

Las microfinanzas y sus desafíos en la Argentina

Marta Bekerman*

¿Qué son las microfinanzas?

Los programas de microfinanzas apuntan a ser un instrumento de lucha contra la pobreza a partir del desarrollo de mecanismos innovadores para la provisión de crédito y de facilidades de ahorro para personas de bajos ingresos tradicionalmente excluidas del sector financiero formal.¹ Su cualidad especial es permitir el acercamiento de dos mundos que hasta ahora parecían muy lejanos: el de los excluidos y el del crédito.

Consideraremos aquí, entonces, a las microfinanzas como el conjunto de programas e instituciones (bajo cualquier personería jurídica) que proveen de servicios financieros a personas de escasos recursos. Estos programas pueden aparecer combinados con servicios no financieros (capacitación, asistencia técnica, etc.) a los efectos de generar oportunidades de desarrollo empresarial. El concepto de Microcréditos es más restringido que el de Microfinanzas ya que este último puede incluir, además del crédito, servicios de ahorro, seguros, pensiones y otros.

Las entidades (organizaciones no gubernamentales, bancos, cooperativas, etc.) que llevan adelante estos programas son las instituciones de Microfinanzas (IMFs) que pueden ser definidas como organizaciones que proveen de servicios financieros a los pobres.

El precursor en la materia y ganador del premio Nobel de la paz en 2006 por su contribución a la erradicación de la pobreza, Muhammad Yunus, es quien puso en práctica en Bangladesh, durante los años setenta, los primeros proyectos de microfinanzas. Esta experiencia se propagó rápidamente y llevó a la creación,

* Profesora de Desarrollo Económico, Facultad de Ciencias Económica, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del CONICET. Presidente de la Asociación Civil AVANZAR por el Desarrollo Humano. marbekerman@gmail.com

¹ Cabría señalar que existe una marcada diferencia entre el concepto actual de microfinanzas y algunos programas anteriores (generalmente llevados a cabo por instituciones públicas) que otorgaban préstamos a tasas muy subsidiadas con índices de retornos muy bajos



en el año 1983, del Grameen Bank². La idea se extendió luego hacia otros países a lo largo del mundo y se calcula que hacia el año 2005 los microcréditos llegaron a 100 millones de familias.

Sin embargo estos proyectos han tenido aún un desarrollo muy incipiente en la Argentina, que está considerada como uno de los países menos favorecidos por el desarrollo de las microfinanzas dentro de América Latina. Se calcula que existen actualmente en nuestro país alrededor de 50.000 microempresarios receptores de microcréditos, cifra que está muy por debajo de la demanda potencial que ha sido estimada en alrededor de 1,3 millones de personas (Bekerman et al., 2005). La tecnología bancaria tradicional no es de aplicación rentable para atender a las franjas pobres excluidas del sistema financiero. Por otro lado, la Argentina ha sido tradicionalmente considerada como un país de ingresos medios por lo que no fue un destino prioritario de la cooperación internacional orientada a las microfinanzas. Su desarrollo ha sido especialmente muy pobre en las zonas rurales, lo cual posiblemente se explique por especificidades diferentes a las de otros países en donde las microfinanzas rurales tuvieron un amplio desarrollo. Schreiner (2000) atribuye esta situación a factores culturales (la tradición del "crédito subsidiado" creada por la banca pública), demográficos (una elevada dispersión de la población rural), y económicos (elevado nivel de riesgo en la población que produce bienes del mismo tipo dentro de una misma región).

En las zonas urbanas de la Argentina las microfinanzas podrían presentar excelentes condiciones para su amplia difusión. Es que las condiciones del mercado crediticio son excesivamente restrictivas³, y existen mercados donde es posible comprar y vender productos o servicios de microempresas, por lo que los problemas de demanda o de transporte no constituyen dificultades insolubles en las zonas urbanas.

¿En que se diferencian del sistema financiero formal?

El siguiente cuadro tal vez pueda permitirnos comparar la diferencia entre las microfinanzas y el sistema financiero formal

² "Lo que empezó como un pequeño proyecto en Jobra, aún pese a las dificultades políticas e institucionales que se presentaron en el camino, terminó estando presente en todo el país" (Yunus, 1998).

³ Las posibilidades de acceso al crédito formal por parte de las microempresas hasta el presente bien podrían considerarse nulas.

Diferencias		
Área	Sistema Financiero Tradicional	Microfinanzas
Metodología crediticia	Basada en una garantía. Requiere documentación formal. En promedio es poco intensiva en mano de obra . Cancelación de préstamos en cuotas mensuales, trimestrales o anuales.	Basada en las características personales. Escasa o nula documentación. En general requiere muchas horas-hombre por préstamo concedido. Cancelación de préstamos en pequeños pagos semanales ó quincenales.
Cartera de préstamos	Préstamos por montos variables, aunque algunos pueden ser muy significativos. Con garantías físicas.	Cartera compuesta por montos pequeños. A la falta de una garantía física, se emplean técnicas específicas que generan garantías implícitas. Cartera con baja diversificación. Carteras con atrasos volátiles.
Costos operativos	Relativamente bajos. Gastos operativos variados: personal, infraestructuras, servicios, publicidad, etc.	Altos, cuadriplica en promedio los costos de las finanzas tradicionales. Principalmente gastos de personal.
Estructura de Capital y Organización	Accionistas institucionales e individuales con fines de lucro. Institución privada autorizada por el órgano regulador existente. Organización centralizada con sucursales en las ciudades.	Fundamentalmente accionistas institucionales sin fines de lucro. Surgen generalmente por conversión de una ONG. Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas con infraestructura débil.
Fondeo	Depósitos del público, líneas externas, obligaciones negociables, etc.	Principalmente subsidios o préstamos con facilidades; capital propio. En etapas más avanzadas pueden captar depósitos (generalmente de bajo monto)
Clientela	Empresas formales e individuos asalariados con niveles de ingreso y educación medios-altos	Empresarios e individuos de bajos ingresos, firmas familiares, sin documentación formal.

Fuente: Delfiner, Pailhé, Peron, 2006.

Como puede observarse en el cuadro, a diferencia de la banca tradicional, la metodología crediticia aplicada por las IMF es intensiva en trabajo e información, se basa en referencias sobre las personas y en pequeñas cancelaciones. Sus costos operativos son muy altos, su fondeo se basa en subsidios o préstamos blandos y su clientela se orienta hacia empresarios informales de bajos ingresos



¿Por qué se justifica la existencia de los proyectos de microfinanzas?

La existencia de las microfinanzas puede ser justificada desde dos perspectivas: la de mejorar la eficiencia y la de incrementar la equidad.

El tema de la eficiencia está íntimamente ligado a las fallas de mercado, es decir, al hecho de que éste no funciona en la práctica tan bien como para proveer los mecanismos adecuados que posibiliten el acceso al crédito a los sectores sociales de bajos ingresos, que quedan excluidos porque presentan las siguientes características:

- No pueden ofrecer garantías aceptables.
- Presentan un alto riesgo crediticio.
- El monto de los créditos requeridos es demasiado pequeño para una institución que apunta a ser rentable.

El tema de la equidad está vinculado con la incorporación de ésta dentro de la función de preferencia de los ciudadanos. La equidad puede formar parte de las preferencias bajo objetivos sociales diversos, tales como: reducir la cantidad de individuos por debajo de la línea de la pobreza, satisfacer las necesidades básicas de la población, dar trabajo a los desempleados, etc..

A partir del grado de relevancia que se conceda a cada uno de estos dos tópicos pueden presentarse distintos tipos de programas de microfinanzas y de mecanismos de regulación de los mismos. Cabe señalar que ambos tipos de programas pueden ser implementados al mismo tiempo en una región determinada.

Si el eje central apunta a atacar las fallas de mercado, las políticas públicas deben hacer eje en lograr interesar al sistema bancario o a otro tipo de actores para que, a través de mecanismos que apunten a reducir esas fallas, puedan alcanzar rentabilidad a través de los programas de microfinanzas. Estas actividades podrían ser desarrolladas también por ONGs, reguladas o no, pero que aseguren estrictamente su nivel de autosustentabilidad, de modo de no requerir la incorporación de subsidios.

Si, además, puede pensarse que la sociedad como un todo entiende la equidad o a la justicia social como valores fundamentales, su obtención, ya sea a través de microcréditos o de otros instrumentos, se transforma en una



responsabilidad del Estado, que podría implementarlos a través de sus propias instituciones o de la promoción de las actividades de otras instituciones como ONGs. En este último caso debería adoptar una política nacional que subsidie los costos de las IMFs y las tasas de interés, para que las entidades puedan dedicarse de lleno a la población objetivo y contribuir a mejorar su calidad de vida.

Las microfinanzas y el sistema regulatorio

No existe en la normativa del Banco Central (BCRA) una categoría adecuada para las instituciones que aspiran a brindar servicios microfinancieros. Es que la cantidad de requisitos, en términos de organización administrativa y funcional y de auditoría, incrementa los costos administrativos en forma incompatible con los bajos estándares de funcionamiento de las IMFs.

Como ya fue señalado, la tecnología bancaria tradicional no ha dado aún respuestas efectivas para atender a los sectores de microempresarios pobres. Algunos bancos han ajustado sus procedimientos para iniciar este tipo de actividades pero las mismas tienen aún un carácter muy incipiente y no está del todo claro si su objetivo es alcanzar a las comunidades más pobres. En ese contexto se ha planteado la necesidad de implementar un marco regulatorio específico que promueva el desarrollo de una tecnología apta para atender a dicho mercado por parte de otro tipo de instituciones.

Cabe distinguir aquí dos tipos de regulaciones. Las prudenciales se aplican a las entidades que captan depósitos del público e incluyen previsiones y adecuación de capital, requisitos de entrada y límites a las actividades, etc.. Su objetivo es proteger al sistema financiero y a los pequeños depositantes de cada institución en particular. Por lo tanto debe existir una institución reguladora para observar y regular la solvencia de las instituciones que toman esos depósitos.

En cambio, las regulaciones no prudenciales se vinculan con el buen funcionamiento de las instituciones orientándose, entre otros temas, a promover el desarrollo de la actividad, de la transparencia y a evitar el fraude. Puede en algunos casos favorecer la formación de IMFs, a través de una legislación favorable para ello, o ampliar la base de las ya existentes.

A los efectos de determinar cual es el sistema regulatorio más apropiado es necesario tener en cuenta la etapa de desarrollo en que se encuentran las IMFs: en esencia si estas instituciones son o no tomadoras de depósitos del público. Si



no lo son (y este sería el caso de las IMFs de la Argentina, que no están autorizadas a recibir depósitos), no se requiere una regulación prudencial para proteger a los depositantes. En este caso pueden plantearse otras formas de regulación menos costosas como el cumplimiento de normas vinculadas a ciertos procedimientos, al registro y a la transparencia. Una de las regulaciones no prudenciales que están fuertemente sujetas a discusión es la de establecer máximos sobre las tasas de interés, ya que normalmente las IMFs cobran tasas mayores que la banca tradicional. Esta situación se vincula con los altos costos operativos ligados a las metodologías crediticias empleadas por las IMF. Algunos autores discuten si poner límites a las tasas de interés que cobran las IMFs sirve para proteger efectivamente a las personas de bajos recursos o si puede tener efectos adversos sobre la oferta de crédito y obligarlos a recurrir a prestamistas informales que cobran tasas usurarias (Pailhe, 2007). En este campo Yunus y otros especialistas son partidarios de poner límites sobre el nivel de las tasas de interés y señalan la necesidad de que las IMFs acuerden normas comunes para brindar información a sus prestatarios acerca de sus costos⁴.

La regulación existente en esta materia en la Argentina es muy reciente, fue aprobada en el año 2006. Se trata de la Ley 26.117, llamada Ley de Microcréditos, que adopta una categoría de regulación de tipo no prudencial y apunta a promover las actividades de las IMFs sin fines de lucro a través de la implementación, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, de un Programa de Promoción del Microcrédito. Este programa incluye la creación de un Fondo Nacional para capitalizar a las IMFs mediante la asignación de fondos no reembolsables, para subsidiar las tasas de interés y los costos operativos y para brindar asistencia técnica y capacitación a dichas instituciones. Las normas no prudenciales se complementan con la creación de una Comisión Nacional y del Registro de Instituciones de Microcrédito donde deben inscribirse las IMF que recibirán apoyo del programa.

⁴ Esta polémica se agudizó a partir de que Compartamos, una IMF mexicana, comenzara a cotizar sus acciones en la Bolsa. Este accionar se vincula con el enfoque señalado que busca, a través de mecanismos de reducción de las fallas del mercado, interesar al sistema bancario o a otro tipo de actores a alcanzar rentabilidad a través de los programas de microfinanzas. Esto es visto por los partidarios de las microfinanzas solidarias como una jugada agresiva para obtener ganancias a partir de los sectores más pobres. En la visión de Yunus "las microfinanzas deben proteger a los pobres de los prestamistas, no crear nuevos prestamistas" (Ver La Nación 25/5/08).



BIBLIOGRAFÍA

- Bekerman M., Iglesias, F., Ozomek, S. y Rodríguez S (2006). Microfinanzas en la Argentina. PNUD. Año Internacional del Microcrédito 2005. Buenos Aires.
- Bekerman M. (2004). Microcréditos. Una estrategia contra la exclusión. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- Delfiner M., Pailhè C., y Perón S. (2006) "Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación". BCRA (www.bcra.gov.ar).
- Pailhe C. (2007). Alternativas de regulación para las microfinanzas . En: Aspectos regulatorios de las Microfinanzas. Ponencias para el debate. UNDP. Buenos Aires.
- Schreiner M. (2000). Las microfinanzas en la zona rural de Argentina. Washington University, St Louis.
- Yunus M.(1998) Hacia un mundo sin pobreza. Barcelona-Buenos Aires. Editorial Andrés Bello.