



CESPA

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

**La debilidad de las microfinanzas en la Argentina.
Entre las restricciones del sistema financiero y la conducta de los
pobres**

*Héctor Palomino
Nicolás Salvatore
Jorge Schvarzer
octubre de 2003*



**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas**



Av. Córdoba 2122 (C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel./Fax: 54-11-4370-6130 – E-mail: cespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

CESPA

Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina

Primera edición: febrero 2004

Imprenta de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires
Av. Córdoba 2122
(C1120AAQ) Ciudad de Buenos Aires, República Argentina
Tel/Fax (54.11) 4370.6130
e-mail: cespa@econ.uba.ar

Queda hecho el depósito que marca la ley

Indice

Introducción	5
El caso argentino	5
Problemas del sistema financiero	9
Representatividad de los casos exitosos	14
La banca comercial en las microfinanzas	18
El downscaling como alternativa para los bancos	21
La experiencia argentina	24
Conclusiones sobre el rol de la banca en el microcrédito local	28
Las características de la sociedad de los pobres en la Argentina	30
Los nuevos movimientos sociales de los pobres	33
Colofón sobre finanzas y pobreza	38
Referencias bibliográficas	40

Este trabajo se realizó como parte de un estudio más amplio sobre los desafíos y oportunidades que presenta el sistema financiero local si se desea promover el microcrédito, una actividad que parece muy retrasado en relación a lo que pueden ser sus posibilidades potenciales en la Argentina. El estudio global fue encarado gracias a la ayuda de la Fundación Ford, a quien se le agradece su interés y generosa colaboración. El proyecto fue dirigido por Jorge Schvarzer y cubrió diversos aspectos de la cuestión, desde los financieros hasta los sociales y operacionales. El texto que sigue presenta una reflexión sobre diversos temas, donde se remite a los estudios específicos o a las fuentes correspondientes cuando es necesario. Los autores se han dividido la tarea de modo que Héctor Palomino ha participado en los aspectos sociales de éste análisis mientras que Nicolás Salvatore aportó su experiencia en el tema financiero y Jorge Schvarzer enfatizó los elementos de convergencia en el análisis de conjunto.

Introducción

La evolución de las microfinanzas depende de cuestiones derivadas de la oferta y la demanda de esas operaciones. La oferta está conformada por las instituciones que se dedican a dicha función y que suelen fondearse, a su vez, con aportes financieros que pueden recibir de donantes especiales, del sector público, o del sistema financiero formal. Es decir que la capacidad de autosustentación de las entidades dedicadas a las microfinanzas van a tener estrecha relación con su capacidad de ofrecer créditos que sean devueltos en las condiciones pactadas y de las características específicas del sistema financiero; a mayor normalidad y rentabilidad en los microcréditos corresponderá, entonces, una mayor posibilidad de extensión del sistema.

La demanda se ubica en el otro platillo de la balanza. El interés potencial de los pobres en recibir, y posteriormente devolver, esos créditos es un elemento decisivo para el éxito del proceso. En ese sentido, la configuración social, espacial y de actividades usuales de los pobres plantea elementos apreciables respecto a su comportamiento que conviene tener en cuenta en el diseño de un programa de microcrédito.

Por esas razones, este texto trata someramente los resultados de los estudios que se llevaron a cabo sobre la situación de las microfinanzas en la Argentina para mostrar el estado actual de la cuestión, los comportamientos derivados del lado de la oferta (i.e., el sistema financiero local) y aquellos que se pueden detectar del lado de la demanda (en particular la situación de los nuevos pobres y los procesos sociales que se están viviendo en el país) y trazar un panorama de las posibilidades de dicho régimen.

El caso argentino

El caso argentino, en cambio, ofrece todavía una evolución extremadamente débil de las microfinanzas; la presencia de este sistema no resulta significativa ni en términos absolutos ni en relación con la demanda potencial de sus servicios. Las IMF's tuvieron poca relevancia durante toda la década del noventa, pese a que durante ese período la pobreza tendía a ser más grave y más extensa que lo conocido previamente en el país; en la actualidad, ellas son objeto de una demanda (más intelectual que práctica) como uno de los medios para superar los efectos de la miseria generalizada luego del colapso de la convertibilidad. La explosión inédita de la miseria y la marginación social, que se notó a partir de 2001, como consecuencia casi inevitable de aquellas reglas operativas de la economía, exige soluciones de todo tipo, muchas de las cuales se están ensayando tanto desde la práctica oficial como por las iniciativas de los particulares. Sin embargo, se destaca, por contraste, que el microcrédito, pese a sus potencialidades, estuvo curiosamente ausente en la práctica real.

El atraso relativo de las microfinanzas en la Argentina se puede confirmar a partir de algunas cifras estadísticas generales. El Cuadro adjunto, que señala

la situación del sistema en toda América Latina, de acuerdo a un estudio reciente, permite observar el fenómeno en relación al resto del continente.

Microempresas operando en América Latina y créditos de las IMFs

País	Fecha de encuesta	Microempresas (en miles)	Microempresas con crédito de IMFs (en miles)	Microempresas con crédito de IMFs s/total (en %)
Bolivia	1999	1.362	379	27,8
Colombia	1999	6.502	219	3,4
Perú	1997	6.886	185	2,7
Honduras	1999	891	107	12,0
El Salvador	1998	667	94	14,1
Nicaragua	1998	418	84	20,2
Chile	1998	1.207	83	6,9
Guatemala	1998	1.422	71	5,0
México	1998	10.274	67	0,7
Ecuador	1998	1.695	66	3,9
Brasil	1999	18.990	62	0,3
Dominicana	1998	1.392	49	3,6
Paraguay	1998	987	30	3,1
Costa Rica	1998	311	13	4,1
Panamá	1999	289	6	2,2
Argentina	1998	1.911	5	0,3
Venezuela	1999	3.247	2	0,1
Uruguay	1998	342	2	0,5
Total		58.774	1.526	2,6

Fuente: Westley (2001)

El Cuadro está ordenado en función de la cantidad de microcréditos otorgados en cada país, criterio que permite apreciar de inmediato el retraso argentino. En este país solamente se habrían otorgado unos cinco mil microcréditos (hasta 1998), monto que resulta ínfimo frente a la notable cifra de 379.000 registrados en Bolivia y los 219.000 de Colombia, naciones que están a la vanguardia de toda la región en ese tema. El número absoluto de operaciones efectuadas en la Argentina sólo supera a los registros de Venezuela y Uruguay, pero se ubica, incluso, por debajo de un país pequeño y con escasa presencia relativa del nuevo sistema, como Panamá¹. Los datos del Cuadro

¹ Un estudio realizado como parte de este proyecto (Bekerman, Cataife, 2002) detectó una cantidad cercana a 10.000 créditos ya otorgados en 2002, diferencia que se puede deber a una mayor cobertura de la información sobre el sistema, así como a la evolución que siguió en los tres años

ensayan comparar el avance relativo del microcrédito tomando como base del análisis la cantidad de microempresas existentes en cada país, a partir de la suposición de que ese es el universo de tomadores posibles. Por eso, en su última columna se presenta la relación entre el número de microcréditos otorgados y la cantidad de microempresas existentes en cada caso. Aunque las estadísticas sobre el número total de microempresas son poco confiables, debido a los problemas que encuentran los organismos de estadísticas para registrarlas, la opción es válida como una aproximación al conocimiento del tema. A partir de esos datos se destaca, de nuevo, que la oferta real de microcréditos es muy baja en la Argentina: sólo 0,3% de las unidades de ese universo de referencia fueron alcanzadas por el sistema, frente al 2,6% promedio en todo el continente. En contraste, al otro extremo de esa variable se encuentran casos notables, por su presencia y extensión relativa, como Bolivia (donde el número de microcréditos concedidos equivalentes a 27,8% de las microempresas en el país) y Nicaragua (con una relación de 20,2%). En principio podría inferirse que los mayores impactos relativos del microcrédito tienden a ocurrir en países pequeños, con menores niveles relativos de desarrollo industrial y, por ende, de desarrollo urbano y mayor presencia rural, de modo que este tipo de configuración espacial habría permitido mitigar los clásicos problemas de información asimétrica. No obstante, la menor presencia relativa del sistema en países más grandes, con mayores niveles de desarrollo industrial y concentración urbana, ofrece, de todos modos, una masa crítica que no se registra en la Argentina. En efecto, Brasil y México tienen una proporción de microcréditos que alcanza al 0,3% y 0,7%, respectivamente, de las microempresas existentes en cada país; pero esa ínfima tasa relativa no impide que el número absoluto de operaciones realizadas supere las 60.000 a fines del siglo pasado. En cambio, el total de microcréditos apenas llega a las 5.000 operaciones en la Argentina, cifra que parece inferior a la deseable para el “despegue” real del sistema. Tampoco lo lograría con el doble de ese monto absoluto (como sería la situación actual) puesto que parece evidente que haría falta multiplicar por diez esa cifra para alcanzar una talla mínima en el ámbito nacional, como ya lograron 11 de los 18 países registrados en la tabla.

La primera institución de este tipo en la Argentina se remonta a 1987, hace ya más de tres lustros, aunque esa primera experiencia se disolvió poco después debido a los problemas creados por la inflación. El proyecto fue iniciado por una institución oficial, el Banco Provincia de Buenos Aires, a través de la Fundación Juntos, que llegó a atender a un número considerable de personas². Las sucesivas experiencias que se fueron acumulando desde

transcurridos entre una y otra fuente. Con ese dato, la Argentina supera a Panamá pero no alcanza a las cifras de Costa Rica, que es el siguiente en el fondo de la tabla, apenas unos años antes.

² Este resumen sobre la experiencia argentina se basa en el estudio de Bekerman, Cataife, 2002.

entonces permitieron llegar a un número estimado de 42 instituciones actuando en el sistema hacia 2002 con un total cercano a los 10.000 créditos en sus carteras activas³. Todas esas instituciones son relativamente pequeñas, tanto por el alcance social de sus operaciones como por los montos prestados; de ellas, sólo unas pocas tienen más de 10 años de vida, aunque ni siquiera ese plazo asegura su presencia estable en el futuro, dado que una de las mayores está cerrando en estos momentos.

Es cierto que se ha comenzado a forjar una red de apoyos a estas organizaciones que va desde instituciones oficiales, como el FONCAP, y la propia Universidad de Buenos Aires (que contribuye a una de las IMFs locales creada por una de sus docentes e investigadora) hasta algunos, todavía incipientes mecanismos privados. Pero no es menos cierto que todavía el sistema no ha alcanzado un umbral mínimo en el país que permita esperar su consolidación en el futuro cercano.

Las razones que pueden explicar esta situación son de distinto orden pero se podrían resumir en tres grandes argumentos. El primero estaría referido al contexto local; en efecto, la particular inestabilidad del sistema político, social y económico argentino, que se observa desde hace décadas, ha contribuido posiblemente a bloquear muchas veces este tipo de iniciativas. Los otros dos se refieren a las condiciones de la oferta y la demanda de este sistema. La primera se concentra en las características de funcionamiento del sistema financiero, que está normalmente ligado a las posibilidades del microcrédito, mientras que el tema de la demanda se remite al presuntamente escaso interés y conocimiento de esta alternativa por parte de los pobres. Esa presunta falta de capacidad de dichas franjas sociales por desarrollar esos proyectos de tipo autogestionado podría guardar relación con las tradicionales políticas asistencialistas, basados en subsidios o créditos de dudoso recupero aunque esa historia no agota, sin duda, la explicación buscada.

El tema del contexto vale tanto para las IMFs como para todas las actividades que se llevan a cabo en el país. La persistente y elevada inflación registrada toda la década del ochenta, por ejemplo, fue uno de los factores que dificultó la evolución de todo el sistema económico y generó diversas estrategias de política hasta que el problema fue superado, relativamente, en los noventa. La crisis de la convertibilidad, a su vez, que modificó el contexto de precios relativos en una súbita onda inflacionaria (que fue rápidamente superada a juzgar por la evolución posterior) y llevó a la ruptura de todos los contratos monetario-financieros, es otra expresión de esa inestabilidad que influyó negativamente en el funcionamiento de las IMFs en el momento en que ellas eran objetivamente más necesarias para contribuir a superar la pobreza. Pero

³ Las cifras de clientes y montos de crédito otorgado surgen de los valores informados por una muestra de 15 ONGs alcanzadas por el estudio referido, pero como se trata de las mayores del universo total registrado (42) y teniendo en cuenta la elevada concentración de las operaciones en las más grandes, resulta representativo de los resultados totales.

estos aspectos, si bien importantes, no pueden ser tomados como decisivos puesto que hay otros países de la región que presentan condiciones de inestabilidad política, social o económica y donde, sin embargo, se logró constituir una red apreciable de IMFs. Por esos motivos, parece conveniente poner el énfasis del análisis en las otras variables mencionadas y que fueron objeto de estudios específicos en el curso de este proyecto.

Problemas del sistema financiero

Las restricciones de acceso al financiamiento por parte de las franjas más pobres de la población han sido tratadas históricamente en la literatura económica, desde el enfoque de las fallas de mercado, como un caso particular de racionamiento de crédito. Esa hipótesis debe sofisticarse tomando en cuenta que ella supone que existe un deudor potencialmente aceptable que no recibe fondos debido a la existencia de “asimetrías informativas”; ese término alude que el banco no puede conocer la forma que asume la función de distribución de los retornos esperados del proyecto de dicho deudor potencial y, por ello, le niega el crédito. Pero es un hecho que la capacidad económica del deudor, tanto para atender sus negocios como para efectuar la devolución del crédito, puede ser modificada a partir de un acompañamiento eficiente a sus actividades en los ámbitos técnico y comercial. En consecuencia, las fallas de mercado pueden establecerse como parte de las dificultades para resolver esa doble problemática de insolvencia y falta de información que frena el proceso de microcrédito. A partir de allí, buena parte del debate de la política económica al respecto ha girado en torno a las ventajas y desventajas de la intervención del estado para corregir dichas fallas; la acción de éste, de acuerdo a dicha perspectiva, debía bifurcarse. Por un lado, orientándose a regular los mercados de crédito con el objeto de integrar a los deudores potenciales con “buenos” proyectos, mitigando así los problemas de información asimétrica. Por otro, otorgando subsidios directos a los miembros de la población más pobre, o bien ofreciendo créditos “blandos” (que incluyen normalmente elementos de subsidio) a quienes pudieran hacer uso de ese beneficio financiero, apuntando en este caso a resolver los problemas de insolvencia.

Ese debate fue acompañado por algunas experiencias prácticas, tanto en lo que se refiere a la intervención (o ausencia) del estado como a las decisiones de agentes privados. En efecto, la mera presencia de una amplia franja del mercado sometida a racionamiento por el sistema financiero formal, dentro de la que se encuentran naturalmente los más pobres, ha impulsado históricamente el desarrollo de mercados financieros informales. Esos *quasi* mercados incluyeron, en numerosas ocasiones, la explotación de los demandantes de crédito, porque aplicaban tasas usurarias que, a su vez, eran consideradas como una de las causas de la situación de pobreza de esos grupos; uno de los mayores ejemplos conocidos fueron las operaciones

financieras realizadas en las áreas rurales de la India luego de la independencia. Los pequeños productores rurales se veían obligados a recurrir a los prestamistas locales y se veían obligados a pagar tasas que agravaban su pobreza en un círculo vicioso que parecía insoluble. Curiosamente, el mismo fenómeno comenzó a tomar un carácter diferente en las últimas dos décadas cuando ese "nicho de mercado", no abastecido por el sistema financiero formal, recibió la atención de nuevos agentes específicos que se conocen hoy como las Instituciones Microfinancieras (IMFs).

Estas instituciones surgieron en la mayoría de los casos como organizaciones no gubernamentales (ONGs), sin fines de lucro y con objetivos estrictamente sociales, que comenzaron a competir en esos mercados informales, hasta ampliar y mejorar la calidad de los servicios financieros brindados a los pobres. Las ventajas de esas prestaciones se observan tanto en relación con los servicios que brindaban las firmas financieras informales como con respecto a los efectuados por el propio estado. En el primer caso, porque el crédito fue entendido como una herramienta que, a su vez, era aplicada junto con un acompañamiento de las actividades del tomador, en busca de que éste pudiera realizar una actividad rentable para él que permitiera integrarlo al sistema como productor; en el segundo, porque esa función reemplazaba una tarea burocrática pública por otra, más ágil, y basada en la conducta de agentes privados en busca de una mayor eficiencia individual y social como objetivo de sus tareas. En este proceso, el problema de la asimetría informativa era superado por la acción combinada de los agentes en contacto y permitía resolver el problema tradicional de solvencia del deudor.

Algunas de estas experiencias fueron tan exitosas que se convirtieron en un modelo que comenzó a copiarse en otros mercados y sociedades locales. Las instituciones pioneras lograron adquirir dimensiones de escala con el tiempo, variable que les permitió consolidar una estructura organizativa original y definida; de esa manera fueron ganando una cierta capacidad de autosustento económico. Ellas lograron, así, incorporarse como una variante novedosa y específica al sistema financiero formal. Entre los casos más importantes y mejor conocidos, que se destacan como ejemplos de esta experiencia, se cuentan el Banco Rakyat, en Indonesia, y el Banco Grameen, en Bangla Desh, así como sus semejantes en Bolivia: el Banco Sol y el banco Caja Los Andes. Estas IMFs están integradas tanto al sistema financiero formal como a las redes sociales que construyen los pobres; ellas cuentan en general con el soporte de subsidios y de líneas de crédito otorgadas por organismos, o fundaciones, internacionales, al mismo tiempo que adoptan un rol articulador y positivo con sus clientes que se ha tomado como ejemplo en otras latitudes.

Sorpresivamente, o tal vez no tanto, desde la década pasada –y en especial, a partir de la segunda mitad- la banca comercial "tradicional" ha comenzado a incursionar en el campo de las microfinanzas; el proceso es muy reciente y por el momento sólo permite extraer algunas conclusiones iniciales. Se estima que

en Latinoamérica ya existen unos 70 bancos "tradicionales" que están brindando actualmente servicios "microfinancieros". Desde ya, el análisis de las perspectivas de la banca comercial argentina para ofrecer ese tipo de servicios no puede pasar por alto la severa crisis por la que atraviesa nuestra economía, la que deberá enfrentar, entre sus desafíos más críticos, la búsqueda de una nueva conformación para su sistema financiero.

Un claro problema que surge es el relativo a la contradicción entre escala y alcance de los microcréditos. En efecto, si el objetivo principal es el de prestar a la mayor cantidad posible de sujetos, y así ganar escala, con independencia del nivel relativo de pobreza, este objetivo implica resignar alcance. En otros términos, que el objetivo de prestar a "los más pobres entre los pobres" queda subordinado al objetivo de ganar escala.

La estrategia alternativa, que pone énfasis en el alcance, tendría mayor impacto en la lucha contra la pobreza, pero posiblemente afectaría de manera negativa la escala; es bien conocido que la menor capacidad potencial de repago de la franja más pobre, con el consecuente aumento del riesgo crediticio de la cartera de préstamos, podría implicar un freno a la expansión de las IMFs.

Un segundo problema que se plantea como una contradicción en el mundo de las microfinanzas, estrechamente vinculado con el anterior, se refiere al conflicto existente entre impacto de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza y la deseada sustentabilidad financiera de las IMFs. La mayor autosustentabilidad, que implica la prolongación de la vida de las IMFs y la prestación de sus servicios a lo largo del tiempo, se vincula con ganancias en escala y pérdida de alcance. Por el contrario, prestarles a "los más pobres entre los pobres" implicaría una estrategia más riesgosa que, en consecuencia, aumentaría la dependencia de las IMFs en relación con el financiamiento de prestamistas y donantes internacionales⁴.

Otras tres características particulares relativas al ambiente en el que se desarrollan estas instituciones merecen ser destacadas. En primer lugar, ellas crecieron en países de ingresos bajos en la escala comparativa internacional. En segundo lugar, en la mayoría de dichos países predominaba una estructura económica eminentemente agraria, con niveles de desarrollo industrial relativamente bajos, en el momento en que estas instituciones microfinancieras terminaban de tomar forma; si bien el mayor paradigma fue el de Bangladesh, no cabe duda de que ese fenómeno se repite en los '80 en Indonesia y en los '90 en Bolivia. Es cierto que no todas las instituciones de este carácter en distintos países del mundo otorgan microcréditos exclusivamente a comunidades rurales (el Banco Sol, por ejemplo, concede también microcréditos a pobladores urbanos), pero es importante destacar que

⁴ Para una discusión acerca de las ventajas y desventajas de la autosustentabilidad vs. impacto puede verse, por ejemplo, el trabajo de Vinelli (2001).

el desarrollo de las microfinanzas se ha construido, tanto en sus orígenes como en la actualidad, en base a una fuerte inserción de las IMFs en poblaciones rurales.

La tercera característica reseñada por la literatura destaca la aparente correlación positiva entre liberalización financiera y consolidación de instituciones exitosas de microfinanzas -donde "liberalización financiera" se entiende como desregulación de los mercados internos de crédito-. Además de haber correlación entre estos dos procesos, existiría aparentemente una relación de causalidad desde la liberalización financiera hacia el desarrollo de las microfinanzas (Baydas, Graham y Valenzuela, 1997; Robinson 2001).

Se argumenta también que la razón de esta aparente causalidad deviene de la especificidad de los productos microfinancieros, puesto que las IMFs requirieron para su desarrollo al menos tres variables claves: la posibilidad de aplicar altas tasas de interés reales positivas, no tener que cumplir ciertos requisitos de reservas en las regulaciones definidas por las autoridades monetarias y la capacidad de desarrollar estructuras institucionales sensiblemente diferentes a las de la banca tradicional. Las tres reflejan, en definitiva, menores requisitos regulatorios para poder funcionar que los exigidos normalmente en el sistema financiero.

Se concluye, en consecuencia, que los ambientes de "represión financiera", típicos de América Latina desde la posguerra hasta los años '80 (con un breve interregno, en algunos casos, en la segunda mitad de los setenta) fueron una de las causas que impidieron el desarrollo de IMFs en muchos países. Precisamente, por eso se exhibe a Bolivia como uno de los países con mayor nivel de "profundización financiera" en América Latina en los '80, debido a los bajos requisitos de reservas, combinados con elevadas tasas de interés, dado que serían éstas las características estratégicas que distinguieron su éxito en el desarrollo de las microfinanzas, a diferencia de otros países de la región (Baydas, Graham y Valenzuela, 1997).

El ejemplo no parece suficiente. Esta causalidad desde la liberalización financiera hacia el desarrollo de las IMFs es por cierto un tema a explorar, al menos en el caso latinoamericano en general y en el argentino en particular. En principio, tal como fue tratado el tema en la literatura microfinanciera es, a nuestro juicio, al menos controvertible. La relevancia del tema justifica algunos comentarios iniciales.

En primer lugar, cabe aclarar que esta causalidad no ha sido verificada mediante una metodología estadística que lo permita (tarea que difícilmente hubiera sido posible debido a la escasa casuística existente a nivel internacional y, por ende, a la precariedad de una muestra de ese carácter), por ello sería tal vez más prudente mencionar la aparente correlación entre ambas variables, en reemplazo del concepto de causalidad que parece, al menos, apresurado.

En segundo lugar, podrían esgrimirse algunos argumentos económicos que refuten esta causalidad, e incluso la misma correlación. Por ejemplo, podría pensarse que un ambiente de "represión financiera", al "reprimir" el desarrollo del sector financiero formal e incentivar la informalidad, generaría así indirectamente condiciones para el desarrollo de IMFs, al menos en su etapa inicial –puesto que su ambiente se asemeja más a la informalidad -, en vez de "afectarlas".

En tercer lugar, no resulta muy claro el efecto de la desregulación financiera sobre el nivel de tasas de interés. Más aún, uno de los argumentos habitualmente esgrimidos a favor de la liberalización financiera es que ésta provocaría una baja del nivel general de tasas de interés en el sistema financiero formal y por ende, arbitraje mediante, el proceso se extendería también a los mercados de crédito informales.

En este sentido, pareciera ser que el argumento presentado en la literatura está más relacionado con la facultad de las mayores IMFs, una vez consolidadas como banca formal, para aplicar tasas tan elevadas como sea necesario y funcionar con bajos requisitos de reservas, lo que se vería aparentemente favorecido por un ambiente general de desregulación financiera. Pero esa condición podría resolverse con una regulación específica para las IMFs que podría extenderse a la banca comercial tradicional en la medida en que incursione en el campo de las microfinanzas. Y esta estrategia puede aplicarse independientemente del debate acerca de la existencia de la mencionada causalidad o correlación entre fenómenos. Una regulación *ad hoc*, por otra parte, hallaría su fundamento en la especificidad de las microfinanzas con respecto al conjunto del universo financiero. En otras palabras, puede suponerse que el desarrollo de las microfinanzas puede requerir mayor regulación, y no menos.

Un modo diferente de abordar el tema es preguntarse si no existe una tasa de interés máxima que el desarrollo de las IMFs tolere. En efecto, puede suponerse que a partir de determinado nivel la tasa de interés no sería viable para el sistema en la medida en que los demandantes de dichos créditos podrían no estar en condiciones de generar los incrementos de ingresos necesarios para afrontar los pagos derivados de ella.

Tal vez este último enfoque permita reexaminar la evidencia sobre la existencia de una correlación entre desregulación financiera y desarrollo de las IMFs; en efecto, si bajo ciertas circunstancias la desregulación fuera causa de una baja general de tasas de interés -resultado que no es una consecuencia necesaria-, entonces podría existir una tasa en el mercado financiero informal suficientemente alta como para afrontar los elevados costos operativos de las IMFs, pero a la vez no tan alta como para resultar prohibitiva a los demandantes de microcréditos.

Representatividad de los casos exitosos

La extensión de las IMF's es un dato verificado en las estadísticas previas. Aún así, los casos exitosos, por su alcance e impacto, son relativamente reducidos, hecho que plantea una pregunta desde el caso argentino: esos casos, ¿son generalizables y sus elementos pueden ser repetidos en otras latitudes? La pregunta es válida en medio de tesis cargadas de optimismo, pese a los problemas derivados de la información asimétrica en los mercados financieros y sus conocidos efectos sobre la expansión de crédito. La ya extensa literatura sobre los problemas derivados de la existencia de información asimétrica en los mercados financieros, como las obras de Stiglitz y Weiss (1981, 1986, 1987), Braverman y Guash (1986) y Hoff y Stiglitz (1993, 1998), entre otros, que analizan extensamente esta problemática, arroja conclusiones que se podrían resumir del siguiente modo: en los mercados de crédito siempre hay información asimétrica, debido a que los bancos no pueden conocer con precisión el perfil de riesgo de sus diferentes potenciales deudores, perfil que está caracterizado, entre otras cosas, por los criterios de toma de decisiones de inversión del deudor, su honestidad, su aversión al riesgo o su real capacidad y voluntad de repago de los préstamos. La existencia de este problema de información hace que los bancos no puedan distinguir el riesgo real que presentan sus potenciales tomadores de crédito. Y aún en el caso de que puedan distinguir entre distintos grupos de potenciales deudores cuyas características específicas sean observables, no pueden hacerlo entre distintos individuos de un mismo grupo.

Debido a ello, sigue dicho enfoque, los bancos pueden eventualmente incrementar las tasas de interés aplicadas para compensar el mayor riesgo asociado a este problema con el objetivo de recomponer así la relación entre riesgo (percibido) y retorno. Pero estas mayores tasas de interés podrían desalentar a tomar crédito a potenciales clientes de bajo riesgo y alentar en cambio a clientes que presentan más riesgo y poseen una capacidad de financiamiento limitada; este desplazamiento incrementa así el riesgo promedio de las carteras de préstamos de los bancos. Este es el problema conocido en la literatura como "selección adversa".

A su vez, los tomadores de créditos de alto riesgo, que afrontan una capacidad de financiamiento limitada, pueden verse inducidos a elegir proyectos de inversión con mayor riesgo; en caso de fracasar estos proyectos, esta categoría de deudores podría optar eventualmente por no devolver los préstamos. Este es el problema conocido en la literatura como "riesgo moral", que incrementa la probabilidad de *default* de las carteras de préstamos de los bancos.

En definitiva, en respuesta a la esperada caída en su rentabilidad, resultante del mayor riesgo promedio percibido en su cartera, los bancos pueden reaccionar racionando el crédito, aún teniendo disponibilidad de fondos prestables. La demanda de mayores garantías podría funcionar como una

señal de la capacidad de repago de potenciales deudores, y podrían ayudar a los bancos a atraer clientes de bajo riesgo, pero Stiglitz y Weiss (1981, 1986, 1987) muestran que estos requisitos generan también efectos de selección adversa, incrementan el riesgo de la cartera de créditos y disminuyen consecuentemente la probabilidad de repago, por lo que la posibilidad de racionamiento de crédito persiste.

Debido a estos mecanismos propios de los mercados financieros formales, los bancos pueden decidir no incrementar la tasa de interés o los requisitos de garantías colaterales cuando afrontan exceso de demanda de créditos. En cambio, quizás decidan racionar el crédito a potenciales clientes que no son distinguibles por la observación directa (en cuanto a su perfil de riesgo) de aquellos que sí toman los créditos.

Frente a esos argumentos se desarrolló una nueva línea de pensamiento alternativo. Una de las pioneras fue la Dra. M. Robinson (2001), reconocida internacionalmente en el campo de las microfinanzas, en el marco de un proyecto del Banco Mundial que, basada en la evidencia empírica recogida a través de dos décadas de vinculación con dicha actividad, llega incluso a cuestionar la ya clásica teoría de información asimétrica en los mercados financieros como causa de racionamiento de crédito a los más pobres, y duda de ella especialmente en el caso de los habitantes de áreas rurales.

Robinson se basa en la evidencia empírica recogida básicamente de los casos del Banco Rakyat de Indonesia (BRI) y el BancoSol de Bolivia; de allí que la pregunta referida a la posibilidad de generalizar estas experiencias a escala global surge con nueva fuerza. La autora postula que la contundente evidencia y los argumentos que presenta permiten inferir que las microfinanzas podrían llegar a constituir una suerte de verdadera "revolución", tanto en la experiencia práctica como respecto a algunos pilares de la teoría económica establecida.

Según Robinson, las experiencias de dos de las más importantes IMF's del mundo, BancoSol y BRI, contradicen aquella argumentación, aunque no en el plano de los mercados de crédito en general sino en el caso de las microfinanzas en particular. En su opinión, la teoría de la información asimétrica no se aplicaría en casos donde existen sólidas IMF's; ello se debería esencialmente al carácter específico de los servicios microfinancieros que permitiría, prácticamente, eliminar las causas que provocan el racionamiento de crédito a las franjas más pobres de la población. Este planteo se explica en algunas características generales de estas dos IMF's no siempre bien destacadas. Se observa que, además de haber adquirido gran escala en sus operaciones, ambas han logrado autosustentarse; además, ella ofrecen sus servicios a agentes urbanos y rurales: el BRI ofrece esencialmente servicios microfinancieros a poblaciones rurales pero también atiende a pobres de centros urbanos de Indonesia, mientras que el BancoSol ofrece sus servicios a agentes pequeños, tanto rurales como urbanos, de Bolivia. Por último, se destaca una estrategia de garantías: el BRI otorga préstamos a

individuos pero requiere garantías colaterales para la mayoría de sus operaciones⁵, mientras que el BancoSol presta principalmente a grupos que se responsabilizan de manera solidaria, método que sustituye así los requerimientos clásicos de garantías bancarias.

¿Por qué estos dos bancos pudieron prácticamente eliminar las causas que llevan al racionamiento de crédito en los mercados microfinancieros de sus respectivos países? El nudo central de la respuesta a esta pregunta radica en que ellos pueden distinguir potenciales deudores de bajo y alto riesgo, porque eliminan en buena medida las asimetrías de información en los mercados microfinancieros; para ello, utilizan nuevas tecnologías financieras que poseen una adecuada relación costo-eficacia. Esa estrategia permite que estos bancos pueden escoger prácticamente sólo a deudores de bajo riesgo, a los que se le ofrecen adecuados incentivos para el repago de sus deudas de modo que se verifica el éxito del sistema. En definitiva, al eliminar las asimetrías de información, se suprimen los problemas derivados de la selección adversa y el riesgo moral. Adicionalmente, y dado que los potenciales clientes pueden ser adecuadamente diferenciados según su riesgo, estos bancos no encuentran necesario cubrirse ante eventuales pérdidas subiendo las tasas de interés. Aún así, se observa que éstas son mayores en promedio a las que se piden en los mercados de crédito formales a los clientes de bajo riesgo, pero ese diferencial no se debe a las causas señaladas previamente sino a la necesidad de cubrir los mayores costos derivados de la búsqueda de información de mejor calidad. Pese a ello, esas tasas de interés siguen siendo atractivas para clientes de bajo riesgo, quienes, a su vez, son atraídos e incentivados a repagar sus deudas por diversos mecanismos financieros específicamente diseñados para tal fin. Un elemento especial de estímulo en este sentido consiste en la opción (ofrecida a quienes cumplen con sus pagos) de obtener nuevos préstamos con montos que se incrementan de modo gradual, de modo que van disminuyendo continuamente el problema del riesgo moral.

Esta metodología de préstamos secuenciales posee además otra gran ventaja para las instituciones microfinancieras: mejora enormemente el modo de financiamiento de la propia institución, ya que el crecimiento de sus carteras se va autofinanciando también gradualmente, y nunca antes de que los tramos anteriores de préstamos sean repagados. Es evidente que el método mejora la solvencia de estas entidades. De este modo, estas IMFs se autofinancian "comercialmente" mientras que minimizan, al mismo tiempo, los problemas derivados de eventuales restricciones de acceso a mayores capitales.

⁵ No obstante, el BRI acepta en forma de garantía una amplia gama de bienes, como por ejemplo, muebles hogareños, automóviles y herramientas. En consecuencia, el propio banco estima que el 90% de la sociedad de Indonesia posee algún tipo de propiedad válida como garantía hasta el punto que los habilita a calificar como potenciales clientes de microcréditos.

Es importante destacar que los niveles de tasas de interés percibidos por estas instituciones, si bien resultan superiores a los valores que la banca formal tradicional aplica a sus clientes de bajo riesgo, son de todos modos sensiblemente inferiores a los cobrados por prestamistas informales a sus clientes "pobres" y provocan un desplazamiento de la demanda hacia ellas. Esta nueva tecnología financiera permite que el BRI y BancoSol no perciban un incremento del riesgo promedio de *default* de sus carteras y, por ende, no necesiten racionar crédito a deudores de bajo riesgo debido a esta razón. Una ventaja adicional es que tampoco tienen necesidad de racionar crédito debido a una eventual falta de recursos puesto que pueden captar comercialmente nuevos fondos para operar. Por último, ellos han logrado minimizar los problemas de selección adversa derivados del uso de garantías específicas. Uno de estos dos bancos, BancoSol, directamente no las requiere, puesto que otorga préstamos a agentes que forman parte de grupos que ofrecen garantías solidarias. El BRI pide garantías colaterales que aparentemente no desalientan a los clientes de bajo riesgo ni atraen a los más riesgosos, en parte debido a las características de las garantías requeridas y en parte debido a que, dada esta nueva tecnología financiera, raramente el BRI llegue a ejecutar una garantía. Dado que la población de Indonesia posee esta información, las garantías aparentemente no funcionan como incentivos.

La evidencia de estos dos bancos parece mostrar que, contrariamente a lo sostenido por algunos autores (por ejemplo, Braverman y Guash -1986), ellos son al mismo tiempo miembros activos del sistema financiero formal y pueden competir con éxito con prestamistas informales en mercados informales; de hecho lo logran, debido en esencia a que acceden a amplios flujos de información, poseen economías de escala y ofrecen tasas de interés más bajas y acompañadas de mejores paquetes ("sets") de servicios microfinancieros⁶.

La posibilidad de que estas experiencias puedan replicarse en otros países con estructuras socioeconómicas distintas a las de Bolivia e Indonesia es aún un tema pendiente, pero la riqueza de ambos ejemplos -y tantos otros- parece dar lugar a cierta expectativa optimista en relación con el futuro de las microfinanzas, al menos en un conjunto relativamente amplio de países. La principal conclusión a extraer consiste en que las microfinanzas no se diferencian de los sistemas financieros formales por su presunta capacidad de evadir los problemas clásicos de riesgo moral y selección adversa sino por su

⁶ No obstante todas las bondades de esta "revolución" microfinanciera aquí reseñadas, podríamos señalar a priori al menos un cuestionamiento que creemos merece ser pensado, tal vez en el marco de la teoría de los juegos, a la luz de otras estructuras socioeconómicas y culturales como, por ejemplo, la argentina. Este cuestionamiento está referido al impacto que pueda llegar a tener en una institución microfinanciera el incentivo de los clientes a "no pagar el último crédito", que, además de ser el último, es normalmente el de mayor tamaño.

capacidad de resolverlos por vías específicas. Ese *know how* especial parece decisivo para el éxito de los nuevos proyectos.

La banca comercial en las microfinanzas

Ahora bien, si las microfinanzas se manejan en un mundo semejante al de la banca formal, es posible que ésta última entre a operar en este sistema o ella sólo puede ser operada por ONGs específicas por alguna otra razón todavía no definida? Para responder a esta pregunta sobre la posibilidad de la banca comercial de convertirse en agente activo en el proceso "microfinanciero", conviene repasar la historia reciente de su desempeño global como actor en este ámbito.

Es cierto que existen aún muy pocos trabajos empíricos que permitan sacar conclusiones generales referidas a este tópico, y en buena medida ello es, en apariencia, una consecuencia de la escasa incursión de la banca comercial en estas actividades en el mundo. Las evidencias disponibles muestran que la participación de la banca comercial en microfinanzas es ínfima, tanto en relación con el conjunto de sus actividades comerciales como en proporción de la demanda (objetiva) de estos servicios financieros, demanda que en muchos casos se manifiesta explícitamente aunque en muchos otros es "potencial"⁷.

Teniendo en cuenta que este proceso de "profundización microfinanciera" está en pleno desarrollo pero en sus etapas iniciales, no es posible aún extraer demasiadas conclusiones categóricas a partir de la evidencia empírica, por lo que el grupo de ideas iniciales que se resumen a continuación debieran ser consideradas sólo como una primera aproximación exploratoria para intentar explicar dicho proceso.

Entre las principales razones por las cuales algunos bancos tradicionales parecieran haber decidido incursionar en el mercado microfinanciero se podrían mencionar:

- La necesidad de diversificar mercados ante la intensa competencia bancaria que existe en muchos mercados financieros.
- La búsqueda de una nueva imagen pública como modo de ampliar su set de estrategias competitivas.
- El atractivo provisto por las relativamente altas tasas de ganancia obtenidas por las IMF's exitosas, que lograron adquirir autosustentabilidad financiera y status de banca formal.

⁷ Tal vez uno de los estudios de mayor alcance realizados a la fecha sobre esta temática sea el que llevó a cabo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que se apoyó en un congreso realizado en Washington D.C. en noviembre de 1996, en el que se reunieron 17 banqueros provenientes de 16 países. Esa reunión internacional, bajo el título de "La banca comercial en microfinanzas", permitió arribar a un conjunto de conclusiones preliminares que se comentan en el texto, a partir de una extensa encuesta dirigida a los banqueros participantes.

- El apoyo de otras instituciones, dado que este camino exploratorio contó en casi todos los casos con distintos tipos de soportes financieros iniciales, independientes de los recursos propios de las entidades bancarias, que incluyen incentivos como garantías de préstamos financiadas por agencias donatarias, líneas de redescuentos otorgadas por bancos centrales y asistencia técnica especializada.

En sentido contrario, entre las principales causas que frenan el acceso de la banca comercial al campo de las microfinanzas podrían mencionarse:

- El alto riesgo del negocio. Si bien algunas IMFs consolidadas han logrado acotar los problemas derivados de la información asimétrica en base a una estructura organizativa particular y distinta a la de la banca comercial tradicional -como se reseñó más arriba-, los bancos comerciales no disponen en sus inicios de esa clase de organización. Es decir que ellos siguen afrontando problemas de información, al menos hasta el momento de tomar la decisión de abordar este nicho de mercado o no. Como se recordará, uno de los principales problemas que enfrentan es su dificultad para distinguir entre clientes de bajo y alto riesgo, lo que eleva el riesgo asociado a su potencial cartera de créditos y racional parte del mercado.

- El elevado costo de sostener una estructura de negocios microfinancieros en comparación a las alternativas tradicionales, debido a la pequeña escala de cada una de las operaciones. En muchos casos, montar una estructura operativa para otorgar préstamos por montos pequeños puede tener, en términos absolutos, el mismo costo que hacerlo para préstamos de mayor tamaño individual. Esos costos, incluso, pueden ser aún mayores si se incluyen aquellos asociados a la adaptación de la tecnología financiera tradicional a los parámetros microfinancieros.

- Las barreras socio-culturales que separan a los bancos de sus clientes potenciales. Cabe mencionar que la inmensa mayoría de estos clientes microfinancieros no sólo no está bancarizado sino que, probablemente, no lo estuvo nunca, que se explica por las condiciones sociales específicas de esos potenciales clientes, cuyos rasgos no son habituales para funcionarios acostumbrados al crédito a empresas formales, o a individuos que ofrecen garantías “razonables”.

Más allá de las razones (a favor y en contra) mencionadas que hacen al proceso de toma de decisiones de entrar o no al negocio microfinanciero por parte de los bancos, resulta relevante destacar las principales ventajas y desventajas con que contaría la banca comercial, respecto de las IMFs no formales, si decidieran tomar una decisión positiva. Estas ventajas y desventajas surgen, a su vez, de contrastar las distintas estructuras organizativas de estas instituciones con la especificidad de los servicios microfinancieros.

Las ventajas relativas de la banca comercial podrían ser sintetizadas en cinco aspectos claves, que se presentan a continuación en función de los tópicos de la literatura microfinanciera reseñados más arriba:

- Son instituciones reguladas cuya estructura de capital social las impulsa a una administración prudencial de los negocios (característica que involucra el objetivo de autosustentabilidad).
- Poseen la infraestructura física adecuada con una amplia red de sucursales que les permite alcanzar la escala espacial que requieren los servicios microfinancieros, lo que les posibilitaría eventualmente minimizar los problemas de información asimétrica.
- Poseen controles internos y una estructura administrativa con capacidad de procesar transacciones a gran escala (en términos de valor), favoreciendo la posibilidad de alcanzar más rápidamente una dimensión mínima tal que mejore la relación costo-eficacia del negocio.
- Cuentan con recursos propios y, por eso, no dependen de los esporádicos soportes financieros de donantes y prestamistas internacionales, de manera que pueden actuar durante largos plazos en el negocio microfinanciero gracias a la posibilidad de financiarse eventualmente con recursos propios en los períodos en los que el negocio no sea autosustentable.
- El conjunto completo de productos que ofrecen funciona como un incentivo adecuado para la clientela microfinanciera, una de las claves señaladas en la literatura para atraer clientes de bajo riesgo y evitar así el racionamiento (Robinson 2001).

Por su parte, las desventajas (véase al respecto Baydas, Graham y Valenzuela, 1997) podrían sintetizarse en:

- El escaso nivel de compromiso social y cultural de la banca comercial como organización para iniciar estas actividades, compromiso que ha sido el impulso inicial de las IMF's exitosas, de manera que esas instituciones dependen de la "visión" de aislados miembros "emprendedores" de sus directorios para orientarse hacia la actividad microfinanciera.
- Una estructura organizativa de incentivos que presenta diversos problemas de *governance*. En general, los fracasos en el desarrollo de áreas de microfinanzas en los bancos están asociados a las dificultades por diseñar incentivos adecuados que articulen la estructura tradicional del banco y la nueva área. Un ejecutivo de cuentas del área de créditos que reciba premios por productividad vinculados a los montos anuales de créditos otorgados, por ejemplo, difícilmente encuentre incentivos para ofrecer microcréditos como parte de su cartera. Esos criterios pueden provocar, como consecuencia probable, que el área microfinanciera pase a ser un destino no deseado por los mejores ejecutivos del banco, reduciendo la calidad de los recursos humanos orientados a dicha área.

- Como señaláramos más arriba, dada la estructura organizacional tradicional de la banca comercial, los servicios microfinancieros conllevan una alta relación costo-eficacia, por lo que, además de reformar sus estructuras administrativas, los bancos deberían ganar rápidamente economías de escala para autosustentar el negocio y convertirlo en una alternativa razonable frente al costo de oportunidad que ofrecen las líneas de crédito tradicionales.
- Una ingeniería financiera inadecuada para realizar tanto la evaluación como el monitoreo de los proyectos, por lo que ésta debe rediseñarse para atender las necesidades específicas de las microfinanzas.
- Recursos humanos no capacitados para una tarea cualitativamente diferente que incluye, por ejemplo, una importante labor in situ en las localidades o comunidades de los clientes.
- Las restricciones impuestas por los esquemas regulatorios tradicionales dispuestos por las autoridades monetarias que no contemplan la especificidad de los servicios microfinancieros en temas claves, tales como requisitos de encajes, calificación y previsión de préstamos o suministro de información para la auditoría externa.

El downscaling como alternativa para los bancos

En función de las características estilizadas del sistema que se han mencionado se observa que las posibilidades de éxito de los bancos comerciales radican en su capacidad de transformarse a sí mismos, al menos parcialmente, adaptando su estructura organizativa a la especificidad de los servicios microfinancieros, que se desarrollan con dimensiones de créditos unitarios drásticamente más pequeños que los habituales.

La literatura denomina *downscaling* al proceso por el cual los bancos comerciales ingresan en el mercado microfinanciero a través de una estrategia de diversificación de producto consistente en reducir la escala de sus negocios individuales para prestar servicios microfinancieros (Valenzuela, 2001). Este proceso es reciente y ha tomado un fuerte impulso recién a mediados de los años noventa; se estima que sólo en América Latina existen unos 70 bancos en esta condición, o *downscalers*. A pesar de ese fuerte impulso, el resultado parece dispar: muchos bancos entraron y salieron rápidamente del mercado y unos pocos permanecen exitosamente.

En la escasa e incipiente evidencia empírica estudiada en relación con esta temática, se destaca en especial un trabajo de campo realizado por la USAID. Este organismo, luego del congreso de fines de 1996, llevó a cabo un experimento controlado que consistió en un seguimiento del desarrollo de los negocios microfinancieros de los bancos encuestados en aquella oportunidad, hasta 2001; la muestra abarcó 42 bancos de diversos países, incluyendo los 18 "pioneros" de 1996.

Todos esos bancos poseían algún tipo de inserción en el mundo microfinanciero en 2001 y fueron separados en 4 grupos: 25 grandes bancos

comerciales, 5 pequeños bancos comerciales, 4 estatales y 8 compañías financieras. Dado el carácter limitado de la muestra, ese trabajo adquirió más bien la forma de un "estudio de caso" que resulta matizado por el hecho de analizar un proceso incipiente en pleno desarrollo. A partir de sus conclusiones se podrían sintetizar las principales razones que generan cierto optimismo respecto al éxito esperado de la incorporación de los downscalers al universo microfinanciero:

- El hecho de que existan unos pocos casos exitosos y muchos fracasos no distingue a los downscalers de la experiencia de antiguas ONGs convertidas en exitosas IMFs; también estas instituciones sufrieron -y sufren- procesos similares.
- El número de bancos que utiliza las "mejores prácticas" microfinancieras ha aumentado significativamente en 2001 respecto de 1996.
- Algunos bancos lograron expandir su cartera microfinanciera muy rápido hasta llegar a más de 10.000 clientes, ritmo mayor que muchas IMFs y logrado a un costo mínimo para los donantes.
- No es posible definir aún un "perfil del downscaler exitoso", entre otras razones, porque se observa que el éxito fue semejante para bancos clasificados de manera muy distinta en la muestra.
- Algunos bancos lograron importantes tasas de rentabilidad en su "departamento microfinanciero", superando incluso a las registradas en otros departamentos de la misma entidad.

A partir de este trabajo de campo, Valenzuela (2001) destaca algunas características particulares de este proceso de downscaling. La primera conclusión a la que arriba es que todavía no existe un patrón común que caracterice a un "downscaler típico" que toma la decisión de entrar al mercado microfinanciero. Las demás observaciones extraídas de la muestra son las siguientes:

- El grupo de bancos de la muestra posee una cartera activa de más de 300.000 microcréditos cuyos montos unitarios promedio son 1.250 dólares.
- Los préstamos unitarios promedio por institución oscilan entre los 84 y los 5.000 dólares.
- El 26% de los préstamos otorgados tiene un valor unitario menor a 500 dólares.

Para valorar adecuadamente este primer grupo de indicadores, es útil compararlos con algún caso de IMF exitosa. En Bolivia, por ejemplo, se estima que la demanda de los servicios de microfinanzas estaba prácticamente satisfecha en 1999, cuando ya se habían otorgado microcréditos por un monto

total de 240 millones de dólares, que alcanzaban a 380 mil clientes, con un importe medio de 630 dólares (CGAP, 2001)⁸.

Los datos elaborados por Valenzuela a partir del congreso de USAID realizado en 2001, exhiben montos promedios de créditos que resultan superiores a los otorgados por IMFs exitosas, pero claramente inferiores al tamaño habitual en el sistema financiero formal; es decir que estos bancos estarían cumpliendo en principio el objetivo de brindar servicios microfinancieros. Avanzando un poco más, podría concluirse que están alcanzando gran "escala", aunque no tanto "alcance" como los casos de IMFs exitosas.

Un segundo grupo de indicadores analizados por Valenzuela muestra algunos indicios de otras características relevantes, entre los que se destacan:

- El 98% de los bancos de la muestra financia sus microcréditos utilizando fondos propios, factor que sugiere su vocación por perdurar en el negocio microfinanciero más allá del apoyo externo inicial.
- La metodología predominante son los préstamos individuales, aunque 16 de los 42 bancos ofrece préstamos grupales (más aún, dos de ellos sólo los ofrecen en forma exclusiva como grupales), en una muestra de la voluntad de algunos bancos pioneros de profundizar una de las prácticas que parece ser más exitosa de las IMFs al explorar el cambio en el sistema de garantías solidarias.
- Las tasas de interés son mayores a las de los préstamos habituales otorgados por los mismos bancos (como era de esperar).

Dada la heterogeneidad y precariedad de la información obtenida Valenzuela (2001) ofrece algunos "ingredientes" útiles a la hora de evaluar el por qué de los casos exitosos, en lugar de extraer recomendaciones a modo de "receta". Entre ellos, se destacan algunos que parecen los más relevantes:

- La existencia de un "campeón" o "leader" (visionario, emprendedor, etc.) que impulse las microfinanzas en el board del banco y, sobre todo, entre los cuadros medios, de modo que se posibilite una adecuada implementación de esa política.
- Una apropiada estructura organizativa, donde las microfinanzas sean un servicio implementado por estructuras independientes que tiendan a destrabar los potenciales problemas de *governance*; a mayor autonomía interna, mejores resultados.
- Un elevado grado de apertura a la asistencia técnica externa.
- Los *donors* y *funders* juegan un rol importante en el inicio y progreso en los esfuerzos de *downscaling*, en la medida en que pueden aportar su énfasis en la asistencia técnica basada en los alrededor de 15 años de experiencia que poseen, en promedio.

⁸ Desde ya, estas comparaciones internacionales realizadas en dólares corrientes están sujetas a todos los problemas derivados de los procesos de valorización cambiaria, por lo que deben ser tenidas en cuenta en forma muy genérica.

- No existe un tipo de banco óptimo hacia el cual los *donors* deban dirigir sus miradas; los grandes bancos, por ejemplo, ofrecen mejores oportunidades en lo que se refiere a sostener sus negocios microfinancieros, mientras que los más pequeños se muestran más vulnerables, aunque también más propensos a asumir estrategias originales y que tengan mayor impacto, así como a prestarle a "los más pobres entre los pobres" (reproduciendo una de las contradicciones de las IMFs ya planteadas).
- Con algunas excepciones, los bancos comerciales tradicionales no se caracterizan por prestarle a "los más pobres entre los pobres" y sus operaciones muestran que atienden a clientes con una posición patrimonial "un poco mejor" que la de aquellos atendidos por las IMFs exitosas en el mundo. La evidencia presentada más arriba, relativa al tamaño de los préstamos promedio otorgados por estos bancos, sugiere que estos otorgan prioridad, en la etapa inicial de su incursión en las microfinanzas, la escala por sobre el alcance, de manera que tienden a perder impacto pero ganan autosustentabilidad.

En síntesis, si bien todas estas conclusiones resultan muy preliminares y deben ser consideradas con las prevenciones del caso, pareciera que el proceso de downscaling es más profundo de lo que tal vez se podía sospechar *a priori*. Este resultado permite mantener una posición de moderado optimismo respecto al papel que podrían jugar los bancos comerciales en el desarrollo futuro de las microfinanzas.

La experiencia argentina

El desarrollo alcanzado por las IMFs argentinas es extremadamente débil, como ya se mostró y su alcance es tan pequeño que no resulta significativo en relación a la demanda potencial de servicios microfinancieros. No sorprende, entonces, que, en este contexto, no exista aún un marco regulatorio de esta actividad.

Este panorama de debilidad se confirma cuando se señala que una de las IMFs más representativas, la Fundación Emprender, estaría en proceso de cierre⁹. Hay otras, más efectivas aunque especializadas, como Women's World Banking, institución afiliada a la red Women's World Banking, que está ubicada en Córdoba y otorga créditos a mujeres que se desempeñan en microempresas¹⁰.

Ante el incipiente desarrollo del sistema, el estado creó en 1997 el Fondo de Capital Social (FONCAP), una Sociedad Anónima que administra un fondo

⁹ En la actualidad Emprender, organización que trabajaba en el marco de las redes "Microfinance Network" y "ACCION", no otorga más microcréditos. Aparentemente, estaría en proceso de liquidación, y existe sólo como una entidad residual encargada de las cobranzas de créditos ya concedidos.

¹⁰ El listado de esas entidades y su análisis específico fue realizado en Bekerman, Cataife, 2002 al que se remite el texto.

fiduciario formado con aportes del Tesoro. El FONCAP actúa como intermediaria entre los proveedores de capital y las IMFs, a la vez que les brinda asistencia técnica, en busca de contribuir a una mayor eficiencia de estas instituciones. No obstante, su alcance es también muy limitado en relación a la demanda potencial de servicios microfinancieros en Argentina.

El exceso potencial de demanda de servicios microfinancieros en la Argentina puede estar creciendo a partir de la recesión iniciada en 1999 y que desembocó en la crisis vivida a partir de diciembre de 2001. En ese sentido, el relevamiento de mayo de 2002 de la Encuesta Permanente de Hogares señala que la mitad de la población argentina subsiste por debajo de la línea de pobreza, el 70% de los niños argentinos son pobres y un cuarto de los argentinos son indigentes (INDEC, 2002). Es cierto que esos elevados niveles de pobreza e indigencia son indicativos de un momento extremadamente crítico, por lo que se supone que deberían revertirse al menos parcialmente en cuanto la situación de colapso económico entre en un cauce más controlado; pero aún así es seguro que la Argentina convivirá por largo tiempo con indicadores distributivos mucho peores que los del pasado, aún del pasado reciente. Esa extendida pobreza realza, en consecuencia, el valor potencial para el país de las microfinanzas, en la medida en que estas actividades pueden ofrecer una promesa de contribuir al alivio de ese problema.

Como parte de este mercado de servicios microfinancieros extremadamente débil, la participación de la banca comercial argentina es prácticamente inexistente; en el curso de la década pasada, un reducido grupo de pequeños bancos cooperativos y/o provinciales ingresó en el segmento de las microfinanzas, pero se trató de esfuerzos aislados, esporádicos y carentes de representatividad, tanto en relación a la demanda potencial como al conjunto de sus propias actividades comerciales.

Con excepción de dos pequeños bancos de provincia que iniciaron actividades de carácter experimental en el sector -los bancos Empresario de Tucumán y Nuevo Banco Industrial de Azul-, el único intento por incorporar la banca comercial a las microfinanzas en forma articulada fue impulsado por un sector del gobierno. En efecto, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Industria (Sepyme), en colaboración con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) lanzó en 1994 el Programa Global de Crédito para las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs), cuyo objetivo consistía en proveer créditos a aquellas cuya facturación no excediera de U\$S 200.000 anuales y cuya nómina salarial no superara las 20 personas.

Este Programa apoyó a MyPEs de todos los sectores de la actividad productiva con sus créditos destinados a financiar capital de trabajo, adquirir activos fijos, o bien contratar servicios de asesoría para capacitación técnica; cerca del 70% de los recursos distribuidos al sector entre 1994 y 1999 fue provisto por cinco bancos que incursionaron también, aunque muy tibiamente, en microfinanzas: Credicoop, del Suquía, de la Provincia de Entre Ríos, de

Balcarce, y de la Pampa. Estas entidades financieras debieron constituir la contraparte local del préstamo del BID y participar con al menos 33% de los recursos aplicados en la operatoria.

En definitiva, el Programa se orientó de hecho a firmas pequeñas del sector formal, que se diferencian de las microempresas no sólo en términos cuantitativos, relativos ya sea al tamaño de las firmas o a los préstamos asignados, sino también en términos cualitativos, ya que su naturaleza específica difiere radicalmente del apoyo a las microempresas, básicamente informales. Por otra parte, los créditos tradicionales poseen una especificidad esencialmente distinta a la de los microcréditos, caracterizados ya más arriba.

Bancos participantes en el Programa Iniciar

Banco	Área de cobertura	Propiedad
Macro S.A.	12 provincias, pero concentrado en Misiones, Salta y Jujuy	Privada
Nuevo Banco Industrial de Azul	3 provincias, pero concentrado en Provincia de Bs. As.	Coop. de Crédito Vivienda y Consumo La In. (99%)
Bisel S.A.	8 provincias, pero concentrado en Prov. Bs. As., Córdoba y Santa. Fe	Privada
Nación Argentina	Todo el País	Estado Nacional (100%)
Chubut S.A.	Provincia del Chubut	Gobierno de la Provincia (91%) y Accionistas Privados
Ciudad de Buenos Aires	Ciudad y Provincia de Bs. As.	Gobierno de la Ciudad
Del Tucumán S.A.	Provincia de Tucumán	Banco COMAFI (75%), Gobierno de la Provincia (20%) y Accionistas Privados
Nuevo Banco de Santa Fe SA	3 provincias, pero concentrado en Santa Fe	Banco General de Negocios (93%), Prov. de Sta. Fe (7%)
Credicoop Coop. Ltda.	17 provincias, pero concentrado en el litoral	Privada
Provincia de Buenos Aires	Ciudad y Provincia de Buenos Aires	Estado y Provincia de Bs. As.

Fuente: Sepyme en base a datos del BCRA.

En la actualidad, y en el marco del Programa Global, se encuentra en ejecución el Programa Iniciar, que comenzó en septiembre de 2000 y que evidencia la misma ausencia de atención específica al sector microfinanciero. El Cuadro ilustra las características del grupo de bancos participantes en dicho programa.

El Cuadro que se acompaña muestra la asignación de los préstamos por tramos y el monto promedio por tramo. Se observa que, aún en el tramo inferior, el monto promedio ascendía a 4.630 dólares, mientras que el monto promedio de la totalidad de los préstamos se ubicaba en los 11.500 dólares. Ambos valores se ubican por encima de aquellos propios de los microcréditos. Estos resultados se pueden comparar con los datos recogidos por Valenzuela (2001), ya mencionada, y que arrojaban un crédito promedio del orden de los 1250 dólares, sensiblemente inferior a los u\$s 11.500 del caso argentino, monto que claramente no corresponde al segmento microfinanciero, sino al de las pequeñas y medianas empresas (pymes)¹¹.

Préstamos por tramos del Programa Iniciar

Montos según rangos (en dólares)	Monto (dólares)	Cantidad de préstamos (nº)	Monto promedio por tramo (dólares)
0-5000	2.106.674	455	4.630
5001-10000	9.974.448	1092	9.134
10001-15000	3.855.648	273	14.123
15001-30000	5.668.931	251	22.585
30001-40000	1.701.288	45	37.806
40001-50000	1.320.727	27	48.916
Total	24.627.716	2143	11.492

Fuente: Sepyme con datos de la UCP Programa Global de Crédito

Nota: un peso era igual a un dólar en ese momento

Como se puede observar, un programa que empezó dirigido a las micro y pequeñas empresas (Mypes), terminó orientado casi exclusivamente hacia las pequeñas y medianas (pymes). Aparte de esta clara medida cuantitativa que sugiere el tamaño

¹¹ Nuevamente, estas comparaciones internacionales deben ser tomadas con mucha precaución y como una medida muy genérica, ya que los montos están expresados simplemente en dólares corrientes. A partir de la devaluación de enero de 2002 en la Argentina, por ejemplo, se triplicó el tipo de cambio nominal en un año mientras se duplicaban los precios mayoristas y subían cerca de 50% los precios minoristas, modificando todos los precios relativos.

de los destinatarios finales, estas líneas de crédito no poseen tampoco ninguna de las características cualitativas propias de los servicios microfinancieros; se trata de créditos de características absolutamente convencionales, circunstancia que no parece casual, puesto que la Sepyme se desempeña como una estructura organizativa pública tradicional, sin ninguna de las características recomendadas por las "mejores prácticas" microfinancieras. Precisamente, esa estructura organizativa de la Sepyme, que le impide evaluar y/o monitorear adecuadamente los eventuales microcréditos otorgados por las entidades financieras comerciales participantes de los programas, queda delimitada ya desde la propia Ley 25.300 que regula su actividad y limita su operatoria al marco legal. Este criterio excluye a la mayoría de las microempresas, cuya naturaleza es esencialmente informal y que, por ejemplo, no pagan impuestos, condición básica para acceder a los servicios de la Sepyme.

La débil acción estatal, ya sea por la escasa presencia del FONCAP, o por los criterios y limitaciones operativas de la Sepyme, señala la distancia que falta hasta que tenga una presencia razonable en la actividad analizada. Mientras tanto, los bancos comerciales argentinos continúan prácticamente al margen de los servicios microfinancieros. Algunos de ellos iniciaron tímidas exploraciones en la década del noventa, pero todos quedaron sometidos a las consecuencias de la crisis financiera que estalló a fines de 2001, de modo que no pueden esperarse cambios apreciables hasta que se reorganice el sistema.

Conclusiones sobre el rol de la banca en el microcrédito local

El análisis financiero de las microfinanzas planteó dos preguntas. La primera estaba referida a la posibilidad de ampliar a otros contextos socioeconómicos y culturales, y en especial a la Argentina, la incipiente experiencia de IMFs exitosas en el mundo frente al atraso que registra el país en esta actividad. Al respecto, se observó que tanto la evidencia empírica que arroja la experiencia internacional como los cuestionamientos a ciertos desarrollos de la teoría económica que surgen a partir de dicha evidencia, indican que la respuesta a esta cuestión recién está empezando a construirse aunque hay elementos de optimismo al respecto.

La segunda pregunta estaba referida a la posibilidad de los bancos comerciales de ser agentes de este proceso de transformación. En ese sentido, la evidencia que se presentó indica que este proceso es aún más incipiente que el de las IMFs y, por lo tanto, sus enseñanzas resultan más débiles. A pesar del carácter embrionario de estos procesos, las respuestas iniciales a ambas preguntas arrojan indicios que permiten albergar también cierto optimismo en cuanto al papel de la banca comercial en esta actividad. De todos modos, parece claro que no existe aún un "modelo" o una línea de acción precisa replicable en el caso de la banca comercial argentina.

Otra observación está referida al ambiente financiero que enfrentará el desarrollo de IMFs argentinas, en particular en lo relativo a la banca comercial. Las conclusiones preliminares de Valenzuela (2001) constituyen un punto de partida optimista, al igual que la experiencia del incipiente y reciente desarrollo de las 70 IMFs que surgieron de la banca comercial en Latinoamérica. Es cierto que, al explorar las conclusiones extraídas de los dos congresos de USAID respecto a las razones por las cuales la banca comercial incursiona en microfinanzas, se concluye que el proceso de reestructuración del sistema financiero argentino no configura un escenario en el cual la banca se vea incentivada a competir por nuevos nichos de mercado vía el downscaling como forma de ampliar sus negocios. Aún así, tal vez pueda pensarse que este proceso de downscaling podría surgir como parte de la estrategia "defensiva" de una parte de la banca en el proceso de búsqueda de una salida a este contexto de ajuste.

Uno de los objetivos mencionados por los banqueros en el congreso de USAID en 1996, por ejemplo, era "la búsqueda de una nueva imagen pública", aguda necesidad que percibe la banca argentina actual, y que tal vez podría formar parte de la futura estrategia de algunos bancos para sobrevivir en el mercado cumpliendo funciones de "banca transaccional". La experiencia del Banco Credicoop podría encuadrarse en ese patrón, ya que se trata de un banco cooperativo, que ha incursionado tibiamente en el terreno de las microfinanzas, y que posee ciertas características estructurales que lo posicionan como potencial desarrollador de esta clase de productos; en especial debe destacarse su inserción en economías regionales, su amplia red de sucursales y su tradición de banca con objetivo social (afín a la idea de "campeones emprendedores" planteada por Valenzuela -2001).

Otro aspecto que podría contribuir a la incursión de bancos comerciales argentinos en microfinanzas sería el potencial mayor soporte financiero que *funders* y *donors* internacionales podrían otorgarles para atender necesidades de financiamiento de los bolsones de pobreza emergentes de la presente crisis. La manera de articular este soporte internacional en el marco de la adaptación de la banca a su nuevo rol transaccional podría ser una estrategia a explorar.

Finalmente, se puede extraer como una lección de la experiencia internacional el importante rol del estado como articulador del desarrollo de IMFs (al estilo de lo que intenta hacer el FONCAP) en lugar de jugar un papel de prestamista directo para combatir la pobreza, papel que pareciera no haber sido exitoso en el mundo (Robinson 2001). En esta línea de "estado articulador", sería relevante poder aprender del fracaso relativo de la Sepyme como desarrollador de microfinanzas en el pasado.

Las características de la sociedad de los pobres en la Argentina

A la larga lista de cuestiones derivadas de las condiciones operativas y regulatorias del sistema financiero y bancario en la Argentina, agravada ahora por la enorme crisis provocada por el colapso de la convertibilidad, se agrega otros fenómenos de carácter social. En particular, el hecho de que la situación de los pobres locales ofrece características propias que lo diferencian de otras experiencias en el ámbito internacional.

Esas diferencias se originan en una serie de fenómenos específicos que deben ser resumidos. En primer lugar, la pobreza rural en el país cubre a grupos minoritarios, en términos de la población total, y tiende a tener su mayor presencia en zonas de población escasa y dispersa. Esa diferencia, respecto a lo habitual en América Latina y otras regiones pobres del planeta, explica, en parte, que las instituciones dedicadas a las microfinanzas encuentran ciertas restricciones objetivas a su avance, al menos en ese ámbito que les sirvió de cuna en otros lugares.

Se destaca, en ese sentido, que algunas experiencias exitosas en el ámbito rural han ocurrido, hasta ahora, en ciertas regiones del país donde hay mayor concentración espacial de los pobres y donde éstos actúan en actividades semejantes; estas dos variables contribuyen a crear lazos de integración entre ellos, imprescindibles para el contacto que deben establecer las IMFs y, sobre todo, para dar una base concreta al sistema de créditos que exige garantías colectivas. Ese es el caso de Tucumán (que se basa en las plantaciones de caña de azúcar), de algunas zonas de Chaco (algodón) y Jujuy (tabaco y otros), y de otras regiones atrasadas de la Argentina donde, no por casualidad, seguramente, lograron cierta presencia las primeras experiencias locales de microfinanzas.

En cambio, en la región pampeana, la más extensa y poblada de la Argentina, la dispersión de los habitantes rurales y la superposición en el mismo ámbito espacial de grupos sociales con diferentes niveles de ingresos y actividades, complica, en principio, el desarrollo de este enfoque. Naturalmente, no lo hace imposible, y hay algunas experiencias recientes, como el programa de difusión de microhuertas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que sugieren que existen posibilidades de acceso a amplias capas de pobres. Este programa se caracteriza, en esencia, por enseñarle a algunos grupos sociales a tener y cultivar huertas pequeñas propias que les permitan alcanzar cierto grado de autoabastecimiento en materia de alimentos. La extensión casi inesperada de la difusión de las microhuertas en los últimos dos años, que están alcanzando a amplias zonas periféricas de muchas urbes en el país a medida que la demanda social mostró su interés, es otra prueba de las posibilidades de acercarse a los pobres con métodos novedosos en estos momentos de intensa crisis social.

Los pobres urbanos plantean otro tipo de problemas. En principio, la mayoría de ellos se agrupa en “villas miserias”, o grandes barriadas, ubicadas en

terrenos antes baldíos, generalmente de propiedad pública debido a sus condiciones físicas (zonas bajas con graves riesgos de inundación, depósitos de basura, etc.) que han crecido y se expandieron físicamente en la última década a medida que crecía el número de pobres en el país. Originalmente, una parte apreciable de la población de esas villas eran migrantes de países limítrofes (Paraguay o Bolivia especialmente) atraídos por las posibilidades de empleo en la Argentina y que se agrupan de acuerdo a su origen geográfico; otra parte estaba formada por migrantes de algunas provincias pobres que se asentaban en la ciudad de Buenos Aires en busca de nuevas oportunidades y que se agrupaba, también, de acuerdo a sus orígenes geográficos. Estas relaciones previas de los habitantes de las barriadas tradicionales ofrecen un factor apreciable porque constituyen lazos de afinidad social que favorecen el acercamiento de las IMFs y permiten, por ejemplo, aplicar fácilmente las garantías colectivas requeridas por los microcréditos. Sin embargo, la experiencia sugiere que esas posibilidades no fueron claramente explotadas, ya sea por falta de aptitudes al respecto por parte de las IMFs que lo intentaron, ya sea por ciertas restricciones que aparecen por el lado de las actividades que deberían encarar esos clientes presuntos del sistema en un medio más preocupado por encontrar un empleo fuera de la villa que en operar desde allí con una actividad propia.

Es cierto que estas cuestiones pertenecen todavía al plano de las conjeturas debido tanto a la ausencia de balances meticulosos de las experiencias previas como de los grandes cambios ocurridos en la composición social de las villas en los últimos 20 años. Como se ha mostrado en un estudio específico, una de las características más particulares de la Argentina fue la expansión continuada del número de pobres debido al deterioro de la situación económica de capas de la población que tenían previamente mejores ingresos¹². Ese proceso provocó que el país pasara de una situación de distribución del ingreso que era la mejor y más equitativa de América Latina a una notable polarización que lanzó a amplias capas de población a la miseria en poco más de dos décadas (mientras que, en el otro extremo del espectro, los grupos privilegiados se enriquecían rápidamente). Esos grupos afectados, a los que se suele denominar “nuevos pobres” para diferenciarlos del relativamente reducido número de los pobres tradicionales, tienen una historia personal y social y una perspectiva diferente que éstos, aunque tiendan a convivir en el mismo espacio urbano. En efecto, impulsados por la caída de sus ingresos numerosos pobres recientes se desplazaron hacia las villas; otros, en cambio, lograron permanecer en sus antiguos domicilios pero en medio de un deterioro creciente de sus condiciones de subsistencia. Debe agregarse que estos “nuevos pobres” fueron creados (cabría decir “producidos”) durante los últimos 25 años, de modo que algunos de ellos (y,

¹² Ver, al respecto, Palomino, 2003.

sobre todo, sus descendientes más jóvenes) presentan ciertas características de permanencia en este estrato que ya no permiten calificarlos estrictamente de “nuevos”. En otras palabras, el prolongado deterioro de la situación social de la Argentina ha creado dos fenómenos que se combinan y que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Una serie de estratos pobres que se diferencian no tanto por sus ingresos como por su origen y su experiencia previa de vida; entre ellos pueden diferenciarse a aquellos que son pobres tradicionales (divididos a su vez entre migrantes nacionales o regionales y habitantes locales) y aquellos que han caído en plazos más recientes en la situación de pobreza pero parten de una historia personal y familiar diferente.
- Una reestructuración profunda de las zonas urbanas pobres donde la presencia dominante de las villas (es decir, de zonas de pobres agrupados bajo reglas y condiciones más o menos establecidas por ellos mismos), se fue extendiendo en el espacio, avanzando sobre todo sobre espacios muy frágiles, como los ubicados a lo largo de los ríos que se extienden en torno a la ciudad de Buenos Aires y que ofrecen graves riesgos ambientales; al mismo tiempo, se empobrecían otros barrios, más cercanos previamente a la clase media (porque eran miembros de esos grupos antes) donde se aprecia el deterioro social y sus consecuencias en el propio ámbito físico de dichas zonas que, sin ser villas, tienden a parecerse a aquellas en sus aspectos más negativos.

Estos dos fenómenos dan cuenta de lo que podría llamarse una reconstitución del espacio social de los pobres que genera una amalgama de individuos con historias y orígenes muy diferentes y donde no siempre se tejen nuevos lazos de afinidad con “el otro” como ocurre en las zonas de pobres tradicionales. Estos fenómenos se reflejan en los numerosos conflictos que se observan al interior de esos barrios (donde se repiten los casos en que los pobres roban a los pobres y todos tienden a protegerse de todos) así como en el avance de actividades, como el comercio de drogas, que contribuyen a nuevas formas de disolución de la antigua organización social.

El análisis estructural de la evolución y características de la pobreza no alcanza para explicar la situación. Ese panorama debe ser enriquecido por un estudio de las respuestas sociales de los pobres. En efecto, uno de los resultados notables de los últimos años reside en que la presencia creciente e inédita de la pobreza dio lugar a una notable cantidad de experiencias sociales de movilizaciones activas, fueran estas grupales o individuales. La necesidad de encontrar una vía de supervivencia generó respuestas que se fueron extendiendo en todo el país con el mismo ritmo con que se registraba la caída de ingresos. Las prácticas de los *piqueteros*, del *trueque*, de las ferias masivas, de los *cartoneros* o recolectores de basura, de los trabajadores que ocupan fábricas, etc., ofrecen en su conjunto variados señales de un enorme ingenio y una gran creatividad social, producto de la desesperación pero no

menos importante por ello. En cierta forma, ese activismo contrasta con la escasa presencia local del microcrédito y sugiere una problemática que no encuentra una respuesta clara en los análisis más conocidos. Una rápida exposición de las líneas más generales de esas nuevas prácticas resulta conveniente para definir sus alcances.

Los nuevos movimientos sociales de los pobres

El origen de los *piqueteros* está en la constitución de piquetes que cortan rutas en busca de llamar la atención de las autoridades para obtener alguna reivindicación que generalmente es una asignación monetaria o, muy simplemente, comida. Los primeros cortes se hicieron hace cerca de diez años en una localidad aislada en el sur oeste del país, Cutral Có, donde el desempleo era generalizado debido al retiro de la empresa petrolera YPF luego de su privatización. La población, desesperada, no encontraba la forma de hacer oír sus reclamos dado que, al no tener trabajo, había perdido el arma de la huelga, usada tradicionalmente en sus reivindicaciones. Al fin, el bloqueo de una ruta provincial, encarado por un grupo de vecinos, logró que su existencia y problemas alcanzaran una dimensión nacional, en la medida en que todos los medios de difusión exhibían a esa población volcada a lo largo de un tramo de camino para exponer sus demandas. Ese primer conflicto logró cierto éxito elemental: el gobierno provincial ofreció subsidios mínimos para un grupo de los desocupados y promesas de resolver la situación local.

Esa experiencia pionera se difundió como un reguero de pólvora y pronto se repitieron ensayos similares en distintos lugares del país. Un par de años más tarde, cuando aparecieron los primeros piquetes que cortaban las rutas de acceso a Buenos Aires, se notó que el proceso no sólo había adquirido un carácter masivo sino que cambiaba cualitativamente; esos movimientos saltaban de una actuación limitada a pequeñas ciudades del interior a incidir en la mayor urbe del país, sede del gobierno y residencia de grupos sociales ricos y poderosos. La organización de distintos grupos locales en torno a esta actividad reivindicatoria generó numerosos movimientos más o menos autónomos, cuyas direcciones fueron ganadas en muchas ocasiones por activistas sin demasiados antecedentes que exploraban soluciones sociales y políticas para sus respectivos miembros. Todos ellos recibieron el calificativo de *piqueteros* aunque no siempre tengan relaciones fluidas entre sí y se reconozcan como semejantes por usar la misma herramienta de reclamo.

Hoy, los piqueteros son parte del panorama nacional, con decenas de organizaciones de base que tienden a coordinarse en varias centrales de acuerdo al origen político de sus dirigentes pero que mantienen vivo el espíritu de movilización. Sus métodos de acción pueden calificarse de quasi violentos y de tendencia a la ruptura del "orden social" (del que, en definitiva, han sido desalojados a lo largo del mismo proceso de empobrecimiento): bloqueo de caminos, manifestaciones frente a supermercados con demandas perentorias

de que se les distribuya comida, manifestaciones masivas en el ámbito urbano, etc. La reacción oficial fue muchas veces aún más violenta y la breve historia de estos movimientos está marcada por numerosos muertos caídos por la represión policial; los nombres de esos muertos sirven de bandera para los diversos grupos que los adoptan como forma de autoreferencia y de reconocimiento y de memoria de sus sufrimientos. La violencia potencial de esos actos contrasta, en cierta forma, con lo limitado de los pedidos básicos de los piqueteros: reparto de comida y, más recientemente, distribución entre sus miembros de los subsidios mensuales a los desocupados que reparte el gobierno.

Las agrupaciones piqueteras agrupan a decenas de miles de personas y exhiben un abanico muy amplio de propuestas sociales. Algunas ensayan ampliar su acción a un proceso de transformación social más o menos inmediato y profundo, mientras que otras visualizan una etapa prolongada de cambios y se concentran en tareas como la creación de proyectos productivos, cooperativas y otras formas de organización que vayan forjando una salida a la situación actual de pobreza en un camino diferente al tradicional.

La presencia social de los piqueteros no se ha transformado en fuerza política, como lo muestra el mínimo porcentaje de votos recibidos por algunos de sus dirigentes más conocidos que se presentaron como candidatos en las elecciones recientes. Sin embargo, ellos se han convertido en actores que deben ser reconocidos y el gobierno ha tendido a darles cierto apoyo, como el reparto de subsidios de desocupación, para frenar sus acciones reivindicativas más temidas (y conflictivas con otros estratos sociales). La situación casi estructural de la pobreza actual en el país, sumada a la vocación política de estas organizaciones (en el sentido de vocación latente por el cambio social) permite suponer que ellas van a mantener su presencia durante mucho tiempo y que van a seguir experimentando reformas sociales en los medios más pobres del país, reformas que tienden a tener un contenido social y grupal más que individual.

Asimismo, la notable explosión del sistema de *trueque* en la primera mitad de 2002 parecía dar lugar a una nueva forma social en el país, aunque el fenómeno funcionó parecido a la experiencia de las burbujas especulativas. El trueque tenía presencia, en menor escala, desde mediados de la década del noventa, y era impulsado por activistas que pretendían reemplazar el sistema de mercado basado en el dinero por un método de intercambio de bienes y servicios de manera más o menos directa, a través de vales que hacían las veces del dinero pero que se intercambiaban entre esos agentes sin necesidad de intermediarios. Sus proponentes, para referirse a sus miembros, hablaban de “prosumidores”, tendiendo a señalar que ellos combinaban el carácter de *productores* con el de *consumidores*. El trueque crecía lentamente hasta que la crisis de diciembre de 2001 dejó sin acceso al dinero a una

enorme masa de personas¹³. A partir de ese momento, una gran parte de los desfavorecidos se lanzaron al trueque, a veces ofreciendo su propia producción y otras, simplemente, tratando de canjear algún bien propio disponible por otros bienes imprescindibles como comida. La explosión del trueque superó la capacidad del sistema existente y generó la imagen de que se abría una alternativa social que, sin embargo, tendió a derrumbarse no bien se superó la ausencia de recursos monetarios.

Se estima que más de dos millones de personas acudieron a los nodos de trueque en el terrible primer semestre de crisis económica y social de 2002, pero el movimiento se disolvió poco después, a medida que se modificaba la coyuntura. Las versiones de los agentes del sistema señalan algunas fallas propias de orden general, como la incapacidad física y operativa para atender esa explosión súbita de la demanda; además, ocurrieron algunas reacciones perversas (incluyendo la falsificación de algunos vales de trueque que generaron rápidamente la desconfianza de los agentes). Más allá del rápido regreso del sistema a sus antiguos cauces, es posible colocar a esa alternativa entre las formas ingeniosas aplicadas por sectores sociales para paliar sus problemas aunque ella no parece ofrecer un futuro claro en estos momentos.

La búsqueda de soluciones al desempleo llevó a una enorme cantidad de personas a recoger y seleccionar basura en las grandes urbes. La basura contiene una cantidad de bienes comercializables e, incluso, restos de comida que fueron ingeridos, más allá de su estado, por algunos de los miembros más hambrientos de este nuevo grupo de pobres. La actividad de selección de basura se multiplicó a partir de enero de 2002 debido a que la devaluación modificó los precios relativos de diversos insumos como el papel, el aluminio, la hojalata, etc., haciendo más atractivo su reciclaje en las plantas fabriles. Numerosos intermediarios comenzaron entonces a alentar a los *cartoneros* para que recogiesen esos elementos que extraían de la basura urbana; algunos intermediarios contribuyeron a proveerles de algunos útiles básicos, como carritos y caballos, mientras se comprometían a comprarles (a precio vil) los insumos que les llevaban diariamente¹⁴.

Los cartoneros se convirtieron en parte del paisaje urbano, sobre todo a partir de la caída de la tarde y en los lugares donde se arroja más basura de este

¹³ La estrategia de la convertibilidad, que ligaba la cantidad de dinero circulante al monto de las reservas disponibles en divisas llevó a una notable caída de la cantidad de moneda en el curso de 2001. Luego, las restricciones al uso de dinero bancario aplicadas en diciembre (el “corralito financiero”) dejaron a la gran mayoría de la población sin dinero que, además, era una causa esencial de la crisis productiva. Recién a mediados de 2002 se logró superar esa escasez de dinero que fue uno de los fenómenos distintivos de la crisis local. Ver, por ejemplo, J. Schvarzer y H. Finkelstein, “Bonos, cuasimonedas y política económica”, *Nota de Coyuntura del CESPANº 9*, enero de 2003.

¹⁴ Tradicionalmente, esta actividad, que se lleva a cabo desde hace décadas aunque en proporciones menores que en la actualidad, se llamaba *cirujeo* y sus miembros eran conocidos como *cirujas*. Ahora, en cambio, el nombre generalizado es *cartoneros*, que alude a que juntan cartón aunque no sea ese el único producto que se extrae de la basura.

tipo (como las zonas comerciales, donde hay gran cantidad de envases descartados de aluminio u hojalata, las zonas de talleres de confecciones donde se arrojan recortes de telas, etc.). Su número superó las decenas de miles y su organización se fue ampliando y haciendo más compleja a medida que pasaba el tiempo. El mero hecho de que una empresa de servicios ferroviarios prepara un tren especial para cartoneros, donde estos pueden llevar sus carritos y otros enseres, ofrece una clara señal del grado de organización social implícita en estas actividades producto de la pobreza, pero que involucran a proveedores de bienes y servicios, compradores, circuitos de trabajo predefinidos y una serie de especificaciones que convierten a esta tarea en una actividad comercial, aunque definida por un grupo de trabajadores ubicados en el fondo de la escala social y sin ninguna protección legal.

Otra forma de lucha por la supervivencia fue la creación de *ferias* comerciales en las zonas pobres, donde se compra y vende desde alimentos hasta bienes fabriles; estos últimos (y buena parte de los primeros) son generalmente de origen ilegal, ya sea porque se trata de bienes contrabandeados o porque son producidos fuera de los circuitos establecidos (en los *sweat shops* locales que también proliferaron con la pobreza). La ventaja de las ferias es que sus precios son muy reducidos en términos relativos, mientras que ellas dan una oportunidad de ingresos a una cantidad de individuos devenidos en comerciantes y proveedores de servicios. La primer feria nació en torno al Mercado Central, que es el mercado concentrador de frutas y verduras de Buenos Aires, a medida que un grupo de individuos descubrió que podía comprar esos bienes al por mayor (para beneficiarse de su menor precio) y luego fraccionarlos para distribuirlos entre familiares y amigos. Esas experiencias tuvieron un rápido efecto multiplicador hasta convertirse en una operación masiva y que generó la primer feria en un espacio relativamente libre y específico en torno a ese Mercado; la feria tiene hoy cierta categoría formal (aunque todos reconocen que se vende mercaderías de contrabando y otras producidas en talleres informales) y es reconocida por los propietarios del terreno y forma parte de un amplio circuito de servicios alrededor de ella (que incluyen desde transporte hasta formas particulares de seguridad para los comerciantes instalados).

La feria dio origen a que otras semejantes se fueran distribuyendo en los espacios libres del conurbano y que todas comenzaran a ampliar sus actividades tanto en lo que se refiere a la diversidad de mercaderías ofrecidas como al alcance geográfico de sus negocios. En efecto, varias de ellas ya incluyen la atención de clientes que arriban, en ómnibus especiales, desde el interior del país para comprar mercadería que llevan luego a comercializar en sus lugares de origen. Las multitudes que se mueven en esas ferias generaron ofertas adicionales de servicios y, sobre todo, de comida preparada en precarios puestos al aire libre donde se mezcla la carne asada, hábito

tradicional de los argentinos, con la presencia de comidas típicas de Bolivia o Paraguay dada la cantidad de migrantes de esos países vecinos que intervienen en esos mercados y mantienen sus tradiciones culturales y culinarias.

Las ferias exhiben la superposición de organizaciones comerciales activas y más o menos importantes que controlan el negocio, como los propietarios de terrenos y puestos, que cobran un alquiler a los pequeños comerciantes que trabajan en ellas, hasta el activismo de numerosos individuos que ensayan nuevos negocios en esos ámbitos donde florece casi espontáneamente el mercado en su versión histórica de origen braudeliano.

Finalmente, las nuevas iniciativas sociales se aprecian en la cantidad de empresas *ocupadas* por sus trabajadores para hacerlas producir de manera autogestionada. En general, esas empresas eran abandonadas por sus propietarios, acosados por deudas y elevados costos financieros en un mercado con mínima demanda dirigida a las mercancías producidas por ellas; en ese momento, los trabajadores se encontraban ante la disyuntiva de perder su empleo (alternativamente muy grave en un momento de desocupación masiva) o de ensayar la puesta en marcha de la empresa en busca de ganarse el pan. En casi todos los casos se observa una primera etapa de abierta sorpresa de los trabajadores ante la nueva situación, seguida por la exploración consiguiente de las vías para solucionar el problema. Si los primeros avanzaron por un camino poco conocido, tanteando las formas de poner de nuevo la empresa en marcha, lo cierto que muy pronto los trabajadores de otras empresas en la misma situación tomarían esas experiencias como antecedentes para sus propias decisiones, en un proceso de claro aprendizaje social. Hoy se estima que hay al menos cien empresas gestionadas por sus trabajadores, con unas 10.000 personas involucradas, y cierta presencia social que se verifica tanto en los medios de comunicación como en algunos éxitos obtenidos por esos movimientos, organizados ya en incipientes redes de interacción y apoyo mutuo; entre sus éxitos se cuenta la recepción de beneficios especiales y ayuda por parte de gobiernos locales (sobre todo en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires) y hasta de proveedores y otros agentes interesados en estas iniciativas. Un ejemplo interesante en ese sentido es el de una planta de fabricación de tractores en Córdoba, donde se asociaron proveedores de insumos y agentes de ventas de esas unidades con los trabajadores para crear una nueva entidad (que resulta difícil todavía llamar "empresa") para asegurar su operación fabril.

El futuro de estas empresas no es muy claro. Muchas de ellas tienen equipos viejos y escasa posibilidad de competir en condiciones de mercado y prácticamente todas exhiben una ausencia de asesoramiento técnico que hace dudar de su capacidad de resolver sus problemas cuando la situación económica tienda a normalizarse. Aún así, estos procesos dan cuenta, una vez más, de la creatividad de los trabajadores y los pobres frente a situaciones

novedosas y sugiere que las diferencias argentinas con los pobres de otras latitudes no deberían repercutir en una falencia del sistema de microcrédito que, en definitiva, no es otra cosa que una solución original a los problemas de la pobreza.

Colofón sobre finanzas y pobreza

En definitiva, ni la situación de las finanzas ni la evolución social de los pobres en el país alcanza para explicar el retraso de las microfinanzas. Es cierto que en ambos casos se notan diferencias apreciables con las estructuras normales en otros ámbitos nacionales, pero también se observan factores positivos, o al menos, permisivos, para la consolidación de ese método en el país.

El análisis del sistema financiero nacional señala que, pese a la crisis actual, hay márgenes para el avance de las microfinanzas. El análisis de los pobres indica que estos son capaces de una inventiva social muy importante que se verifica en todos los movimientos y soluciones individuales buscadas a la problemática actual. Es posible que algunas de esas soluciones sean más compatibles que otras con la lógica de las microfinanzas: el crédito a pequeños feriantes puede ser más demandado, por ejemplo, que el apoyo de este carácter a las empresas autogestionadas (donde el microcrédito debería explorar una alternativa específica para participar). Es posible que el movimiento piquetero permanezca más alejado del microcrédito, en la medida en que sus dirigentes otorgan prioridad a las soluciones colectivas antes que a las individuales, pero hay grupos entre ellos que podrían estar interesados en esta forma si ven a los microempresarios favorecidos como formando parte de un proyecto social más amplio.

En este sentido conviene explorar tanto los aspectos teóricos como las iniciativas de de las políticas públicas para el desarrollo de las microfinanzas en Argentina. Desde el punto de vista teórico, un aspecto central señalado por el estudio de M. Robinson sobre la experiencia de BancoSol en Bolivia, es la configuración de un sistema de microcréditos fundado sobre garantías sociales y solidarias. Esta línea de análisis enfatiza los componentes de capital social requeridos para sostener la marcha de esos microemprendimientos, superando la oposición entre iniciativa individual y colectiva que prevalece en otros enfoques. En esta perspectiva, sería necesario explorar en qué medida las experiencias de acción colectiva de los movimientos sociales en Argentina pueden ser concebidas como un entorno favorable para proveer el tipo de garantías solidarias requeridas para sostener un sistema de microcréditos. Un punto de apoyo para este enfoque reside en las expectativas de sustentabilidad de los emprendimientos autogestionados que encaran estos nuevos actores, en especial aquellos que buscan superar la dependencia de los subsidios estatales.

En relación con las iniciativas de política pública, es importante señalar que el propio gobierno nacional comenzó en los últimos meses a explorar la

posibilidad del microcrédito como alternativa a la distribución de subsidios a los desocupados. Diversos funcionarios han manifestado su interés, debido a que por esa vía podría encontrarse una solución de largo plazo para el flujo de subsidios (porque, supuestamente, los beneficiados con el crédito podrían sostenerse con su actividad) mientras que éstos prometen mantenerse como beneficiarios a largo plazo si no hay un cambio profundo en las condiciones del mercado de trabajo.

Esa solución encuentra problemas prácticos. El mayor, sin duda, es que el subsidio de 150 pesos mensuales se otorga casi sin exigencia de contraprestación laboral, de modo que el beneficiario siente que ese dinero es un derecho ganado. En cambio, la alternativa sería la de pedir un crédito de una cifra no muy superior a aquella que el receptor debería devolver con el tiempo gracias a su nueva actividad. La relación costo beneficio desde el punto de vista del desocupado parece muy diferente a la que habría si este no tuviera otra alternativa de ingresos como ocurre en los núcleos muy pobres en aquellos lugares donde el microcrédito ha ganado posiciones.

En definitiva, la situación es fluida y presenta oportunidades y desafíos. A medida que las IMFs aprendan a manejarse de manera adecuada frente a una situación inédita se podrá consolidar un método donde la Argentina permanece en retraso pese a la necesidad de soluciones.

Referencias bibliográficas

- 📖 Auyero, Javier (2002): "Los cambios en el repertorio de la protesta social en Argentina" *Desarrollo Económico* N° 166 Vol. 42. Buenos Aires.
- 📖 Baydas, M.; Graham, D. and Valenzuela, L. (1997), "Bancos Comerciales en los Microfinanzas: Nuevos Actores en el Mundo Microfinanciero"; Microenterprises Best Practices Project, Bethesda, USA.
- 📖 Bekerman, M. Y Cataife, G. (2002), *Las microfinanzas y su situación en la Argentina* (a publicar como parte de las actividades del proyecto). CESPACENES, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- 📖 Braverman, A. and Guash, L. (1986), "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries: Lessons for Policy Analysis from Practice and Modern Theory", *World Development* (14).
- 📖 CGAP (2001), "Occasional Paper No.5: Commercialization and Mission Drift - The Transformation of Microfinance in Latin America"; The Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Washington.
- 📖 Feijoó, María del Carmen (2001): *Nuevo País, nueva pobreza*, Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- 📖 Hoff, K., and Stiglitz, J. (1993), "Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives", *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, Oxford University Press, New York.
- 📖 Hoff, K., and Stiglitz, J. (1998), "Moneylenders and Bankers: Price-Increasing Subsidies in a Monopolistically Credit Market", *Journal of Development Economics* 55.
- 📖 Instituto Nacional de Estadística y Censos (1984): *La pobreza en la Argentina*, INDEC, Argentina.
- 📖 INDEC (2002), "Encuesta permanente de Hogares; mayo de 2002", Buenos Aires.
- 📖 Kessler, G., Espinoza, V. (2003): Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires. Serie Políticas Sociales N° 66 – CEPAL, Santiago de Chile.
- 📖 Ledgerwood, J. (1999), *Manual de Microfinanzas*, Banco mundial.
- 📖 Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel (1995): *La nueva pobreza en la Argentina*, Editorial Planeta, Argentina.
- 📖 Murdoch, J. (1999), "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, Vol XXXVII.
- 📖 Palomino, Héctor (2002): "Colapso Institucional y Reconstrucción Social en Argentina." *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo –ALAST-* N° 14. Buenos Aires.
- 📖 Palomino, Héctor. Coord. (2003): "The worker's movement in occupied enterprises: a survey". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 28 N° 55-56: 71-96.

- 📖 Palomino, Héctor (2003): “Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social”. *Revista Nueva Sociedad* N° 184. Caracas, Venezuela.
- 📖 Robinson, M. (2001), *The Microfinance Revolution*, Banco Mundial.
- 📖 Schreiner, M. (2000), “Las microfinanzas en la Zona Rural de Argentina”. Washington University, St. Louis.
- 📖 Stiglitz, J., and Weiss, A. (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review* 71.
- 📖 Stiglitz, J., and Weiss, A. (1986), "Credit Rationing and Collateral", *Recent Development in Corporate Finance*, Cambridge University Press.
- 📖 Stiglitz, J., and Weiss, A. (1987), "Credit Rationing: Replay", *American Economic Review* 77.
- 📖 Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos. Buenos Aires.
- 📖 Valenzuela, L. (2001), "Getting the Recipe Right: The Experiences and Challenges of Commercial Bank Downscalers", Microenterprises Best Practices Project, Bethesda, USA., working draft.
- 📖 Vinelli, A. (2001), "Replicating Microfinance in the US: Some Lessons from Developing Countries", Harvard University, working paper.
- 📖 Westley, G. (2001). “¿Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso?”. *Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.

El CESPA (Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina) fue creado en 2001 por el Rector de la Universidad de Buenos Aires, como parte integrante del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas. Su propósito consiste en realizar estudios e investigaciones sobre la economía argentina, con el objeto de contribuir al conocimiento de su situación real y sus perspectivas de mediano plazo. Su director es Jorge Schvarzer.