CEDUPHH), que pertenece al Gobierno del Estado de Santa Catarina.

Existen asimismo varias instituciones de infraestructura tecnológica de apoyo. Las principales son la Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) que, además de su actividad académica, mantiene fuertes vínculos con distintas iniciativas sociales y productivas de la región. Alberga una preincubadora de empresas (Gene), y participa en las actividades de instituciones comunitarias, como en el caso de Blusoft (incubadora de empresas de programas de computación) y la propia Blusol. Presta servicios tecnológicos a través del Instituto de Pesquisa Tecnológica.

En Blumenau resalta, además, la existencia de múltiples organizaciones empresariales y barriales que funcionan como importantes espacios de coordinación, información y capacitación.

Asimismo, fuera de las distintas cámaras por rama de actividad, hay una activa Associação Comercial e Industrial de Blumenau (ACIB), que aunque básicamente es controlada por las grandes empresas de la región, también imparte regularmente cursos para pequeños emprendedores sobre temas como gestión y calidad, entre otros.

La Associação das Micro e Pequenas Empresas de Blumenau (AMPE), organiza regularmente cursos y misiones empresariales. Junto con el SEBRAE, por ejemplo, está implementando el Projeto Empreender, cuya finalidad es reunir a pequeños empresarios del mismo ramo de actividad para debatir problemas y soluciones comunes, intercambiar experiencias e incentivar la asociatividad.

También interesa mencionar algunas asociaciones de cobertura regional, como la Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), cuya actuación es relevante para las pequeñas empresas localizadas, sobre todo, en los municipios próximos a Blumenau.

Finalmente, es importante presentar dos instituciones de crédito existentes en Blumenau y que actualmente compiten con Blusol por el mismo universo de clientes.

La más antigua es la Cooperativa de Crédito Vale do Itajaí (VIACREDI), fundada en 1951 e integrada originalmente solo por los empleados de la empresa textil Hering, localizada en Blumenau. En la actualidad es una cooperativa de crédito abierta, presente en varias ciudades de la región, que agrupa a 20.700 asociados. Maneja fondos propios y otorga créditos a personas físicas (que deben ser asociados), para cualquier finalidad. Hoy, sin embargo, apenas el 10% de los préstamos

otorgados se destina a fines productivos. Esta situación, sumada a las restricciones que impiden el acceso al crédito a los no cooperados, relativiza su condición de competidora de Blusol.

Aunque el techo de crédito de la VIACREDI es de 100.000 reales, el promedio bordea en este momento los 4.000 reales por cooperado. El plazo promedio es de 12 meses, pero el máximo puede llegar a 60. Se aplica una tasa de interés del 2% mensual. La Cooperativa organiza cursos cortos de capacitación financiera familiar y proyecta avanzar hacia la prestación de asistencia técnica a iniciativas productivas.

En segundo lugar se destaca una nueva institución, la Cooperativa de Economía e Crédito Mutuo dos Colaboradores da Companhia Vale do Rio Doce Ltda. (CREDIVALE), que representa a la Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina, del Gobierno provincial. Todos sus recursos provienen del Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC). CREDIVALE surgió en el 2002, algunos años después que Blusol, como parte de una iniciativa de promoción del microcrédito emprendida por el Gobierno provincial. Actualmente existen 16 instituciones similares, financiadas por el BADESC y distribuidas en distintas ciudades del estado.

En su Consejo de Administración participan 11 instituciones provinciales y locales, entre ellas algunas de las ya mencionadas, como el SEBRAE, el SENAI, la FURB y la ACIB, pero también distintas asociaciones comerciales y cámaras empresariales de los municipios en los que la CREDIVALE está presente. A través de estas instituciones, de las municipalidades locales y, sobre todo, de una intensa publicidad en los medios, esta Cooperativa busca clientes en forma muy activa.

Otorga microcréditos por un monto de hasta 10.000 reales a pequeños emprendimientos que demuestren una antigüedad mínima de seis meses. Los préstamos se destinan a capital de giro y fijo, y se conceden por un plazo máximo de 12 meses. Actualmente sus tasas de interés son un poco más bajas que las de Blusol, situándose en un 3,4% mensual (sobre el saldo). Acepta como garantía los equipos del emprendimiento, o el aval de un tercero. Hasta el 2004, con 25 meses de existencia, había realizado 1.158 operaciones de crédito. En algunos casos puntuales ha concedido créditos a cooperativas de productores.

No ofrece servicios complementarios de capacitación ni asistencia técnica. Y aunque en principio no financia nuevos emprendimientos, en algunos casos esto se ha hecho, ciñéndose al siguiente procedimiento: los futuros emprendedores deben presentar previamente su proyecto al SEBRAE, que les presta apoyo para que elaboren el plan de negocios; si el proyecto obtiene la aprobación y el aval del SEBRAE, entonces la CREDIVALE considera la posibilidad de otorgar el crédito.

En suma, se observa que en Blumenau existe un entorno institucional relativamente denso de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Sin

embargo, como se verá más adelante, en algunas de las instituciones clave dicho entorno no parece tener un buen desempeño efectivo. Y, por otra parte, es notorio que la Prefectura Municipal no cumple una clara función de coordinación y liderazgo de los programas de apoyo. Esta autoridad parece ser relativamente sensible a las demandas planteadas por los sectores productivos, pero no tiene una estrategia de desarrollo local más proactiva y global, que pueda articular y dinamizar los distintos recursos disponibles y potencialmente aplicables para prestar apoyo a las micro y pequeñas empresas.

3. Surgimiento de Blusol

Blusol (Instituição Comunitaria de Crédito Blumenau Solidariedade) surgió en 1997 como primera iniciativa de microcrédito en Blumenau y basada en la experiencia del Banco do Povo de Porto Alegre. Caracterizada como una ONG sin fines lucrativos, Blusol fue concebida a imagen y semejanza de Portosol, tanto en cuanto a su estructura como a su funcionamiento y modalidades operativas.

Además de la Municipalidad, participaron en la creación de Blusol las siguientes instituciones de la sociedad civil:

- Cámara de Dirigentes Lojistas (CDL)
- Associação de Micro e Pequenos Empresários (AMPE)
- União de Micro e Pequenos Empresários de Blumenau (UNIMPE)
- Associação Blumenauense de Artesãos (ABART)

Además de las mencionadas instituciones, también se invitó a integrar el Consejo de Administración de Blusol a la Cámara de Vereadores, la Associação Comercial e Industrial de Blumenau (ACIB), el Banco do Estado de Santa Catarina (BESC) y la FURB.

Mediante la modalidad institucional adoptada —su carácter público, pero no gubernamental— se buscó independizar a Blusol de las disputas políticas en el seno del gobierno municipal y con la oposición. En ese sentido, la exitosa experiencia de Porto Alegre fue un referente fundamental. La propuesta de una institución de crédito organizada sobre la base de una racionalidad técnica como garantía de su autosostenibilidad,²

² Respecto de la sostenibilidad de las instituciones de microcrédito hay que considerar al menos tres situaciones. Cuando los ingresos no cubren los gastos de gestión de la cartera, su nivel de dependencia de los subsidios puede ser excesivo. Si los ingresos cubren los gastos administrativos y de personal, pero hay pérdidas por concepto de préstamos, pueden tener un cierto nivel de autosuficiencia, si bien apenas operacional. Por último, cuando los ingresos cubren en su totalidad los gastos operativos y los gastos financieros por concepto de préstamos de fondos externos pueden alcanzar un nivel adecuado de autosuficiencia financiera.

parece haber sido decisiva para viabilizar políticamente su creación. Por un lado, porque al situar en un primer plano los objetivos de excelencia de gestión se minimizaban los riesgos de un manejo político del programa. Por el otro, porque esto garantizaba que, una vez hecho los aportes necesarios para posibilitar el inicio del proyecto, no habría necesidad de más transferencias de recursos públicos. El consenso en torno de esta solución institucional pretendía evitar dos situaciones: que Blusol se convirtiera en una sangría permanente de recursos presupuestarios, y que llegase a funcionar como una fuente de “negocios políticos” (Schiochet, 2000). El condicionamiento derivado de ese compromiso inicial parece haber impuesto una marca duradera en la orientación general del trabajo de Blusol.

El contexto político en el que surgió esta institución se caracterizaba, además, por un creciente interés en asegurar una mayor participación de la sociedad civil en la gestión pública, en línea con las nuevas tendencias mundiales, pero también como una crítica al asistencialismo y el paternalismo que han marcado las gestiones políticas tradicionales en Brasil e, incluso, en Blumenau. Este proyecto, cuya concreción en Blumenau fue posibilitada por la nueva administración del Partido dos Trabalhadores, implicaba la creación de un Banco do Povo, pero también la implementación de un programa de renta mínima y una gestión participativa del presupuesto municipal.

Con una participación mayoritaria de representantes de la sociedad civil en el Consejo de Administración, en el proyecto de creación de Blusol se procuró asegurar un equilibrio entre el objetivo público y la gestión privada, profesional y participativa. De todas maneras, como se verá, la misión social de fomentar microemprendimientos entre la población de bajos ingresos convive, pero no sin tensiones, con el objetivo de alcanzar una autosostenibilidad económico-financiera a mediano plazo. Si por una parte Blusol fue creada para asumir una misión social, por la otra la institución se esfuerza por asegurar el repago de los créditos, tratando a los destinatarios como clientes y no como beneficiarios del programa. También somete los proyectos a rigurosas evaluaciones de viabilidad para garantizar que su cartera de créditos sea sana. Y, por último, mediante la tasa de interés que se fija se busca lograr que los ingresos cubran los costos totales —operativos y financieros— de la institución.

Esa preocupación por la autosostenibilidad se relaciona con el objetivo de asegurar la permanencia del programa, es decir, de lograr que la continuidad de Blusol no dependa de los avatares políticos a nivel de la administración municipal. En este sentido, la primacía técnica en el diseño del programa y en la selección de los recursos humanos tuvo por finalidad asegurar que esa racionalidad operativa predominase sobre cualquier intento de controlar políticamente la institución (Schiochet, 2000).

El fondo para microcréditos se constituyó inicialmente con aportes de la Prefectura Municipal y del BNDES, que totalizaron 2 millones de reales. Con posterioridad, el BNDES concedió nuevos créditos, y el BID destinó 600.000 reales a fondo perdido para la expansión regional de Blusol.

El BNDES también se ocupó de la selección y capacitación de los técnicos de Blusol, lo que fue garantía de la constitución de un equipo técnico idóneo y desvinculado de la esfera política. De todos modos, el actual Presidente de Blusol es, al mismo tiempo, el Secretario de Hacienda del Gobierno municipal (perteneció al Partido dos Trabalhadores).

Aunque surgió como una asociación civil sin fines lucrativos, posteriormente Blusol obtuvo la calificación de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), también sin fines de lucro, de acuerdo con las exigencias de la nueva ley que rige para el tercer sector. Esto se tradujo en una cierta regularización jurídica, en la medida en que se legalizó la actividad crediticia y se alejó cualquier posibilidad de que se aplicara la Ley de Usura a las actividades de la institución.

En Blusol trabajan actualmente unas 25 personas, entre las cuales figuran cinco gerentes de filiales y nueve agentes de crédito.

4. Servicios ofrecidos por Blusol y modalidad de operación

El objetivo declarado de Blusol es conceder créditos a micro o pequeños emprendedores, para capital de giro (materias primas o mercaderías), capital fijo (máquinas, equipos, herramientas nuevas o usadas), arreglo de máquinas, equipos o vehículos utilitarios, y mejoramiento, ampliación, o ambos, de instalaciones destinadas al emprendimiento.

Pueden obtener créditos los pequeños emprendedores, formales o informales, con domicilio en Blumenau y la región colindante. Deben demostrar que sus negocios ya tienen cierto grado de consolidación (no se otorgan créditos para la creación de empresas, aunque sí a negocios que tienen apenas seis meses de antigüedad), y que son viables económicamente.

Los valores y plazos son negociados de acuerdo con la capacidad de pago de los solicitantes; existe progresividad en las condiciones para la renovación de los créditos, conforme a los antecedentes propios de cada caso, lo que significa que se inician normalmente con montos reducidos y plazos cortos, pero estos pueden aumentar con cada nuevo crédito solicitado.

Se aceptan cuatro formas de garantía: aval, real, solidaria o mixta. En principio se exige del aval (fiador) la comprobación de una remuneración mensual y no necesariamente garantías reales. Si se opta por ofrecer garantías reales, se aceptan bienes alienables, como máquinas, equipos y

vehículos, entre otros. Alternativamente, los solicitantes de crédito pueden formar un grupo solidario (3–5 emprendedores), que se responsabiliza colectivamente del repago del crédito global.

Los créditos para capital de giro van desde 250 hasta 7.500 reales, con un plazo máximo de siete meses; los destinados a capital fijo pueden llegar a 12.800 reales como tope y tienen un plazo de 12 meses. No se ofrece período de gracia y la tasa de interés es de un 3,9% sobre el saldo deudor, mucho más baja que las cobradas por los agiotistas, pero aproximadamente similar a las que aplican los bancos en el caso de las líneas de financiamiento disponibles para las pyme.

Desde el 2002, Blusol ha comenzado a ofrecer a sus clientes activos otro servicio, que es la concesión de créditos con garantía de cheques de terceros (“cambio de cheques”), por los que cobra una tasa de interés mensual del 2,9%.

Además de su centro de atención en Blumenau, Blusol posee otros cuatro en ciudades vecinas (Gaspar, Indaial, Rio do Sul y Brusque), que le permiten atender unos 40 municipios alrededor de Blumenau.

La búsqueda de clientes se realiza mediante campañas publicitarias, reuniones convocadas especialmente para informar sobre los servicios ofrecidos (en sedes municipales, asociaciones comerciales, otras) y, fundamentalmente, a través de las actividades directas de promoción realizadas por los agentes de crédito de la institución en el territorio. Como resultado de esa difusión, los interesados pueden concurrir espontáneamente a alguno de los centro de Blusol o solicitar la visita de un agente de crédito.

Una vez que una persona manifiesta interés en solicitar un crédito, se recolecta información socioeconómica sobre el emprendedor y su negocio, tarea que incluye consultas a servicios de información crediticia y visitas al solicitante. Sobre esa base, el agente de crédito hace una evaluación de su capacidad financiera, prestando especial atención al endeudamiento personal del cliente (tarjetas de crédito, préstamos en instituciones financieras, compras a crédito). Durante este proceso, un porcentaje significativo de solicitudes resulta excluido o es abandonado por los peticionarios.

En el caso de las presentaciones que pasan esa primera selección, se elabora un informe sobre su viabilidad económica, se dimensionan las condiciones de la oferta de crédito y la solicitud queda así formalizada.

El análisis de cada solicitud es realizado por un Comité de Crédito, que toma la decisión final sobre su aprobación y las condiciones del crédito que se va a conceder.

Una vez liberado el crédito, lo normal es que el agente haga un seguimiento periódico de la marcha del negocio. Debe verificar que los recursos obtenidos se hayan utilizado conforme a la solicitud, diagnosticar

las dificultades observadas y, eventualmente, hacer sugerencias al emprendedor. Además, lógicamente, tiene que evitar atrasos en los pagos.

Blusol no presta a sus clientes ningún servicio complementario de capacitación o asistencia técnica. Esto responde, en alguna medida, al criterio de no involucrar a la institución en la toma de decisiones empresariales, ya que se supone que ello podría comprometer —en caso de fracaso— la voluntad de repago de los clientes. Pero la prestación de servicios exclusivamente financieros básicamente tiene que ver con la decisión de no incurrir en mayores costos para así mantener la autosostenibilidad, que es uno de los objetivos de la institución.

5. Desempeño de Blusol

Blusol entró en operaciones en enero de 1998 y hacia fines de agosto del 2003 ya había concedido créditos a 7.687 microemprendedores, por un total de 27 millones de reales. En esa fecha, la cartera de clientes activos comprendía 1.018 emprendimientos formales (62%) y 624 informales (38%). La tasa de morosidad (atrasos superiores a 30 días) era inferior al 3%.

Considerando el total de beneficiarios de créditos de Blusol hasta la fecha mencionada, se observa que presentan las siguientes características:

- En su gran mayoría (82,7%) se trata de emprendimientos con más de dos años de existencia. Apenas el 3% tenía una antigüedad inferior a un año en el momento de solicitar el crédito.
- Según actividad económica, los créditos se distribuyeron en la siguiente forma: sector productivo, 22,6%; sector comercio, 37,7%, y sector de los servicios, 39,7%. En el sector productivo se destacan los rubros de la confección, los alimentos, la madera y muebles, y las artesanías. En el comercial, las tiendas de vestuario, los bazares, los bares y restaurantes, la venta de alimentos, los almacenes, las panaderías, las piezas y accesorios, y las farmacias. Entre los servicios sobresalen diversas actividades vinculadas a la confección de vestimenta, pero también son importantes los talleres mecánicos, los salones de belleza, los transportes y fletes, las tornerías y las representaciones.
- El destino del 69% de los créditos fue el sector formal de la economía, correspondiéndole al informal el restante 31%.
- Las garantías presentadas han sido mayoritariamente reales y avales, siendo mínima la participación de créditos con garantías solidarias.

- Los montos prestados normalmente no excedieron los 5.000 reales y su promedio fue de 3.500 reales, es decir, aproximadamente 1.500 dólares.
- Casi el 70% de los créditos ha sido utilizado para capital fijo.
- El plazo promedio de los créditos ha sido de 5.6 meses.
- Los beneficiarios de créditos se distribuyen en forma bastante equitativa según género: hombres, 52,4% y mujeres, 47,6%.
- Finalmente, se observa que aproximadamente el 60% de los clientes renueva sus créditos.

Según estimaciones de Blusol, los emprendimientos financiados ayudaron a crear o a mantener cerca de 20.000 empleos.³

6. Articulación de Blusol con otras iniciativas de apoyo a la microempresa

Más allá del hecho de que en su Consejo de Administración participen diversas instituciones, hasta el momento no se ha podido consolidar ninguna iniciativa relevante de coordinación entre Blusol y otros programas de fomento relacionados con el universo microempresarial.

Dicha coordinación podría surgir de la necesidad de Blusol de prestar apoyos complementarios a sus clientes (capacitación, asistencia técnica, iniciativas asociativas de compra y comercialización, participación en redes productivas y comerciales) o simplemente del interés de la institución en aumentar su cartera de clientes. O bien, desde la perspectiva de terceras instituciones, de la conveniencia de conjugar el apoyo financiero que brinda Blusol con sus propios servicios de apoyo.

Sin embargo, durante este estudio se entrevistó a representantes de entidades como la Prefectura Municipal, el SENAI, el SEBRAE, la AMPE, la FURB y Blusoft, lo que permitió constatar que no existe ningún espacio, formal o informal, en el que se busque coordinar, complementar o potenciar la acción de Blusol y de las mencionadas instituciones en favor de las pyme.

Como ejemplo de la falta de coordinación de políticas con la propia Prefectura Municipal se puede mencionar el siguiente caso. En los últimos años aparecieron en Blumenau emprendimientos cooperativos y grupos de producción pertenecientes al universo de la llamada “economía solidaria”. Como se mencionó anteriormente, el Gobierno municipal tiene un programa de apoyo a esas formas cooperativas y asociativas de

³ Cabe señalar que, según datos del BNDES, en Brasil las experiencias exitosas de microcrédito posibilitan la generación de un puesto de trabajo por cada 150–350 dólares invertidos.

producción. Sin embargo, no hay articulación entre ese programa y Blusol, pese a que esos emprendimientos tienen muchas dificultades para acceder al crédito y tal vez Blusol podría abrir carteras dirigidas específicamente a esas iniciativas.

Como se verá, en la práctica varios clientes de Blusol han establecido contacto con los servicios prestados por otras instituciones de apoyo. Pero cuando ello ocurre es solo el resultado de iniciativas eventuales de los propios emprendedores. Además, resulta notorio el alto porcentaje de “fracasos” de esas aproximaciones, lo que puede atribuirse parcialmente a la desconexión institucional.

Es notable el hecho de que la participación de la Prefectura Municipal, así como de otras instituciones naturalmente vinculadas al universo pyme (la ACIB, la AMPE o la propia FURB), en el Consejo de Administración de Blusol, no genere mayores sinergias. En todo caso, si esto no ocurre, no es por falta de canales, sino más probablemente por la ausencia de una estrategia que permita unificar los servicios de apoyo disponibles con vistas a potenciarlos.

Es posible que en los municipios más pequeños atendidos por Blusol, vecinos de Blumenau y de las principales ciudades en las que Blusol también opera, exista una mayor integración entre esta entidad e iniciativas de desarrollo local, como resultado del hecho de que a ese nivel los costos de coordinación entre instituciones son más bajos. En algunos de esos casos, como se ha podido comprobar durante este estudio, es frecuente que Blusol llegue a sus potenciales clientes a través de alianzas de trabajo con las autoridades y asociaciones empresariales locales, las cuales señalan las actividades económicas y los problemas prioritarios que deben ser atendidos y aportan a Blusol su “capital social” acumulado. De esta manera, aunque solo sea como un medio para ampliar su cartera de clientes y disminuir los riesgos del crédito, Blusol se articula naturalmente con otras iniciativas y, en conjunto, prefiguran estrategias de desarrollo local.

7. Blusol en acción: una encuesta a beneficiarios

Con el propósito de conocer mejor algunos aspectos del trabajo de Blusol y, fundamentalmente, de determinar el impacto de su apoyo en los beneficiarios de créditos, hacia finales del 2003 y comienzos del 2004 se realizó un conjunto de entrevistas telefónicas y visitas a emprendedores.

El principal objetivo de las entrevistas telefónicas fue llegar a una estimación del nivel de mortalidad de los emprendimientos apoyados por Blusol a fin de compararlo con los registros disponibles para el universo microempresarial total de Blumenau. De esta manera se podría disponer de un indicador aproximado del beneficio social que generan las actividades de Blusol.

Por otro lado, mediante las visitas a emprendedores se buscó ahondar en el conocimiento de la problemática más general del universo de microempresas atendido por Blusol, su propia percepción del apoyo que esta les brinda, sus problemas, el grado de vinculación o aislamiento en el que se desenvuelven, las condiciones del entorno de negocios, y los apoyos institucionales adicionales de que disponen. En suma, interesaba conocer cómo funciona y cuáles son las fortalezas y deficiencias del sistema de apoyo institucional con que cuentan las micro y pequeñas empresas, así como también si los servicios financieros de Blusol se complementan con otros esfuerzos institucionales.

Bajo estas premisas, se prepararon dos formularios de encuesta diferenciados, aunque con algunas preguntas comunes. Esto último permitió ampliar el tamaño de la muestra para ciertas preguntas, dándole así mayor significación estadística.

El formulario utilizado para las entrevistas telefónicas (véase el anexo 5) es más escueto y se diseñó con preguntas cerradas, a diferencia del cuestionario utilizado en las visitas a emprendedores (véase el anexo 1), que contiene varias preguntas abiertas, consideradas más apropiadas en vista de la naturaleza cualitativa de esa fase del estudio.

Se realizaron 300 entrevistas telefónicas y visitas a otros 58 emprendedores.

El muestreo en ambos casos fue definido en forma aleatoria, pero se mantuvo la participación relativa de los distintos sectores de actividad en el total de clientes de Blusol. La única diferencia en la definición de las muestras radica en que en las entrevistas telefónicas no se excluyeron los microemprendimientos discontinuados, mientras que las visitas se realizaron exclusivamente a aquellos que estaban en funcionamiento. Por otro lado, en la encuesta solo se incluyeron microempresas localizadas en la ciudad de Blumenau, que representan aproximadamente un 60% de la cartera de clientes de Blusol.

A continuación se comentan los principales resultados que arrojaron ambas encuestas.

a) Tasa de supervivencia de los microemprendimientos

De los 300 clientes de Blusol contactados telefónicamente en octubre del 2003, solo 17 habían discontinuado sus negocios, es decir, un 5,7% del total. Es preciso aclarar que la muestra incluía emprendimientos que solicitaron créditos en distintos momentos durante el período 1998-2003. Si se considera únicamente a los 37 emprendedores contactados que obtuvieron su primer crédito Blusol en 1998, año en que la institución inició sus operaciones, entonces el porcentaje de cierres aumenta, situándose en torno de 8%.

La información disponible sobre el total de las mype en Blumenau (según comunicación directa de la Secretaría de Hacienda), indica que a fines del 2003 existían en la ciudad aproximadamente 29.700 microempresarios, incluidos en ese universo las empresas con hasta 10 empleados, formales e informales, los trabajadores autónomos y los profesionales liberales con algún registro de existencia en la Municipalidad (impuestos, permisos de funcionamiento, otros). Se trata de un universo cuyas características son comparables con las de los clientes de Blusol. Por otro lado, según la misma fuente durante el período 1998-2003 cerraron 5.468 microempresas. Por lo tanto, los microempresarios cuya existencia registra la Municipalidad durante ese período suman 35.174, y los que cerraron representan un 15,5% de ese total.

En síntesis, la encuesta muestra que la tasa de mortalidad de los microempresarios atendidos por Blusol durante el período 1998-2003 fue casi tres veces menor que la registrada por el universo total de microempresas de Blumenau en el mismo período.

Según esos datos, el desempeño de la cartera de clientes de la institución muestra una ventaja muy importante. Sin embargo, esta no puede imputarse estricta ni exclusivamente a los servicios de microcrédito prestados por Blusol.

Lo que ocurre es que los clientes de Blusol, debido al proceso de evaluación a que son sometidos previamente para acceder a tal condición, no pueden considerarse perfectamente representativos del universo total de microempresas existente en Blumenau. En efecto, ese proceso de selección naturalmente excluye los proyectos percibidos como más vulnerables y debería asegurar, por sí solo, una tasa de mortalidad más baja de las microempresas seleccionadas. Por consiguiente, el hecho de que en el universo de microempresarios atendidos por Blusol la tasa de mortalidad observada sea menor no puede atribuirse en forma exclusiva al apoyo crediticio de la institución. Por este motivo, la cuantificación del impacto social de la actividad de Blusol que aquí se presenta solo puede ser aproximada.

b) Algunas características del universo de clientes

El trabajo de campo permitió identificar algunas características de los clientes de Blusol. El microcrédito se ha desarrollado, en principio, como una herramienta al servicio de los trabajadores y microempresarios excluidos del sistema financiero tradicional. En el caso de Blusol, una proporción significativa de los beneficiarios (78%) nunca antes había recibido un crédito. Pero como se desprende del siguiente cuadro, la mayoría de los emprendedores visitados había explorado otras alternativas crediticias antes de solicitar el apoyo de

Blusol, y optaron por este último porque ofrecía diversas ventajas, no porque fuera la única fuente de crédito disponible. De hecho, por lo menos un 22% de los entrevistados ya había accedido a otras líneas de financiamiento, y apenas un 7% declaró que Blusol había sido la única posibilidad de obtener un crédito.

Cuadro III.3
 POSIBILIDADES DE LOS EMPRENDEDORES VISITADOS DE
 ACCEDER AL SISTEMA TRADICIONAL DE CRÉDITO
*(¿Compararon diferentes alternativas, solicitaron créditos
 en otras instituciones o hicieron ambas cosas?)*

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
No	22	37,9
Sí	36	62,1
Total	58	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

Los datos presentados indican, en todo caso, que el universo atendido por Blusol es bastante heterogéneo desde el punto de vista de su categorización como sujetos de crédito. Es decir, no todos pueden considerarse excluidos del sistema financiero tradicional.

c) Desempeño de los microemprendimientos

Considerando ahora el total de los emprendedores entrevistados, se observa que el 71% declara que su microempresa está actualmente en una mejor posición que antes de la obtención del crédito Blusol, mientras que un 20% afirma haberse mantenido igual y un 9% reconoce estar en peor situación (esta proporción incluye a los que discontinuaron sus emprendimientos). Este resultado es muy significativo, si se tiene en cuenta que la situación macroeconómica del período analizado (desde el surgimiento de Blusol, en 1998) distó mucho de ser propicia para la expansión de los negocios.

Cuadro III.4
SITUACIÓN RELATIVA DE LOS EMPRENDIMIENTOS (TOTAL DE ENCUESTADOS),
EN RELACIÓN CON EL MOMENTO EN QUE SE SOLICITÓ EL PRIMER CRÉDITO

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Mejor	254	70,9
Igual	70	19,6
Peor	17	9,5
Total	358	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

Por otra parte, como se observa a continuación, la mayoría de los empresarios entrevistados relaciona claramente su buen desempeño con el apoyo recibido de Blusol. Para el 86% de ellos, el crédito Blusol ha significado una ayuda importante.

Cuadro III.5
UTILIDAD DE LOS SERVICIOS DE BLUSOL SEGÚN LA OPINIÓN
DE SUS CLIENTES (TOTAL DE ENCUESTADOS)

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Mucha	308	86,0
Poca	50	14,0
Total	358	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

Entre el 14% de los entrevistados que otorga poca importancia al crédito de Blusol, la mayoría corresponde a emprendedores ya establecidos, que tienen acceso a otras fuentes de crédito.

Si se centra la atención ahora en los emprendimientos que han tenido dificultades, resulta que casi el 30% de ellos declara encontrarse en una situación estacionaria o, incluso, peor que cuando entraron en contacto con Blusol por primera vez (este segmento incluye los emprendimientos que han debido cerrar). Durante las entrevistas, estos empresarios fueron consultados sobre las causas que hasta el momento les habían impedido obtener mejores resultados.

En la mayoría de los casos se señaló que el principal factor determinante de ese mediocre desempeño había sido el escaso dinamismo de la demanda, lo cual se vincula a la situación macroeconómica nacional,

que durante los últimos años se ha caracterizado por un bajo crecimiento. A ese contexto nacional negativo se debe sumar un cuadro local marcado en tiempos recientes por la reestructuración de la industria textil, todo lo cual ha redundado en un incremento del desempleo y un cierto estancamiento del movimiento económico de la ciudad. A su vez, los problemas económicos generales inducen rupturas en la cadena de pagos e imposibilidad de descontar cheques, entre otras dificultades, lo cual también es frecuentemente mencionado como causa de mal desempeño de los emprendimientos.

Los empresarios indicaron, además, otros factores que también pueden considerarse como exógenos a la propia gestión del negocio, tales como las altas tasas de interés, la falta de personal calificado y los problemas familiares o de salud, entre otros.

Sin embargo, en un número significativo de respuestas se mencionan otras restricciones más vinculadas a presuntas deficiencias de las propias capacidades empresariales, que aquí se agrupa bajo la categoría de factores endógenos: dificultades frente a la competencia y para imponerse en el mercado, baja rentabilidad, diversos problemas referidos a la gestión del negocio (en aspectos como calidad, capacitación, comercialización).

En el siguiente cuadro solo se considera el universo de emprendimientos en dificultades, y se distingue entre aquellos que como causas de sus problemas identificaron exclusivamente motivos exógenos y los que también mencionaron, por lo menos, alguna limitación que puede asumirse como endógena.

Cuadro III.6
EMPREDIMIENTOS EN DIFICULTADES: MOTIVOS DECLARADOS^a

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Exclusivamente exógenos	42	40,4
Incluyen factores endógenos	62	59,6
Total	104	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

^a Se consideró como emprendimientos en dificultades a aquellos que declararon encontrarse en una situación igual o peor que en el momento de la obtención del crédito.

Como puede observarse, un 60% de los emprendedores en dificultades reconoce que sus problemas están relacionados no solo con situaciones externas a su negocio, sino también con diversas insuficiencias vinculadas a sus propias capacidades de gestión.

Esto resulta consistente con las respuestas más generales dadas por algunos de los emprendedores visitados (en dificultades o no), a la pregunta acerca de los problemas que enfrentan sus negocios. En el siguiente cuadro se hace la misma distinción entre las respuestas que en el anterior y también se obtiene una significativa participación de los problemas endógenos (aunque al incluir ahora a emprendedores con buen desempeño, el peso relativo de esos problemas es menor).

Cuadro III.7
PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS EMPRENDEDORES VISITADOS^a

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Exclusivamente exógenos	22	61,1
Incluyen factores endógenos	14	38,8
Total de respuestas	36	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

^a Se considera solamente el total de respuestas obtenidas.

Una vez establecido que un buen número de microemprendedores, y particularmente aquellos con desempeños mediocres, reconocen que tienen distintas limitaciones propias para conducir con éxito sus negocios, se comprende que muchos de ellos reclamen apoyos no solo financieros (la gran mayoría), sino también asistencia técnica.

En el siguiente cuadro se clasifican las respuestas en dos grupos: las que incluyen requerimientos de índole financiera (mayor flexibilidad y condiciones más blandas para los créditos) y aquellas en que se demanda asistencia técnica (capacitación, información, otras).

Cuadro III.8
APOYOS SOLICITADOS POR LOS EMPRENDEDORES (TOTAL DE ENCUESTADOS), CLASIFICADOS SEGÚN CATEGORÍA

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Asistencia técnica ^a	103	30,2
Servicios financieros más favorables ^b	268	78,6
(en particular, tasas de interés más bajas)	224	65,7
Total ^c	341	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

^a "Asistencia técnica" incluye: información, asistencia técnica, capacitación, contactos, comercialización, otros.

^b "Servicios financieros más favorables" incluye: tasas de interés más bajas, mayores plazos, período de gracia, elevación del máximo del crédito, otros.

^c En el total no se incluyen los emprendimientos discontinuados.

Los empresarios frecuentemente solicitan los dos tipos de apoyo, de allí que la suma de las respuestas en cada categoría sea mayor que la del total de entrevistas. Entre las demandas de índole financiera, la que aparece con mayor frecuencia es la referida a tasas de interés más bajas.

Para determinar la intensidad de los vínculos entre los microemprendimientos y las instituciones locales de apoyo, se preguntó a los emprendedores visitados si habían mantenido contacto con ellas en los últimos años. En el siguiente cuadro se presentan las respuestas.

Cuadro III.9
INSTITUCIONES CONTACTADAS POR LOS EMPRENDEDORES VISITADOS

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Asociación Comercial e Industrial de Blumenau (ACIB)	1	1,7
Prefectura Municipal	2	3,4
Cámaras empresariales	5	8,6
Asociaciones barriales	1	1,7
Universidad (FURB)	1	1,7
Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC)	2	3,4
Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)	1	1,7
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	5	8,6
SEBRAE (incluye los casos en que el contacto fue infructuoso y no se obtuvo el apoyo buscado)	9	15,5
Total	58	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

En el 34% de las empresas visitadas se declaró haber mantenido o buscado contacto con una o más instituciones locales. El SEBRAE es aquella a la que con más frecuencia recurren los microemprendedores, generalmente en busca de información, de capacitación en gestión y también de financiamiento.⁴ Sin embargo, si bien es mencionada por un 24% de los entrevistados, la mayoría (64%) de los que acudieron al SEBRAE en busca de apoyo evalúan negativamente los servicios prestados por esa institución. En otras palabras, no recibieron el apoyo que buscaban.

⁴ El SEBRAE tiene una línea de apoyo financiero para capital de giro, en cooperación con un banco público, la Caja Económica Federal.

El resto de las instituciones locales mencionadas en el cuadro parecen tener poca significación como apoyo directo a las microempresas, ya que aparecen en muy pocas respuestas.

Lo que puede observarse entonces es un universo de microemprendedores con escasos vínculos con el entorno institucional local. El SEBRAE, siendo la institución que, en principio, debería servir de interlocutora y punto de apoyo natural para ese universo, parece no responder satisfactoriamente a las demandas de las empresas.

Finalmente, se consultó a los microemprendedores visitados sobre sus vínculos con sus pares y, en particular, sobre su participación en iniciativas cooperativas (consideradas en sentido amplio, tanto formales como informales).

Cuadro III.10
INICIATIVAS COOPERATIVAS DE LOS EMPRENDEDORES VISITADOS

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Participan en iniciativas cooperativas	29	50,0
(en particular, cooperativas de compra)	8	13,8
Total	58	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

Se puede apreciar que la mitad de los microemprendedores mantiene contacto con otros empresarios de su sector de actividad y participa, o ha participado, con ellos en esquemas de colaboración. En particular, son varios los casos en que se declaró formar parte de cooperativas de compra de materias primas, pero también se mencionaron acciones conjuntas orientadas a resolver problemas de capacitación, acceso a información y distribución de trabajos, entre otros. Además, muchos microemprendedores que no participan en esquemas cooperativos manifestaron durante las entrevistas su interés en iniciar alguna iniciativa de ese tipo, básicamente con vistas a mejorar las condiciones de adquisición de materias primas.

La significativa difusión de esos contactos y acciones conjuntas entre microemprendedores parece surgir de la propia iniciativa de los agentes económicos, sin que medie, en la mayoría de los casos, apoyo o incentivo alguno de instituciones locales. Es interesante destacar que varias de dichas experiencias no han funcionado satisfactoriamente y han sido discontinuadas, lo cual sugiere que la autoorganización no siempre ha resultado exitosa en este segmento empresarial. Esto pone de relieve el papel que potencialmente podrían cumplir las políticas de apoyo.

En la literatura sobre pequeñas empresas⁵ se reconoce que el grado de vinculación o aislamiento respecto del entorno territorial es uno de los elementos que definen la capacidad competitiva y de supervivencia de las pymes. En el caso bajo estudio y de acuerdo con esa hipótesis, se observa, por ejemplo, que entre los microemprendimientos en dificultades el nivel de contacto con las instituciones es inferior al promedio estimado para todo el universo de la muestra.

El grado de aislamiento en que se desenvuelven los microemprendimientos atendidos por Blusol puede evaluarse en forma aproximada sobre la base de sus vínculos declarados con instituciones locales y otros microemprendimientos (vínculos cooperativos, no puramente comerciales). Tal estimación puede dar una idea acerca de la dinámica del sistema territorial y de la capacidad de los microempresarios para articularse con él. De todas maneras, esto no puede considerarse en sí mismo como un indicador de competitividad, dado que —como se observó en las respuestas de los emprendedores— el contacto con instituciones locales no garantiza necesariamente la obtención de una ventaja efectiva.

De acuerdo con ese criterio, se identificó un primer grupo de microempresarios (21% del total), que declara haber mantenido contactos tanto con otras pymes como con instituciones locales. Es el grupo que puede considerarse como menos aislado, independientemente de los resultados concretos que hayan arrojado esos contactos.

Luego viene un segundo grupo de emprendimientos, que son los que han establecido algún tipo de contacto con instituciones locales o con otros microempresarios (pero no con ambos). En esa situación de semiaislamiento se encuentran 25 casos, es decir, un 43% del total.

Finalmente, hay 21 microempresarios (36% del total), que no han buscado contacto alguno con otros agentes institucionales o empresariales y, por lo tanto, forman un grupo que puede considerarse muy aislado de su entorno.

Puede considerarse entonces que apenas una quinta parte de los microempresarios entrevistados mantiene un grado aceptable de vinculación con los agentes económicos e institucionales del territorio, situación que contribuye a su supervivencia y su éxito competitivo. El resto tiene o ha tenido contactos con otros microempresarios, pero no con instituciones, o viceversa, o bien no ha establecido vínculos cooperativos con ningún otro agente.

A continuación, los resultados de la encuesta se comentan con mayor detalle.

⁵ Véanse, por ejemplo, Buitelaar (2000); Bianchi y Miller (1994); Boisier (2000); Boscherini y Poma (2000).

Cuadro III.11

CLASIFICACIÓN DE LOS MICROEMPRESARIOS SEGÚN GRADO DE AISLAMIENTO

	Emprendimientos	
	Número	Porcentaje
Microempresarios vinculados (contactos con instituciones y con otros microempresarios)	12	20,7
Microempresarios semi-aislados (contactos con instituciones o con otros microempresarios)	25	43,1
Microempresarios aislados (ningún contacto extracomercial con otros agentes)	21	36,2
Total	58	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas por el autor.

8. Claros y oscuros de la acción de Blusol

Durante los últimos años y como institución de microcrédito, Blusol ha contribuido en forma significativa a preservar e incentivar el tejido microempresarial en Blumenau. Los datos presentados anteriormente muestran que entre los clientes de Blusol la tasa de mortalidad empresarial es claramente inferior a la registrada en el universo total de las mype de la ciudad. Puede considerarse que esa situación no resulta meramente del proceso de selección de los proyectos que serán apoyados, sino también, en alguna medida, del apoyo financiero ofrecido por la institución.

Para buena parte de sus clientes, Blusol ha representado la primera posibilidad de acceder a un crédito. La mayoría de los emprendimientos financiados está hoy en mejor situación que antes de recibir este apoyo financiero. Incluso varios de ellos, aproximadamente el 10%, constituyen casos exitosos de emprendimientos que —con la ayuda de Blusol— han conseguido crecer y capitalizarse aceleradamente y en la actualidad son ya pequeñas empresas consolidadas en sus mercados respectivos y buscan alternativas de crédito más acordes con su nueva situación.

Finalmente, una amplia mayoría de clientes reconoce que el apoyo de Blusol ha sido “importante” para el sostenimiento y ampliación de sus negocios.

Hasta aquí se han comentado sucintamente los beneficios evidentes del trabajo de Blusol, que en buena medida pueden atribuirse a su modalidad organizativa y de operación, a su naturaleza de institución vinculada al poder público local y con apoyo privado, que ha conseguido funcionar en forma eficiente y sostenible durante sus primeros seis años de existencia.

Ahora se pasa a puntualizar las insuficiencias que parece presentar desde el punto de vista de su capacidad para incorporar prioridades de desarrollo —y no únicamente financieras— y para articularse con una política de desarrollo local. Es decir, se señalarán sus limitaciones para trascender objetivos puramente crediticios e imprimir a su programa un mayor efecto multiplicador para el desarrollo del territorio. Para esto se considerarán básicamente dos niveles.

a) Destinatarios (*target*)

En los criterios de selección y aprobación de créditos priman visiblemente los indicadores financieros y operativos, vinculados a la capacidad de repago a corto plazo de los créditos. Se soslayan completamente otros indicadores más cualitativos, que tengan relación con aspectos tales como capacidad de crecimiento a mediano plazo, generación de externalidades y efectos multiplicadores, entre otros. Este apego a la lógica financiera y de autosostenibilidad impone una serie de restricciones.

Para comenzar, la evidencia recogida durante el trabajo de campo sugiere que dentro del universo de clientes de Blusol hay un porcentaje significativo de empresas que tienen acceso al financiamiento bancario, y que solo han tomado créditos en la institución para complementar o mejorar sus condiciones de endeudamiento. Incluso, en la cartera de clientes de Blusol pueden encontrarse, por ejemplo, profesionales liberales. En principio, esto parecería indicar un parcial deslizamiento de Blusol desde sus destinatarios originales —los microemprendedores marginados del sistema bancario— hacia otra prioridad, afirmada en los hechos, de atraer “buenos” clientes. Esto se explicaría, en primer lugar, por la necesidad de ampliar a toda costa la cartera de clientes solventes y mantener así un nivel de rentabilidad aceptable, con vistas a responder a la lógica dominante de autosostenibilidad.

El verdadero problema es que —dado el límite del fondo de crédito— este criterio discrimina proyectos que a corto plazo pueden no ser muy rentables, pero que podrían tener éxito a mediano plazo, e incluso generar, eventualmente, interesantes efectos multiplicadores para la densificación del tejido productivo local.

Por otro lado, pero en relación con lo anterior, el diseño y los procedimientos adoptados para garantizar la autosuficiencia del programa solo permiten que accedan a él las empresas ya existentes y relativamente consolidadas. De hecho, la gran mayoría de los clientes de Blusol cuenta con más de dos años de funcionamiento. Quedan excluidos los proyectos para abrir nuevas empresas. Es decir, la política crediticia de Blusol no contempla el apoyo a nuevos emprendimientos, pese a que estos debieran ser un objetivo privilegiado de cualquier política de incentivo a la renovación del tejido empresarial y de promoción del emprendimiento.

En parte, su exclusión se debe a que el BNDES exige que los fondos que entrega a Blusol se destinen a emprendimientos con al menos seis meses de antigüedad. Pero, sin duda, el motivo principal es que el riesgo implícito en los préstamos a empresas en formación no sería compatible con la lógica de autosostenibilidad asumida por Blusol.

Finalmente, no existen prioridades ni criterios selectivos ni focalización específica en la actividad de prospección y captación de clientes, más allá del requisito básico de viabilidad económica a corto plazo y capacidad de repago. Esta lógica torna neutral la política de crédito de Blusol frente a las demandas de microemprendimientos muy heterogéneos en cuanto a su capacidad multiplicadora. Cabe aquí recordar que el universo de la mype comprende, en la práctica, situaciones productivas y tecnológicas muy dispares desde varios puntos de vista: carácter formal o informal, pertenencia sectorial (manufactura, comercio, servicios), pero también cabe considerar, con un enfoque más general, el nivel de agregación de valor, el potencial de crecimiento, la capacidad gerencial y tecnológica, la vinculación con los mercados, la participación en entramados productivos y la vinculación con el sistema institucional de apoyo, entre otros aspectos.

b) Eficacia del apoyo crediticio

La encuesta realizada pone de manifiesto que existe un porcentaje significativo de clientes de Blusol que enfrenta serias dificultades para sobrevivir y crecer. En buena medida, como los propios emprendedores reconocen, esto se debe al difícil contexto macroeconómico imperante, que se traduce, entre otras cosas, en un bajo crecimiento de la demanda y en problemas de cobro de cheques, lo cual es letal para muchos microemprendedores en precaria situación financiera.

Sin embargo, con respecto al tema que se está tratando, hay que señalar que buena parte de los emprendedores en dificultades, e incluso de los “exitosos”, admite que —además de los problemas macro o exógenos— encara también diversas restricciones vinculadas a su capacidad de gestión, insuficiencia de información y capacitación, problemas de comercialización y otros. El punto es que Blusol se limita a prestar servicios estrictamente financieros. Y esos otros problemas no parecen estar debidamente atendidos —en magnitud y calidad— por las demás instituciones de apoyo presentes en el territorio, a juzgar por las limitadas relaciones que los emprendedores mantienen con ellas. Además, es muy significativo el porcentaje de empresas frustradas o insatisfechas con los servicios prestados por el SEBRAE, la institución que naturalmente concentra el mayor número de consultas de los microempresarios, dado que su misión básica —en principio— es ofrecer capacitación y orientación en gestión de pequeños negocios.

Esto quiere decir que en las demandas de apoyo hay toda una dimensión que parece no estar siendo satisfecha adecuadamente, ni por Blusol ni por las otras instituciones de apoyo que operan en el territorio. Y es evidente que esa situación limita la capacidad de supervivencia y crecimiento de los microemprendimientos financiados por Blusol.

Al circunscribir estrictamente sus actividades al otorgamiento de créditos, Blusol no ofrece a sus clientes los servicios complementarios (no financieros) que requieren, pero tampoco procura orientar o favorecer activamente un acercamiento entre esos emprendedores y otras instituciones y programas de apoyo con el fin de que mejoren sus capacidades competitivas y de gestión.

Si bien los agentes de crédito son un componente clave del trabajo de Blusol en el territorio, no canalizan ningún apoyo técnico —así no fuera más que preliminar— hacia los emprendedores. En forma congruente con la función exclusiva que tienen asignada, el perfil de los agentes de crédito es básicamente comercial-financiero, sin ninguna capacitación en gestión de pequeños negocios ni información sobre las alternativas de apoyo que existen en la región para los microemprendedores. Su trabajo se limita estrictamente a la búsqueda, evaluación y seguimiento financiero de clientes y a la recuperación de créditos. No tienen rutinas de participación en encuentros empresariales o espacios de organización de microemprendedores. Incluso Planet Finance (Planet Finance, 2001), en su informe de evaluación de Blusol señaló (aunque preocupada más bien por la debilidad de la comercialización de la entidad), la ausencia de participación de los agentes en “manifestaciones o reuniones públicas donde puedan dar visibilidad a la institución”.

Paradójicamente, a pesar de que los agentes de crédito no realizan actividades de apoyo más allá de las funciones ya mencionadas, el número de clientes por agente, un indicador corrientemente empleado para medir la productividad de las instituciones de microcrédito, es bastante bajo (en torno de 70 clientes por agente), próximo a la mitad de lo que sugieren los estándares internacionales para este tipo de institución y región, de acuerdo con el informe de Planet Finance. De esto se infiere que se podría incorporar una tarea complementaria de apoyo técnico sin necesidad de aumentar significativamente el número de agentes.

Finalmente, una buena parte de los clientes de Blusol percibe que las condiciones crediticias ofrecidas —en particular las tasas de interés—, son desfavorables para la marcha de sus negocios. Esto puede parecer una observación banal y que en realidad alude al problema general del costo del dinero en Brasil. Pero es necesario advertir que las tasas de interés cobradas por instituciones de microcrédito como Blusol —relativamente altas en función del objetivo de autosostenibilidad—, pueden llegar a tener un impacto negativo sobre las capacidades de supervivencia y acumulación

de muchos microemprendimientos, que se caracterizan normalmente por una baja rentabilidad (al menos a corto plazo).⁶

c) Virtudes y limitaciones de un modelo

En suma, a pesar de haber surgido como una iniciativa del poder público local, hasta ahora Blusol ha funcionado básicamente como una institución de microcrédito autónoma. Esa solución institucional permite asegurar la independencia del programa de los avatares políticos a nivel del gobierno municipal y lo mantiene alejado de injerencias políticas. De acuerdo con el propio informe de Planet Finance (2001), el proceso de concesión de créditos está estrictamente regido por criterios de evaluación técnica y no hay en él interferencias políticas ni de las instituciones que componen el consejo de administración de Blusol.

El imperativo de lograr la autosostenibilidad o autosuficiencia operativa —que hizo posible alcanzar el consenso necesario para que Blusol fuera creada— se traduce en un énfasis casi excluyente en la prestación de servicios financieros de microcrédito. En esa línea viene cumpliendo una función interesante y eficiente, ya que acerca el financiamiento a microempresarios que nunca antes habían tenido acceso a él. De esta manera ha contribuido a aumentar la tasa de supervivencia de las mype y, por lo tanto, a preservar y crear empleos.

El problema radica en que esa especificidad y autonomía de Blusol, si bien por un lado ha permitido un funcionamiento eficiente y sostenible, por el otro ha inhibido parte de su potencial para sustentar una política de desarrollo local. En alguna medida, ese déficit puede atribuirse al hecho de que en Blumenau sencillamente no existe una estrategia de desarrollo local, ni tampoco políticas activas y sistémicas de apoyo a la pyme. Se cuenta con instituciones y programas de apoyo, pero no con una estrategia definida cuyo propósito sea movilizar y coordinar esos recursos con vistas a lograr objetivos globales y explícitos de desarrollo del territorio.

Además, Blusol no ha procurado complementar sus acciones con otros servicios no financieros de apoyo. No parece viable, en el marco del actual modelo de organización e intervención de Blusol, que la institución misma asuma esas tareas complementarias. Pero esto no significa que no se debiera buscar alguna solución institucional para llegar a los clientes con un apoyo más integral, lo cual disminuiría sus riesgos crediticios y tendría efectos beneficiosos desde el punto de vista del desarrollo productivo.

⁶ De todos modos, es interesante comprobar que ni siquiera el actual nivel de la tasa de interés asegura la autosostenibilidad de la institución. En el informe sobre Blusol de Planet Finance (2001) se sostiene que “las tasas de interés practicadas por la institución no son sostenibles a mediano y largo plazo” y no aseguran la rentabilidad de la institución.

Puede suponerse que, precisamente por el hecho de que existen en la región otras instituciones específicamente encargadas de brindar capacitación y asistencia técnica a las pequeñas empresas —tales como el SEBRAE, el SENAI, el SENAC y otras más específicas y locales—, se esperara que la complementación de servicios se produjese espontáneamente. Sin embargo, como se ha visto, los microemprendedores tienen muchas dificultades para acercarse y captar todos los beneficios potenciales que el entorno institucional ofrece. Por una parte, algunas de esas instituciones en realidad no cumplen adecuadamente su función en apoyo de la microempresa, y por la otra, probablemente faltan “traductores”, mediadores que faciliten el establecimiento de vínculos y la interacción.

Como resultado de estas insuficiencias, el apoyo financiero que proporciona Blusol no está articulado con políticas de calificación profesional, asistencia técnica y desarrollo local.

D. Conclusiones

Uno de los objetivos centrales de las políticas de desarrollo local es el fomento de las micro y pequeñas empresas. Aspectos como el mejoramiento de la gestión competitiva de las mype por la vía de facilitarles acceso a servicios de apoyo financiero y no financiero (información, calidad, innovación, tecnología, otros), la optimización de los sistema tributario y reglamentario, el aumento de la densidad del entorno de negocios, entre otros, son parte de las mejores prácticas que hoy se observan en las regiones exitosas.

A pesar de que hay un gran potencial de complementariedad entre microcrédito y políticas de desarrollo local, en muchos casos esa interacción casi no existe en la práctica.

Muchas veces esto se debe a que los programas de microcrédito enfrentan típicamente el problema de que existe una fuerte tensión entre su misión social —acercar el crédito a sectores desfavorecidos— y su objetivo de autosostenibilidad, que aparece como una condición para evitar la dependencia de subsidios públicos o internacionales y así garantizar la continuidad de los programas en el tiempo. De esta ambivalencia surgen con frecuencia lógicas contrapuestas, una asociada a los objetivos de desarrollo y la otra, a la preservación de la rentabilidad de la institución de microcrédito.

El criterio de autosostenibilidad inhibe, además, la posibilidad de ofrecer servicios complementarios de asistencia técnica y capacitación. En algunas ONG, estos servicios suelen financiarse mediante un porcentaje que se agrega al interés pagado por el beneficiario. Pero esto también

significa un mayor costo para el usuario y, por otra parte, los recursos así obtenidos solo serán suficientes para la implementación de dichos servicios si el programa alcanza una cobertura masiva. En realidad, bajo ese esquema de autofinanciamiento de la capacitación asociada a los créditos la asistencia específica e intensiva a cada microempresario se torna prácticamente inviable.

Si se decide prestar efectivamente servicios de apoyo no financieros, estos pueden terciarizarse o ser asumidos directamente por la propia institución. Existen argumentos a favor de separar los servicios financieros de los no financieros, con miras a preservar la autonomía y la capacidad de coacción financiera de la institución de microcrédito. Sin embargo, sobre la base de otras experiencias, se aboga por la conveniencia de mantener la integralidad de los servicios y asegurar su interconexión con el fin de lograr un mayor control sobre la calidad y magnitud de los servicios de apoyo, un efectivo fortalecimiento empresarial y, en consecuencia, una disminución de los costos y riesgos de las operaciones de crédito.⁷

Los buenos resultados obtenidos por Blusol en términos de preservación de microemprendimientos y puestos de trabajo muestran la utilidad de los programas de microcrédito bien estructurados y ajustados a criterios de funcionamiento que aseguren su viabilidad y sostenibilidad.

Su carácter de institución pública no gubernamental, organizada con la participación directa tanto del poder público local —pero no controlada por él—, como de diversas instituciones de la sociedad civil, ha permitido a Blusol administrar, hasta cierto punto, el conflicto real que existe entre el interés social de promover la microempresa y la lógica técnica que apunta a asegurar la rentabilidad para que el programa perdure en el tiempo. Su organización y su metodología garantizan la preservación de los aspectos técnicos de viabilidad y autosostenibilidad de la organización, sin interferencias de la administración política municipal.

⁷ Pero aquí es importante identificar la forma y las fuentes de donde las instituciones obtienen sus recursos, porque ello define en buena medida los objetivos de los programas y sus lógicas de operación. En general, las ONG constituyen sus fondos de crédito en base a donaciones, nacionales y/o internacionales. La particularidad de estos programas es que necesita asegurar la continuidad de los recursos financieros captados, para garantizar la operación continua del programa, la continuidad de los créditos y eventualmente de los servicios de apoyo. Si la institución toma dinero prestado (en lugar de donaciones o fondos no reembolsables), aunque sea de bancos públicos, la continuidad de sus operaciones dependerá de su capacidad para reembolsar los créditos tomados. Por lo tanto, para asegurar su supervivencia, debe asegurar la rotación de los fondos y no descapitalizarse por problemas en la cadena de repagos o costos operativos no cubiertos por la propia actividad. Y por lo tanto deben asumir con rigurosidad la supervisión adecuada de sus operaciones de crédito. Las normas resultan críticas debido a la necesidad de preservar el fondo de crédito. Es decir, aunque las instituciones obtengan sus recursos iniciales de donaciones o fondos no reembolsables, si buscan la autosostenibilidad, el objetivo será ir prescindiendo gradualmente de los subsidios y por lo tanto pasan a incorporar una lógica de mercado.

Sin embargo, si bien por un lado la lógica de autosostenibilidad permite albergar mayores expectativas acerca de la continuidad del programa, por el otro implica renunciar a la prestación de servicios no financieros. A su vez, la especialización y el aislamiento de la política pública de crédito para microemprendedores pueden ser vistos como un aspecto positivo de sostenibilidad y eficiencia de Blusol, pero también se traduce en ausencia de articulación con otras políticas e instituciones de fomento necesarias para la sostenibilidad de los microemprendimientos.

Esas lógicas imponen también otros sacrificios en menoscabo de los objetivos de desarrollo. Blusol no financia nuevos emprendimientos por el alto riesgo que implican. Los proyectos se seleccionan básicamente en función de la capacidad de pago de los solicitantes, sin prestar ninguna consideración a la calidad y el potencial de desarrollo de la iniciativa. Si bien se democratiza el acceso al crédito, las tasas de interés aplicadas y, en general, las condiciones crediticias no son muy propicias para la consolidación y capitalización de los microemprendimientos.

En el caso de Blumenau, lo que impide una mayor relación entre la política de microcrédito (Blusol) y la política de desarrollo local parece ser, en realidad, la conjunción de dos problemas. Uno, la escasa articulación y sistematización de las propias políticas de desarrollo local. Y dos, la adopción de un modelo de microcrédito en el que predomina el enfoque “de mercado” y que asume la necesidad de mantener la autosostenibilidad, lo que implica bajo riesgo, elevada rentabilidad y corto plazo (rápido retorno).

Un modelo de microcrédito más compatible con estrategias de desarrollo local debería poder incorporar otros objetivos y, por lo tanto, otras lógicas que admitieran un más alto nivel de riesgo y no tan centradas en la autosostenibilidad de la institución. Para esto, sería necesario:

- incorporar objetivos que apunten al fortalecimiento del tejido productivo y los servicios locales, a la ampliación de mercados y otros aspectos similares;
- incluir a las nuevas empresas;
- interactuar permanente con otras iniciativas de desarrollo local y servicios de promoción de los microemprendimientos, para así ofrecer un apoyo integral;
- incorporar en los indicadores de evaluación y monitoreo, además de consideraciones financieras y operacionales, criterios de impacto económico sobre el desarrollo local, e
- incrementar la flexibilidad operativa para privilegiar (valores, condiciones) emprendimientos que puedan generar un impacto significativo sobre empleo, redes productivas, tecnología y otros.

Puede ser incluso necesario prever la necesidad de inversiones en bienes públicos para garantizar la prestación de servicios de apoyo integral a los microemprendedores y así reducir el riesgo de las operaciones de microcrédito.

No se trata aquí de defender un modelo de microcrédito sostenido sobre la base de subsidios, sin prestar atención a la sostenibilidad. Lo que sí se sostiene es que la sostenibilidad, desde el punto de vista de una política de desarrollo, deber ser entendida en forma amplia. Para un programa de microcrédito pueden considerarse al menos dos nociones de sostenibilidad. La primera y más importante es apostar al éxito de la microempresa y garantizar su continuidad, dado que el programa de microcrédito no puede ser un objetivo en sí mismo. La segunda es garantizar la continuidad de la institución y que el servicio pueda ser ofrecido a un número creciente de clientes en el territorio (Comisión Europea, 2001).

Finalmente, aún en el marco del modelo adoptado por Blusol, el autor considera que es posible sugerir algunos cambios que mejoren su desempeño como institución de microcrédito al servicio de una política de fomento del desarrollo local. A continuación se presentan algunas propuestas:

- Construcción de instancias interinstitucionales que permitan la articulación de Blusol con otras entidades de fomento de las micro y pequeñas empresas, y con otros agentes que participan en el proceso de desarrollo local.
- Apartir de esa base podrían ofrecerse servicios complementarios prestados por terceras instituciones y, principalmente, por el SEBRAE.
- Vincular Blusol con otros programas de apoyo a micro y pequeña empresas en funcionamiento (programas de capacitación, incubadoras, iniciativas en apoyo de cooperativas, CEDUPHH, SENAI, CREDIVALE, otros).
- Procurar que los agentes de crédito actúen también como consejeros empresariales y sean capaces de brindar una asistencia técnica básica, para lo cual se les deberían impartir cursos de capacitación.
- Focalizar campañas de promoción en sectores determinados de actividad, definidos como de particular importancia para el municipio.
- Fortalecer una vinculación institucional efectiva con instituciones y organizaciones del territorio (asociaciones empresariales, barriales), que permita identificar demandas y reforzar ciertos eslabones productivos.

El desafío es lograr una mayor integración entre el programa de microcrédito y las instituciones y políticas de desarrollo local. Se trata de aprovechar y optimizar los impactos socioeconómicos del microcrédito, enmarcándolos en una dinámica más amplia y multiplicadora de desarrollo local.

Bibliografía

- Bianchi, Patricio y Lee M. Miller (1994), "Innovation, collective action and endogenous growth: an essay on institutions and structural changes", *Quaderni-Dynamis*, N° 2/94, Milán, Consiglio Nazionale delle Ricerche/Istituto di ricerca sulla Dinamica dei Sistemi Economici (CNR/IDSE).
- Boisier, S. (2000), "Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento", *Cresce Minas. Um Projeto Brasileiro*, Belo Horizonte, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG).
- Boscherini, F. y L. Poma (comps.) (2000), "Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global", Madrid, Miño y Dávila Editores.
- Buitelaar, R. (2000), "¿Cómo crear competitividad colectiva?", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Comisión Europea (2001), "Finance for local development: new solutions for public-private action", Frankfurt, New Economics Foundation [en línea], septiembre <http://www.localdeveurope.org/pdf/hand_book/handbook.pdf>.
- Fontes, A. y otros (2003), "Expansão do setor de microfinanças no Brasil", Rio de Janeiro, Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM)/Fundación Ford.
- Meyer-Stamer J. (1998), "Path dependence in regional development: persistence and change in three industrial clusters in Santa Catarina, Brazil", *World Development*, vol. 26, N° 8, Montreal.
- Planet Finance (2001), "Relatório de avaliação e notação. ICC Blusol", Blumenau, inédito.
- Putnam, R. (1993), "The prosperous community: social capital and public life", *The American Prospect*, vol. 4, N° 13, Washington, D.C.
- Schiochet, V. (2000), "Instituição comunitária de crédito: a experiência de um banco alternativo em Blumenau/SC", *Novos olhares sobre Blumenau: contribuições críticas sobre seu desenvolvimento recente*, Blumenau.
- SETREDE (Secretaria Municipal de Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico) (1999), "Políticas públicas municipais para trabalho, renda e desenvolvimento econômico", Blumenau, Prefeitura Municipal de Blumenau (PMB), inédito.
- Yoguel, G. (2000), "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", *Revista de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2060-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Anexo 1

FORMULARIO APLICADO EN VISITAS A CLIENTES DE BLUSOL PESQUISA CEPAL A BENEFICIÁRIOS BLUSOL

No momento da solicitação do crédito (ano:.....):

1. O empreendimento estava iniciando () ou já existia á tempo ()
2. Formal () ou informal ()
3. Antes de Blusol, tentou solicitar crédito em outras instituições? Quais e qué aconteceu?
4. Para qué solicitou o crédito Blusol?
5. Qué problemas tinha na época? Especifique (financeiros, legais, marketing, tecnológicos, demanda...)

Situação atual:

1. Em comparação com o momento da solicitação do crédito a Blusol, o empreendimento hoje está: igual () pior () melhor (, pular para 8)
2. Caso o empreendimento esteja igual ou pior, pode explicar os motivos?
 - a demanda caiu ()
 - dificuldade para aumentar a carteira de clientes ()
 - baixa rentabilidade ()
 - juros muito altos ()
 - problemas na gestão do negócio ()
 - outros motivos:
3. O crédito de Blusol foi realmente útil? pouco () muito ()
4. Para qué foi utilizado?
5. Qué mudou no seu negócio a partir da obtenção do crédito?
6. Os problemas que enfrenta seu empreendimento atualmente, são os mesmos ou diferem dos que tinha quando solicitou o crédito? Especifique:
7. Você participa de redes cooperativas de compra ou venda, feiras comerciais, etc.? (Detalhar)
8. Têm se beneficiado ou mantêm contatos com outras instituições de apoio as microempresas, tais como:
 - programas da Prefeitura (detalhar)
 - Sebrae ()
 - CEP ()
 - FURB ()
 - Credivale ()
 - Outros, detalhar:
9. Tem contatos com Sindicatos ou outra associações empresariais? Detalhar:
10. Quais apoios precisaria atualmente para melhorar seu negócio?
 - informação ()
 - assistência técnica ()
 - capacitação ()
 - contatos comerciais, institucionais... ()
 - créditos com juros mais baixos ()
 - outros (detalhar):

Anexo 2

FORMULARIO APLICADO EN ENCUESTA TELEFÓNICA A CLIENTES DE BLUSOL PESQUISA TELEFÓNICA CEPAL A BENEFICIÁRIOS BLUSOL

Blusol concedeu un crédito para seu empreendimento no ano (.....). Pode nos responder as seguintes perguntas?

1. O empreendimento ainda existe () ou foi fechado (ano:)?
2. Caso ele ainda exista, em comparação com o momento da solicitação do crédito a Blusol, ele hoje está: igual () pior () melhor (, pular para 4)
3. Caso o empreendimento tenha fechado ou não tenha progredido, pode explicar os motivos?
 - a demanda caiu ()
 - dificuldade para aumentar a carteira de clientes ()
 - baixa rentabilidade ()
 - juros muito altos ()
 - problemas na gestão do negócio ()
 - outros motivos:
4. O crédito do Blusol foi realmente útil? pouco () muito ()
5. Quais outros apoios precisaria para melhorar seu negócio?
 - informação ()
 - assistência técnica ()
 - capacitação ()
 - contatos ()
 - créditos com juros mais baixos ()
 - outros (especificar):

Capítulo IV

Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO)

Celso Garrido

A. Introducción

En este trabajo se analiza el Fondo para el Desarrollo Social (FONDESO), perteneciente al Gobierno de la Ciudad de México, con el objetivo de conocer sus características institucionales, el concepto que guió su creación, las estrategias mediante las cuales se implementa su inserción institucional y los programas que lleva a cabo. El análisis se centrará particularmente en las prácticas del FONDESO en relación con las actividades de financiamiento y promoción de la micro y pequeñas empresas (mypes) en la ciudad.

En el actual contexto nacional, la propuesta del FONDESO constituye una experiencia novedosa como modalidad institucional para el combate contra la pobreza y la exclusión de las actividades económicas a nivel local de vastos sectores de la población, tanto por su oferta de financiamiento con fondos públicos retornables provistos directamente por las instituciones públicas, como por su propósito de brindar estos apoyos financieros con una visión integral de las necesidades que tienen las personas y las empresas para poder llevar adelante su actividad económica, en una perspectiva de desarrollo económico local.

Para comprender los factores que determinan la acción del FONDESO es preciso reconocer, por una parte, las deplorables y contrastantes condiciones económicas y sociales que imperan en México, D.F., una ciudad marcada por la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades para amplios segmentos de la población, problemas que se agudizaron en el contexto de las reformas macroeconómicas de los años noventa y, particularmente, después de la crisis de 1994. En este cuadro, para la actividad del Fondo es especialmente significativo el hecho de que luego de dicha crisis desapareciera el crédito bancario para la pyme en el país. Asimismo, al analizar la forma en que opera un fondo de este tipo cabe destacar las complejas condiciones que le impone la ciudad misma, debido al tamaño de la población y la extensión del territorio, ya que dada su condición de entidad pública, sus servicios deben cubrir todo este universo social y geográfico. Finalmente, interesa identificar las políticas nacionales dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), su financiamiento y promoción, para ubicar los referentes con respecto a los cuales se establecen las estrategias y políticas del FONDESO.

Respondiendo a esas complejas circunstancias, en el año 2002 el gobierno del Distrito Federal creó el FONDESO como un fideicomiso público descentralizado, que opera dentro del marco institucional y estratégico de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO).¹ El FONDESO debe actuar como el brazo financiero de la SEDECO bajo el concepto de banca social, con el objetivo de contribuir a frenar el deterioro y la exclusión que han generado las condiciones mencionadas. La actividad del FONDESO se inscribe dentro de un conjunto de planes estratégicos que configuran el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social de la SEDECO, entre los que se encuentran los esquemas de microcrédito para el autoempleo. A estos objetivos, el FONDESO sumó los de promoción y financiamiento de la mype, lo que dio como resultado un concepto novedoso de banca social de carácter público.

Este concepto se concreta en la propuesta de constituir el Fondo a partir de dotaciones de recursos públicos presupuestarios utilizados en forma directa y rotatoria para impulsar actividades económicas compensatorias de la pobreza y de promoción de la mype, pero articuladas en una perspectiva de desarrollo económico local. Estas características determinaron que la estrategia para la evolución del Fondo asumiera una configuración compleja, ya que, por una parte, se ejecutan tres programas de financiamiento organizados en una estructura piramidal, cuya base

¹ El Gobierno de México, D.F. es ejercido desde 1997 por representantes del Partido de la Revolución Democrática, que constituye la izquierda en el espectro político nacional.

está constituida por una amplia cartera de microcréditos para autoempleo, seguida de un segmento intermedio en el que figura un programa para la mype y, luego, en la cúspide, opera un pequeño, pero poderoso, programa de fondos de garantía que busca articular las pymes con la banca comercial. Esta pirámide de programas de servicios financieros se interrelaciona, en forma matricial, con diversos servicios no financieros ofrecidos por el FONDESO y la SEDECO, programas para la integración de las mypes en cadenas productivas y otros para la promoción de empresas “incubadas” en universidades, por mencionar algunos.

Desde una perspectiva estratégica, el Fondo está diseñado para asegurar su sostenibilidad financiera básica, con independencia del presupuesto público, cuando termine el actual gobierno en el año 2006. Está previsto que su estructura de financiamiento evolucione desde un predominio inicial de los fondos presupuestarios públicos hacia un funcionamiento basado en los fondos obtenidos de la rotación y recuperación de los créditos, que se constituyen en patrimonio del fideicomiso.

Por otra parte, este Fondo opera con un esquema organizativo muy ajustado en términos de costos de operación, ya que el financiamiento de estos no proviene del presupuesto público, sino de los fondos rotatorios. El FONDESO da prioridad al uso de los recursos para financiamiento, por lo que su plantilla de personal es reducida en relación con la cartera de créditos y servicios que se maneja. Sin embargo, esta estrategia de operación también crea problemas, porque limita la capacidad de gestión y condiciona la velocidad de respuesta.

Bajo este esquema, hasta el 2004 el Fondo había asignado más de 110.000 créditos, que beneficiaron a un número de personas que pasó de 500.000. La mayoría absoluta de estos préstamos corresponde a microcréditos para autoempleo. Por otra parte, se otorgaron algo más de 2.500 créditos a través de los programas destinados a la mype y a fondos de garantía, cifra que parece poco relevante comparada con un universo de más de 350.000 micro y pequeñas empresas registradas en el D.F. Sin embargo, la consulta a los usuarios del crédito muestra que, para este tipo de emprendimientos, dicho aporte fue significativo, porque les ofreció la oportunidad de realizar actividades económicas que de otro modo no hubieran logrado concretar. Además, el programa es sostenible, ya que su cartera vencida es del orden de un 5%, valor que la sitúa en un rango aceptable a nivel internacional. En contraste, estas mypes son altamente sensibles a la dinámica de sus mercados, por lo que la obtención de financiamiento solo soluciona parcialmente sus necesidades, si esto no es acompañado de una dinámica positiva en los mercados donde operan, lo que escapa a las posibilidades del FONDESO. En general y dentro de sus limitados alcances, estos programas de crédito para las mypes

resultan útiles como iniciativas de demostración, ya que subrayan su pertinencia y viabilidad económica como fuentes de capital de trabajo e inversión, no disponible en otras instituciones, e impulsores de este tipo de emprendimientos. No obstante, estos créditos adquieren aún más importancia cuando sus destinatarios tienen mejores capacidades y proyectos empresariales. Cabe citar como ejemplos algunos casos de mypes muy exitosas que partieron de procesos de incubación de empresas en universidades, o de iniciativas de promoción de cadenas productivas sobre la base de la demanda de empresas públicas o del gobierno local. Esto sugiere que como factor de éxito resulta pertinente contar con una política específica para destinatarios con calificaciones previas adecuadas. También apunta a la conveniencia de potenciar las relaciones entre servicios financieros y no financieros, particularmente en lo que respecta a vínculos con centros de formación. Finalmente, el programa de fondos de garantía ofrece un canal específico para promover el acceso de medianas empresas, y de algunas pequeñas, al financiamiento de la banca comercial, utilizando el poder de la garantía pública como herramienta. Con esto se cierra el modelo de articulación entre finanzas y desarrollo económico implícito en el concepto fundacional del FONDESO, en la medida en que promueve la incorporación de estos agentes económicos a la banca, aunque esto no debería hacerse necesariamente con la banca comercial, sino también con cooperativas o uniones de crédito.

En su conjunto, el FONDESO representa la concreción de un concepto relevante por cuanto promueve de manera integrada los procesos de desarrollo local a partir de un estilo particular de banca social basada en la gestión de fondos públicos. En el contexto de la SEDECO, la pirámide de programas de financiamiento ofrecidos por el FONDESO, cruzada con la oferta de servicios no financieros, crea una matriz de acción para el combate contra la pobreza y la promoción de la mipyme que encierra un alto potencial, aunque bajo la actual configuración sus alcances son limitados por la magnitud de las demandas, las pobres condiciones de los mercados y los restringidos recursos financieros y organizativos de que dispone el Fondo. El futuro y las perspectivas del FONDESO dependen de factores políticos, pero también de la capacidad que tengan sus gestores para definir prioridades dentro de sus poblaciones objetivo, optimizar su estructura de gestión, reforzar las estrategias orientadas a la mype vía el fortalecimiento de los servicios no financieros y encontrar fuentes alternativas que permitan mantener la dinámica de financiamiento con independencia del aporte presupuestario. Todo ello, por supuesto, en relación con un entorno económico nacional expansivo, que favorezca el crecimiento de las empresas.

Para exponer este argumento se considerarán primero las condiciones del contexto que ofrece tanto México, D.F., como el conjunto

de políticas nacionales pertinentes, para el desarrollo de un programa público como el FONDESO. A continuación se describe la ubicación institucional del Fondo en el marco de la SEDECO. En tercer lugar se analizan el concepto de base y las estrategias del FONDESO. En la sección siguiente se pasa revista a los programas de financiamiento y los servicios no financieros, con énfasis en los dirigidos a la mype, para luego presentar las percepciones de un grupo de usuarios de créditos para la mype y ciertas consideraciones sobre casos exitosos. El informe finaliza con algunas reflexiones y sugerencias de política que permitirían potenciar el desarrollo del Fondo.

B. Elementos de contexto

La propuesta para la creación del FONDESO surge en un escenario complejo y cambiante, producto de las particulares circunstancias derivadas del nuevo orden económico y financiero que se estableció en el país a comienzos de los años noventa a raíz de las reformas macroeconómicas nacionales orientadas al mercado y, particularmente, de los efectos de la crisis económica y financiera desatada en 1995.

Dentro de este cuadro multiforme cabe destacar dos aspectos contextuales que son relevantes para este estudio: primero, las condiciones socioeconómicas imperantes en México, D.F. y, segundo, las políticas nacionales dirigidas al microcrédito y la promoción de la mipyme.

1. El contexto socioeconómico de México, D.F.

Como parte del gobierno del Distrito Federal, el FONDESO debe llevar a cabo sus actividades bajo las complejas y contradictorias condiciones socioeconómicas, geográficas y demográficas propias de México, D.F. dentro del cuadro nacional.

Para caracterizar brevemente algunos de los principales factores determinantes de su operación asociados a dichas condiciones, se comenzará por considerar esquemáticamente a la Ciudad de México, D.F. mediante la comparación de algunos de sus indicadores con los de un conjunto de países de América Latina.

Cuadro IV.1
COMPARACIÓN ENTRE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA
LATINA Y EL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO

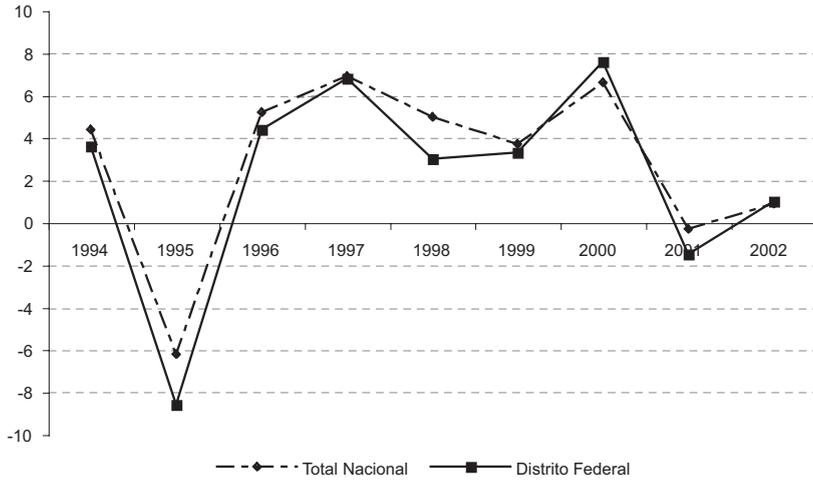
País	Población (millones)	PIB total (millones de dólares)	PIB per cápita (dólares)
México	98	498 000	5 080
Argentina	37	275 500	7 440
Brasil	170	606 800	3 570
Chile	15	69 900	4 600
Colombia	42	88 000	2 080
Venezuela	24	104 100	4 310
Total seis países	386	1 642 300	4 255
México, D.F.	8,5	113 050	13 300
España	39	590 100	14 960

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOC), mayo del 2004.

Según se muestra en el cuadro IV.1, el Distrito Federal de México tiene una población de más de 8 millones de habitantes, aunque hay que complementar esto con el dato de que es el centro de un área metropolitana con más de 19 millones de habitantes, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) (CONAPO, 2004). El producto interno bruto de la ciudad equivale a algo más de una quinta parte del PIB nacional y es mayor que el de muchos países de América Latina. Por su parte, el PIB per cápita en dólares equivale al de algunos países desarrollados de nivel medio, como Portugal, por ejemplo; además, el PIB del D.F. evoluciona en forma correlativa con el PIB nacional, como puede verse en el gráfico IV.1.

Asimismo, el D.F. concentra regularmente la inversión extranjera directa en magnitudes que bordean el 50% del total nacional (véase el cuadro IV.2).

Gráfico IV.1
 VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL Y
 DEL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO, 1994-2002
 (En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

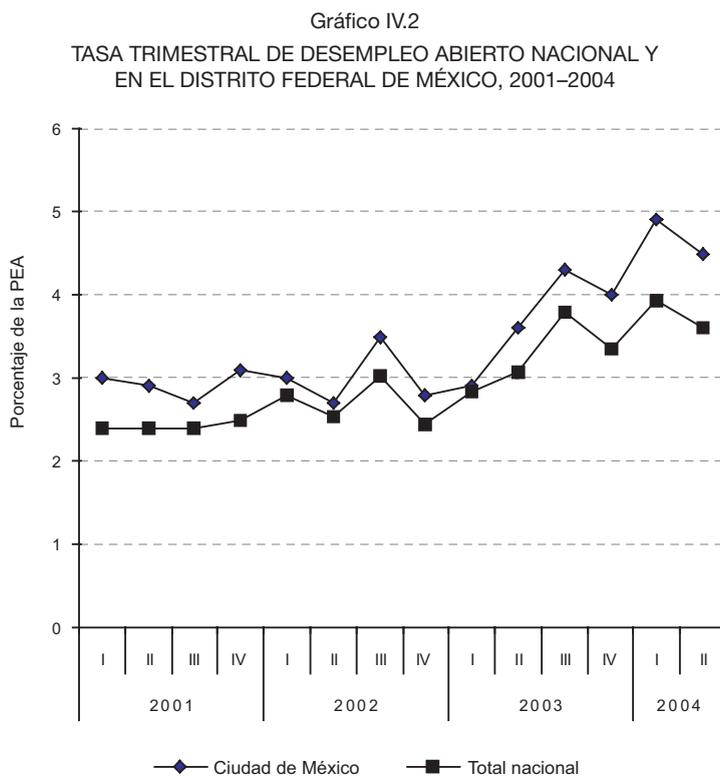
Cuadro IV.2
 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA A ESCALA NACIONAL Y EN EL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO
 (En millones de dólares)

	2000		2001 ^a		2002		2003 enero-junio		Enero 2001-junio 2003	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Nacional	16 075	100	26 204	100	11 401	100	4 156,8	100	41 761	100
Distrito Federal ^a	7 732	48	19 591	75	6 511	57	2 249,2	54	28 351	68

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), sobre la base de información de la Secretaría de Economía.

^a Incluye la operación de venta del Grupo Financiero Banamex al Grupo Citicorp en aproximadamente 12.500 millones de dólares, realizada en el 2001 y domiciliada en el D.F.

En contraste con esos indicadores positivos, el D.F. presenta regularmente tasas de desempleo abierto superiores al promedio nacional, como se observa en el gráfico IV.2. Esta brecha se ha ido incrementando, en particular a partir del 2003, hasta llegar a una diferencia del orden de un punto porcentual.



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano e Indicadores de Empleo y Desempleo, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Estos niveles de desocupación son aún más problemáticos si se consideran otros indicadores proporcionados por la Secretaría del Trabajo, que pueden verse en el cuadro IV.3.

Cuadro IV.3
INDICADORES DE OCUPACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO

INDICADOR	1998	2000	2001	2002	2003
Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD1) ^a	7,9	6,2	6,8	5,6	6
Tasa de Ocupación Parcial Menos de 35 Horas Semanales y Desocupación (TOPD2) ^b	25,8	23,9	22,6	17,3	21,6
Tasa de Ingresos Inferiores al Mínimo y Desocupación (TIID) ^c	15,4	10,6	9,6	7,6	9,4
Tasa de Ocupación en el Sector no Estructurado (TOSNE) ^d	25,2	20,6	21,9	23,7	22

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Distrito Federal, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

^a Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD1): Es la proporción de la población económicamente activa que se encuentra desocupada o que esta ocupada, pero trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia.

^b Tasa de Ocupación Parcial menos de 35 horas semanales y Desocupación (TOPD2): Muestra la proporción de personas desocupadas y de ocupados que laboran menos de 35 horas a la semana, con respecto a la población económicamente activa.

^c Tasa de Ingresos Inferiores al Mínimo y Desocupación (TIID): Mide el porcentaje que representa la población desocupada y la ocupada que tiene ingresos inferiores al salario mínimo, con respecto a la población económicamente activa.

^d Tasa de Ocupación en el Sector no Estructurado (TOSNE): Se define como el porcentaje de la población ocupada que labora en micronegocios no agropecuarios, sin nombre o registro, más los ocupados que aunque laboran en micronegocios registrados, carecen de contrato de trabajo y de cobertura de seguridad social.

Conforme a lo reportado, las tasas de ocupación parcial bordean el 21% de la población económicamente activa (PEA), mientras que los trabajos informales alcanzan proporciones del orden del 22% del mismo indicador.

En forma paralela, existe un segmento de población muy numeroso que se encuentra entre los niveles medio y muy alto de marginación.

Cuadro IV.4
POBLACIÓN SEGÚN GRADOS DE MARGINACIÓN ^a
(En porcentajes)

MUY ALTO		ALTO		MEDIO		BAJO		MUY BAJO		TOTAL	
Población											
Número	Porcentaje										
1 237 157	14,6	1 921 995	22,5	2 632 039	31	1 110 697	13	1 611 059	18,9	8 512 948	100

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), mayo del 2004.

^a Medido por el número de salarios mínimos que constituyen el ingreso.

Los rangos de marginación de muy alto a medio comprenden a la población que percibe ingresos inferiores a tres salarios mínimos mensuales (el equivalente de menos de 357 dólares por mes). Esta población representa el 67% del total, lo que muestra que existe un muy amplio número de personas con carencias significativas, lo que crea para las autoridades de la ciudad una gran demanda potencial de servicios de todo tipo.

Para complementar la caracterización de las complejas condiciones socioeconómicas que presenta el Distrito Federal hay que señalar que la posibilidad de implementar acciones correctivas para resolver algunos de los problemas mencionados está condicionada por el tamaño relativo de la ciudad y la distribución de su población en el territorio. La Ciudad de México, D.F. ocupa un espacio del orden de los 1.500 km², lo que representa, por ejemplo, una superficie siete veces mayor que la ciudad de Buenos Aires y, como se indicó más arriba, su población es de más de 8 millones de habitantes.²

El cuadro sociodemográfico de esta población tiene rasgos definitorios para la tarea del FONDESO.³

En el 2000, el 45,1% de la población mayor de 12 años se encontraba inactiva y el 54,6% correspondía a PEA. Dentro de este cuadro, la situación según género es marcadamente asimétrica, ya que el 84,4% de la población masculina entre 25 y 65 años de edad y más figura como ocupada, en tanto que solo un 44,6% de la población femenina en el mismo grupo de edad se encuentra activa. Los estratos de población más afectados por la falta de oportunidades de empleo estable y bien remunerado son los jóvenes y los adultos mayores. En los grupos de edad de 12 a 19 años y de más de 60 años la proporción de población ocupada en actividades informales es muy superior a la que se desempeña en el sector formal.

En el territorio de la ciudad, que está dividido en 16 delegaciones políticas, la PEA está desigualmente distribuida; la correspondiente a las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa representa el 34,5% del total en el D.F., mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos aportan solo el 2,7%. En cuanto a la relación entre población que desempeña una actividad y la que está en edad de trabajar, las delegaciones con porcentajes más altos son Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, con valores de 55%, mientras que los registrados en Milpa Alta y Tláhuac son inferiores al 52%.

² Para una explicación más detallada acerca de la situación socioeconómica en el Distrito Federal de México, véase SEDESOL (2001).

³ El texto que sigue está basado en el análisis del Programa de Población del Distrito Federal 2001–2006 (SEDESOL, 2001).

La problemática del empleo en la ciudad está marcada por la inestabilidad laboral, la escasa seguridad social, los bajos niveles de remuneración y las jornadas de trabajo excesivas. Dada la falta de seguros de desempleo y de redes de protección social, el subempleo es el mecanismo que sirve para contener la presión de la demanda de empleo, por lo que la insuficiente generación de puestos de trabajo estables no se refleja en la tasa de desempleo abierto, sino en la calidad y tipo de la ocupación.

En cuanto al ingreso, desde hace casi 20 años el salario mínimo real en el D.F. ha venido experimentando una caída muy notoria, hasta llegar a una pérdida acumulada del 56,1%. Esto se refleja en el nivel de pauperización de las remuneraciones en el resto de la economía, porque el 19% de los trabajadores en el D.F. percibe un salario mínimo y la evolución de este sirve de referencia para los incrementos salariales en todos los niveles. En 1999, el 46,8% de la PEA ocupada en el D.F. percibía menos de dos salarios mínimos; esta proporción era mayor en Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco y Cuajimalpa de Morelos. En términos absolutos, la mayor parte de la población ocupada cuyos ingresos van de cero a dos salarios mínimos se ubica en Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Finalmente, si se considera a la población según sectores económicos, en 1990 el 68,4% del total laboraba en el sector terciario, mientras que en el 2000 esa proporción había ascendido a un 75%. Por su parte, en el mismo período la participación de la población en el sector secundario disminuyó de 27% a 21,2%, y de 0,7% a 0,6% en el sector primario.

Para concluir esta caracterización se considerarán los rasgos generales que presenta la estructura de empresas de acuerdo con tamaños, sectores de actividad económica y participación relativa en estos de los establecimientos de distintas dimensiones, ya que todo ello contribuye a facilitar la identificación de la población objetivo de la acción del FONDES. En términos generales, puede señalarse que el perfil de los establecimientos y la ocupación que generan en los distintos sectores de actividad económica son congruentes con este contrastado panorama.

De acuerdo con lo que se muestra en el cuadro IV.5, en un universo de más de 344.000 establecimientos registrados en la ciudad, el 93% corresponde a microempresas, que emplean al 32% de los trabajadores; las pequeñas empresas representan el 4,7% del total y emplean a más del 12% de los ocupados, en tanto que los establecimientos medianos, que solo representan un 1,5% de ese universo, generan trabajo para el 15% de los asalariados. Finalmente, conforme a los censos económicos, las grandes empresas, si bien constituyen únicamente algo más del 0,6% del total, ocupan a un 40% de los trabajadores. De modo que, en conjunto, las mipymes representan un 99% de los establecimientos y emplean al 60% de los trabajadores. Dentro de este gran universo se ubica la población objetivo del FONDES, particularmente las microempresas, en tanto fuentes de autoempleo, y las mipymes sin acceso al crédito.

Cuadro IV.5
ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL
DE MÉXICO, TOTAL Y POR TAMAÑOS

		Micros	Pequeños	Medianos	Grandes	Total
Establecimientos	Número	320 337	16 183	5 293	2 237	344 050
	Porcentaje	93,11	4,70	1,54	0,65	100,00
Empleos	Número	757 656	300 394	370 742	966 158	2 394 950
	Porcentaje	31,64	12,54	15,48	40,34	100,00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Censos Económicos de 1999.

Estos establecimientos están insertos en una estructura sectorial de actividad económica sobre la que se informa en el cuadro IV.6. Como puede observarse, la actividad de la ciudad se concentra en el comercio y los servicios, sectores a los que corresponde casi el 90% de los establecimientos y ocupan más del 61% de los trabajadores. En contraste, solo un 9% se dedica a la actividad manufacturera, aunque en ellos labora casi el 21% de los trabajadores.

Cuadro IV.6
ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL
DE MÉXICO POR SECTORES DE ACTIVIDAD

Sector	Establecimientos		Empleo	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Industria manufacturera	31 068	9,03	498 055	20,80
Industria de la construcción	1 584	0,46	152 778	6,38
Comercio	179 999	52,32	589 873	24,63
Transporte y comunicaciones	3 433	1,00	264 742	11,05
Servicios	127 966	37,19	889 502	37,14
Total	344 050	100,00	2 394 950	100,00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Censos Económicos de 1999.

Para los fines de este estudio es relevante considerar la forma en que se configura esa actividad sectorial según tamaño de los establecimientos, lo que puede verse en el cuadro IV.7.

Cuadro IV.7
ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO, POR TAMAÑOS Y SECTORES DE ACTIVIDAD

Sector	Micros			Pequeños			Medianos			Grandes					
	Establecimientos		Empleo	Establecimientos		Empleo	Establecimientos		Empleo	Establecimientos		Empleo			
	Número	%	Número	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%		
Industria manufacturera	28 289	8,8	133 369	1 838	11,4	92 430	30,8	808	15,3	151 158	40,8	133	5,9	121 098	12,5
Industria de la construcción	968	0,3	9 509	356	2,2	16 810	5,6	196	3,7	36 545	9,9	64	2,9	89 914	9,3
Comercio,	166 462	52	264 352	9 974	61,6	86 383	28,8	2 871	542	98 012	26,4	692	30,9	141 126	14,6
transporte y comunicaciones	2 790	0,9	10 519	278	1,7	8 409	2,8	136	26	9 392	2,5	229	10,2	236 422	24,5
Servicios	121 828	38	339 907	3 737	23,1	96 362	32,1	1 282	242	75 635	20,4	1 119	50,0	377 598	39,1
Total	320 337	100	757 656	16 183	100	300 394	100	5 293	100	370 742	100	2 237	100	966 158	100

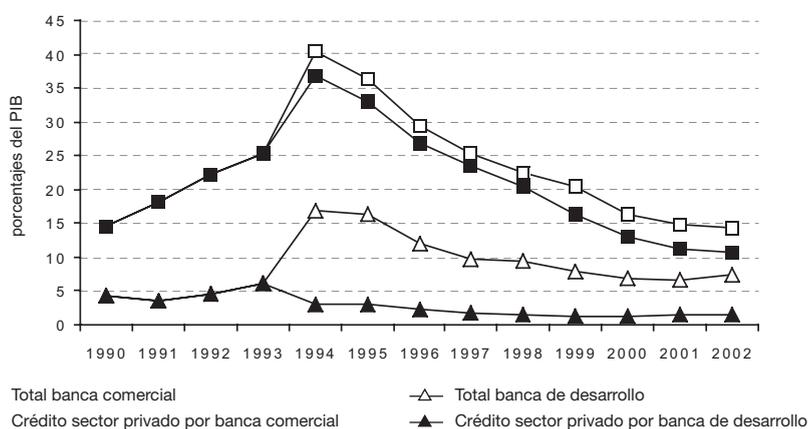
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Censos Económicos de 1999.

De acuerdo con los datos del cuadro IV.7, los microestablecimientos acompañan la distribución sectorial mencionada anteriormente, ya que el 90% de ellos se ubica en los sectores del comercio y los servicios, dando ocupación al 84% de los trabajadores registrados en la microempresa. En cambio, solo el 9% de los establecimientos de esta categoría se dedica a la manufactura, aunque emplean a más del 17% del total de dichos trabajadores.

Todo lo señalado anteriormente indica que la estructura de establecimientos y su localización por sectores es muy piramidal, lo que muestra el enorme peso de los microestablecimientos en el comercio y los servicios y explica las prioridades que se les otorgan en los planes del FONDESO. Por su parte, las mypes manufactureras constituyen un segmento pequeño, pero significativo tanto en número como por su potencial en términos de contribución productiva. Más de 30.000 establecimientos y 200.000 trabajadores ocupados en este tipo de actividad dan una idea de su importancia relativa.

Sin embargo, para completar la caracterización de la población objetivo en la que se concentra el FONDESO hay que referirse a los problemas de acceso al financiamiento bancario que enfrentan desde 1994 el sector privado, en general, y las mipymes, en particular, ya que es esta situación la que abre camino a las ofertas de financiamiento como las del FONDESO. En el gráfico IV.3 se informa sobre el financiamiento al sector privado.

Gráfico IV.3
FINANCIAMIENTO DE LA BANCA COMERCIAL Y DE
DESARROLLO AL SECTOR PRIVADO, 1990-2002^a
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de México (Banxico).

^a Por limitaciones de las fuentes, para el período 1990-1994 solo registra el financiamiento al sector privado. La diferencia entre el crédito al sector privado y el total representa el monto del crédito al sector público y al sector financiero.

Como se desprende de esta información, a partir de 1995 el financiamiento de la banca comercial al sector privado cayó sistemáticamente hasta alcanzar niveles del orden del 10% del PIB, en tanto que el de la banca de desarrollo al mismo sector prácticamente ha desaparecido. Aunque la información corresponde al conjunto del país, la situación es similar en el Distrito Federal, lo que explica, además de lo ya señalado, que existan presiones específicas para que, desde el gobierno de la ciudad, se busquen soluciones a la astringencia de crédito para los sectores más débiles.

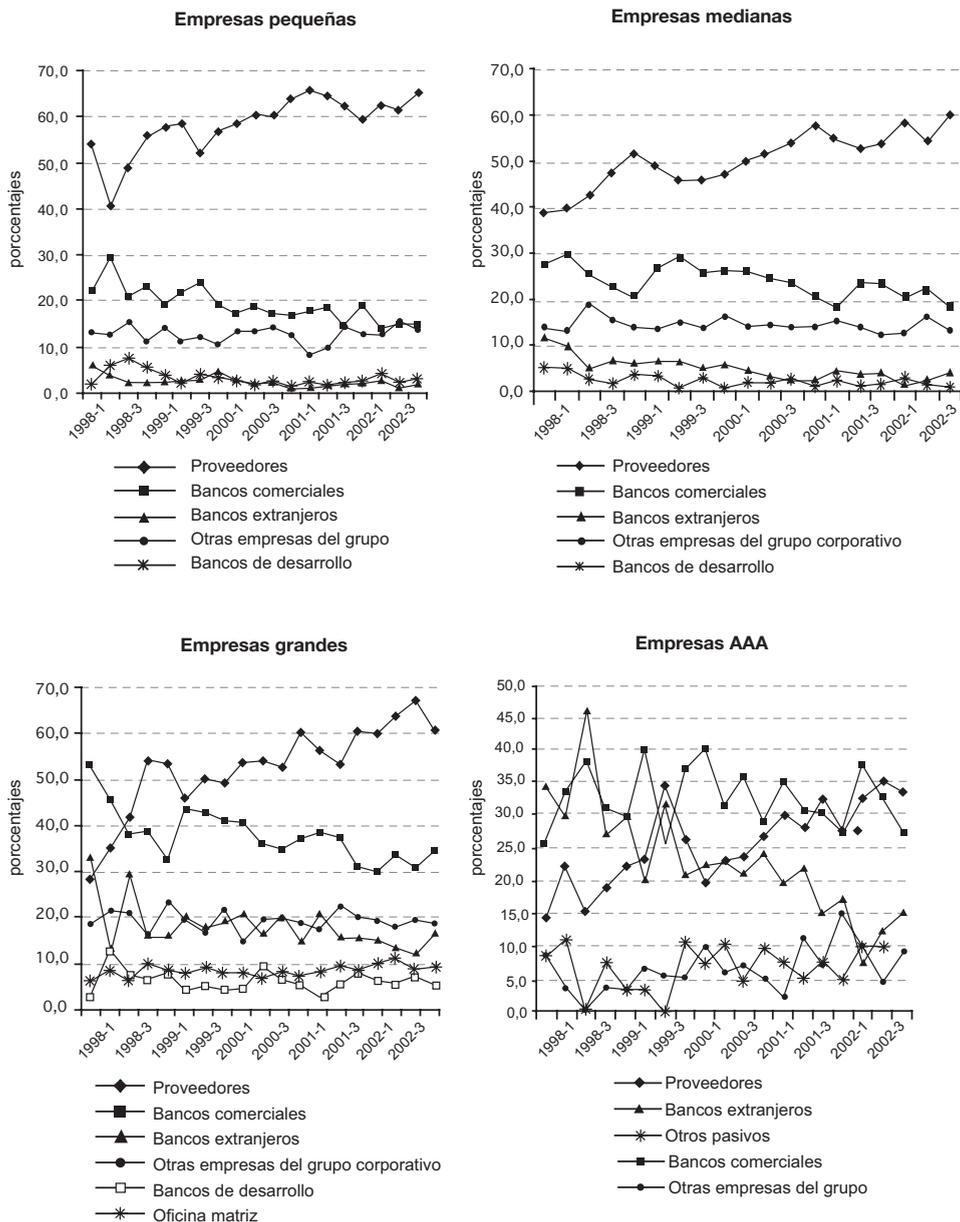
Esta restricción en el acceso al financiamiento tiene impactos diferenciados según el tamaño de las empresas, como lo muestran los resultados de una encuesta nacional realizada por el Banco de México para el período 1998-2002 (véase el gráfico IV.4).

Como puede observarse, las pequeñas y medianas empresas, e incluso las grandes, han suplido sus necesidades de financiamiento a través de créditos de proveedores, y solo las identificadas como AAA⁴ han tenido acceso a créditos bancarios y financiamiento del exterior. Aunque esta muestra no incluye microempresas, es evidente que la posibilidad de estas últimas de obtener crédito bancario debe ser aún menor que en el caso de las pequeñas.

En su conjunto, la información precedente muestra que México, D.F. presenta un cuadro problemático y contrastado de desequilibrios y demandas insatisfechas que afectan a amplios sectores de la población, situación que genera presiones para que el gobierno de la ciudad solucione los múltiples problemas identificados. Los factores son, por una parte, la existencia de desocupación y marginalidad; por la otra, la presencia de un vasto conjunto de mipymes que enfrenta graves dificultades provocadas por la falta de acceso al crédito bancario, lo que constituye un tema central en las preocupaciones del FONDESOS.

⁴ En la clasificación que se utilizó en la encuesta realizada por el Banco de México se identifica como AAA al conjunto de empresas de muy grandes dimensiones, integrado por aquellas pertenecientes a los principales grupos económicos nacionales y por las mayores empresas extranjeras.

Gráfico IV.4
OPCIONES DE FINANCIAMIENTO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS, 1998–2002
(Como porcentaje del total de la muestra)



Fuente: Celso Garrido, *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 2004.

2. Las políticas nacionales dirigidas a la mipyme y su financiamiento

El segundo elemento que resulta relevante para encuadrar el análisis del FONDESO son las políticas nacionales dirigidas a la mipyme y su financiamiento, aplicadas en México después de la crisis de 1995. Este referente es importante para contrastarlo con el concepto y las estrategias implementadas por el FONDESO, y así demostrar la particularidad de este Fondo en el cuadro institucional nacional.

Hay que recordar como antecedente que el nuevo orden económico surgido tras las reformas realizadas en México a comienzos de los años noventa generó condiciones estructurales desfavorables para el desarrollo de la mipyme debido, entre otras cosas, al debilitamiento del papel del mercado interno y de las cadenas productivas locales en comparación con el avance de la actividad exportadora, que pasó a ser la más dinámica de la economía. En el primer quinquenio de los noventa el impacto de este cambio no fue tan evidente, porque se produjo un cierto auge del mercado interno, que es el ámbito en el que operan principalmente las mipymes (Garrido, 2002). Sin embargo, al estallar la crisis de 1995 esos efectos se hicieron muy evidentes, en tanto que, al mismo tiempo, se aceleraba la expansión de los micronegocios y la economía informal como intentos populares en procura de enfrentar la crisis. Desde 1995 en adelante, la progresiva ruptura de las cadenas productivas a raíz de la apertura comercial, la virtual desaparición del crédito y el estancamiento del mercado interno han creado un panorama cada vez más adverso para este tipo de empresas.

A partir de entonces, los distintos gobiernos federales han procurado ocuparse de este problema mediante políticas nacionales en las que se introducen elementos novedosos con respecto a la retórica del mercado con que se impulsó la reforma.

Bajo el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) intentó poner en práctica algunos programas con esa nueva perspectiva. El objetivo era impulsar la configuración de articulaciones empresariales en el ámbito de redes y regiones, asumiendo que la competitividad de las pymes necesitaba este tipo de desarrollo institucional que el mercado no proporcionaba.

En el 2000, con la asunción del nuevo gobierno del Presidente Vicente Fox, cuyo enfoque político estaba más orientado al sector privado, en general, y a las empresas, en particular, se empezó a impulsar un conjunto de programas y reformas para promover el desarrollo empresarial y, sobre todo, el de las pymes.

De este modo, en el contexto del plan nacional de desarrollo se formula, por primera vez en el país, un Programa Nacional de Desarrollo

Empresarial 2001-2006, en el que se proponen lineamientos generales en distintos campos para fomentar una evolución favorable de las empresas de distintos tamaños, incluido el tema del financiamiento de sus actividades. Junto con ello, se reforma el organigrama de las Secretarías de Estado del Gobierno Federal; la antigua Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se convierte así en la actual Secretaría de Economía y, dentro de esta, se crea una Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa encargada de ejecutar las políticas económicas dirigidas a este segmento.

Para el actual gobierno, un nuevo sistema financiero que atendiera las necesidades de los pobres y los micronegocios en México tenía que constituirse como una pirámide de instituciones: en la base están las instituciones de microcrédito que proporcionan pequeños préstamos y financiamiento a las familias más pobres de las comunidades y del país. En el segundo nivel se ubican los sistemas de cooperativas de ahorro y cooperativas agrícolas en las áreas rurales. El tercer nivel corresponde a fideicomisos de entidades públicas que apoyan a las empresas micro, pequeñas y medianas. Y en la parte superior, accesible solo a un 30% de la población, está el sistema financiero. Desde la perspectiva gubernamental "esta formula ha funcionado y ha tenido mucho éxito en México", aunque no se aportan evidencias que confirmen una afirmación de tal peso, lo que contradice toda la historia financiera nacional contemporánea.⁵

Para el primer nivel, en la Secretaría de Economía se ha establecido el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), cuyo objetivo es impulsar las iniciativas productivas de individuos y grupos sociales en condiciones de pobreza, mediante el fomento y promoción de un sistema de microfinanzas, con la participación de instituciones de microfinanciamiento como canales para la distribución y ejecución del crédito en todas las regiones del país, con especial énfasis en aquellas que registran mayores índices de pobreza. El sistema opera a partir del Gobierno que, a través del PRONAFIM, otorga líneas de crédito a las microfinancieras que ya funcionan, las que a su vez dan crédito a la población más pobre. La microfinancieras deben pagar estos préstamos para poder solicitar periódicamente al PRONAFIM líneas de crédito mayores y de este modo extender su apoyo a un número más amplio de clientes. Esto significa que el gobierno no otorga directamente a los ciudadanos los microcréditos, sino que asigna fondos a las microfinancieras que son sujetos de crédito para que, por su intermedio, lleguen los recursos a los más pobres.

⁵ El documento en el que se expone el argumento presidencial puede verse en el sitio en Internet http://www.siem.gob.mx/portalsiem/plansector/menupreguntas.asp?Lenguaje=0&Cve_B=4. Véase también *Microcredit Summit E-news* (2003). Para una visión crítica de esa interpretación de la historia financiera nacional pueden verse Garrido y otros (1991) y Garrido (2003).

Esta propuesta está basada en el principio general de la subsidiaridad del Estado, conforme al cual actividades del tipo del microcrédito debe quedar fuera de las manos de los gobiernos, porque estos “normalmente se prostituyen y acaban fracasando”. De acuerdo con esta visión se asume que el gobierno debe proporcionar fondos públicos como subsidios a entidades privadas de la sociedad civil y dejar que estas los instrumenten y gestionen.⁶

Para implementar el segundo nivel de aquella pirámide financiera, en el 2001 se promulgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que norma el funcionamiento de las instituciones dedicadas a estas actividades.

En lo que respecta al tercer nivel se ha puesto en marcha un conjunto de cuatro programas coordinados por la Secretaría de Economía, cuyo objetivo es fortalecer la operación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), con un enfoque que apunta a articular los esfuerzos de los gobiernos nacionales, estatales y municipales, en conjunto con la banca de desarrollo y la privada, las instituciones financieras no bancarias y las empresas.

Por una parte se creó el Fondo de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FAMPYME), que tiene por finalidad distribuir subsidios para capacitación, consultoría, formación de especialistas y desarrollo de metodologías que promuevan la evolución de las mipymes. Por la otra, se constituyó el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), destinado a proporcionar subsidios para actividades que impulsen la integración de las mipymes en las cadenas productivas, para lo cual se asignó un fondo de 56 millones de dólares en el año 2002.

Con el fin de inducir el desarrollo del financiamiento en el cuarto nivel, que corresponde a las instituciones tradicionales del sistema financiero, se formuló el Sistema Nacional de Garantías, mediante el cual se pretende modificar el actual sistema de garantías, que estaría operando en perjuicio de las mipymes urbanas y rurales. Este nuevo sistema nacional de garantías tiene por objetivos facilitar el acceso de las mipymes al financiamiento institucional, ayudar a reconstruir el sistema financiero nacional, incorporar las mipymes a la banca y promover el desarrollo regional. Este sistema es concebido en combinación con el cuarto de los programas mencionados más arriba, que corresponde al Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI). La finalidad de este fondo es fomentar y constituir esquemas e instrumentos que apoyen el acceso de las mipymes

⁶ Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la presentación de los Programas de Apoyo a la Microempresa, Auditorio Angelópolis del Centro de Convenciones, Puebla, 10 de enero del 2001.

al financiamiento del sistema financiero nacional, lo que incluye la creación de fondos de garantía para proyectos viables, la elaboración de planes de negocios y el fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios. Para las actividades del año 2002 este fondo contaba con un presupuesto del orden de los 10 millones de dólares. El FOAFI ha sido concebido como la cabeza de una red nacional de financiamiento de la pyme que configura lo que el gobierno denomina Modelo Híbrido Nacional, en el que se articulan los niveles estatal y municipal, los organismos tradicionales de fomento y el estamento empresarial.

A la par con lo anterior, el actual gobierno busca profundizar el esfuerzo iniciado a mediados de los años noventa con vistas a coordinar los más de 240 programas públicos orientados a la pyme que se fueron formulando a lo largo del tiempo en apoyo a las empresas y la actividad industrial y que están dispersos en múltiples organismos a escala federal y de los estados. Esta iniciativa de coordinación federal se plasmó en la actividad del Comité Intersecretarial de Política Industrial (CIPI), cuyo propósito es tratar de coordinar esos programas referidos a la actividad productiva y comercial del sector industrial y de las empresas que participan en ella.⁷

En el marco de esta amplia estrategia en apoyo de las pymes figuran los programas de financiamiento de la Nacional Financiera (NAFIN). Este banco de desarrollo sigue siendo el gran operador de ese tipo de fondos, aunque bajo un enfoque considerablemente distinto del aplicado en la experiencia previa de comienzos de los años noventa. Este nuevo enfoque privilegia la gestión de ese financiamiento a través de intermediarios privados bajo condiciones de transparencia y eficiencia, lo cual implica asignar a la banca de desarrollo y a otras instituciones públicas un papel central para ocuparse de los problemas de información y los riesgos específicos de este tipo de empresas, que limitan la posibilidad de que los intermediarios tradicionales financien sus actividades. A continuación se presenta esquemáticamente lo realizado por NAFIN en esta dirección, ya que aunque se trata de una experiencia muy incipiente, resulta ser la más abarcadora hasta el momento en el país.

⁷ El CIPI se constituyó en 1996, pero sus actividades adquirieron mayor relevancia a partir de 1999. En realidad, su nombre no revela su verdadera amplitud, ya que está integrado no solo por nueve Secretarías de Estado (Economía, Hacienda, Contraloría, Trabajo, Medio Ambiente, Turismo, Desarrollo Social, Agricultura y Educación), sino también por los dos grandes bancos de desarrollo (NAFIN y el Banco Nacional de Comercio Exterior), y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que recientemente fue convertido, por ley, en un organismo autónomo con rango equivalente al de una secretaría, aunque sin revestir esta forma. La dirección electrónica del CIPI es <http://www.cipi.gob.mx/html/principal.html>. Conforme a los enfoques ideológicos con que se asume la política económica en este período, la referencia a "política industrial" alude más particularmente a las políticas de promoción empresarial y de competitividad.

En esta etapa, NAFIN parte de la grave situación heredada tras la crisis de 1995, lo que puede ilustrarse, por ejemplo, con el hecho de que en 1994 había cerca de 150.000 empresas atendidas con financiamiento, asistencia técnica y capacitación, mientras que en 1999 ese total estaba por debajo de las 9.000 entidades, lo que significa que se redujo a poco más de un 5%. Para tratar de enfrentar esta crisis, el banco ajustó sus gastos mediante una disminución del 53% de su personal; además, concentró el 90% de este en la red de ventas, dejando solo un 10% en las áreas centrales. Esto creó un nuevo problema, pues con esa reducción se destruyeron sus relaciones con múltiples subsectores económicos y regiones. Finalmente, durante este período el banco dispersó sus esfuerzos en acciones de rescate de empresas y otros cometidos ajenos a sus propios objetivos, todo ello en un contexto de debilidad de los órganos de los gobiernos internos y falta de autonomía de gestión frente a las entidades del gobierno central, del cual NAFIN es agente financiero. Todo esto, en conjunto, mostraba que NAFIN debía ser reorganizado en profundidad para que pudiera retomar su papel en el financiamiento del desarrollo, en general, y de las pymes, en particular.

Integralmente, NAFIN ofrece servicios tanto de financiamiento como de garantía y aportación a capital de riesgo. Uno de sus programas más destacados es el de Cadenas Productivas. Se trata de un mecanismo de factoraje y préstamos para atender pedidos de proveedores y está orientado a la pyme. Se llama cadena productiva a la organización de una gran empresa y su red de proveedores en un proceso de factoraje articulado por uno o varios bancos; el factoraje opera a partir de un acuerdo entre NAFIN, grandes empresas u organismos públicos que tienen pymes proveedoras, bancos que realizan factoraje, y pymes que tienen facturas para cobrar a esas grandes empresas. La novedad del esquema radica en dos características: primero, que las garantías se desplazan desde las pymes hacia las grandes empresas u organismos públicos que estructuran las cadenas, y segundo, que este procedimiento se realiza en un portal en Internet.⁸

⁸ Operativamente, esto significa que la gran empresa que estructura la cadena pone en Internet la lista de las facturas que debe a sus proveedores. Por su parte, las pymes proveedoras se registran con NAFIN para poder integrarse en la cadena. Finalmente, en el portal en Internet los bancos participantes informan sobre las tasas de interés a las que están dispuestos a realizar el factoraje. Dadas todas estas condiciones, la pyme que tiene interés en descontar una factura puede ubicarla en la lista de facturas de la gran empresa a la que provee, y luego elegir entre los distintos bancos cual le conviene más por tasa de interés u otros factores. Una vez que selecciona el banco, le solicita el descuento de la factura. El banco carga inmediatamente en la cuenta de la pyme el valor de la factura descontada, ya que el garante del pago es la gran empresa que la emitió, y no la pyme que la debe cobrar, como ocurría habitualmente. Este mecanismo ha tenido mucho éxito, ya que no solo reduce el problema del crédito a corto plazo derivado de la necesidad de financiar las cuentas por cobrar, sino que también inicia para la pyme un historial crediticio con los bancos, lo que le permite luego acceder a otros productos financieros.

Además del factoraje, NAFIN ofrece dos tipos de créditos: los primeros están dirigidos a las empresas de todos los tamaños, son a largo plazo, llevan distintas modalidades de tasas y pueden ser en moneda nacional o extranjera, dependiendo del caso. Los segundos son los créditos pyme, destinados específicamente a este tipo de empresas, que se gestionan en función de acuerdos específicos entre NAFIN, la Secretaría de Economía y el banco de que se trate. Sus plazos son menores que los antes mencionados —18 o 36 meses—, y pueden solicitarlos pymes nuevas o en operación, tanto para capital de trabajo como para activos fijos. Se ofrecen a tasas fijas que son las más bajas del mercado y tienen, como atractivo adicional, la garantía de NAFIN y de la Secretaría de Economía, por lo que el solicitante solo debe presentar un obligado solidario cuyos avales no se hipotecan.

En un tercer orden de servicios está el programa de contratos de garantía. Esta era una línea de negocios que NAFIN ya operaba, pero que se reactivó con el lanzamiento del Sistema Nacional de Garantías por parte del Gobierno Federal en el año 2002, al que ya se hizo referencia. Este programa se implementa mediante la firma de acuerdos bilaterales entre NAFIN-Secretaría de Economía y un banco específico. Hasta el momento se han suscrito acuerdos con BBVA Bancomer, Banco Santander Mexicano y Banco Bital. El funcionamiento del programa se ha visto limitado por el temor de la banca a que no se cumplan las garantías, lo que sugiere que se necesita un ordenamiento legal que haga creíble la ejecución expedita de las garantías públicas, lo que aún parece faltar en México.

Por último, NAFIN también ofrece tradicionalmente a las empresas una línea de financiamiento vía capital de riesgo, lo que se realiza en la mayoría de los casos de una manera indirecta, a través de fondos de inversión denominados Sociedades de Inversión de Capitales (SINCAS). Actualmente NAFIN participa de este modo en 33 SINCAS, prestando por su intermedio apoyo a 95 empresas.

Visto en conjunto, el cuadro de las políticas nacionales dirigidas a las mipymes y su financiamiento que impulsa el actual gobierno parece basarse en una perspectiva fuertemente ideológica, que no puede ser confirmada por la experiencia nacional o internacional. De acuerdo con dicha perspectiva se privilegia la movilización de fondos públicos a través de microfinancieras privadas, que surgen inducidas desde el gobierno, bajo la hipótesis de que estas no enfrentarán los problemas de ineficiencia y las tentaciones de corrupción que se perciben como inherentes al sector público. En realidad, este modelo de banca social plantea un desafío analítico a la literatura sobre el tema, ya que su configuración no corresponde a los perfiles institucionales con los que esa banca se ha configurado con gran éxito a nivel internacional. En los casos clásicos, como el Banco Grameen u otros, las microfinancieras surgieron como

soluciones generadas por sectores de la comunidad que se organizaron para crear grupos de ahorro y crédito rotativo (*Rotatory Saving and Credit Associations, ROSCAS*). Por consiguiente, estas experiencias no se basan en la transferencia de fondos públicos. En contraste, el enfoque del Gobierno de México y de otros en América Latina se ciñe a las concepciones del Banco Mundial, que trata de implantar el modelo de la microfinanciera privada como un medio para canalizar fondos públicos hacia el combate contra la pobreza, tras los resonantes fracasos de los programas de entrega de financiamiento a los pobres del tipo de los aplicados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y otros, que habrían dispersado fondos por más de 200.000 millones de dólares, sin obtener resultados positivos.⁹ Sin embargo, la experiencia reciente de México aporta ejemplos contrarios a este enfoque, como lo ocurrido durante el gobierno del presidente Salinas, cuando se decidió canalizar fondos públicos para el financiamiento de la pyme a través de las Uniones de Crédito, iniciativa que terminó en el colapso de estas entidades y una quiebra con grandes fraudes por más de 4 millones de dólares. Además de que esto cuestiona la hipótesis de que las empresas privadas tengan una superioridad moral y económica inherente para operar negocios —en comparación con el sector público—, el actual gobierno no ha explicado todavía como asegurará que no se vuelvan a repetir esos fenómenos de corrupción en la asignación de subsidios, ahora a las microfinancieras.

En lo que respecta a la concepción de la pirámide de instituciones constitutivas de un hipotético sistema financiero que atendiera las necesidades de los segmentos más pobres, nada se informa sobre los factores que llevan a una dinámica ascendente desde las microfinancieras hasta los bancos. El supuesto implícito es que esto ocurrirá gracias a la dinámica de los mercados, que conduciría a un encadenamiento de los agentes exitosos entre esos distintos niveles de instituciones de financiamiento, para culminar con ello en la salida de la pobreza, en un proceso evolutivo hacia condiciones de formalización empresarial. Sin embargo, reiteradas experiencias internacionales muestran que aun en los casos más exitosos, las diversas versiones de las microfinancieras en el segmento de la llamada “banca de los pobres” permiten llevar a cabo acciones muy efectivas en cuanto a autoempleo y contención de la pobreza, pero por sí solas no conducen a aquella evolución que aquí se espera. Por el contrario, en toda la literatura contemporánea sobre mercados financieros se muestra que estos no operan con la lógica que se asume en las concepciones tradicionales y que, por el contrario, esos mercados tienden a asignar recursos a niveles que están por debajo

⁹ Véase, por ejemplo, Von Pishke (1991).

de los de equilibrio, debido a problemas de asimetría de información y selección adversa al riesgo.¹⁰ El corolario de esta literatura es que, por lo menos en los mercados financieros, es necesaria la acción del Estado para “completarlos”, ya que por su simple acción espontánea esto no ocurrirá y quedarán demandas de financiamiento insatisfechas.¹¹

Por otra parte, la visión de la pirámide de instituciones propuesta por el gobierno adolece de un serio error conceptual al ubicar las instituciones de ahorro y préstamo en un estadio inferior con respecto al desarrollo de las instituciones financieras, cuya forma superior serían los bancos y los mercados de valores. En realidad, bancos y sociedades de ahorro y préstamo conviven en el mismo rango conceptual en cuanto a la naturaleza de sus actividades como intermediarios financieros. Además, la experiencia internacional muestra múltiples casos en los que la acción cooperativa en el campo financiero ha resultado exitosa y eficiente, con ejemplos como Desjardin en Canadá o la Fundación Cassamarca en el Veneto, Italia. En consecuencia, la tendencia evolutiva de esta pirámide no debería desembocar necesariamente en la “bancarización” del financiamiento. Por el contrario, sería posible y deseable promover un potente movimiento cooperativo basado en una verdadera dinámica de la sociedad civil que organizara sus asociaciones de ahorro y crédito rotativo o ROSCAS para generar instituciones de financiamiento sustentadas en sus propios recursos y en los cimientos de la actividad económica de la que estos provienen. Esto se plantea porque en las condiciones de alta oligopolización bajo las que actualmente opera la banca en México, el negocio de financiar la mipyme parece poco atractivo, conforme al desarrollo efectivo que presentan estos mercados.

Asimismo, esta visión de la pirámide financiera por la que aboga el actual gobierno supone una situación en la que hay que inducir el avance hacia el desarrollo de sectores rezagados en una sociedad que, en términos generales, está funcionando bajo una adecuada organización económica y logra un crecimiento sostenido de la economía nacional. Por lo tanto, estas políticas son concebidas como factores correctivos que llevarán a los sectores rezagados a iniciar una trayectoria de crecimiento sostenible sobre la base del propio esfuerzo de los actores sociales. Sin embargo, esta hipótesis es francamente discutible cuando se observa que bajo el nuevo modelo de organización económica nacional surgido de la reforma

¹⁰ Véase Stiglitz y Greenwald (1993), entre otros.

¹¹ Es evidente que, por razones sociales y culturales, las instituciones de la banca popular tienen un mayor potencial que otras instituciones, como los bancos, para procesar información y hacer seguimientos del financiamiento a costos competitivos. Pero esto no asegura el paso de los clientes de este sistema a otros esquemas institucionales más sofisticados y complejos, que son los que se requieren para sostener procesos de inversión.

económica de los años noventa, el país se mantiene en una situación de estancamiento crónico del PIB per capita, y que este nuevo orden es el principal factor generador de los fenómenos de pobreza y exclusión que se trata de combatir. Por ello, lo razonable sería asumir que cualquiera de estas políticas tiene un carácter compensatorio frente a “externalidades” negativas creadas por el nuevo orden económico, que bloquea e impide la posibilidad de una evolución progresiva sostenible por parte de individuos y mipymes. Sin embargo, el problema de fondo radica en la necesidad de volver a analizar el conjunto del orden económico nacional y las condiciones que ofrece para la evolución de esos sectores.¹²

Finalmente, debe señalarse que los aspectos más potentes y progresivos en las estrategias que implementa el actual gobierno se relacionan con los intentos de promover esfuerzos de coordinación intersecretarial, por una parte y, por la otra, con el propósito de recuperar el papel de NAFIN como banco de desarrollo moderno y eficiente.

Sin embargo, es preciso comentar que respecto de lo primero no se ofrecen soluciones coherentes y económicamente eficientes para vincular servicios financieros y no financieros que den una solución integral a las necesidades de desarrollo de las mipymes. Por el contrario, continúa existiendo una enorme dispersión y fragmentación de los programas y en la utilización de los recursos, sin que se haya podido encontrar soluciones operativas a necesidades tan básicas como la asistencia técnica que podrían prestar a esas empresas las instituciones de educación superior, por mencionar solo una.

Por otra parte, los considerables esfuerzos de NAFIN por recuperar el liderazgo como banca de desarrollo parecen estar bloqueados por las restricciones impuestas a las finanzas públicas por la crisis bancaria de 1995. Esto requeriría que se abriera un debate público para brindar mayores recursos a uno de los pocos programas federales que mantiene su vocación de promover el desarrollo económico de manera efectiva y sostenida.

En conclusión, puede señalarse que la mayor evidencia del fracaso de estas estrategias del Gobierno Federal en apoyo de las mipymes es el hecho de que a tres años de haber comenzado a aplicarlas persiste la situación de postración y atraso en que vive una parte importante de la población y de esas empresas en el país, a pesar de las enormes cantidades de fondos que han consumido estos distintos programas del Gobierno Federal.

¹² Para un análisis detallado de este argumento puede verse Garrido (2004).

C. El FONDESO: ubicación institucional, concepto y estrategia

El FONDESO es una respuesta institucional ofrecida por el actual Gobierno de México, D.F. a algunos de los problemas de su población con mayores carencias, en el contexto descrito en la sección precedente.

Esta respuesta se ubica dentro de un cuadro más amplio de instituciones, estrategias y políticas que es necesario conocer para comprender cabalmente la configuración de este Fondo, así como el concepto bajo el cual fue formulado y la estrategia que se adoptó para implementar ese concepto.

1. Ubicación institucional del FONDESO en el contexto de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)

El FONDESO forma parte de la SEDECO del gobierno de la ciudad, cuya misión es promover y regular las actividades productivas en el Distrito Federal y que, mediante sus políticas, busca alentar la inversión productiva e incidir en los niveles de empleo, ingreso y consumo de su población. Con estas herramientas procura también contribuir al incremento de la productividad y competitividad de las empresas, así como a la promoción de sus actividades de comercio exterior.

Para cumplir dichos objetivos, la SEDECO está facultada para establecer políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y fomento económico, así como para formular, conducir, coordinar y evaluar los programas sectoriales correspondientes. Particularmente, cabe destacar sus atribuciones para fomentar la creación de empleos, promover el desarrollo y modernización del sector empresarial de la ciudad y coordinar los mecanismos de apoyo al sector empresarial, que incluyen respaldo financiero, asesoría y asistencia técnica.

La política de desarrollo económico propuesta por la SEDECO se implementa de acuerdo con cinco líneas estratégicas: i) impulso a la capacidad competitiva y la especialización productiva; ii) regulación de los actores económicos y los mercados establecidos, y reactivación de la inversión en corredores industriales de alta tecnología, corredores de servicios y mercados ambientales; iii) fomento del empleo y creación de nuevas capacidades laborales y profesionales; iv) promoción de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el otorgamiento de créditos, asesoría técnica y administrativa, y v) oferta de productos y servicios de abasto, distribución y comercio formalmente establecidos a la población con menores recursos.

Para lograr sus objetivos, la SEDECO se apoya en dos grandes conjuntos de programas clasificados en las siguientes categorías: prioritarios y estratégicos.

Cuadro IV.8
PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Prioritarios	Estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la micro y la pequeña empresa • Descentralización de mercados públicos • Parques industriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Económica, Geográfica y Estadística (SIEGE)

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), gobierno del Distrito Federal, México, D.F.

Para comunicar e implementar sus políticas dirigidas a la mipyme, la SEDECO tiene diversos sitios en Internet en los que se presenta y, en algunos casos se puede utilizar directamente, un conjunto de instrumentos propuestos por la Secretaría, a nivel general, para promover y apoyar la actividad empresarial. Los principales de estos instrumentos se señalan en el cuadro IV.9.

Cuadro IV.9
PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL UTILIZADOS
POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO A NIVEL GENERAL

Instrumento	Objetivo
Apertura de establecimientos mercantiles	Permite resolver en línea los trámites para la apertura de negocios
Revolución administrativa para la regularización de negocios	Ofrece una ruta crítica para regularizar negocios existentes
Incentivos fiscales para la actividad empresarial	Permite obtener reducciones o cancelaciones de pagos de impuestos locales
Centros de Vinculación Empresarial	Localizados en las delegaciones políticas, ponen diversos servicios a disposición de las empresas
Sistema de Información Económica, Geográfica y Estadística (SIEGE)	Base de datos informatizada para que los empresarios puedan hacer consultas en los Centros de Atención Empresarial en las delegaciones políticas

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), gobierno del Distrito Federal, México, D.F.

El primer instrumento ofrece un procedimiento rápido para realizar a nivel local los trámites que deben cumplir quienes deseen abrir un negocio. La dirección del sitio en Internet es <http://www.apertura.df.gob.mx/>.

Este sistema se implantó en respuesta a los muy reiterados reclamos de quienes intentan iniciar un negocio y se encuentran con complicaciones que demoran e impiden dicho objetivo; ahora, a través de este sitio en Internet, es posible obtener de manera inmediata la licencia para la apertura de un negocio.

Por su parte, en la llamada Revolución Administrativa se propone una serie estructurada de acciones para que la situación de un negocio establecido en forma irregular pueda ser normalizada legalmente ante las autoridades de la ciudad, mientras que los incentivos fiscales ofrecen desgravaciones de impuestos locales a las empresas que operan en el D.F.

Los Centros de Vinculación Empresarial y el SIEGE serán tratados con más detalle al analizar específicamente su papel en el marco de una estrategia de desarrollo empresarial local implementada a través del FONDESO.

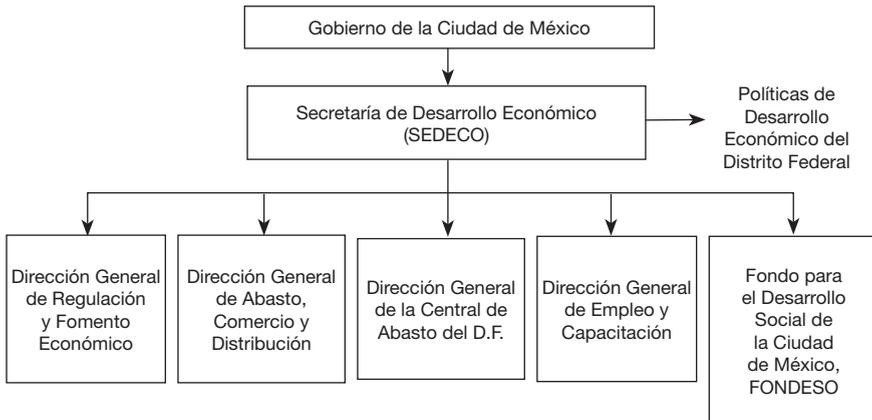
Fue en el contexto de estos distintos programas e instrumentos y como parte de dicha estrategia que el 5 de julio del año 2002 se creó en la SEDECO el Fondo para el Desarrollo Social (FONDESO) de la Ciudad de México.

Este Fondo se constituyó como un fideicomiso público de inversión y administración del gobierno del Distrito Federal, configurándose bajo la forma de banca social, con la función de actuar como brazo financiero de la Secretaría para atender los requerimientos de apoyo crediticio y asesoría integral de la población excluida o marginada, con vistas a posibilitar el inicio o consolidación de proyectos productivos que le permitieran elevar su calidad de vida. El Fondo se instauró con la intención de concentrar en él todos los instrumentos de los programas de la SEDECO dirigidos a favorecer a la población con mayores necesidades,¹³ para institucionalizar así los programas de financiamiento destinados a los habitantes del Distrito Federal que viven en condiciones de pobreza o que no son sujetos de crédito de la banca comercial, incentivar la creación de nuevos negocios, fortalecer y consolidar los ya establecidos y ofrecer a los micro y pequeños empresarios nuevas alternativas de crédito.

El Fondo se incluye en el organigrama de la SEDECO con un rango equivalente al de las direcciones mediante las cuales la Secretaría apoya y distribuye de manera estratégica tareas y trabajos específicos (véase el gráfico IV.5).

¹³ El antecedente institucional del FONDESO dentro de la SEDECO fue el Fondo de Desarrollo Económico (Fondec), cuyas actividades concluyeron en el año 2001.

Gráfico IV.5
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO
ECONÓMICO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), gobierno del Distrito Federal, México, D.F.

De esta manera, el FONDESOS debe ser entendido como una institución surgida y al servicio de las estrategias de desarrollo económico de la SEDECO. Esta inserción institucional es subrayada por el hecho de que las acciones del FONDESOS se inscriben en el marco del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal, particularmente en lo que respecta al programa de microcréditos para actividades productivas de autoempleo, tema sobre el que se volverá más adelante.

2. Objetivos, concepto y estrategia del FONDESOS

a) Objetivos

Como ya se indicó, el FONDESOS fue creado bajo la figura de un fideicomiso público de administración e inversión, en el que el Fondo es el fideicomitente, la SEDECO, el fideicomisario y Nacional Financiera (NAFIN), la entidad fiduciaria. El órgano máximo de control es el Comité Técnico, presidido por el Jefe de gobierno del D.F. e integrado por seis vocales con voz y voto, designados por las Secretarías de Desarrollo Económico y de Finanzas, la Oficialía Mayor, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Subsecretaría de Egresos y la Dirección General de Administración Financiera. También participan la Dirección General del Fondo y los Comisarios, como miembros con voz.

El propósito general del Fondo como brazo financiero de la SEDECO es facilitar el acceso al crédito a la población del Distrito Federal

de México que presente índices de marginación moderada y extrema, así como fomentar la creación, crecimiento y consolidación de micro y pequeñas empresas que no tienen acceso al crédito bancario.

Su creación responde a los compromisos establecidos tanto en el Programa General de gobierno del Distrito Federal 2001-2006, sobre todo en su apartado sobre Desarrollo con Justicia Social, como en la Política de Desarrollo Económico del Distrito Federal.

Los objetivos que se fija el Fondo son los siguientes:

- Asegurar el acceso al crédito a la población del Distrito Federal con índices de marginación moderada y extrema a fin de fortalecer sus potenciales y capacidades productivas, generar oportunidades de trabajo mediante un enfoque de autoempleo e incidir en el mejoramiento de su calidad de vida.
- Fomentar la creación, fortalecimiento y consolidación de micro y pequeñas empresas mediante créditos accesibles.
- Promover el establecimiento, ampliación y reactivación del tejido empresarial del Distrito Federal para asegurar un desarrollo económico integral, sostenible y a largo plazo.
- Ofrecer servicios de orientación, capacitación, vinculación, asistencia técnica y comercialización para la formación y desarrollo de proyectos productivos y micro y pequeñas empresas.

En este sentido, el fin último de los objetivos del Fondo es elevar la calidad de vida de la población por la vía de satisfacer la demanda de apoyo crediticio y de asesoría integral para iniciar o consolidar proyectos productivos de los segmentos susceptibles de atención.

Para el FONDESO, los segmentos susceptibles de atención comprenden tres categorías:

- Población con alto grado de marginación dedicada a actividades empresariales y microempresa.
- Pequeña empresa.
- Grupos prioritarios (adultos mayores, madres solteras, personas discapacitadas, otros).

De acuerdo con lo ya indicado, esto significa que el 76% de la población total ocupada de México, D.F., es decir, 2,7 millones de personas, son susceptibles de atención por parte de este Fondo.

En cumplimiento de su función como brazo financiero de la SEDECO, el FONDESO presta servicios a esta población a través de tres programas de financiamiento: el de microcrédito para el autoempleo, dirigido a los sectores excluidos y marginados con mayores carencias y falta de opciones, el programa para la micro y pequeña empresa, cuyo

fin es promover y apoyar este tipo de emprendimientos, y el programa de fondos de garantía, que respalda a pequeñas y medianas empresas en proceso de consolidación.

b) El concepto

Para comprender las características y la relevancia de las acciones descritas que ejecuta el FONDESO hay que poner de relieve el concepto que subyace tras esta configuración, con independencia del grado de concreción que tal concepto tenga hasta el momento. Esto es necesario, por una parte, porque lo que efectivamente se realiza trasciende los determinantes formales básicos que llevaron a la constitución de este Fondo y, por la otra, debido a que el Fondo solo ha operado por un corto período y dispone de limitados recursos en relación con las tareas propuestas.

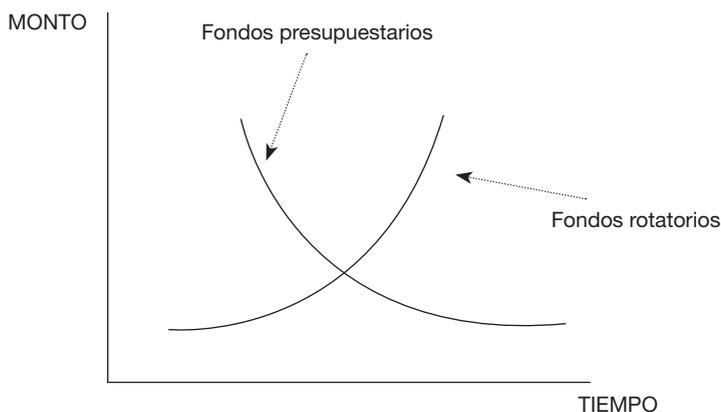
Ese concepto subyacente puede sintetizarse en términos de modalidad de operación, enfoque de sostenibilidad financiera y relación de los servicios financieros con el desarrollo local. Respecto de lo primero, cabe recordar que el FONDESO se constituye como banca social a partir de dotaciones de fondos públicos presupuestarios. Sin embargo, a diferencia de las propuestas de política nacional para el sector antes reseñadas, esos fondos son gestionados directamente por el propio FONDESO, lo que supone no solo una reducción de beneficios privados, sino principalmente un mayor poder para instrumentar coordinadamente estrategias financieras y de desarrollo.¹⁴

En relación con lo segundo interesa señalar que estos recursos son manejados por los distintos programas con una lógica de mercado, pero en forma rotatoria. Esto significa que desde el punto de vista del destinatario del crédito, el uso de esos fondos se realiza como una operación que debe respetar las reglas de mercado, pero desde el punto de vista del gobierno del D.F., los fondos constituyen subsidios públicos que, con la rotación, se convierten en patrimonio del FONDESO, que es también una entidad de carácter público.

De este modo, la estructura de financiamiento del FONDESO evoluciona desde un predominio inicial de los fondos presupuestarios hacia una operación basada en los fondos obtenidos de la rotación por recuperación de los créditos, que así llegarán a constituir el patrimonio del fideicomiso. Esquemáticamente, esto puede graficarse en la siguiente forma:

¹⁴ Con respecto al concepto de banca social, debe indicarse que en el caso del FONDESO este se aplica en forma genérica, ya que en el sentido estricto la actividad bancaria supone la función de intermediación financiera, y este fondo no está autorizado para captar depósitos por parte del público, como sí ocurre en el caso de las microfinancieras típicas.

Gráfico IV.6
ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO).

En consecuencia, al término del actual gobierno, este Fondo estaría en condiciones de continuar sus actividades como entidad pública fuera del presupuesto, para lo cual contaría con el patrimonio constituido a partir de la retención de los fondos rotatorios. Sobre esta base, sin embargo, la expansión futura del fondo sería muy limitada, por lo que debería buscar mayores recursos para mantenerse en funcionamiento. Dado que no es una entidad facultada para captar depósitos, el FONDESO tendría dos maneras de financiarse: asumir una figura legal que le permitiera captar fondos de donantes nacionales e internacionales o colocar bonos en los mercados de valores, por ejemplo bajo la forma de una Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol).

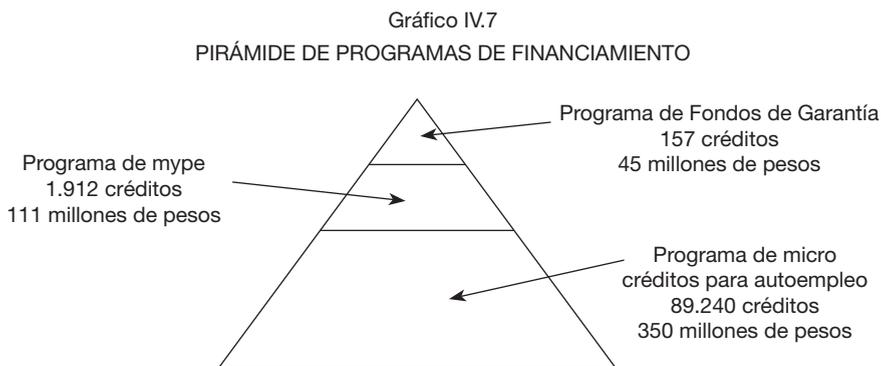
En tercer lugar, la configuración del FONDESO contempla el concepto de que los servicios financieros ofrecidos en sus programas deben estar orgánicamente integrados con los servicios no financieros para que, en conjunto, contribuyan a inducir una dinámica de desarrollo local.

Este complejo concepto se contrapone, por una parte, con el sustentado por el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), ya mencionado. En el caso del FONDESO, al pretender que la institución gestione directamente los fondos y, al mismo tiempo, realice acciones combinadas de servicios financieros y no financieros, el objetivo es promover una intervención pública que lleve a la "construcción de mercados" en el contexto de redes productivas.¹⁵ Y

¹⁵ Véase, por ejemplo, Bianchi y Miller (1999).

por otra parte, este concepto del FONDESO también se distancia de los enfoques tradicionales sobre provisión de financiamiento para los pobres, como el de la USAID antes señalado, que se basaban en la hipótesis de que la pobreza se producía por la falta de acceso al crédito, de modo que podría ser combatida mediante la distribución de subsidios financieros para desencadenar actividades productivas. En el caso del FONDESO, el enfoque de usar fondos públicos para un financiamiento de carácter rotatorio y con costos financieros para los usuarios de los créditos, implica la propuesta de “simular mercados” desde la esfera pública como una de las herramientas para avanzar hacia la construcción de mercados cuando las condiciones no conducen “espontáneamente” a ello, lo que es tradicional en la literatura del desarrollo.¹⁶

Sobre la base de dicho concepto puede interpretarse la compleja configuración del FONDESO, en la que se ejecutan los tres programas de financiamiento mencionados, pero en el marco de una estructura piramidal: una muy amplia cartera de microcréditos para autoempleo en la base, seguida de un segmento intermedio en el que se ubica un programa destinado a la mype, mientras que en la cúspide opera un pequeño, pero poderoso, programa de fondos de garantía que busca articular la pyme con la banca comercial.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO).

Esta concepción de una pirámide de servicios financieros difiere de la sostenida por el Gobierno nacional, en el sentido de que la jerarquización entre los distintos tipos de financiamiento en cada nivel de la pirámide

¹⁶ Véase, por ejemplo, McKinnon (1976) o, más recientemente, Aoki y otros (2000).

está lógicamente articulada por los grados crecientes de complejidad y capacidad que la caracterizan, pero además porque ese vínculo está asegurado por las acciones institucionales, sin que quede librado a “la mano invisible” del mercado, como se plantea en el enfoque de la política nacional.

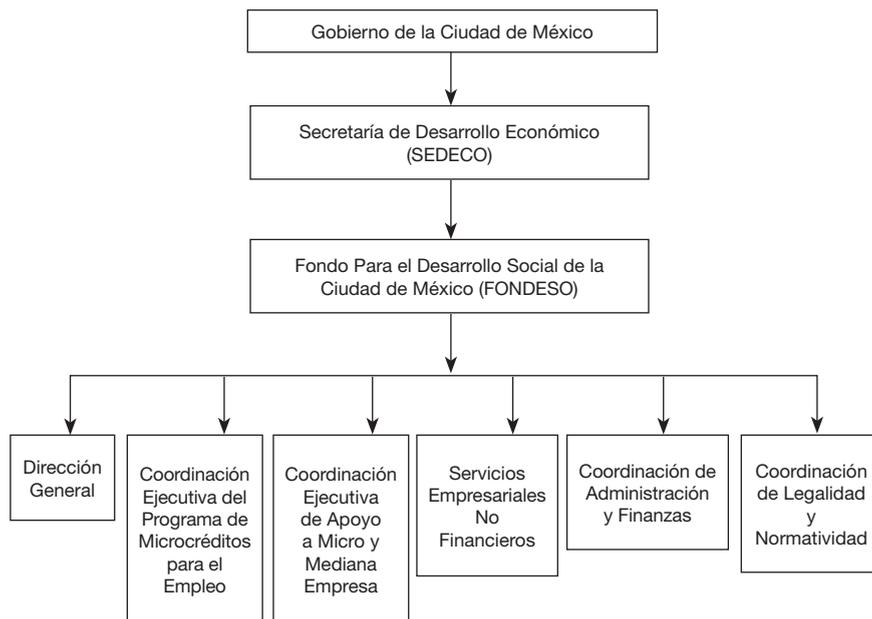
Esta pirámide de programas de servicios financieros se interrelaciona en forma matricial con diversos servicios no financieros ofrecidos por el FONDESO y la SEDECO, tales como los programas para la integración de las mypes en cadenas productivas, la promoción de empresas “incubadas” en universidades y otros.

En el gráfico IV.8 se esquematiza la matriz de servicios financieros y no financieros que resulta de tales interrelaciones.

Desde el ángulo financiero, la estructuración piramidal de programas —desde los apoyos al autoempleo hasta los de enlace con el mundo bancario comercial—, muestra la voluntad de integrar la gama de servicios para atender los problemas de la pobreza y la exclusión en una perspectiva que va más allá de los aspectos simplemente compensatorios y apunta a una visión de desarrollo económico local que resulta de una interacción entre mercado e instituciones. Esta pirámide podría también sugerir la expectativa de una “elevación” progresiva de los estratos de población desde la base a la cúspide, aunque esto debe considerarse con cuidado, como se hará más adelante al analizar los diferentes programas.

Por otra parte, la oferta de servicios no financieros se cruza de diversas maneras con los programas de financiamiento, en procura de aportar elementos de capacitación, institucionales y de integración a redes productivas para el desarrollo de actividades económicas por parte de estas distintas poblaciones. Como se verá, esta propuesta todavía presenta un bajo estado de desarrollo y articulación entre los servicios no financieros y entre estos y los financieros, pero lo que cabe destacar es que esta es la concepción con que se diseña la actividad del Fondo. Además, también se debe señalar desde ya que varios de estos servicios no financieros son ofrecidos por la SEDECO, lo que en el futuro condicionaría el potencial del FONDESO para llegar a una eventual autonomización como entidad pública de desarrollo local.

Gráfico IV.9
ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL FONDO PARA EL
DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

Sobre la base de esta estructura, el Fondo pone en práctica un esquema de actividades muy ajustado en términos de operación, personal y costos.

En el caso del programa de microcrédito, dado el gran número de cuentas que se maneja, el proceso de asignación y recuperación de fondos se realiza por intermedio de los bancos comerciales, a cambio del pago de una comisión, mientras que el personal operativo del programa se encarga de la supervisión y el seguimiento. En lo que respecta al programa de apoyo a la mipyme, los fondos se entregan a los acreditados en las oficinas del FONDESOS, donde también se cobran las cuotas de recuperación.

Las operaciones del FONDESOS las lleva a cabo una plantilla reducida de personal en relación con la cartera de créditos y servicios que se gestiona. En términos generales, esta plantilla está integrada por unas 60 personas que trabajan en el programa de microcréditos, 15 en el de la mipyme y 10 en el área de recuperación de cartera. Esto refleja la prioridad que el FONDESOS otorga al uso de los recursos para proveer financiamiento.

En cuanto a los costos de operación del Fondo, los recursos para su financiamiento no provienen del presupuesto público, sino de los fondos rotatorios, ya que la estrategia ha consistido en privilegiar la utilización del presupuesto para financiar los distintos programas.

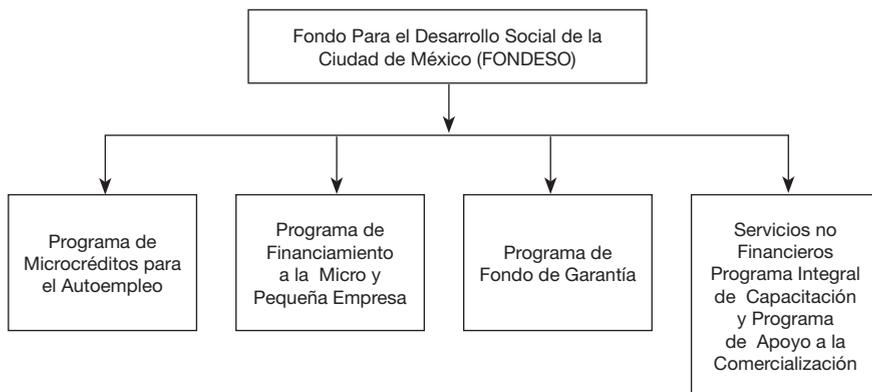
Sin embargo, esta estrategia de operación también crea problemas, porque limita la capacidad de gestión y condiciona la velocidad de respuesta, ya que cada empleado debe atender un gran número de créditos, particularmente en el caso del programa de microcrédito, en el que se registra una tasa promedio del orden de 500 créditos por empleado por año o más de 120 por mes.

D. Programas de FONDESO y promoción de la actividad empresarial local

Como se ha indicado, el FONDESO comenzó a operar a mediados del 2002, por lo que el período en el que fue posible considerar los distintos programas fue muy corto como para sacar conclusiones. Por lo tanto, en este análisis, más que procurar medir su impacto sobre las poblaciones objetivas, los programas se asumen en una perspectiva que apunta a visualizarlos como proyectos de demostración. Sin embargo, hay que señalar que la información que se presenta parte del 2001, ya que se incluyen las operaciones realizadas por el Fondo de Desarrollo Económico (FONDECO), que es el antecedente del FONDESO. Se decidió mantener esta fuente porque permite detectar los cambios que provocó el surgimiento del FONDESO. Asimismo, hay que recordar lo que se planteó en la primera sección de este trabajo, en el sentido de que la situación económica y del empleo se había deteriorado a partir del 2001. De modo que, en general, se puede afirmar que los distintos programas del FONDESO entran en operación en el marco de un progresivo desmejoramiento de las condiciones sociales y de mercado. Esto sugiere, por una parte, que la demanda de las poblaciones afectadas se torna creciente y, por la otra, que empeoran las condiciones para que los programas logren impactos significativos, particularmente en el caso del dirigido a la mipyme.

De acuerdo con lo ya señalado, el FONDESO ofrece tres programas de financiamiento y un conjunto de servicios no financieros, los que se esquematizan en el gráfico IV.10.

Gráfico IV.10
PROGRAMAS Y SERVICIOS DEL FONDO PARA EL
DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

Conforme al concepto ya señalado bajo el cual se configura el FONDESOS, los programas de financiamiento son ejecutados por la propia institución y están articulados matricialmente, en una estructura piramidal ascendente de servicios financieros que se interrelaciona con diversos servicios no financieros. Asimismo, el FONDESOS implementa las denominadas Líneas de Negocios, dirigidas al logro de diversos fines, siendo las más destacables las referidas a la promoción de las actividades empresariales y el desarrollo de mercados para las mipymes en las cadenas productivas.

Para dar una visión de esta compleja trama se presentan primero los programas de financiamiento atendiendo a sus distintos objetivos. De acuerdo con este enfoque se aborda, por una parte, el programa de microcrédito y, luego, los otros dos, el de financiamiento para la mype y el de fondos de garantía, ya que ambos buscan impulsar la actividad empresarial a nivel de la mipyme. Luego se examinan los servicios no financieros y las funciones que estos cumplen en apoyo de los tres programas de financiamiento, así como los rasgos generales de las llamadas Líneas de Negocios. La sección concluye con una revisión de los resultados que arroja una consulta a los usuarios del programa de crédito a la mype, que es el más desarrollado entre los que tienen por objetivo la promoción empresarial, y con la presentación de algunos casos exitosos.

1. Información general sobre los programas de financiamiento

Para comenzar el estudio de estos programas de financiamiento, en el cuadro IV.10 se presentan los datos generales sobre la estructura de las operaciones que se realizan en el marco de cada uno de ellos.

Cuadro IV.10

DATOS GENERALES SOBRE LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2001-JUNIO DEL 2004

		Total (en pesos)	Estructura (porcentajes)	Monto promedio de cada crédito
Créditos otorgados	Microcréditos	88 193	97,57	3 738
	mype	2 038	2,25	58 204
	Fondo de garantía	157	0,17	288 399
	Total	90 388	100,00	
Recursos entregados	Microcréditos	329 667 850	66,79	
	mype	118 620 075	24,03	
	Fondo de garantía	45 278 654	9,17	
	Total	493 566 579	100,00	

Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDES).

En el cuadro IV.10 se muestran los créditos otorgados y los recursos asignados a cada uno de los tres programas en el período 2001 a junio del 2004. Como se observa, los microcréditos dominan de manera absoluta en cuanto al número de créditos concedidos, mientras que los programas para la mype y de fondos de garantía representan proporciones totalmente marginales con respecto al total. En cambio, si se consideran los montos asignados a cada uno de ellos, la situación cambia en términos relativos, porque aunque los microcréditos siguen siendo mayoritarios, el programa para la mype y el de fondos de garantía registran porcentajes significativos, del orden del 24% y el 9%, respectivamente.¹⁷ Esto refleja el hecho de que hay una relación inversa entre la participación relativa en el número de crédito y su monto promedio, ya que el de los microcréditos se sitúa en el

¹⁷ La cifra correspondiente a los préstamos bajo el programa de Fondos de Garantía debe considerarse relativa, porque el aporte del FONDES es solo una fracción minoritaria de ese monto, que en su mayor parte es provisto por NAFIN, como se verá más adelante.

rango de los 300 dólares, el del programa para la mype, en 5.600 dólares, y el del fondo de garantías, en 28.000 dólares.

Esta relación confirma la hipótesis sobre la estructura piramidal planteada anteriormente, en el sentido de que dentro de sus limitados recursos, el estilo de asignación adoptado por el FONDESO establece un cierto equilibrio intencionado en la distribución de los fondos del presupuesto entre los tres programas, ya que hasta el momento dos tercios se han destinado a financiamientos compensatorios a personas en situación de pobreza, y un tercio a programas que promuevan la actividad empresarial y generen una tendencia a que el financiamiento evolucione hacia operaciones con instituciones financieras formales. Esto se complementa con la política de gestión de estos programas, ya que como se verá más adelante, se promueve a los mejores clientes para que se “gradúen” y puedan acceder al programa de financiamiento inmediatamente superior. En general, esto podría percibirse como una tendencia hacia la “bancarización”, aunque considerando el reducido nivel económico de los clientes, sus demandas tendrían una mejor solución vía instituciones financieras como cooperativas o uniones de crédito, más orientadas a trabajar con clientes de este tipo, como se indicó anteriormente.

2. Programa de microcréditos para el autoempleo

Como se ha señalado más arriba, este programa tiene por objeto promover el autoempleo mediante apoyos crediticios, ya que está dirigido a la población con mayores índices de marginación y pobreza. Estos segmentos se identifican en relación con alguna de las 867 unidades territoriales seleccionadas por el programa, entre las 1.352 en que se subdivide el Distrito Federal, de acuerdo con los niveles relativos de marginación que allí se registran.

Los préstamos se asignan a individuos integrados en grupos, principalmente grupos solidarios, que comprendan entre 5 y 15 personas que, como requisito, deben ser mayores de edad y jefes de familia. Estos créditos pueden gestionarse en las oficinas del programa de microcrédito en cualquiera de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. El grupo tiene que presentar un proyecto productivo y el grupo solidario funge como el aval del crédito. Para recibir los fondos solicitados, el grupo debe asistir a sesiones de capacitación, cuyo propósito es habilitar a los acreditados para que hagan un mejor uso de los fondos. Dado que es un programa que gestiona decenas de miles de créditos al año, la movilización de los fondos y el cobro de las cuotas se realiza por intermedio de bancos comerciales, los que perciben por este servicio el pago de una comisión.

El primer microcrédito se otorga por un monto entre 100 y 300 dólares, con un plazo de 16 semanas y a una tasa de interés del 0,7% semanal, que es elevada, ya que en términos anuales se sitúa en el orden de un 33%, equivalente a los costos del financiamiento vía tarjeta de crédito. Sin embargo, la población atendida por el programa de microcrédito probablemente no accedería a una tarjeta de crédito y su única opción serían los préstamos de usureros, que cobran tasas muy superiores.

Si todos los integrantes del grupo han pagado el primer crédito y los recursos fueron utilizados adecuadamente en el proyecto propuesto, pueden solicitar un segundo préstamo, que podría alcanzar ahora un monto entre 400 y 600 dólares, con un plazo de hasta 22 semanas y la misma tasa de interés. En posteriores solicitudes, el crédito se incrementa a rangos de 700 a 900 dólares, con plazos de 40 semanas y tasas de interés más bajas, del orden del 0,5% semanal. Con esto, los integrantes del grupo adquieren un historial crediticio con el FONDESO y, potencialmente, podrían “graduarse” como grupo exitoso, con lo cual estarían en condiciones de avanzar hacia el programa de créditos para mypes que se verá a continuación, en el que aumenta significativamente el monto de los fondos a los que pueden acceder.

Bajo este modelo, el programa de microcrédito ha venido otorgando préstamos en números y montos variables, según se muestra en el cuadro IV.11. En el período 2001-2002 se entregaron anualmente más de 30.000 créditos, por un total del orden de los 10 millones de dólares. Según estimaciones de los responsables del programa, estos créditos generaron más de 44.000 empleos directos y beneficiaron cada año a una población superior a las 161.000 personas. Hay que destacar que el número de créditos asignados en el 2002 registró un incremento del 10%, aproximadamente, con respecto al 2001, pero la expansión de los montos fue más que proporcional, ya que bordeó un 30% entre ambos años.

En contraste, en el 2003 se produjo un marcado descenso de las operaciones, atribuible a la reducción del presupuesto asignado al programa por el gobierno del D.F. Esto muestra que el programa sigue siendo altamente sensible con respecto al presupuesto, a pesar del enfoque estratégico de sostenibilidad financiera ya expuesto.

Finalmente, para el período 2004-2006 se proyecta una evolución decreciente de las operaciones, para cumplir entre el 2001 y el 2006 una meta de más de 140.000 microcréditos por un monto total superior a los 60 millones de dólares.

Cuadro IV.11
OPERACIONES DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITO
PARA EL AUTOEMPLEO, 2001-2006^a

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Créditos otorgados	32 354	33 733	18 943	30 000	20 000	16 000
Recursos entregados	101 326 250	129 633 700	82 745 400	150 000 000	110 000 000	96 000 000
Empleos directos	44 001	45 876	25 575			
Población beneficiada	161 770	168 665	94 715			

Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

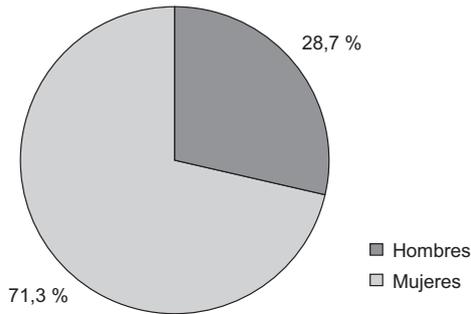
^a Las cifras correspondientes al 2005 y el 2006 son proyecciones.

En consecuencia, se planea cerrar el sexenio con una reducción del orden del 25% de los montos totales para ser asignados a través de este programa en el 2006 con respecto a los registrados en el 2002. En contraste, el valor promedio de los créditos subirá más de un 30% entre ambos años, de 3.842 pesos a 6.000 pesos. Esto sugiere que existe la voluntad de financiar proyectos de mayor alcance, aunque sea en menor número.

En lo que se refiere al desempeño del programa, las autoridades del FONDESOS indican que el tiempo requerido para la asignación de un crédito es muy breve, ya que si la documentación está completa, la solicitud es atendida en el plazo de un mes. Asimismo, informan que tienen una cartera vencida inferior al 10%, proporción más alta que la que habitualmente registra la llamada banca popular, pero manejable para los fines del programa.

En términos de la estructura de concesión de estos microcréditos se observa, por una parte, el patrón habitual en financiamientos de este tipo, en el que predominan las mujeres como destinatarias (véase el gráfico IV.11). Esto, a su vez, es congruente con la satisfacción de una demanda ya señalada en la primera sección, donde se subrayaba que la desocupación era mayor entre las mujeres que entre los hombres.

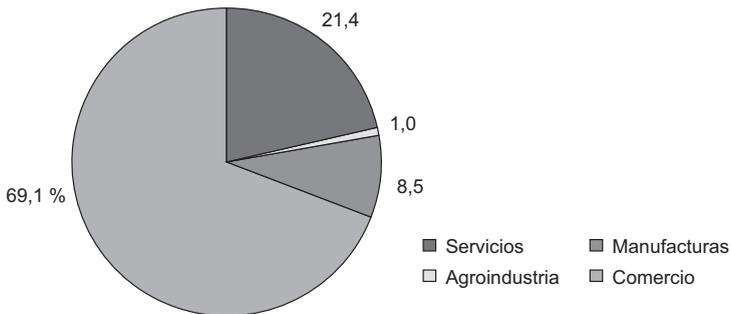
Gráfico IV.11
DISTRIBUCIÓN DE MICROCRÉDITOS SEGÚN GÉNERO DEL ACREDITADO



Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

Por otra parte, el patrón de distribución de los microcréditos según sectores económicos corresponde con el perfil de los sectores y el predominio de las microempresas en cada uno de ellos, tema presentado anteriormente (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12
DISTRIBUCIÓN DE MICROCRÉDITOS SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD



Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

Finalmente, en lo que respecta a la percepción de los usuarios de los resultados de este programa, según un estudio realizado por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), esta es altamente positiva (véase el cuadro IV.12).¹⁸

¹⁸ El análisis del impacto de este programa sobre la población objetivo está fuera de los alcances de este informe. Para un estudio sobre el tema, véanse Ruíz y otros (2005) y FONDESOS (2002), donde se presentan interesantes reseñas de experiencias personales de acreditados exitosos del programa de microcrédito para el autoempleo.

Cuadro IV.12
 PERCEPCIÓN DEL IMPACTO GENERADO POR EL PROGRAMA DE MICROCRÉDITO
 (En porcentajes)

	Ingreso	Salud	Vivienda	Alimentación	Educación	Relación con la comunidad
Ha mejorado	72	37	38	51	42	41
Ha empeorado	4	6	2	2	2	3
Sigue igual de bien	21	54	56	45	51	37
Sigue igual de mal	4	3	4	2	2	3
No sabe	0	0	1	0	3	16

Fuente: Clemente Ruíz y otros, "Estudio sobre los créditos para autoempleo de FONDESOS", México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS), inédito 2005.

En general, los resultados de este programa son favorables en el sentido de que se estaría ayudando a satisfacer necesidades básicas de los sectores sociales más desfavorecidos de la ciudad, con una orientación que apunta a valorar el esfuerzo propio y a promover la cultura crediticia, lo que contribuye a mejorar la calidad de vida y del tejido social, como se sugiere en el mencionado estudio de la UNAM.

3. Programas y servicios del FONDESOS orientados a la promoción de las mipymes en México, D.F.

Conforme a los elementos del diagnóstico socioeconómico presentados más arriba, en México, D.F., como en el resto del país, hay factores que limitan, o de hecho impiden, la realización de actividades empresariales al nivel de las micro, pequeñas e incluso medianas empresas, tales como la falta de acceso al financiamiento bancario y la insuficiencia de servicios no financieros articulados con la creación y desarrollo de actividades económicas por parte de la mipyme. Estos problemas se hicieron más severos desde el 2001 en adelante y, particularmente, a partir del 2002, año en el que entran en operación los programas del FONDESOS, lo que es de especial significación para las empresas de estas categorías, que son altamente sensibles a las dinámicas de corto plazo en los mercados donde actúan.

Como se ha señalado, para enfrentar estos problemas en México, D.F., el FONDESOS aplica dos programas dirigidos a atender las necesidades de financiamiento de la mipe, además de ofrecer diversos servicios no

financieros que se articulan con los primeros. Uno de dichos programas está orientado a las mypes y en él el FONDESO actúa directamente como agente de financiamiento, mientras que en el otro, que es el de fondos de garantía, el FONDESO, la SEDECO y NAFIN operan en conjunto como agentes garantes de créditos otorgados por un banco comercial. Estos distintos programas y servicios se abordarán ahora por separado.

a) Programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas de México, D.F.

El objetivo de este programa es brindar servicios financieros a micro y pequeñas empresas que realizan actividades industriales, comerciales o de servicios, y que tienen problemas para acceder a los créditos bancarios; también se les ofrecen servicios no financieros gratuitos, tales como capacitación, asesoría, asistencia técnica y comercialización para apoyar el desenvolvimiento de sus actividades, tema que se volverá a tratar más adelante. Los destinatarios del programa son todas las micro y pequeñas empresas, nuevas o ya establecidas, las personas físicas, las asociaciones, cooperativas y las sociedades de producción rural del D.F. que se encuentren en las condiciones descritas.

El programa ofrece dos líneas de créditos, cuyos montos pueden ir desde los 500 hasta los 30.000 dólares, en su equivalente en pesos. La primera de dichas líneas es para crédito de habilitación, aplicable a la compra de mercancías, materias primas, arrendamiento, pago de nómina y gastos directos de explotación que sean indispensables para los fines del crédito. El plazo para pagar estos préstamos es de hasta 24 meses.

La segunda línea es la de los créditos refaccionarios, que se aplican a la compra de maquinaria y equipo, herramientas de trabajo, transporte y mejora de instalaciones. Se conceden por un plazo de hasta 36 meses.

Estos créditos pueden ser solicitados por personas tanto físicas como morales, si bien los requisitos varían en uno y otro caso. En el primero, se pide documentación personal, mientras que en el segundo hay que presentar acta constitutiva, estados financieros y registro fiscal.

Para gestionar el crédito el interesado debe presentar una solicitud acompañada de un plan de negocios, cuyo formato es proporcionado por el FONDESO en el sitio en Internet de la SEDECO (véase el anexo 1). Para la obtención del préstamo es necesario que el solicitante ofrezca una garantía de bienes muebles o inmuebles que sean de su propiedad o de un obligado solidario, y cuyo valor sea equivalente al monto del crédito. Asimismo, el acreditado debe asistir a cursos de capacitación gratuitos que se imparten en las dependencias del FONDESO. El trámite completo, hasta el otorgamiento del crédito, demora un mes como plazo máximo.

La tasa de interés que se aplica a estos préstamos varía entre el 12% y el 18% anual; en casos específicos se otorgan períodos de gracia de uno a tres meses para negocios nuevos.

Sobre la base de este modelo de operación, en el período 2001 a junio del 2004 se asignaron créditos que variaron anualmente en número y monto, pero fueron considerablemente menores que los registrados en el programa de microcrédito, como ya se anticipó (véase el cuadro IV.13).

Como puede observarse, en el 2002, que fue el primer año efectivo de operación del programa del FONDESO, se produjo una expansión de más del 60% con respecto al 2001 en cuanto al número de créditos otorgados, ya que pasaron de 490 a 869. Este incremento fue aún mayor en términos de los montos otorgados, cuyo total se duplicó de un año al otro, de más de 21 millones de pesos a 51 millones y fracción (de 20 millones de dólares a 50 millones, aproximadamente).

Cuadro IV.13
EJERCICIO DEL PROGRAMA DE APOYO A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS,
2001 A JUNIO DEL 2004

	2001	2002	2003	2004	Total
Créditos otorgados	490	869	421	258	2 038
Recursos entregados	21 661 033	51 611 514	30 926 410	14 421 120	118 440 077

Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO).

Hay que destacar que tanto en número de créditos como en montos totales, el incremento al comienzo de las operaciones del FONDESO fue mayor en el programa de apoyo a la mype que en el de microcrédito, lo que denota una voluntad política de intensificar la promoción del desarrollo de estas empresas en la ciudad.

En el 2003, por las razones presupuestarias ya mencionadas, se produjo un descenso del número de créditos y de los montos asignados, tanto en este programa como en el de microcrédito. Pero en el caso del primero la disminución fue proporcionalmente mayor que en el del segundo.

Con respecto a lo presupuestado para lo que falta del sexenio, los valores propuestos son relativamente conservadores, como puede verse en el cuadro IV.14.

Cuadro IV.14
PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA DE APOYO A LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS, 2004-2006

	2004	2005	2006	Total
Créditos por otorgar	942	902	904	2 748
Recursos por entregar	47 108 564	45 139 520	45 230 706	137 478 790

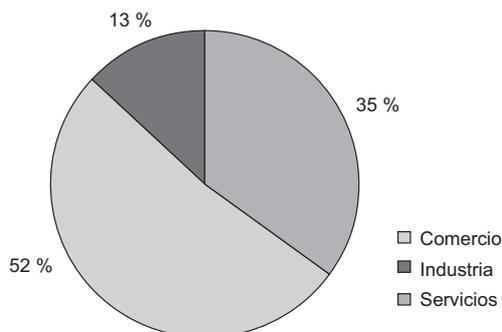
Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDES0).

Por una parte, el número de créditos proyectados se mantiene en valores ligeramente superiores a los del 2002, con excepción del 2004, caso en el que se estaría compensando parcialmente el retroceso del 2003. En cambio, para el 2006 los recursos presupuestados muestran una disminución del orden del 10% con respecto a los asignados en el 2002, nuevamente con la excepción del 2004. Esto significa que el FONDES0 proyecta reducir el monto promedio de los créditos que se otorgarán en el 2006 en un 15% en comparación con los registrados en el 2002, año en el que habían alcanzado un promedio superior a los 59.000 pesos, en tanto que en el 2006 dicho valor solo será ligeramente superior a los 50.000 pesos. Esto sugiere que el impacto esperable de este programa tendrá un debilitamiento relativo, dado que tal disminución incidirá negativamente en el alcance de los proyectos que se financiarán.

En lo que se refiere al desempeño del programa, los resultados son positivos al medirlos en términos de cartera vencida, ya que de acuerdo con el III Informe de Gobierno de la SEDECO (2002-2003), dicho indicador sería inferior a un 5%. Con esto, el programa califica razonablemente bien en términos comparativos a nivel internacional. Por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2004), informa que 29 entidades microfinancieras de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana Venezuela, más un fondo de inversión en México (Financiera Compartamos), a los que esta Corporación hace seguimiento, registraron una cartera vencida de 6,5% en promedio en el 2002, con valores tan altos como un 12,5% en el caso de Bolivia, aunque también tan bajos como el promedio de 0,3% de las microfinancieras de Paraguay y el 0,7% de Compartamos, en México.

En cuanto a la estructura de asignación, a partir de los datos para los años 2001 y 2002, puede indicarse que la distribución por sectores en este programa, al igual que en el de microcrédito, está dominada por el sector de servicios, con un 52% del total de los créditos, seguido del comercio, con un 35%. Por su parte, la industria aparece con solo un 13% de los préstamos asignados entre el 2001 y el 2002. Esta información se ilustra en el gráfico IV.13, aunque la fuente no precisa si se trata de número de créditos o montos asignados.

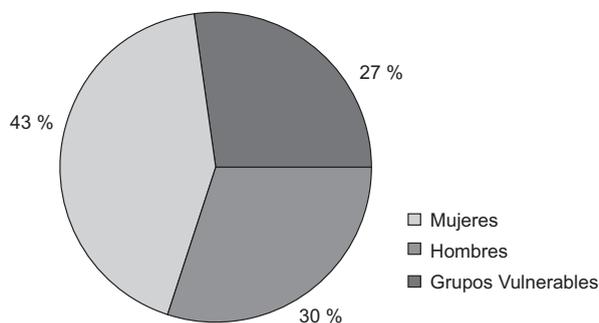
Gráfico IV.13
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS A MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD



Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDES).

Por otra parte, en términos de grupos objetivo de estos financiamientos durante el mismo período, en el gráfico IV.14 se muestra que, al igual que en el caso del microcrédito, las mujeres son las que captan la mayor parte de estos préstamos, con un 43% del total. También reciben una proporción significativa los integrantes de los llamados “grupos vulnerables”, como los adultos mayores, entre otros. La participación de los hombres en el total de los créditos se ubica prácticamente en el mismo rango.

Gráfico IV.14
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS A MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS SEGÚN GRUPOS DE DESTINO^a



Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDES).

^a Entre los grupos vulnerables se cuentan los adultos mayores, los discapacitados, las madres solteras, etc.

Desde otro ángulo se puede considerar, para el mismo período 2001-2002, la participación relativa en la asignación de estos créditos a la mype que logran las distintas delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal, y cómo se distribuyen estos créditos dentro de cada delegación entre los distintos sectores de actividad. Todo esto se muestra en el cuadro IV.15.

Cuadro IV.15
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS
SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD A NIVEL DELEGACIONAL
Y POR DELEGACIONES POLÍTICAS, 2001-2002
(En porcentajes)

Delegación	Comercio	Industria	Servicio	Total por delegación	Participación de cada delegación en el total
Álvaro Obregón	43,99	6,59	49,42	100,00	6,03
Azcapotzalco	42,13	21,80	36,07	100,00	5,84
Benito Juárez	51,01	6,91	42,08	100,00	6,25
Coyoacán	44,35	17,46	38,19	100,00	4,04
Cuajimalpa	50,11	8,07	41,82	100,00	0,91
Cuauhtémoc	79,95	3,65	16,40	100,00	17,93
Gustavo A, Madero	26,66	16,58	56,76	100,00	12,68
Iztacalco	39,04	17,17	43,79	100,00	2,95
Iztapalapa	32,50	21,90	45,59	100,00	16,96
Magdalena Contreras	52,47	0,00	47,53	100,00	1,16
Miguel Hidalgo	36,16	18,49	45,35	100,00	2,66
Milpa Alta	69,83	21,20	8,97	100,00	1,22
Tláhuac	56,36	16,46	27,19	100,00	4,39
Tlalpan	36,69	22,55	40,76	100,00	8,88
Venustiano Carranza	46,76	12,54	40,70	100,00	6,69
Xochimilco	38,99	11,14	49,87	100,00	1,41
Total general	46,76	14,33	38,91	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOC).

En primer lugar, en la columna derecha del cuadro se observa una fuerte concentración en solo tres de las 16 delegaciones (Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa), que reciben en conjunto más del 47% del total asignado. Esto se explica por la desigual distribución de la población

en el territorio, hecho al que se hizo referencia en la primera sección de este trabajo. Allí se señaló que en las delegaciones de Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero reside un 34,5% de la población. Asimismo, en ellas se concentra una parte de las unidades territoriales con niveles más altos de pobreza.

Desde otra perspectiva, en las columnas de la sección izquierda de este mismo cuadro puede verse que en cada delegación predomina el sector del comercio o el sector de servicios, mientras que en todos los casos la actividad industrial es la que recibe menos apoyo de este programa.

La estructura de la participación sectorial de los créditos a la mype en todas las delegaciones confirma, en general, lo ya antes observado, aunque difiere en los valores, probablemente porque las cifras previas pueden reflejar otros factores de asignación distintos de la estructura de delegaciones.

Entre las delegaciones en las que se concreta un mayor número de créditos de este programa destaca Cuauhtémoc, porque allí el porcentaje más alto va al sector del comercio y el menor a la industria, aunque en términos de monto esto último equivale a lo asignado a casos proporcionalmente más relevantes, como son los préstamos a la industria en Azcapotzalco. En contraste, en Iztapalapa se registra uno de los mayores porcentajes y montos de préstamos a la industria, junto con una proporción también importante dirigida a los servicios.

En conjunto, este programa de apoyo a la mipyme, que canalizará el 25% de los fondos provistos por el FONDESOS durante su gestión, parece estar todavía en un proceso de definición entre las tensiones generadas por la necesidad de atender las demandas más urgentes y la de asumir una vocación enérgica que apunte a promover el desarrollo de las mypes productivas locales.

b) Programa de Fondos de Garantía

Este programa de Fondos de Garantía está dirigido a pequeñas y medianas empresas que están en condiciones de buscar financiamiento en el sistema bancario formal a partir de la formulación de proyectos técnica y económicamente viables.¹⁹

El programa se suma a una línea nacional e internacional que busca financiar la pyme a través de una combinación de oferta de servicios de garantías públicas con obtención de créditos de la banca comercial privada, según se señaló en la primera sección. Con este programa, el FONDESOS se articula con las líneas institucionales nacionales respecto del

¹⁹ Para una explicación más detallada del programa de fondos de garantía de NAFIN, véase NAFIN (2003).

tema organizadas por NAFIN, en conjunto con la Secretaría de Economía del Gobierno Federal y bancos privados.

El gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Economía y NAFIN, en conjunto, constituyeron un fondo de garantía dentro del marco de los Programas de Garantía Pyme establecidos entre la Secretaría de Economía y el Banco Santander. En este fondo, los dos primeros aportan 2,5 millones de pesos cada uno y NAFIN 45 millones, para constituir una gran total de 50 millones de pesos. El FONDESO es el operador y colocador de este fondo de garantía que, por el momento, funciona solo con el Banco Santander Serfin. El monto de que dispone el fondo podría incrementarse, dependiendo del curso de las operaciones que realice. Todo el convenio cuenta con el reaseguro de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del convenio CII-NAFIN.

Esta modalidad de operación de los servicios de garantía pública busca superar una de las limitaciones básicas al acceso de las pymes al crédito, que es la asimetría de información por parte de los bancos con respecto a las operaciones de las pymes cuando estas buscan financiamiento. El efecto esperado es una disminución del costo de este financiamiento ante la reducción del riesgo que implica la garantía pública.

El esquema de operación consiste en que el fondo otorga garantías, cobra comisiones por ese servicio y, eventualmente, paga los reclamos de garantía en caso de incumplimiento. Por su parte, el banco analiza la solicitud de crédito, autoriza la operación, la formaliza y, finalmente, administra la operación del crédito. Este banco registra la garantía, paga comisiones y, llegado el caso, ejecuta la garantía. Finalmente, si recupera el crédito incobrable, rembolsa al fondo de garantía los montos correspondientes. Este instrumento tiene la ventaja de que tanto NAFIN como la Secretaría de Economía actúan como banca de desarrollo, aportando capital adicional al asignado por el gobierno del Distrito Federal. Como parte de su diseño, el programa opera a través de un banco privado y por su intermedio se administran las líneas de crédito.

El objetivo es impulsar la concreción de nuevos negocios o apoyar la expansión de otros ya existentes mediante el financiamiento de capital de trabajo o la adquisición de activos fijos. Los destinatarios deben ser empresas pequeñas y medianas o personas físicas con actividad empresarial. Cualquiera de estas debe estar operando en el marco del Régimen Fiscal General, tener un historial positivo en el Buró de Crédito y calificar en alguna de las dos categorías descritas a continuación.

Como empresa en marcha, debe acreditar al menos tres años de operación y haber completado dos ejercicios fiscales. Sus ventas anuales tendrán que situarse entre 80.000 y 1,8 millones de dólares, contar con activos fijos inferiores a 1,4 millones de dólares y con menos

de 100 empleados fijos o eventuales. Por su parte, para ser considerada como empresa nueva, debe estar inscrita en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tener menos de tres años de antigüedad y un mínimo de seis meses en operación. Además, se requiere que presenten un plan de negocio, estados financieros al inicio de la operación y proyectados.

Para capital de trabajo se otorga un crédito simple, destinado a compra de materias primas, insumos, etc. Para activos fijos, el crédito es también simple y se usa para la adquisición de maquinaria y equipo, sin que estos bienes pasen a formar parte de la garantía del crédito; además, pueden haber sido comprados 120 días antes de la disposición del crédito. También se utiliza para adquisición o remodelación de un inmueble.

En el caso de las empresas en operación, el crédito para capital de trabajo se otorga sobre la base de un garante solidario en relación de uno a uno, con un plazo de hasta 18 meses y por montos que van desde 4.600 hasta 70.000 dólares; para las empresas nuevas las condiciones son similares, excepto que el límite máximo del crédito se reduce a 38.000 dólares. En el caso del crédito para activos fijos, las empresas tanto en operación como nuevas deben tener como garantía el bien que se adquirió (sin que deba anotarse en el registro público) y un obligado solidario en relación de uno a uno. Los rangos de los préstamos son similares a los destinados a capital de trabajo en ambas categorías de empresas; los plazos pueden llegar hasta 36 meses para las empresas tanto en operación como nuevas, pero a estas últimas se les conceden cuatro meses de gracia.

Por su parte, las tasas de interés de estos financiamientos son flexibles durante toda la duración del crédito, aunque la operación se contrata con una tasa fija garantizada. Para la apertura del crédito se paga un costo de 1,5% del monto solicitado.

Respecto de la operación de este programa, solo hay información agregada para el año 2003, cuando la meta fijada era la de los 50 millones que constituían el Fondo.

Cuadro IV.16
OPERACIONES DEL PROGRAMA DE FONDOS DE GARANTÍA, 2003

	2003
Créditos otorgados	157
Recursos entregados	45 278 654

Fuente: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

Como se indicó al comienzo de esta sección, el programa de Fondos de Garantía tiene una pequeña participación en el total de las operaciones de financiamiento del FONDESOS. Sin embargo, resulta de gran relevancia

como parte del proceso para promover el acceso de las pymes a los esquemas formales de financiamiento y constituye una culminación lógica en la pirámide de financiamiento propuesta por el FONDES. Sin embargo, hay que señalar que conforme a los datos disponibles, el programa no ha tenido todo el dinamismo deseable, ya que no se habría alcanzado todavía la meta de 50 millones de pesos fijada para el año 2003.

c) Servicios no financieros

De acuerdo con lo expuesto, en el modelo del FONDES los programas de microcrédito y de financiamiento a la mype y la pyme se articulan con diversos servicios no financieros, mediante los cuales se busca consolidar los negocios y apoyar a los beneficiarios de los programas de crédito del FONDES. A estos servicios se accede de manera gratuita y su impacto es diferenciado dependiendo de la situación y la actividad de los beneficiarios en la pirámide de los programas de financiamiento.

Entre los servicios no financieros figuran, por una parte, los cursos de capacitación en temas como Contabilidad básica, Forma tu microempresa, Cómo mejorar la empresa, El ABC del crédito, Fortificación de las empresas, Mercadotecnia, Manejo de inventarios y Su empresa ¿gana o pierde?, entre otros.

Estos cursos tiene una duración de entre 4 y 10 horas. En forma adicional se ofrecen cursos que se imparten a través de NAFIN, sociedades cooperativas, etc.

En otra línea de actividad se apoya la comercialización de los productos y servicios mediante la promoción vía Internet, la elaboración de catálogos impresos y digitales, la organización y participación en ferias, exposiciones, encuentros y foros organizados por el FONDES, otras instituciones del gobierno del Distrito Federal y cámaras industriales. Con este enfoque, la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución de la SEDECO, en conjunto con el FONDES, promueven los productos y servicios de los acreditados y los apoyan en la comercialización y venta directa por parte del productor.

En este conjunto de servicios no financieros resaltan dos que son particularmente importantes para la promoción de la actividad empresarial: los Centros de Vinculación Empresarial y el Sistema de Información Económica, Geográfica y Estadística (SIEGE).

El proyecto de Centros de Vinculación Empresarial (CVE), iniciado el 27 de septiembre del 2001, tiene dos propósitos: constituir una red de centros de atención para las micro y pequeñas empresas como instrumento de fomento económico, e inducir una cultura empresarial que apunte a elevar su competitividad. Estos centros funcionan en las 16 delegaciones del Distrito Federal y son espacios de atención integral al empresario en

los que este recibe un trato personalizado y obtiene información económica y sobre oportunidades de inversión, asesoría y consultoría especializada que le permita definir el destino de su negocio.

Cada uno de los 17 centros existentes cuenta con equipo de computación para acceder a información de diversos tipos, federal y local. En ellos se brinda orientación y asesoría gratuita a los usuarios sobre programas de fomento, estímulos fiscales, financiamiento y trámites para la apertura de negocios; desde sus comienzos han atendido más de 22.000 consultas.

Cuadro IV.17

ELEMENTOS PARA CARACTERIZAR LOS CENTROS DE VINCULACIÓN EMPRESARIAL

Centros de vinculación empresarial			
Concepto	Propósito	Servicios	Descripción de la información
Los Centros de Vinculación Empresarial (CVE) son espacios de atención integral ubicados en las delegaciones del Distrito Federal. En ellos el empresario tiene un trato personalizado y obtiene información económica, identificación de oportunidades de inversión, asesoría y consultoría especializada que le permite definir el destino de su negocio	Integrar una red de centros de atención para las micro y pequeñas empresas como instrumento de fomento económico, e inducir una cultura empresarial que tenga por objeto elevar la competitividad de estas unidades económicas en las 16 delegaciones del Distrito Federal	El centro es el medio para transmitir la información hacia el destinatario final, en este caso el micro y pequeño empresario, como parte de la cultura empresarial:	El centro estará dotado con la siguiente información:
	Apoyos:	1. Medios informáticos	1. Portales en Internet
	a) Información para los empresarios	2. Asesoría	2. Bases de Datos
	b) Asesoría en materia de negocios	3. Oportunidades de negocio	3. Sistema de Información Económica, Geográfica y Estadística Regional
c) Orientación en cuanto a trámites y servicios tanto en las dependencias del gobierno del D.F. como en las delegaciones y organismos del gobierno Federal			4. Oportunidades de negocios
d) Vinculación de negocios entre empresarios de la misma localidad			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO).

La dinámica de estos Centros de Vinculación Empresarial ha sido desigual en las distintas delegaciones políticas, conforme puede observarse en el informe sobre consultas realizadas en el período 2002-2003 (véase el cuadro IV.18).

Cuadro IV.18
ASESORÍA EN LOS CENTROS DE VINCULACIÓN EMPRESARIAL, 2002 Y 2003

Delegación	Número	Delegación	Número
Álvaro Obregón	3 312	Iztapalapa	686
Azcapotzalco	718	Magdalena Contreras	1 435
Benito Juárez	967	Miguel Hidalgo	649
Coyoacán	2 137	Milpa Alta	949
Cuajimalpa	672	Tláhuac	518
Cuauhtémoc/ Canacope ^a	227	Tlalpan	1 296
Gustavo A. Madero	2 720	Venustiano Carranza	1 619
Iztacalco	2 213	Xochimilco	1 451
SEDECO			67
Total	21 636		

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), III Informe de Gobierno- Septiembre 2002- Septiembre 2003.

^a Comenzó sus actividades en marzo del 2003.

De estos datos se desprende que, en conjunto, se recibió un promedio de 900 consultas mensuales, lo que parece indicar un movimiento razonable con respecto a los 1.500 créditos entregados a las mypes en el período considerado. Sin embargo, resalta la notable diferencia entre las distintas delegaciones en cuanto a número de consultas; llama la atención el caso de Álvaro Obregón, que registra 138 consultas mensuales, comparado por ejemplo con las solo 28 que recibe Iztapalapa. Es también llamativo el hecho de que no parece haber ninguna correlación entre el número de consultas y el de créditos del programa de la mype canalizados a esas mismas delegaciones, como lo muestra la comparación entre los cuadros IV.18 y IV.15. Por ejemplo, en el caso de Iztapalapa, que es una de las delegaciones que recibe más créditos, también figura entre las que registran menos consultas. Esto abre interrogantes sobre la naturaleza de las consultas que se realizan y la correlación que guardan estas con la dinámica local de las mypes que impulsa el programa de crédito a este tipo de empresas.

Por su parte el Sistema de Información Económica, Geográfica y Estadística (SIEGE), ha sido concebido como una herramienta que contribuya a concretar el potencial de inversión en el marco de la estrategia de desarrollo del gobierno del Distrito Federal. El SIEGE funciona bajo una lógica que propicia la eficiencia y la coordinación del proceso interno de toma de decisiones. El sistema proporciona un instrumento tecnológico que ayuda a encontrar las mejores opciones a quienes pretenden producir, distribuir o comercializar bienes y servicios en el Distrito Federal, así como también a quienes ya lo hacen. Cuenta con tres módulos de información —económico, geográfico y estadístico—, cada uno de los cuales contiene datos, variables, mapas e indicadores para ser consultados o servir como fuentes de análisis.

El SIEGE está a disposición de los usuarios en los Centros de Vinculación Empresarial localizados en las 16 delegaciones políticas en que se divide la ciudad.

d) Líneas de negocios especiales

Entre estos servicios no financieros interesa destacar como un área específica la que el propio FONDESO identifica como Líneas de Negocios Especiales.

Estas se presentan como propuestas de desarrollo estratégico con un gran potencial para la evolución de las mipymes en la ciudad. Las líneas de negocios comprenden diversas acciones y programas, entre los cuales, para los fines de este estudio, interesa destacar los que se describen a continuación.

En primer lugar cabe referirse a las iniciativas que buscan orientar las compras de las distintas dependencias del gobierno del Distrito Federal hacia las empresas que operan en la ciudad. Para organizar este mercado, el FONDESO ha venido promoviendo la certificación de las mipymes locales como proveedores del gobierno, de acuerdo con estándares establecidos de calidad. Para potenciar esta política se logró que en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se incorporaran artículos que hicieran posible que las empresas nacionales y locales participaran en condiciones de igualdad en las compras realizadas por el gobierno de la ciudad. Entre estas reglas interesa destacar aquellas en que se dispone que las mipymes tengan una participación de un 20% en el volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios que contrate el gobierno del D.F., en los procedimientos tanto de invitación restringida como de adjudicación directa.

Este programa tiene enormes posibilidades, dada la magnitud de la demanda que genera el gobierno de la ciudad en los distintos campos de actividad.

Un segundo programa muy relevante es el que tiene por propósito organizar cadenas de proveedores entre las mipymes y el Sistema Colectivo de Transporte-Metro, que es una enorme empresa pública local con demandas igualmente amplias, así como también establecer acuerdos similares con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Todo esto apunta a configurar una red de mipymes proveedoras de bienes y servicios de baja complejidad tecnológica.

Otro programa destacable es el de Jóvenes Emprendedores, en cuyo marco se promueven concursos y convenios para impulsar las habilidades emprendedoras que se desarrollan en centros universitarios como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad del Valle de México, los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno federal, y la UNAM, entre otros. En este plano es especialmente digna de mención la estrategia de promover actividades de incubación de empresas mediante concursos convocados conjuntamente con otras instituciones, tema sobre el que se vuelve más adelante al mostrar casos exitosos surgidos de estas iniciativas.

e) Percepciones de los usuarios del Programa de créditos a las micro y pequeñas empresas. Casos exitosos

Como se ha sugerido en los análisis previos, los programas del FONDESOS referidos a la mipyme y su desarrollo están en proceso de consolidación, sujetos a diversas tensiones y limitaciones tanto propias como producto de las circunstancias en las que operan, incluido el relativamente breve período de tiempo que llevan en operación. En el entendido de que son programas perfectibles, parece relevante considerar la percepción que de ellos tienen sus usuarios. Conforme al foco de interés de este estudio, la atención se centrará en los puntos de vista de un conjunto de destinatarios del programa de crédito a las mypes, considerado aquí como el más relevante.

Para realizar este análisis se reseñarán los resultados de entrevistas realizadas a 102 personas físicas o a empresas que actualmente están operando con un crédito recibido del programa en apoyo de las mypes, partiendo de la información sobre 130 casos que proporcionó, de manera aleatoria, la dirección de dicho programa del FONDESOS. Este conjunto de 102 entidades representa una séptima parte de los créditos otorgados por el programa entre el 2003 y junio del 2004. Las personas o empresas entrevistadas se distribuyen en los sectores de servicios, comercio e industria, según se muestra en el cuadro IV.19.

Cuadro IV.19
DISTRIBUCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD

Servicios	26
Comercio	53
Industria	23
Total	102

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas por el autor.

Como puede observarse, esta distribución resulta hasta cierto punto sesgada con respecto a la participación relativa de los sectores en el programa de financiamiento para la mype (véase el gráfico IV.13). Esto se debe a que se solicitó a la coordinación del programa que incluyera un número significativo de entidades del sector industrial, con el ánimo de conocer la percepción de estas respecto de los servicios del FONDESO.

En este conjunto se incluyen créditos cuyos rangos varían considerablemente, según se muestra en el cuadro IV.20.

Cuadro IV.20
RANGOS DE LOS CRÉDITOS ASIGNADOS EN EL CONJUNTO
DE LAS 102 ENTIDADES DE LA MUESTRA

Habilitación	Refaccionario	Monto provisto
218 355	186 190	281 320
5 200	5 560	8 400

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas por el autor.

Para realizar estas entrevistas se elaboró una guía que comprende 30 preguntas, organizadas en relación con cuatro grandes temas: la situación del entrevistado antes de que el FONDESO le otorgara el crédito para mypes; las características y condiciones del proceso para obtener el crédito; la situación del entrevistado luego de lograr el crédito solicitado y, finalmente, su percepción acerca de los servicios no financieros del FONDESO. Este cuestionario figura en la primera sección del anexo 2 de este trabajo. La relación de los datos correspondiente a las 102 personas o empresas entrevistadas se puede ver en la segunda sección del mismo anexo.

Finalmente, las respuestas a las distintas preguntas contenidas en el formulario se tabularon de acuerdo con los cuatro temas considerados. Los resultados se presentan en la tercera sección del anexo 2.

A continuación se expone un resumen de los resultados de la encuesta.

El análisis de las respuestas al grupo de preguntas referidas a la situación de los entrevistados antes de obtener el crédito del FONDESO mostró, en primer lugar, que la mayoría de los beneficiarios llevaba más de seis meses operando antes de recibir este crédito, y que de ellos una proporción predominante no había intentado solicitar crédito alguno antes de hacerlo al FONDESO. Asimismo, los entrevistados señalaron que su principal razón para solicitar el crédito había sido de orden financiero; en segundo lugar mencionaron las necesidades de maquinaria y equipo.

Sobre el proceso para obtener el crédito, señalaron que lo que les había llamado la atención e inducido a solicitar este préstamo había sido su bajo costo. En su mayoría cumplían todos los requerimientos al iniciar el trámite de solicitud y el plazo para que se le otorgara el préstamo fue superior a cuatro semanas en gran parte de los casos. Según la percepción de un alto porcentaje de estos usuarios, el servicio ofrecido por el personal del FONDESO fue excelente; entre ellos, el conjunto más amplio manifestó que este era el primer crédito solicitado al programa y que si la oportunidad se presentara, recurrirían a él de nuevo.

Interrogados sobre su situación luego de haber obtenido el crédito, la mayoría declaró que este financiamiento la había mejorado. Estos beneficiarios estiman que el crédito les fue muy útil y una gran proporción de ellos lo usó para fines de habilitación. Respecto de los principales efectos del crédito sobre su actividad económica señalaron que les permitió ampliar su escala de negocios y mejorar la apariencia de sus locales. En general, los entrevistados manifestaron que sus actividades se centraban en el mercado de la ciudad, siendo muy pocos los que operaban en el mercado nacional y menos aún en los del exterior. Interrogados sobre que tipo de apoyos necesitarían para mejorar su negocio, la mayoría respondió que los créditos a bajo interés eran la ayuda más relevante. En general señalaron que lo que impedía que el apoyo financiero tuviera un mayor impacto para su empresa era el bajo dinamismo de los mercados en los que operan, ya que el crédito no podía compensar la falta de demanda.

En lo que respecta a los servicios no financieros, las entrevistas arrojaron resultados muy desfavorables. En general, conocen muy poco esos servicios y creen que fueron poco decisivos en la evolución de sus empresas. En su mayoría ignoran la existencia del SIEGE, y declaran no haber participado en los cursos ofrecidos por el FONDESO, así como tampoco en otros tipos de apoyos a la mype para mejorar sus negocios.

Un dato complementario es que un grupo de más 10 entidades dentro de esta muestra está operando con estos créditos por segunda o tercera vez, y que recurren para ello a una combinación entre créditos refaccionarios y de habilitación. Asimismo, en el ámbito de las observaciones y comentarios

fuera del cuestionario formal, en la mayoría de los casos se encontró una disposición muy favorable ante la entrevista, así como un marcado interés en saber más sobre las actividades del FONDESO y la SEDECO. Asimismo, pudo percibirse la enorme vulnerabilidad de estos usuarios de crédito cuando se trata de personas físicas, según se refleja en diversas historias: imposibilidad de cumplir con los pagos por problemas de salud de un familiar, o interrupción de la relación con el FONDESO porque quien la había establecido era un hijo que ahora migró a Estados Unidos, por citar algunos ejemplos. En esta pequeña muestra también se detectó que el programa de créditos para la mype está dando oportunidades de ocupación a adultos mayores, que están en condiciones de trabajar, pero ya no encuentran empleo en los mercados formales.

En este conjunto de entrevistados los resultados muestran que el financiamiento otorgado les permitió lograr mayores escalas de operación o contratar más personal, pero en general tuvo poco impacto en el sentido de un crecimiento hacia otra escala de negocios. En relación con esto, un rasgo distintivo detectado en la mayoría de los entrevistados es que su autoimagen no es la de "ser un empresario" o de "tener una empresa". En general, se perciben como gente que tiene un negocio, sin asignar a esto el rango de una actividad empresarial o ubicarse en la perspectiva de llegar a establecer un proyecto de ese tipo. Solo unos pocos jóvenes ven sus actividades presentes con un enfoque de expansión y crecimiento sostenidos. En línea con esto, en el conjunto entrevistado solo se encontraron dos empresas formalmente constituidas como sociedades anónimas.

En cambio, los proyectos con Jóvenes Emprendedores apoyados por el FONDESO conjuntamente con el Instituto Politécnico Nacional (IPN) en su programa Centro de Incubación de Empresas de Base Tecnológica, parece estar arrojando resultados que impulsarían una dinámica de desarrollo empresarial más importante. En general, en este programa de incubadoras se estimulan proyectos innovadores y se dota a los participantes de habilitación y aptitudes para poner en práctica una actividad empresarial formal, lo que potencia sus posibilidades de éxito. Durante el 2003, el FONDESO asignó a jóvenes emprendedores 100 créditos por montos que iban desde 5.000 hasta 300.000 pesos. De estos se entregaron ya cuatro créditos, por un total de 615.000 pesos, para proyectos desarrollados en el IPN y en la Fundación Jóvenes Empresarios por México AC (JEMAC). Estos créditos se asignan a una tasa preferencial del 12%, con un plazo de 48 meses para pagarlos. Los proyectos apoyados fueron los siguientes: Proyecto Empresarial Editorial Hipermedio, de la empresa Competenza Disegno, que solicitó un crédito refaccionario. Dado lo innovador de la propuesta, tuvo buen mercado y lograron pagar el crédito en el curso del 2003. El segundo proyecto, denominado Línea Herport, consistía en producir un gel fijador para el cabello con

características especiales para ser usado en discotecas. Un tercer proyecto, Soluciones Térmicas Sotermick, tenía la finalidad de fabricar bancos de prueba para inyectoras automotrices. El cuarto era Bioteclin, que elabora reactivos para uso en diagnósticos in vitro que se utilizan para análisis clínicos en estudios sobre coagulación de la sangre. Este proyecto implica el desarrollo de capacidades complejas tanto administrativas como financieras y técnicas, temas en los que ha sido asesorado por el IPN, para poder cubrir etapas que van desde la obtención de materias primas hasta su comercialización. Actualmente trabajan en la obtención de los permisos de salubridad en el país y en Holanda, cumpliendo normas internacionales y controles de calidad competitivos.

Los restantes créditos del total de los 100 autorizados están esperando que termine el proceso de incubación de los proyectos en el IPN.

E. Conclusiones

El estudio sobre las características, experiencias y desafíos del Fondo de Desarrollo Social de la Ciudad de México en sus dos años de existencia permite extraer algunas conclusiones relevantes, así como sugerir elementos de política derivados de este análisis que podrían potenciar los logros ya obtenidos.

En primer lugar, cabe resaltar el concepto bajo el cual se implementa este Fondo, dado que aporta a la experiencia nacional enfoques alternativos para enfrentar las graves carencias económicas y sociales de amplios sectores de la población. Por una parte, ofrece una perspectiva que va más allá del asistencialismo y que orienta la solución con un enfoque de desarrollo económico. Por la otra, recupera positivamente el papel que pueden cumplir los gobiernos locales en el uso de herramientas como el financiamiento en el contexto de sus políticas para combatir la pobreza, asumiendo a las mipymes como unidades básicas para construir un tejido socioeconómico local sólido.

El concepto de articular matricialmente servicios financieros piramidales con niveles de complejidad creciente, junto con servicios no financieros de diversos tipos, coincide con las direcciones en que van las propuestas de desarrollo local más progresistas impulsadas en diversas partes del mundo, y apunta a un camino complejo, pero potente, para alcanzar las metas de atender las carencias sociales en una forma económicamente sostenible.

Sin embargo, es evidente que tanto las condiciones que crea el nuevo orden económico nacional como la magnitud de los problemas que enfrenta México, D.F. hacen que los desafíos implícitos en la aplicación de este modelo de fondo de desarrollo sean enormes.

La estructuración del Fondo con una amplia base en el programa de microcréditos para autoempleo es explicable por la extraordinaria demanda que surge de la población que busca atender necesidades urgentes de subsistencia. Pero la limitación de los recursos hace que el alcance de los restantes programa de financiamiento, así como el tejido de servicios no financieros que los atraviesa, sea muy reducido, por lo que deben ser considerados más como proyectos de demostración que como herramientas que puedan generar impactos de amplio espectro en la población objetivo.

Junto con esto, también se debe indicar que las persistentes condiciones desfavorables de la economía nacional desde el 2002 en adelante han sido un factor que atenta contra los efectos de la aplicación de un enfoque socioeconómico de acción como el del FONDESO, ya que la situación que se busca mejorar está deteriorándose continuamente.

Por consiguiente, para desarrollar las potencialidades contenidas en el concepto del FONDESO, en el sentido de poner en marcha procesos de desarrollo local con base económica propia, parece que se necesitaría una conjunción favorable entre una dinámica económica expansiva y una mayor asignación de recursos financieros, humanos y técnicos al FONDESO para hacer posible que este cumpla de manera adecuada y con mayor alcance la enorme cantidad de tareas a las que se enfrenta.

Sin embargo, incluso con su actual configuración hay acciones que sería posible realizar y que podrían potenciar y fortalecer el impacto de los programas del FONDESO.

En primer lugar, la experiencia del propio Fondo muestra las situaciones diferenciadas a las que conducen los mecanismos de asignación de recursos guiados por la dinámica de la demanda, ya que se confirma que con ello se solucionan necesidades de los beneficiarios, pero al mismo tiempo se logran pocos efectos multiplicadores en términos de impacto económico y encadenamientos productivos sociales. En este sentido, los esfuerzos por orientar selectivamente la aplicación de parte de los recursos disponibles, como lo sugieren las Líneas Especiales de Negocios, parece un rumbo muy prometedor, en tanto concreta apoyo con más calidad económica y, al mismo tiempo, promueve la construcción del tejido institucional de redes locales, que son esenciales para desencadenar cualquier proceso de desarrollo. No son claras las perspectivas de este enfoque dentro de la proyección sexenal del programa, ya que según lo informado en el horizonte financiero de los próximos dos años se producirá una reducción relativa de los montos asignados para el financiamiento de las mypes. En consecuencia, debería reflexionarse cuidadosamente acerca de la conveniencia de aplicar una política de oferta más selectiva con el fin de maximizar el alcance de los resultados que se puedan lograr con dichos fondos.

En segundo lugar, respecto de la sostenibilidad del Fondo con los recursos generados por la rotación de los préstamos, parecería que esto crea desafíos mayores institucionales y técnicos que deberán ser atendidos para lograr la concreción del modelo de banco social que está en la base del proyecto. Como ya se señaló, para lograr esa sostenibilidad en el tiempo, el Fondo deberá consolidar su configuración institucional de modo que le permita obtener, de manera continua, recursos frescos distintos de los provenientes de la fuente presupuestaria. Esto supone asumir una figura legal que lo habilite para captar fondos por las distintas vías posibles, tales como donaciones, alianzas o el mercado. Pero también requeriría adoptar modalidades técnicas de operación que abonaran aquel camino, lo que significa proveer los elementos de gestión y análisis que hagan posible conocer y evaluar la sostenibilidad de los proyectos desde el punto de vista técnico y financiero. Principalmente, el establecimiento de sistemas de gestión con herramientas de planeamiento más estructuradas para el desarrollo de los proyectos y la construcción de indicadores financieros de desempeño más detallados para el seguimiento y evaluación de las metas, parecerían ser requerimientos de organización que convendría atender para allanar el camino hacia el deseable objetivo de preservar la continuidad de este modelo de banca social.

Bibliografía

- Aoki, Masahiko y otros (comps.) (2000), "El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental", *serie Lecturas*, N° 91, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bianchi, Patricio y Lee M. Miller (1999), *Innovación y territorio*, México, D.F., Editorial Jus.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2004), "Análisis comparativo de entidades microfinancieras", Caracas, Vicepresidencia de Industria y Sistemas Financieros, inédito.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2004), "Carpeta informativa", México, D.F., inédito.
- FONDESOL (Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México) (2002), "Los grandes proyectos de los pequeños empresarios en la ciudad de la Esperanza", México, D.F., Gobierno del Distrito Federal, inédito.
- Garrido, Celso (2004), *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (2003), "México's financial system and economic development", *Confronting Development*, K. Middlebrook y E. Zepeda, Stanford University Press.
- _____ (2002), "Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México", *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Wilson Pérez y Giovanni Stumpo (coords.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Garrido, Celso y otros (1991), "Mercado de valores. Crisis y nuevos circuitos financieros en México (1970-1990)", México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- McKinnon, Ronald (1976), *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Microcredit Summit E-news* (2003), "Honorable Eminencia Vicente Fox Quesada, Presidente de México", vol. 1, N° 1 [en línea] marzo <http://www.microcreditsummit.org/spanish/enews/2003-03_sp_presfox.html>.
- NAFIN (Nacional Financiera) (2003), "Programa de garantías", séptimo Foro Iberoamericano de sistemas de garantía y financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas (Buenos Aires, 21 al 24 de octubre).
- Ruiz, Clemente y otros (2005), "Estudio sobre los créditos para autoempleo de FONDESOL", México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOL), inédito.
- SEDESOL (Secretaría del Desarrollo Social) (2001), *Programa de población del DF 2001- 2006*, México, D.F., Gobierno del Distrito Federal.
- Stiglitz, Joseph y Bruce G. Greenwald (1993), "Financial market imperfections and business cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 1, febrero.
- Von Pischke, J.D. (1991), *Finance at the Frontier*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Anexo 1

FONDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONDESOS) DE LA CIUDAD DE MÉXICO GUÍA PARA ELABORAR UN PLAN DE NEGOCIOS PARA LOS CLIENTES

Aspectos generales

Evaluación y justificación de la idea, fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas de la empresa, descripción de la misma, sus objetivos y misión.

Estudio Técnico

Ubicación y tamaño de la empresa, distribución del espacio, maquinaria y equipo necesario, materias primas, proceso operativo y definición de tareas.

Diseño organizacional

Perfiles y puestos del personal, organigrama de la empresa y asignación de tareas por puestos.

Mercado y competencia

Encuestas a la gente con respecto al producto o servicio, diseño de encuesta, anexo de encuestas realizadas, conclusiones y nicho de mercado.

Estrategia de ventas

Distribución, puntos de venta, promoción y publicidad.

Análisis de la competencia

Características de los competidores y ventajas competitivas.

Costos

Tabla de costos y precio de venta.

Inversión

Inversión inicial, capital de trabajo, fuentes de financiamiento y definición de mínimo de ventas mensuales.

Imagen corporativa

Logotipo y aplicaciones.

Anexo 2

ENTREVISTA A PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE SON USUARIAS DEL PROGRAMA DE CRÉDITO PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DEL FONDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONDESOS) DE LA CIUDAD DE MÉXICO

I. Formulario de la entrevista realizada a una muestra aleatoria de beneficiarios del programa de crédito para las pequeñas y medianas empresas del FONDESOS (CEPAL-Universidad Autónoma Metropolitana)

PERFIL DE LA EMPRESA

Empresa _____ Física () Moral ()

Sector Industrial () Comercial () Servicios ()

Giro de la empresa _____

Numero de empleados _____

Relación laboral: Familiares _____ Empleados Directos _____ Empleados Indirectos _____

Fecha de fundación _____

Fecha de levantamiento _____

ANTES DE SER OTORGADO EL CRÉDITO MYPE

1. ¿La empresa estaba iniciando o ya existía desde hace tiempo antes de solicitar el crédito mype del FONDESOS?

Iniciando con menos de 6 meses ()

Operando con más de 6 meses ()

2. ¿Antes de solicitar el crédito mype del FONDESOS, había intentado solicitar algún otro crédito en otra institución?

Si ()

En una institución financiera () Familiares () Otra fuente ()

No ()

3. ¿Cómo se informó del programa de mype del Fondo de Desarrollo Social del Distrito Federal?

Por algún medio de difusión ()

Por algún vecino o familiar Si () ()

Por información del gobierno del D.F. ()

4. ¿Contaba con experiencia en su giro de negocios cuando decidió solicitar el crédito mype al FONDESOS?

Si ()

No ()

5. ¿Qué problemas presentaba el negocio antes de recibir el crédito del FONDESO?

- Financieros ()
- Técnicos ()
- Administrativos ()
- Fiscales ()
- Legales ()
- Maquinaria y equipo ()
- Otro ()

PROCESO DE ACCESO AL CRÉDITO

6. ¿Por qué razón le llamó la atención el crédito mype del FONDESO?

- Bajo costo del crédito ()
- Posibilidad de acceder a fondos ()
- Necesidad urgente de crédito ()
- Otra razón ()

7. ¿Al momento de solicitar el crédito reunía todos los requisitos solicitados por el FONDESO?

- Si todos ()
- Solo algunos ()
- No ninguno ()

8. ¿Cuánto tiempo se demoró el FONDESO para que se le otorgara el crédito mype?

- 2 semanas ()
- 4 semanas ()
- Más de 4 semanas ()

9. ¿Cómo estuvo el servicio por parte del FONDESO para que le otorgaran el crédito mype?

- Excelente ()
- Bueno ()
- Regular ()
- Malo ()

10. ¿Ha solicitado varias veces el crédito mype del FONDESO?

- No () pase a la 11
- Dos veces ()
- Tres veces ()

11. ¿Volvería a solicitar el crédito mype del FONDESO?

- Si ()
- No ()

DESPUÉS DE OBTENER EL CRÉDITO MYPE

12. En comparación con el momento de la solicitud de crédito al FONDESO la situación de la empresa es:
- Mejor ()
 Igual () pase a la 13
 Peor () pase a la 13
13. En caso de que en la empresa no se vean mejoras o no haya progresado, podría explicar los motivos:
- La demanda bajó ()
 Dificultad para aumentar los clientes ()
 Baja rentabilidad ()
 Intereses muy altos ()
 Problemas de gestión de la empresa ()
 Otros motivos ()
14. ¿El crédito de mype del FONDESO fue realmente útil?
- Mucho ()
 Poco ()
 Nada ()
15. ¿Con que finalidad y para que utilizó el crédito mype del FONDESO?
- Para abrir un nuevo negocio ()
 Para habilitación o avío ()
 Para crédito refaccionario ()
 Otra ()
16. ¿Qué cambió en su empresa a partir de la obtención del crédito mype del FONDESO?
- Su producción ()
 Su demanda ()
 Su escala de negocios ()
 Su proyección ()
 Su apariencia ()
 Nada ()
17. ¿Los problemas que enfrenta su empresa actualmente son los mismos o son diferentes a los que tenía antes de la obtención del crédito en el FONDESO?
- Los mismos ()
 Diferentes ()
 ¿Cómo cuales? _____
18. ¿Usted participa en alguna cadena de proveedores, ferias comerciales locales, nacionales etc....?
- Si ()
 ¿en cuales? _____
 No ()

19. ¿Su empresa vende solo al mercado local, mercado nacional o exporta sus productos?
- Mercado local ()
 Mercado nacional ()
 Exporta ()
20. Se ha beneficiado o mantiene contacto con otras instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas, tales como:
- Programas delegacionales ()
 NAFIN ()
 SEDECO del gobierno del D.F. ()
 Contacto PYME de Secretaría de Economía ()
 BANCOMEX ()
 Asociaciones empresariales ()
 ONG ()
 Otras ()
21. ¿Qué tipo de apoyo necesitaría actualmente para mejorar su negocio?
- Información ()
 Asistencia técnica ()
 Capacitación ()
 Contactos comerciales e institucionales ()
 Créditos con interese bajos ()
 Asistencia legal ()
 Otros ()

SERVICIOS NO FINANCIEROS

22. ¿Usted conoce todos los servicios que ofrece la SEDECO del gobierno del Distrito Federal para su empresa?
- Si todos ()
 Solo los del programa mype... ()
 Algunos ()
23. ¿Usted considera que las condiciones generales de su empresa han mejorado gracias a los servicios no financieros que ofrece el FONDESOS?
- Mucho ()
 Poco ()
 Nada ()
24. ¿Conoce usted los servicios no financieros que ofrece el FONDESOS?
- Si ()
 No () pase a la 26

25. ¿Usted se ha relacionado con otros clientes o proveedores gracias a los servicios no financieros que otorga el FONDESO?
Si ()
No ()
26. ¿Conoce usted el SIEGE y los Centros de Vinculación empresarial?
Si ()
No () pase a la 28
27. ¿Usted ha utilizado información proporcionada por el SIEGE y los Centros de Vinculación Empresarial?
Siempre ()
En ocasiones ()
Nunca ()
28. ¿Usted ha tomado cursos de capacitación o asesoría para la comercialización de sus productos?
Si, solo en el FONDESO ()
Si, en otra institución a parte del FONDESO ()
No ()
29. ¿Usted ha participado en otro tipo de apoyos para micros y pequeñas empresas con el fin de hacer crecer y mejorar su empresa?
Si ()
No ()
30. ¿Qué otro producto le gustaría que ofreciera el FONDESO?
Grupos de ahorro ()
Empeño ()
Ahorro ()
Seguro medico popular ()
Seguros ()

GRACIAS POR SU INFORMACIÓN

II. Tabulación de los resultados obtenidos

A. ANTES DE SER OTORGADO EL CRÉDITO MYPE

Nº	Pregunta	Opciones													
		Iniciando con menos de seis meses	Operando con más de seis meses		Familiares	Otra fuente				Legales	Maquinaria y equipo	Otros			
1	¿La empresa se estaba iniciando o ya existía desde hace tiempo antes de solicitar el crédito mype del FONDESO?	17	83												
2	¿Antes de solicitar el crédito mype del FONDESO, había intentado solicitar algún crédito en otra institución?	Sí	En una institución financiera		Familiares	Otra fuente	No								
3	¿Cómo se informó sobre el programa de crédito para la mype del FONDESO?	5	16	3	Por información del gobierno del D.F.	1	81								
4	¿Contaba con experiencia en su giro de negocios cuando decidió solicitar el crédito mype al FONDESO?	20	31	54											
5	¿Qué problemas presentaba el negocio antes de recibir el crédito del FONDESO?	Sí	No												
		93	8												
		Financieros	Técnicos	Administrativos	Fiscales	Legales	Maquinaria y equipo	Otros							
		84	1	1	0	0	0	35	8						

B. DURANTE EL PROCESO DE ACCESO AL CRÉDITO

N°	Pregunta	Opciones				
		Bajo costo del crédito	Posibilidad de acceder a fondos	Necesidad urgente de crédito	Otra razón	
6	¿Por qué razón le llamó la atención el crédito mype del FONDESO?	67	31	29	9	
7	¿Al momento de solicitar el crédito reunía todos los requisitos solicitados por el FONDESO?	Si	Solo algunos	No		
		83	17	1		
8	¿Cuánto tiempo se demoró el FONDESO en otorgarle el crédito mype?	Dos semanas	Cuatro semanas	Más de cuatro semanas		
		6	28	66		
9	¿Cómo estuvo el servicio por parte del FONDESO para que le otorgaran el crédito mype?	Excelente	Bueno	Regular	Malo	
		55	42	3	1	
10	¿Ha solicitado varias veces el crédito mype del FONDESO?	No (pase a la 11)	Dos veces	Tres veces		
		86	13	1		
11	¿Volvería a solicitar el crédito mype del FONDESO?	Si	No			
		92	7			

C. DESPUÉS DE OBTENER EL CRÉDITO MYPE

Nº	Pregunta	Opciones													
		Mejor	Igual (pase a la 13)	Peor (pase a la 13)	Intereses muy altos	Problemas de gestión de la empresa	Otros motivos	Asociaciones empresariales	ONG	Otros	Otras				
12	En comparación con el momento de la solicitud de crédito al FONDESO la situación de la empresa es:	86	11	4											
13	En caso de que en la empresa no se vean mejoras o no haya progresado, ¿podría explicar los motivos?	La demanda bajó	Dificultad para aumentar la clientela	Baja rentabilidad	Intereses muy altos	Problemas de gestión de la empresa	Otros motivos								
14	¿El crédito de mype del FONDESO fue realmente útil?	Mucho	Poco	Nada											
15	¿Con que finalidad utilizó el crédito mype del FONDESO?	Para abrir un nuevo negocio	Para habilitación o avío	Para crédito refaccionario	Otra										
16	¿Qué cambió en su empresa a partir de la obtención del crédito mype del FONDESO?	10	56	32	13										
17	¿Los problemas que enfrenta su empresa actualmente son los mismos o son diferentes a los que tenía antes de la obtención del crédito en el FONDESO?	Su producción	Su demanda	Su escala de negocios	Su proyección	Su apariencia	Nada								
18	¿Usted participa en alguna cadena de proveedores, ferias comerciales locales, nacionales, etc....?	33	33	49	29	40	0								
19	¿Su empresa vende solo al mercado local, mercado nacional o exporta sus productos?	Los mismos	Diferentes	¿Cuales?											
20	¿Se ha beneficiado o mantiene contacto con otras instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas?	30	64	7											
21	¿Qué tipo de apoyo necesitaría actualmente para mejorar su negocio?	Si	No												
		19	81												
		Mercado local	Mercado nacional	Exporta											
		81	18	2											
		Programas delegacionales	NAFIN	SEDECO del gobierno del D.F.	Contacto PYME de la Secretaría de Economía	BANCOMEX	Asociaciones empresariales	ONG	Otras						
		9	0	2	2	3	0	8	77						
		Información	Asistencia técnica	Capacitación	Contactos comerciales e institucionales	Créditos con interese bajos	Asistencia legal	Otros							
		11	11	22	24	57	4	14							

D. SERVICIOS NO FINANCIEROS

Nº	Pregunta	Opciones				
		Si todos	Solo los del programa mype	Algunos		
22	¿Usted conoce todos los servicios que ofrece la SEDECO del gobierno del Distrito Federal para su empresa?	4	6	24	67	
23	¿Usted conoce todos los servicios que oUsted considera que las condiciones generales de su empresa han mejorado gracias a los servicios no financieros que ofrece el FONDESO?	Mucho 18	Poco 81	Nada 00		
24	¿Conoce usted los servicios no financieros que ofrece el FONDESO?	Si	No () pase a la.26			
		6	5	2	3	
25	¿Usted se ha relacionado con otros clientes o proveedores gracias a los servicios no financieros que ofrece el FONDESO?	Si	No			
		4	9	1		
26	¿Conoce usted el SIEGE y los Centros de vinculación empresarial?	Si	No (pase a la.28)			
		7	93			
27	¿Ha utilizado usted información proporcionada por el SIEGE y los Centros de vinculación empresarial?	Siempre	En ocasiones	Nunca		
		1	1	3		
28	¿Ha tomado usted cursos de capacitación o asesoría para la comercialización de sus productos?	Si, solo en el FONDESO	Si, en otra institución además del FONDESO	No		
		18	23	56		
29	¿Ha participado usted en otros tipos de apoyos para micros y pequeñas empresas con el fin de hacer crecer y mejorar su empresa?	Si	No			
		6	95			
30	¿Qué otro producto le gustaría que ofreciera el FONDESO?	Grupos de ahorro	Empeño	Ahorro	Seguro medico popular	Seguros
		20	4	23	44	39
						11

Capítulo V

Análisis comparativo de los modelos de crédito

Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo

A. Introducción¹

A lo largo de la última década se ha incrementado el interés de las instituciones públicas en incorporar el microcrédito como instrumento de lucha contra la pobreza y de dinamización de los circuitos económicos basados en empresas de menor tamaño relativo.

Este hecho está relacionado, en parte, con el éxito obtenido por programas que surgieron de iniciativas privadas (muchas veces asociadas a las experiencias más conocidas, como el Banco Grameen y el Banco Solidario (Bancosol) de Bolivia), y también con la atención que han ido prestando al microcrédito los organismos internacionales y de cooperación.

Ya a partir de la Cumbre sobre Microcrédito (Washington, D.C., 1997), se reconoció la importancia de este instrumento para dinamizar la producción de las microempresas.

En esa oportunidad, la novedad fue que se incorporara el microcrédito como un instrumento de cooperación internacional para generar proyectos cuyos beneficiarios llegaran a ser los actores de su propio destino.

¹ Los autores agradecen los valiosos comentarios de João Carlos Ferraz y Raquel Szalachman.

En la región existen varios programas nacionales en marcha y muchos de ellos fueron creados a lo largo de los años noventa. Entre otros, cabe mencionar el Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP), establecido en Argentina en 1997; el Programa de Crédito Productivo Popular (PCPP), ejecutado en Brasil por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a partir de 1996; y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de México, que inició sus operaciones en el 2001.

Sin embargo, las acciones públicas emprendidas a nivel local, esencialmente por las municipalidades, son aún incipientes en la región y la información sobre tales esfuerzos se encuentra bastante dispersa y poco sistematizada.

Las experiencias surgidas por iniciativa del sector privado a lo largo de los últimos 20 años muestran no solamente que las microempresas pueden ser sujetos de crédito financieramente confiables, sino que al darles acceso al crédito se obtienen buenos resultados desde el punto de vista bancario.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que en el caso de las unidades productivas de menor tamaño relativo, el acceso al crédito es solo uno de los desafíos que estas empresas deben enfrentar.

Muchas investigaciones han puesto en evidencia el conjunto de problemas que obstaculiza el desarrollo de las micro y pequeñas empresas (mypes) (Péres y Stumpo, 2002). Entre ellos hay que mencionar las dificultades para conseguir recursos humanos adecuados a sus necesidades, acceder a los mercados de tecnología, recibir asistencia técnica y generar proyectos asociativos (Péres y Stumpo, 2002).

De esta situación surge la necesidad de emprender acciones encaminadas a solucionar ese conjunto de problemas que afecta a las mypes e incluir en dichas iniciativas medidas que faciliten el acceso a los mercados financieros en un contexto más amplio de programas integrados que apunten a valorizar los recursos económicos y sociales de cada territorio.

En el cuadro V.1 se han resumido algunas características relevantes de los casos considerados, las que se utilizarán para analizar las ventajas y los puntos críticos de los programas municipales de microcrédito.

Los programas considerados son el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires; la Instituição Comunitaria de Crédito Blumenau Solidariedade (Blusol), de Blumenau en Brasil; el Fondo de Desarrollo Social (FONDESOS) del Gobierno del Distrito Federal de México; el Banco Social Moreno de la Municipalidad de Moreno (que pertenece al Gran Buenos Aires) en Argentina, y el programa de crédito de la Municipalidad de General Pico, también en Argentina.

Cuadro V.1
CARACTERÍSTICAS DE LAS EXPERIENCIAS CONSIDERADAS

		Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM)	Blusol	Fondo para el Desarrollo Social (FONDES)	Banco Social MORENO	Programa de crédito de la Municipalidad General Pico
		Argentina	Brasil	México	Argentina	Argentina
1	Objetivo del programa	Desarrollo empresarial	Fomento de microempresas entre la población de bajos ingresos	Inclusión social y desarrollo empresarial	Inclusión social	Acceso de las mypes al financiamiento
2	Población objetivo	Las mypes más dinámicas	Las mypes existentes y estables	Microempresas de subsistencia y las mypes más dinámicas	Microempresas de subsistencia	Las mypes existentes y estables
3	Modalidad de operación	Servicios integrados	Crédito	Crédito con capacitación	Crédito	Crédito
4	Monto máximo	6 000 dólares	4 300 dólares	3 000 dólares	500 dólares	25 000 dólares
5	Tasa de interés	0%	3,9% mensual	18%-24% anual	0%	11% anual
6	Organización	Centro integrado de asistencia técnica y crédito	Banco con participación pública	Banco social	Linea de crédito	Linea de crédito de la Municipalidad
7	Financiamiento	Presupuesto municipal	Autofinanciamiento	Presupuesto municipal	Mixto (público-privado)	Presupuesto municipal
8	Sostenibilidad financiera	NO	SI	PARCIAL	NO	NO
9	Número de créditos otorgados por año	243	1 610	510	625	25

Fuente: Elaboración propia.

Las experiencias municipales estudiadas presentan muy diversos objetivos, estructuras organizativas, modalidades de intervención y niveles de participación de la institución pública local.

El objetivo de este trabajo es analizar las distintas modalidades adoptadas por los gobiernos municipales para introducir el microcrédito en sus políticas de apoyo a las mypes, con vistas a reflexionar sobre las fortalezas y debilidades que presentan las experiencias estudiadas y, sobre esa base, procurar aportar elementos que puedan ser tomados en consideración al definir estrategias para la dinamización del tejido productivo local.

Con este fin se definirán tres conjuntos de elementos que serán analizados en las secciones siguientes del estudio: el entorno socioproductivo de cada localidad y su relación con los objetivos estratégicos que se busca lograr a través del programa de microcrédito; las modalidades de operación, y la sostenibilidad del programa.

B. Entorno y objetivos estratégicos

Las características específicas del entorno productivo y las necesidades del grupo objetivo constituyen factores clave para diseñar cualquier iniciativa política de desarrollo local. El conocimiento profundo de la situación socioeconómica y de la estructura productiva territorial es imprescindible para la definición tanto de los objetivos estratégicos como de las herramientas necesarias para alcanzarlos. Hay que recordar que, como las políticas de desarrollo local buscan responder a las necesidades territoriales vía la potenciación de los recursos existentes, los programas de crédito deben orientarse y adaptarse según las especificidades de cada entorno, para que así puedan constituir un efectivo y eficaz instrumento de desarrollo local. En este sentido, la relación existente entre el objetivo estratégico y las características del entorno es el punto de partida para el análisis de los casos considerados.

Como se puede observar en el cuadro V.1, existe una serie de posibles objetivos estratégicos hacia los cuales se dirigen los programas de microcrédito; entre ellos figuran, por ejemplo, la creación y la consolidación del empleo, la implementación de incentivos para hacer surgir nuevos emprendimientos, el fomento del espíritu empresarial y la consecución de un mayor grado de inclusión social. Además, la posibilidad de combinar distintas categorías de objetivos permite alcanzar un mayor grado de correspondencia entre la metodología de crédito definida y el entorno en el que esta se pone en práctica.

En el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), el objetivo estratégico principal es la oferta de un servicio integrado que responda a las diferentes necesidades del sector microempresarial. Además, dentro de ese marco de referencia, el CAM pone énfasis en una finalidad ulterior: el ofrecimiento de apoyo financiero para crear nuevos emprendimientos e impulsar microempresas dinámicas con elevado potencial de crecimiento. En esa forma, a través de las distintas actividades, se busca promover el desarrollo del espíritu empresarial, la generación de nuevos empleos y el aumento de la productividad de las microempresas. Para definir tales prioridades se tomó en cuenta el entorno territorial socioeconómico de la Capital Federal y el mercado microfinanciero local, que no ofrecía crédito para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos ni para el sector productivo más dinámico de las mypes.

Sin embargo, hay que recordar que a partir de julio del 2001, debido a la grave crisis económica que sufrió Argentina y a la consiguiente situación de emergencia social provocada, el programa cambió parcialmente su enfoque, adaptándose al nuevo contexto, lo que implicó abrir un mayor espacio para brindar apoyo a los microemprendimientos de subsistencia (Bercovich, 2004). Se dedicó entonces una mayor atención a los proyectos de este tipo y se flexibilizaron los criterios de evaluación y aprobación.

Si se considera la experiencia del Banco Social Moreno se observa que, a diferencia del CAM, los objetivos estratégicos se concentran en la provisión de apoyo financiero a las empresas de autoempleo y subsistencia, así como en el logro de una mayor inclusión social de los grupos marginados.

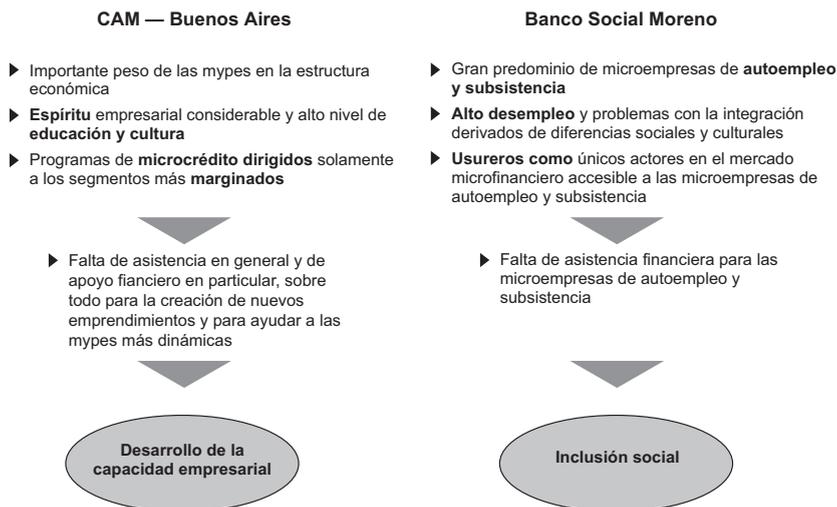
Dichos objetivos reflejan también la específica situación socioeconómica territorial del partido de Moreno, caracterizada por niveles de pobreza y desempleo muy elevados y por un bajo grado de escolarización.²

En este sentido, el entorno socioeconómico de Moreno y el momento en el cual se decidió crear el programa³ han influenciado la definición misma de sus objetivos (véase el cuadro V.2).

² El partido de Moreno está situado geográficamente a 37 km al oeste de Buenos Aires y en el 2001 su población era de aproximadamente 380.000 habitantes (INDEC, 2002). Es uno de los partidos que registran las tasas del desempleo más altas de Argentina: en 1996 alcanzaba a un 37% y se estima que subió a un 45% en el 2004. Según la información disponible, alrededor del 30% de la población presentaría necesidades básicas insatisfechas (IDEB, 2002).

³ El Banco Social Moreno fue creado a principios del 2001 y los primeros créditos se otorgaron en agosto del 2001, es decir, en un momento en el que la situación económica era particularmente negativa en Argentina.

Cuadro V.2
LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO DEBEN
ORIENTARSE SEGÚN LAS NECESIDADES Y POTENCIALES DEL ENTORNO



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Blusol, el objetivo estratégico es el fomento de los microemprendimientos de la población de bajos ingresos mediante la concesión de créditos a los micro y pequeños empresarios excluidos del sistema bancario tradicional. De esa manera, el programa responde a una elevada demanda crediticia territorial, ya que la única organización financiera que existía en el momento en que se creó Blusol destinaba solo el 10% de sus créditos a proyectos productivos. Sin embargo, en la práctica el grupo objetivo resulta estar limitado a las microempresas ya existentes y, en general, con cierto grado de sostenibilidad, una decisión que se refleja más en el diseño del programa que en la definición de sus objetivos y que se debe a la importancia otorgada al logro de la autosostenibilidad financiera de la institución y, por ende, a la necesidad de reducir los niveles de riesgo.

En el FONDESO, en cambio, se articulan dos componentes. La finalidad del primero es dar acceso al crédito a la población marginada del Distrito Federal de México. El segundo, en cambio, busca fomentar la creación, crecimiento y consolidación de micro y pequeñas empresas que no son sujetos de crédito para el sistema bancario y contribuir a la ampliación y reactivación del tejido empresarial del D.F. mediante una oferta de servicios financieros acompañados de actividades de orientación,

capacitación, vinculación, asistencia técnica y comercialización para la implementación y desarrollo de proyectos productivos.

Finalmente, en lo que respecta al caso de General Pico, los objetivos del programa son, en buena medida, una expresión de los procesos económicos que tuvieron lugar en la provincia (La Pampa) a la que corresponde este municipio.⁴ El considerable desarrollo industrial de los años setenta y las repetidas crisis experimentadas en las siguientes décadas llevaron a la Municipalidad a poner en marcha un conjunto de políticas e iniciativas que posibilitaran nuevamente un crecimiento sostenido de la producción local. En línea con esto, se decidió promover muy activamente la producción en aquellos sectores que ofrecen ventajas comparativas y otorgar créditos acordes con los diferentes sistemas de producción, procurando fomentar la eficiencia y la competitividad de las empresas. Por estas razones, el programa de crédito implementado se orienta hacia las mypes más estables y dinámicas y excluye, en cambio, a las microempresas de subsistencia.

C. Las distintas metodologías de intervención

Como se puede observar en el cuadro V.1, los programas también difieren en sus metodologías de intervención.

En términos generales se puede decir que tres programas (Blusol, Moreno y General Pico) han focalizado su atención en el otorgamiento de crédito, sin realizar acciones de otros tipos para acompañar y seguir a las mypes; en el cuarto (el FONDESO), se prestan no solo servicios financieros, sino también de capacitación empresarial; en cambio, en el último caso (el CAM), se ha intentado crear un verdadero centro de apoyo a las mypes, con actividades que incluyen crédito, capacitación y apoyo a las experiencias asociativas y la comercialización.

El Centro de Apoyo a la Microempresa de la ciudad de Buenos Aires se estructuró como un programa integrado para ofrecer múltiples servicios, como asistencia técnica, capacitación, apoyo financiero, promoción de las vinculaciones comerciales y de las prácticas asociativas. De tal manera, el CAM brinda una vasta gama de servicios, entre los cuales los micro y pequeños empresarios pueden seleccionar los que realmente necesitan para la realización de sus proyectos productivos. Asimismo, el programa

⁴ La municipalidad de General Pico tiene aproximadamente 52.000 habitantes. Su estructura productiva se caracteriza por contar con un número importante de empresas industriales, de comercio y de servicios (aproximadamente el 25% del total de la provincia), con una proporción significativa de empresas pequeñas y medianas.

se destaca sobre todo por el acompañamiento intensivo que provee y su flexibilidad para integrar los diferentes servicios, lo que hace posible para los empresarios adaptar el paquete de distintas líneas de apoyo a las situaciones más heterogéneas, un aspecto que resulta ser particularmente importante en el caso de la puesta en marcha de nuevos proyectos productivos. El diseño del programa contempla un minucioso proceso de selección y el microempresario que somete la solicitud, debe presentar un detallado plan de actividades en el que se explique claramente cuál será el futuro uso que se dará al financiamiento.

Sin embargo, como se explicó anteriormente, durante la difícil crisis económica del bienio 2001-2002 el CAM se vio en la necesidad de ampliar su grupo objetivo, lo que generó ciertas tensiones derivadas del diseño mismo del programa y de la metodología utilizada hasta aquel entonces. Para el financiamiento del nuevo tipo de proyectos atendidos —es decir, las microempresas de subsistencia y autoempleo— los procesos de solicitud y selección demostraron ser demasiado complejos, mientras que las actividades de intensivo acompañamiento a lo largo de todo el proyecto llegaron a implicar un costo demasiado alto en términos de recursos financieros y humanos.

A pesar de estas sucesivas modificaciones, se puede afirmar que en el diseño del CAM se logró un alto nivel de correspondencia con los objetivos estratégicos establecidos y que el cierto grado de tensión mencionado se originó solo a partir de la parcial modificación de dichas finalidades y del grupo objetivo.

La metodología crediticia adoptada por el Banco Social Moreno se diferencia netamente de la experiencia del CAM. En parte, esto se puede explicar a partir de la consideración del objetivo estratégico elegido. Al haberse propuesto brindar financiamiento a grupos sociales marginados y de muy bajos recursos, el Banco Moreno trabaja con una metodología de grupos solidarios, en los que la fuerte presión social que se origina ayuda a que los microempresarios cumplan con las obligaciones crediticias, un sistema que funciona, a la vez, como una forma de garantía alternativa a las tradicionales garantías materiales. Las condiciones de los créditos se adaptan asimismo a las necesidades específicas de los grupos objetivo, con montos muy pequeños, cortos plazos de devolución y un bajo costo adicional que resulta suficientemente favorable para los microempresarios atendidos.

En el caso de Blusol, la relativa amplitud de su objetivo estratégico permitiría la implementación de diferentes metodologías crediticias. Sin embargo, en la práctica, el diseño del programa ha sido considerablemente influenciado por una ulterior preocupación de la Municipalidad, que es la autosostenibilidad del proyecto. En un esfuerzo por evitar que el programa se convirtiera en “un barril sin fondo”, los órganos competentes decidieron

establecer un banco que otorgara créditos a un costo de mercado, con una tasa de interés del 3,9% mensual sobre el saldo, lo que permitiría también financiar los costos administrativos relacionados con los servicios crediticios. Además, en el diseño del proceso de solicitud y selección se quiso asegurar que tuviesen prioridad los microemprendimientos con bajo nivel de riesgo y mayores posibilidades de repago, lo que llevó a que se atendiera de manera casi exclusiva a los emprendimientos ya establecidos.

La estructura organizativa misma del programa llegó a reflejar la importancia del enfoque centrado en la autosostenibilidad, ya que se procuró lograr el mayor grado posible de independencia de los vaivenes políticos. Por consiguiente, para limitar la influencia del sector público, se decidió que en los órganos gerenciales hubiera una amplia mayoría de representantes de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a su modalidad de operación, el FONDESO se constituyó como banca social a partir de dotaciones de fondos públicos presupuestarios que, con el pasar del tiempo, se convirtieron en el patrimonio de la institución, gracias al carácter rotatorio de las actividades crediticias. Cabe destacar que dichos fondos fueron siempre gestionados directamente por el programa, lo que conlleva una mayor posibilidad de coordinar estrategias financieras con políticas de desarrollo territorial. Debido a que la composición del grupo objetivo era bastante diferenciada, se buscó un diseño operacional que permitiese implementar varios instrumentos crediticios. De esa manera, el alto nivel logrado en términos de metodología financiera permitió responder a las múltiples exigencias de los destinatarios. Los instrumentos puestos en práctica fueron principalmente tres: microcrédito para autoempleo, dirigido a los sectores con alto grado de marginación; microcrédito para las micro y pequeñas empresas; y un programa de fondos de garantía destinado a las pequeñas y medianas empresas en proceso de consolidación. Es importante subrayar que el FONDESO se configura bajo el concepto de que todos los servicios financieros deben estar orgánicamente articulados con servicios no financieros, según un esquema de apoyo integral al sector productivo.

En el caso de General Pico, el objetivo elegido apunta a la reactivación de las mypes que han quedado excluidas del sistema bancario formal y, en particular, de aquellas que resultaron afectadas por la crisis económica de los últimos años. En esta población objetivo estaban incluidas también las microempresas informales y los nuevos emprendimientos. Sin embargo, en la práctica, el programa se ha orientado gradualmente hacia empresas formales y ya existentes (incluidas empresas medianas). En este sentido hay una cierta tensión entre los objetivos originales del programa y la dirección que las autoridades municipales han ido imprimiendo a las

actividades realizadas. Además, en el programa nunca se consiguió contar con reglas claras para los procesos de solicitud, selección de proyectos y recuperación de créditos. No se elaboró un verdadero manual de procedimientos y en muchas ocasiones (en particular respecto de la recuperación de créditos) se han tomado decisiones siguiendo distintos criterios, según fuera el caso.

Al examinar la experiencia de Blusol se aprecia que se ha implementado un programa de microcrédito autosostenible, independiente de subsidios externos y con excelentes indicadores financieros (cabe considerar, por ejemplo, su tasa de morosidad inferior al 3%). A su vez, el Municipio logró ofrecer un servicio de microcrédito que funcionase de manera eficiente y eficaz, pudiendo de esa manera responder a la anteriormente insatisfecha demanda de crédito. En el mismo ámbito territorial, y en forma sucesiva, se han venido implementando otros programas de crédito, quizás siguiendo el exitoso y pionero ejemplo de Blusol.

Sin embargo, según los resultados de la encuesta realizada a los beneficiarios de Blusol, llama la atención que apenas un 7% de ellos declarara que esta institución había representado su única posibilidad de acceder a financiamiento, lo que indicaría que no se estaría cumpliendo el objetivo originario del programa, que era atender al sector microempresarial excluido del sistema bancario formal.

Por lo tanto, Blusol ha conseguido alcanzar su meta de sostenibilidad financiera, pero no su objetivo estratégico fundamental en el marco de una política de desarrollo local.

En cambio, si se analiza la experiencia del CAM resalta el alto nivel de adhesión entre los objetivos estratégicos planteados y las actividades realizadas en el ámbito del programa (entre otros elementos, cabe subrayar el elevado número de nuevos emprendimientos atendidos y el alto grado de satisfacción declarado por los clientes).

A su vez, en el CAM también se detectaron algunos puntos débiles en cuanto a su nivel de eficiencia, reflejados en las altas tasas de morosidad que se han llegado a registrar, las demoras en los procesos de selección y un cierto grado de tensión entre los objetivos fundamentales del programa y las actividades realizadas durante la grave crisis económica, cuando se decidió brindar atención a los proyectos de subsistencia y autoempleo. A pesar de estos aspectos negativos es posible afirmar que el CAM logra cumplir con sus objetivos estratégicos y tener un impacto considerable en el ámbito del desarrollo económico local.

El caso del Banco Social Moreno muestra cómo se logró establecer y llevar adelante un programa de microcrédito pese a una muy difícil situación económica que afectó al proyecto en su fase inicial. Las actividades crediticias han alcanzado cierto grado de estabilidad, como lo

demuestran tanto el número de préstamos otorgados como el monto total de la cartera; además, prácticamente todos los proyectos financiados tiene características compatibles con las finalidades estratégicas del programa.

Los niveles de desempeño mostrados por el FONDESO reflejan claramente la “piramidación” de los servicios ofrecidos, planteada ya en el diseño del programa. En un contexto caracterizado por la limitada disponibilidad de recursos financieros y la ingente demanda de servicios por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, se procuró establecer cierto equilibrio en el otorgamiento de fondos a través de cada programa. La implementación de esta estrategia llevó a que se asignaran dos tercios de los recursos a las personas en situación de pobreza, y un tercio a programas que promoviesen la actividad empresarial; en esta forma se generó una tendencia que impulsara la evolución de la unidad productiva hacia operaciones con entidades financieras formales. Este proceso se podría denominar como un cierto movimiento hacia la “bancarización” de los emprendimientos atendidos y actualmente carentes de acceso al sector financiero tradicional.

En la experiencia de General Pico, la ausencia de una metodología estructurada para la selección de los beneficiarios, el seguimiento y la recuperación de los créditos ha redundado en elevadas tasas de morosidad. Esto se agravó con la crisis económica del 2001, al disminuir considerablemente el proceso de seguimiento de los créditos y de las actividades productivas financiadas.

Además de los aspectos que se acaban de analizar hay un cuarto elemento que desempeña un papel importante en la utilización del microcrédito como instrumento de una política de desarrollo local: la articulación, integración y coordinación del programa de microcrédito con otros esquemas o iniciativas locales, de carácter tanto público como privado. De esta manera no solo se incrementaría el impacto positivo de las actividades crediticias, sino que también se utilizarían los recursos disponibles en forma más eficiente y, a la vez, se evitaría duplicar esfuerzos que ya se están realizando.

La articulación del programa de crédito con un plan de actividades más amplio es un aspecto que tiene gran importancia, tanto en la fase de análisis del entorno socioeconómico como en la de definición de los objetivos estratégicos y en el diseño del programa mismo, para que así se puedan coordinar los diversos esfuerzos locales en una estrategia integrada de desarrollo territorial.

Esta es, sin duda, una tarea difícil de realizar en la práctica, pero en algunas de las experiencias analizadas se pudo notar cierto esfuerzo en esa dirección.

En los casos del CAM y del FONDESO se aprecia, de manera más clara, una efectiva articulación de las actividades crediticias con

otros programas o iniciativas de tipo no financiero, ya que por haber sido diseñados como centros que pudieran ofrecer una vasta gama de productos están dotados de una “natural” disposición hacia la coordinación e integración de los servicios de asistencia técnica, apoyo financiero, capacitación y fomento de las iniciativas asociativas.

Además, en ambos casos existe una articulación con otras instituciones e iniciativas que prestan apoyo para el fortalecimiento y crecimiento del sector de las mypes y que se han ido implementando en el mismo ámbito territorial; tanto el diseño de estos programas como el elevado nivel de participación pública en su gestión favorecen dicha integración.

Una situación parecida —aunque a escala más reducida— se da en la experiencia del Banco Social Moreno. Aquí la integración de las actividades del programa con las realizadas por el Centro IDEB Moreno, del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense, demuestra cierto potencial en lo que respecta a la coordinación de diferentes servicios y la articulación con otras iniciativas. Asimismo, la incorporación de representantes del sector privado y del Estado en la comisión directiva del IDEB constituye otro elemento que puede favorecer la integración del programa de microcrédito con las demás iniciativas locales.

Sin embargo, a pesar de la existencia de tales potencialidades, hasta la fecha solo se ha podido observar una articulación limitada entre los distintos programas e instituciones, de manera que todavía falta mucho por hacer.

En el caso de Blusol, el programa no presenta casi ningún tipo de conexión con otras iniciativas territoriales, pese a desenvolverse en un denso entorno institucional de apoyo a las mypes y al hecho de que su misma comisión administrativa está integrada por representantes de diferentes organizaciones locales. Según los resultados del estudio, tales factores no han llevado el programa a complementar sus acciones con otros diferentes servicios ofrecidos en el ámbito territorial, lo que ha impedido que se pudiese aprovechar el potencial de este instrumento en el marco de una política de desarrollo local más compleja.

Del mismo modo que en el caso de Blusol, en el programa de General Pico se destacan aspectos favorables para una posible coordinación con las demás iniciativas de desarrollo local existentes a nivel territorial. Sin embargo, dichos factores —como, por ejemplo, la amplia participación de las instituciones públicas en la gestión del programa o la heterogénea composición del Comité de Crédito, del cual forman parte representantes de diferentes instituciones públicas, intermedias y privadas— no han sido hasta ahora suficientes como para inducir una integración del programa de crédito con otras iniciativas.

D. La sostenibilidad del programa

Las experiencias investigadas a lo largo del estudio han mostrado los diferentes niveles logrados por cada institución con respecto a su propia sostenibilidad financiera.

En su plan de acción, el CAM de Buenos Aires nunca se propuso la consecución de objetivos financieros. Por eso, su disponibilidad de recursos depende de manera directa del Gobierno Municipal de la ciudad, que financia en forma regular las operaciones crediticias del Centro.

En el caso de Blusol, por el contrario, la autosostenibilidad era uno de los propósitos fundamentales en el momento de la creación del banco. Por consiguiente, el papel de la institución pública municipal en lo que concierne el financiamiento del proyecto se limitó a la constitución del fondo inicial y a la provisión de los aportes necesarios para la selección y capacitación del personal técnico.

Con respecto al FONDESO, cabe subrayar que en el diseño operativo del programa mismo ya se contemplaba el logro de la autosostenibilidad financiera. A pesar de atender a un grupo objetivo que presenta un elevado nivel de riesgo y de ofrecer servicios no financieros —con el consiguiente mayor costo que esto implica— el FONDESO intenta financiarse por diversos medios: la tasa de interés cobrada a los beneficiarios, la solidez lograda en la recuperación de los préstamos y un esquema organizativo muy ajustado en términos de costos de operación. Este último aspecto se traduce en una plantilla de personal reducida en relación con la cartera de créditos y servicios que se administra. Sin embargo, esta estrategia de operación también crea problemas, porque limita la capacidad de gestión y condiciona la velocidad de respuesta.

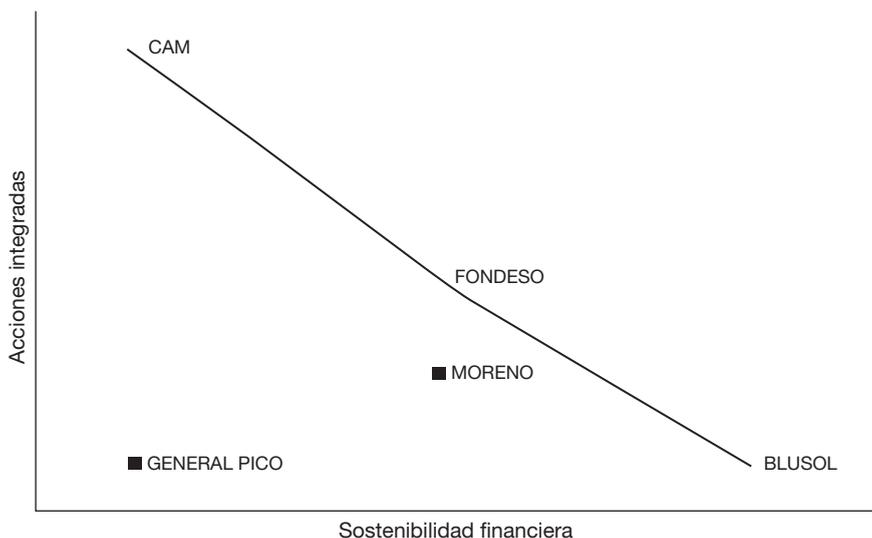
En este sentido, en relación con la búsqueda de la sostenibilidad financiera, es importante considerar que esto “crea desafíos mayores institucionales y técnicos que deberán ser atendidos para lograr la concreción del modelo de banco social que está en la base del proyecto. Como ya se señaló, para lograr esa sostenibilidad en el tiempo, el Fondo deberá consolidar su configuración institucional de modo que le permita obtener, de manera continua, recursos frescos distintos de los provenientes de la fuente presupuestaria. Esto supone asumir una figura legal que lo habilite para captar fondos por las distintas vías posibles, tales como donaciones, alianzas o el mercado. Pero también requeriría adoptar modalidades técnicas de operación que abonaran aquel camino, lo que significa proveer los elementos de gestión y análisis que hagan posible conocer y evaluar la sostenibilidad de los proyectos desde el punto de vista técnico y financiero”. (Véase el capítulo IV).

Al revisar la experiencia de Moreno, se encuentra que ha habido contribuciones del gobierno municipal en la fase inicial del programa y para cubrir costos administrativos. También en este caso se ha planteado el objetivo de alcanzar la sostenibilidad financiera, pero aún no queda claro si esto podrá lograrse, por lo menos a mediano plazo.

En el caso de General Pico se constata que requiere altos niveles de financiamiento subsidiado, debido sobre todo a la ineficiencia metodológica y operacional del programa mismo. Por lo tanto, la falta de autonomía financiera del proyecto no puede considerarse como un elemento estratégico, sino más bien como un claro resultado de la ineficiente gestión de las actividades crediticias.

Los resultados obtenidos se pueden esquematizar para mostrar la existencia de una cierta tensión entre la realización de acciones complementarias de asistencia técnica integradas con los créditos⁵ y la búsqueda de la sostenibilidad financiera.

Gráfico V.1
ACCIONES INTEGRADAS Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia.

⁵ Es importante subrayar, una vez más, que la complejidad del conjunto de problemas que afecta a las mypes hace necesario, en la gran mayoría de los casos, que el otorgamiento de crédito se complemente con otras acciones de asistencia técnica.

De acuerdo con el gráfico, se puede considerar que el CAM es el programa que, tanto en su diseño como en su implementación, ha logrado integrar las actividades crediticias con la gama más amplia de acciones de apoyo a las empresas (desde la capacitación hasta el fomento de la formación de redes). Al mismo tiempo, es un programa que no busca la sostenibilidad financiera. En el extremo opuesto se sitúa Blusol que, entre las experiencias consideradas, seguramente es la que ha logrado alcanzar el mejor nivel de sostenibilidad financiera, pero no realiza actividades de acompañamiento ni provee asistencia técnica a las empresas.

En una posición intermedia se ubica el FONDESO, que combina la búsqueda de la sostenibilidad financiera con la ejecución de acciones en apoyo de los beneficiarios de los créditos.

La prioridad asignada a la sostenibilidad financiera puede condicionar algunos de los objetivos de las políticas de desarrollo de las autoridades públicas.

En el caso del CAM, una de las actividades a las que se ha dado prioridad ha sido la generación de nuevos emprendimientos (aproximadamente el 50% de los proyectos financiados tienen esta finalidad), mientras que en el caso de Blusol los créditos se otorgan únicamente a empresas ya existentes.

El financiamiento de proyectos nuevos, además de implicar mayor riesgo financiero, conlleva la necesidad de realizar actividades más intensivas de asistencia y acompañamiento a las empresas. Estos factores se traducen en costos operativos más altos y en una posible reducción del repago de los préstamos otorgados, lo que evidentemente afecta la sostenibilidad financiera de los programas.

Sin embargo, el financiamiento de nuevos emprendimientos representa un enorme potencial en el marco de las políticas públicas de desarrollo territorial, en particular en términos de generación de ingresos y empleo.

Además, es importante considerar que la prioridad otorgada a la sostenibilidad financiera también puede incidir negativamente en una eventual coordinación de los programas de microcrédito con otras iniciativas públicas locales como, por ejemplo, las dirigidas a segmentos específicos de la población y las políticas de tipo sectorial.

Dado que la dificultad para acceder al crédito es solo uno de los problemas que enfrentan las empresas de menor tamaño, la coordinación e integración del programa de microcrédito con otras iniciativas a nivel local es un aspecto crucial para el uso de este instrumento en el marco de una política pública de desarrollo territorial y debe ser considerado en la etapa de preparación y diseño de la estrategia correspondiente.

Este tipo de conflicto se presenta también en el caso de las Instituciones Micro Financieras (IMF) que surgen del sector privado: “La dificultad de planificar un programa de micro finanzas radica en la necesidad de equilibrar dos objetivos contrapuestos: proveer los mejores servicios para desarrollar y consolidar las microactividades económicas de los segmentos más pobres de la sociedad y, al mismo tiempo, generar ingresos suficientes para cubrir los costos del programa (costos de planificación, de los estudios del territorio, financieros, de gestión, etc.). El conflicto radica en que el logro de un objetivo muchas veces perjudica el logro del otro” (Bicciato y otros, 2002).

En el cuadro V.3 se presentan algunos de los conflictos que pueden surgir entre la incorporación de servicios adecuados a las necesidades de las mypes y la búsqueda de la sostenibilidad, tanto en el caso de los programas de microcrédito como en el de las IMF privadas.

Cuadro V.3

EJEMPLOS DE CONFLICTOS ENTRE LA OFERTA DE SERVICIOS Y LA SOSTENIBILIDAD

Servicios	Sostenibilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad de los préstamos • Intereses bajos • Servicios accesorios al crédito (desarrollo de actividades económicas) • Foco en la persona • Oferta de servicios convenientes • Esfuerzo por alcanzar a los más pobres 	<ul style="list-style-type: none"> • Automatización de los procedimientos • Incremento de las rentas para los beneficiarios • Reducción de los costos unitarios • Maximización del número de clientes • Desplazamiento del costo de transición del programa al beneficiario • Incremento del nivel medio del préstamo

Fuente: F. Bicciato y otros, “Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador”, *serie Desarrollo productivo*, N° 121 (LC/L.1710-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero, 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.17.

Los problemas de este tipo, que se presentan también en el caso de las IMF, adquieren una relevancia aún mayor cuando se trata de programas públicos cuyo objetivo es hacer un aporte al desarrollo de un territorio.

La oposición potencial entre la realización de acciones integradas de apoyo a las mypes, la posibilidad de utilizar el microcrédito como instrumento de políticas sectoriales y para el fomento de nuevas iniciativas productivas, por una parte, y la búsqueda prioritaria de la sostenibilidad financiera, por la otra, no tiene que hacer olvidar que, de cualquier manera, es indispensable poder garantizar la continuidad y, de

ser posible, la ampliación de los programas de microcrédito. Por lo tanto, incluso en los casos extremos en los cuales la sostenibilidad financiera ni siquiera es mencionada como deseable entre los objetivos del programa, es absolutamente necesario utilizar mecanismos de evaluación y control que permitan mantener y mejorar continuamente los niveles de eficacia y eficiencia del programa mismo, así como controlar e incrementar su adhesión a los objetivos estratégicos.

Estos elementos llevan a una reflexión sobre el concepto de sostenibilidad que puede ser de utilidad para los programas de microcrédito público integrados en una estrategia territorial.

En este sentido es preciso considerar dos distintos niveles de sostenibilidad:

- Operativa-Financiera
- Institucional

El primer nivel de sostenibilidad se refiere a la capacidad de una IMF o un programa de microcrédito para cubrir sus costos. En particular, se habla de sostenibilidad operativa cuando el programa genera un flujo suficiente de recursos para financiar los gastos asociados a las operaciones ordinarias.

En cambio, cuando ese flujo garantiza, además, la cobertura de los costos asociados a la amortización del capital invertido en equipos, la captación de ahorro de sus clientes y los recursos que llegan desde instituciones crediticias a tasas de mercado, se señala que el programa presenta sostenibilidad financiera completa. Se puede construir un índice de sostenibilidad financiera sobre la base del cociente entre los ingresos totales del programa de crédito y sus gastos totales durante un mismo período (Johnson y Rogaly, 1997).

En el caso de las IMF privadas, se considera que el logro de la sostenibilidad financiera es una condición necesaria para la continuidad de sus actividades.

Sin embargo, como se ha podido observar, existe un conflicto entre la ejecución de acciones integradas y la sostenibilidad financiera. Además, la asignación de prioridad a esa sostenibilidad lleva a privilegiar las empresas ya existentes y más estables, lo que supone renunciar a posibles objetivos de desarrollo relacionados con el fomento de políticas sectoriales y nuevos emprendimientos.

En cambio, por sostenibilidad institucional se entiende la capacidad de las instituciones de microcrédito para garantizar su continuidad a lo largo del tiempo. En los casos en que esta continuidad no está asociada a la sostenibilidad financiera del programa de crédito (CAM y General Pico, por ejemplo), la decisión sobre la permanencia del programa depende de las opciones de política que elija el organismo público que lo financia

(las municipalidades, en los ejemplos mencionados). Estas decisiones se relacionan tanto con los resultados que logre el programa de crédito, como con las orientaciones que el organismo público financista quiera imprimir a la política de desarrollo del territorio a más largo plazo.

Obviamente, existe la posibilidad de que se tomen decisiones de política no necesariamente asociadas a los resultados del programa, sino más bien a reorientaciones más amplias o a cambios en la dirección de los organismos públicos, que también pueden afectar al programa mismo en forma significativa al modificar sus lineamientos generales, reducir su ámbito de acción o, directamente, discontinuarlo.

En este sentido, cuando la sostenibilidad institucional no está relacionada con la sostenibilidad financiera, puede depender más de los cambios en el ciclo político que de los logros del programa en términos de su aporte al desarrollo local. Esto hace que la sostenibilidad institucional de las iniciativas cuya única —o más importante— fuente de financiación es el presupuesto municipal se vuelva más precaria.

Sin embargo, en los dos casos mencionados, el CAM y el programa de crédito de General Pico, resulta interesante observar que el primero opera desde 1999 (si bien existía formalmente desde 1996), y el segundo empezó a otorgar préstamos en 1996. Es decir, ambos son acciones a largo plazo.

E. Conclusiones

Los programas de microcrédito implementados de manera directa por instituciones públicas locales son un fenómeno relativamente reciente. Hasta la fecha se han configurado como experiencias de carácter limitado en términos territoriales, circunscritas a situaciones sociales, económicas o productivas bien definidas.

El análisis de los programas considerados a lo largo de este libro permitió destacar algunas de las potencialidades de su utilización como instrumentos en el ámbito de políticas públicas de desarrollo local.

En el curso de la investigación ha sido posible determinar que las características específicas del entorno productivo y las necesidades del grupo objetivo constituyen factores importantes para la definición tanto de las metas estratégicas como de las herramientas necesarias para alcanzarlas.

El diseño y la puesta en marcha de los proyectos de microfinanzas son influenciados por elementos como las especificidades del sector empresarial local, la demanda y la oferta financieras, la existencia de sectores socioeconómicos particularmente débiles y la estabilidad política de los gobiernos locales.

Hay que recordar que las políticas de desarrollo local buscan responder a las necesidades territoriales mediante la potenciación de los recursos existentes y que, por lo tanto, los programas de crédito deben orientarse y adaptarse a las características de cada entorno, para que así puedan constituir un efectivo y eficaz instrumento de desarrollo local.

El cumplimiento de este objetivo, sin embargo, es seriamente obstaculizado por la insuficiente disponibilidad de información sobre los segmentos empresariales de las mypes.

Como se ha dicho, en la región este es un problema general que incide en la formulación y ejecución de las políticas dirigidas a las empresas de menor tamaño relativo, incluso a nivel nacional (Pérez y Stumpo, 2002).

Por otro lado, también es cierto que en muy pocos casos las instituciones públicas locales han considerado la necesidad de un diagnóstico preciso como punto de partida para la definición, diseño e implementación del programa que se han propuesto poner en marcha.

En este sentido es preciso enfrentar dos problemas distintos: la escasa información disponible (y su mala calidad), y, en muchos casos, la insuficiente preocupación por realizar un diagnóstico minucioso antes de diseñar el programa.

En relación con las modalidades de intervención y formas organizativas, que son otros elementos considerados en el estudio, ha sido posible observar que existe toda una gama de opciones: desde un programa integrado ejecutado directamente por una municipalidad, hasta un banco con participación pública.

Un aspecto que merece ser destacado es la necesidad de coordinar acciones de fomento de las mypes en distintas áreas, puesto que estas empresas, además de acceso crédito, en general también requieren apoyo en materia de capacitación, asistencia técnica, comercialización y tecnología, entre otras materias.

A este respecto, la modalidad de programas integrados, que comprendan las distintas áreas de acción, puede presentar ventajas en términos de costos de información, dado que en este caso existe una estructura jerárquica en la cual un solo equipo puede tener acceso a todos los datos relevantes sobre las actividades en cada área y también sobre los beneficiarios.

Sin embargo, una estructura de este tipo implica también costos de coordinación (al igual que operativos) que pueden ser elevados e incrementar considerablemente los costos administrativos del programa al punto de hacer difícil (o de hecho imposible) su sostenibilidad financiera.

Esto significa que la elección de esta modalidad operativa dependerá de los resultados esperados en términos de dinamización del

tejido productivo local (los cuales, igualmente, tendrán que ser verificados sobre la base de evaluaciones de impacto, como se señala más adelante). En definitiva, los elementos que pueden justificar la adopción de un programa integrado son los resultados alcanzados vía la modificación de la estructura productiva (incrementos de productividad, generación de empleo y creación de nuevas unidades productivas competitivas).

Al mismo tiempo se ha observado que en el caso de aquellos programas que ofrecen solo servicios financieros no se ha producido una efectiva coordinación con las otras áreas de intervención de las políticas dirigidas a las mypes. Esto no debe sorprender, dado que es un problema que se presenta también en las políticas nacionales hacia las empresas de menor tamaño relativo (Péres y Stumpo, 2002).

La necesidad de coordinar acciones en distintas áreas de intervención, además de proveer acceso al crédito, también ha puesto en evidencia un posible conflicto con respecto a la sostenibilidad financiera del programa.

En el caso de acciones públicas que tengan por finalidad el desarrollo territorial parece más relevante centrar la atención en la sostenibilidad institucional del programa.

En el caso de las IMF privadas, la sostenibilidad institucional está estrechamente asociada con la sostenibilidad financiera, en el sentido de que se considera a la segunda como un componente fundamental para alcanzar la primera (Christen, 1997). Sin embargo, cuando se trata de programas promovidos por municipalidades parece que los dos aspectos pueden ser separados, siempre y cuando se cumpla una serie de requisitos:

- i) Existencia de una estrategia de desarrollo territorial a largo plazo que cuente no solo con el apoyo de las fuerzas políticas que gobiernan la municipalidad, sino que también con el del sector privado y de las instituciones de la sociedad civil.
- ii) Correspondencia entre los objetivos del programa y los problemas que afectan a las mypes (por ejemplo, fallas en los mercados locales de crédito).
- iii) Eficiencia del programa en la gestión de los recursos financieros disponibles y eficacia en relación con sus propios objetivos generales.

Una vez satisfechas estas tres condiciones realmente se puede pensar que, a diferencia de lo que ocurre con las IMF privadas, el logro de una sostenibilidad financiera completa (es decir, la cobertura de todos los costos del programa) no es necesariamente un requisito necesario para alcanzar la sostenibilidad institucional. Esta última, por el contrario, parece ligada más estrechamente a la existencia de los tres aspectos mencionados.

Por otro lado es también cierto que no son muchos los casos en que tales condiciones llegan a cumplirse y, además, sobre todo en lo referido al punto iii), su verificación puede ser una tarea compleja.

En el caso del punto i) hay que señalar que en varios casos se ha observado que los programas municipales de microcrédito han surgido sin que se contara con un plan de desarrollo a largo plazo consensuado con los actores presentes en el territorio. En estas condiciones, la continuidad del programa y su posible expansión se encuentran ligadas a los cambios que puedan darse en la orientación del gobierno local. En particular, la existencia de prácticas de clientelismo en la administración pública local es un elemento que, en general, puede obstaculizar la consolidación del programa de crédito.

Por estas razones es muy importante que la estrategia de desarrollo de un territorio se construya sobre la base de un proceso participativo durante el cual se identifiquen los obstáculos y las oportunidades de desarrollo de la región, se definan los ejes de acción que se desea impulsar y se planifiquen las actividades específicas que se llevarán adelante, todo esto fundado en decisiones consensuadas. También es necesario que estas iniciativas (entre las que se incluye el eventual programa de microcrédito) surjan de acuerdos entre los actores públicos y privados del territorio.

De esta manera, el programa contará con un nivel de apoyo que vaya más allá de las fuerzas políticas que gobiernan la municipalidad en un determinado período; asimismo, siempre y cuando se cumplan los otros dos requisitos mencionados, podrá alcanzar una sostenibilidad institucional mucho más sólida.

El segundo requisito que haya correspondencia entre los objetivos del programa y los problemas que afectan a las mypes, está relacionado con la información sobre estas unidades productivas de que se disponga cuando se toma la decisión de implementar un programa de microcrédito.

Puede suceder que los programas se diseñen sin contar con un conocimiento suficiente sobre las problemáticas y las características reales de los beneficiarios. Esto lleva a que la definición de objetivos se oriente a la solución de problemas que no son los más relevantes para las mypes; al mismo tiempo puede traducirse en la fijación de metas que no son alcanzables y en errores en la identificación de la población objetivo. Por ejemplo, a través de los programas se puede generar una oferta pública de crédito en un contexto en el cual ya existen fuentes privadas accesibles de financiamiento; también es posible que se fomente la creación de nuevas empresas en tejidos productivos muy poco articulados y en áreas donde la población tiene una baja propensión a la empresariedad (de lo cual resultarán nuevos emprendimientos con limitadas probabilidades de supervivencia).

En este sentido, el primer paso para el diseño de un programa tendría que ser la realización de un diagnóstico del segmento empresarial al que se quiere apoyar. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto no se hace y, de hecho, tampoco en las experiencias consideradas en este estudio se partió de la elaboración de un verdadero y cabal estudio de las características y problemas de las microempresas. Solo en uno de estos programas, cuando ya llevaba varios años en funcionamiento, surgió la inquietud de que se necesitaba contar con un diagnóstico en profundidad.

Es también cierto que este es un defecto común a la mayoría de los programas dirigidos a las empresas de menor tamaño relativo que se implementan en la región y que refleja, en buena medida, la muy mala calidad de la información disponible sobre la mype (Péres y Stumpo, 2002).

Además, es necesario poder contar con un diagnóstico y un sistema de información sobre las mypes para orientar el programa hacia políticas sectoriales o determinados segmentos de beneficiarios, cuando estos objetivos están presentes en el programa mismo.

Estos últimos aspectos llevan al tercer elemento mencionado, es decir, la eficiencia y eficacia del programa.

Si bien es relativamente simple establecer indicadores del desempeño crediticio del programa (por ejemplo, porcentaje de préstamos recuperados y de créditos no recuperables o número de operaciones por unidad de tiempo), es bastante más complejo definir indicadores de eficacia para un programa con el que se pretenda alcanzar objetivos de desarrollo. En este caso sería necesario evaluar su impacto sobre el segmento de beneficiarios y, eventualmente, sobre el conjunto de la economía del territorio.

Esto significa que desde el comienzo del programa hay que elaborar un modelo de evaluación basado en un sistema de información que permita hacer un seguimiento del desempeño de los beneficiarios y comparar los cambios registrados con un grupo de control.⁶ Al mismo tiempo será necesario cotejar el impacto del programa sobre los beneficiarios con los costos que este haya implicado, de manera de poder llegar a una apreciación de las actividades realizadas en términos de costos y beneficios.

Esto hará posible no solo estimar los resultados económicos del programa, sino también introducir en las actividades los cambios que puedan ser necesarios para alcanzar las finalidades estratégicas deseadas.

⁶ Sobre las metodologías de evaluación para medir el impacto de los programas de microcrédito, véanse Hulme (1999 y 2000) y Mosley (1998). Respecto de la aplicación de estas técnicas, cabe mencionar las evaluaciones realizadas en Brasil y Chile (Aroca, 2002) y en Bolivia (FINRURAL, 2003).

Lamentablemente, en la región son muy pocas las políticas e instrumentos que se evalúan (y no solo en el área del fomento de las mypes), y aún menos los casos en que la evaluación es planificada e implementada desde el comienzo de los programas. Sin embargo, es muy necesario subrayar que la posibilidad de medir la eficacia y la eficiencia de las actividades realizadas es un elemento de fundamental relevancia para valorar y justificar la ejecución de un programa de microcrédito público si se quiere ir más allá de la simple sostenibilidad financiera. Y este aspecto, junto con los otros dos mencionados, es también extremadamente importante para poder definir la sostenibilidad institucional del programa.

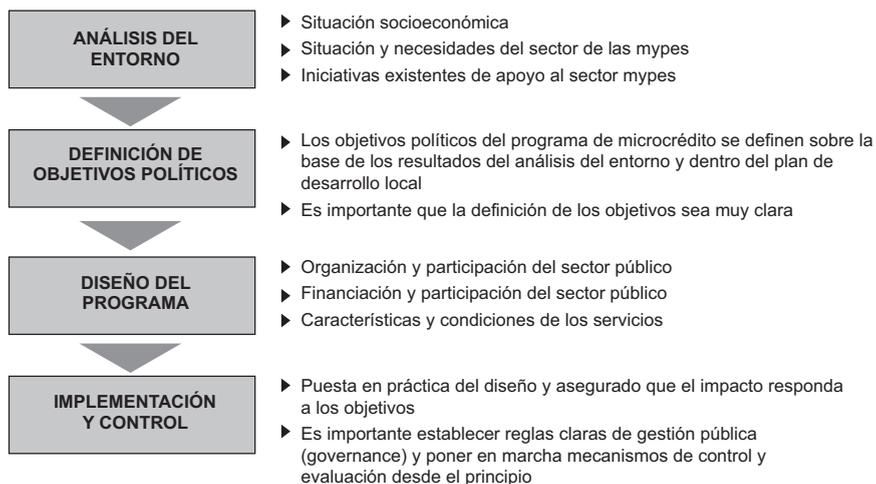
Estos tres elementos determinan que sea indispensable diseñar los programas en el marco de un plan de desarrollo del territorio que haya sido elaborado y consensuado con la participación de los actores públicos y privados locales. Al mismo tiempo, muestran la necesidad de contar con sistemas de información que efectivamente permitan identificar las áreas en las cuales es necesaria una intervención, definir los indicadores más apropiados para estimar el impacto, la eficiencia y la eficacia de las acciones realizadas y, finalmente, medir dichos indicadores.

Es en estas dos áreas, la del diseño de políticas e instrumentos a partir de información efectivamente representativa de la situación de los beneficiarios y la de la evaluación de los resultados obtenidos, donde se detectan los mayores déficit, no solo en el caso de las políticas de microcrédito, sino que, más en general, en el de las políticas dirigidas a las mypes.

Las experiencias analizadas, así como aquellas que no ha sido posible incorporar en este estudio, pero que actualmente están en funcionamiento (en Córdoba, Rosario, Medellín, Montevideo y Porto Alegre, entre otros lugares), muestran que son cada vez más las municipalidades que han captado la importancia que puede tener el microcrédito como instrumento para dinamizar el segmento empresarial de las mypes. Por esta razón parece necesario que las instituciones locales dediquen mayores esfuerzos al diseño, la planificación y la definición de sistemas de monitoreo y evaluación de los programas, para lo cual pueden utilizar herramientas que, en la mayoría de los casos, están disponibles.

En el cuadro V.4 se resumen las etapas fundamentales que debería comprender la estructuración e implementación de un programa de microcrédito.

Cuadro V.4
ETAPAS DE UN PROGRAMA DE MICROCRÉDITO



Fuente: Elaboración propia.

La primera etapa en el diseño de un programa debería ser la elaboración de un diagnóstico del entorno que permita identificar sus principales elementos económico-productivos. Entre otras necesidades se destaca la de individualizar las características y exigencias de las mypes, así como las iniciativas en apoyo de este segmento productivo ya existentes en el territorio.

El segundo paso será la definición de objetivos estratégicos en el marco de una más amplia política de intervención pública y desarrollo productivo territorial. Es importante que las metas finales se definan de manera muy clara y que se configuren como una respuesta efectiva a las necesidades de cada entorno socioeconómico.

El diseño de la estructura operacional constituye la tercera fase de la puesta en marcha del programa. Aspectos como el organigrama operacional, la metodología crediticia, el nivel de participación directa de la institución pública local son algunos de los elementos que deben ser examinados y definidos, teniendo constantemente en mente los objetivos estratégicos y las características del entorno. Al mismo tiempo, es importante considerar la posibilidad de coordinar el programa con otros proyectos e iniciativas de instituciones públicas o privadas ya existentes a nivel territorial. Integrar este aspecto desde la etapa de diseño del programa facilita la eventual potenciación del impacto de las distintas actividades a lo largo de toda su implementación.

Finalmente, una vez puesto en marcha el proyecto, se deben establecer mecanismos adecuados que permitan asegurar la efectiva adhesión del programa a los objetivos estratégicos inicialmente fijados e implantar un sistema de evaluación del impacto alcanzado a nivel territorial.

Bibliografía

- Aroca, P. (2002), *Microcrédito, evaluación de impacto. Casos: Brasil y Chile*, Antofagasta, Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR), Universidad Católica del Norte.
- Bercovich, N. (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*, N° 150 (LC/L.2103-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.41.
- Bicciato, F. y otros (2002), "Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador", *serie Desarrollo productivo*, N° 121 (LC/L.1710-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.17.
- Christen, R. (1997), *Banking Services for the Poor: Managing Financial Success. An Expanded and Revised Guidebook for Microfinance Institutions*, ACCION Internacional.
- Comisión Europea (2001), "Finance for local development: new solutions for public-private action", Frankfurt, New Economics Foundation [en línea] septiembre <http://www.localdeveurope.org/pdf/hand_book/handbook.pdf>.
- FINRURAL (Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural) (2003), "Informe de evaluación de impactos agregados de programas de microfinanzas", La Paz.
- Hulme, D. (2000), "Impact assessment methodologies for microfinance: theory, experience and better practice", *World Development*, vol. 28, N° 1.
- ___ (1999), "Impact assessment methodologies for microfinance: theory, experience and better practice", *Working Paper*, N° 1, Institute for Development Policy and Management (IDPM), Universidad de Manchester, febrero.
- IDEB (Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense) (2002), *Perfil productivo y actores económicos*, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2002), *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2001*, Buenos Aires.
- Johnson, S. y B. Rogaly (1997), *Microfinance and Poverty Reduction*, Londres, Oxfam.
- Mosley, P. (1998), "The use of control groups in impact assessments for microfinance", *Working Paper*, N° 19, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Péres, Wilson y Giovanni Stumpo (coords.) (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores, mayo.

