

INFORME

PRIMER AÑO DE IMPLEMENTACION LEY 26.117

COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO

PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO “PADRE CARLOS CAJADE”

Buenos Aires, diciembre de 2007

PRIMER AÑO DE IMPLEMENTACION LEY 26117

Introducción

En el primer año de implementación de la LEY 26.117 se logró involucrar al Estado en la promoción del MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL. Esta política impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social a través de la RED FEDERAL DE POLITICAS SOCIALES consolida un nuevo proceso de institucionalidad en la Argentina, que tiene su manifestación más concreta en:

- ✓ Las adhesiones a la Ley 26.117 de **18 Legislaturas Provinciales**¹.
- ✓ La conformación de **15 Consorcios de Gestión Local** que comienzan a generar nuevas líneas de microcrédito².
- ✓ La ampliación y consolidación de las operatorias de crédito de **8 Redes de Gestión Asociada** conformadas por las organizaciones de microcrédito pioneras en el país.
- ✓ La inversión del Programa Nacional de Microcrédito el primer año de su implementación **alcanzó casi los 64 millones de pesos**, además de los 8 millones preventivados en el mes de diciembre de 2007.
- ✓ La **duplicación de la oferta de microcrédito existente en el país** al finalizar el primer año de implementación de la Ley³.
- ✓ La modalidad de implementación del microcrédito en Argentina que pasa de un Modelo de Gestión individual a otro asociado (Consortios y Redes).
- ✓ El involucramiento de más de **2.700 asesores de crédito** que se encuentran trabajando en el territorio.
- ✓ El apoyo a través de microcrédito, organización y capacitación a **20 mil prestatarios**.
- ✓ El otorgamiento de más de **35 mil créditos**.
- ✓ Los **23 esquemas de Gestión Asociada**, 15 Consortios y 8 Redes, que articulan con **640 organizaciones ejecutoras**, las que proveen de microcrédito a los emprendedores de la economía social en casi todo el país.

¹ La Adhesión Provincial a la Ley 26.117 implica la asignación de fondos provinciales de microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y exenciones impositivas provinciales en la aplicación de esos fondos. En algunas provincias falta la reglamentación de dichas leyes para efectivizar esto último.

² Los expedientes de cuatro Consortios se encuentran en el circuito administrativo del MDS en proceso de transferencia de los fondos y tres Consortios se encuentran diseñando sus proyectos.

³ Luego de 15 años de microcrédito, la oferta en el país superaba apenas los 21 millones de pesos. A partir de la implementación de la ley 26.117 y al finalizar el primer año de implementación esa cifra se habría duplicado.

El DIRECTORIO de la COMISIÓN NACIONAL DE MICROCRÉDITO desarrolló dinámicas de integración y complementariedad entre los diferentes organismos que la componen, asumiendo definiciones políticas de territorialidad para implementar el PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO. En la medida que la gestión para la adhesión de las legislaturas provinciales fue dando sus frutos, se vio la necesidad de constituir la **MESA FEDERAL** donde participan Ministros y Secretarios de las provincias adheridas. En efecto, cada una de las reuniones mensuales posibilitó acordar las acciones de promoción y organización del PROGRAMA en el territorio.

Por su parte, los acuerdos Nación-Provincia celebrados en el marco del PLAN MANOS A LA OBRA permitieron profundizar el proceso de descentralización, generando nueva institucionalidad entre lo público y lo privado a partir de los CONSORCIOS DE GESTIÓN LOCAL. En el transcurso del año, se alcanzaron acuerdos programáticos interinstitucionales que permitieron constituir jurídicamente dicha herramienta de gestión, capacitar y asistir a cada uno de sus miembros en la formulación de las operatorias de microcrédito. Lo mismo ocurrió con las ORGANIZACIONES EJECUTORAS asociadas a los CONSORCIOS a las cuales se asistió en el diseño de sus Planes de Negocio específicos. En este proceso, es necesario destacar el aporte de los Centros de Referencia de Desarrollo Social para dar consistencia y racionalidad a las propuestas, tanto en el plano técnico como en el político.

A su vez, se comenzaron y se continúan realizando, los procesos de transferencia de metodología, selección y **capacitación a 310 asesores** de crédito involucrados en las futuras operatorias de los Consorcios. Además se instalaron los software de gestión de microcrédito en los Consorcios de Gestión Local y en 65 organizaciones ejecutoras⁴ de microcrédito; instrumento fundamental para complementar el monitoreo de la gestión. Este esfuerzo permite aumentar la capacidad operativa territorial para, gradualmente, ganar en escala y volumen de las operatorias, brindar mayor acceso y cobertura de aplicación del Programa Nacional de Microcrédito.

Cabe destacar que los Consorcios de Gestión Local se constituyen en los principales garantes para la continuidad de la operatoria iniciada, puesto que esta nueva modalidad trasciende a los cambios políticos que se puedan producir en el corto plazo con las nuevas gestiones de gobierno.

⁴ El resto está adaptando los equipos para permitir la instalación.

A la vez que los Consorcios de Gestión Local se conforman e implementan sus operatorias de microcrédito, se continúa apoyando y ampliando las experiencias de las llamadas organizaciones pioneras⁵. Tales organizaciones participan activamente en los procesos de transferencia de metodología y capacitación a los asesores de crédito de los Consorcios y se encuentra fortaleciendo los procesos de construcción de las REDES DE GESTION ASOCIADA que integran.

En este marco, una de las tareas principales de la Comisión es la de fortalecer las organizaciones, promover el reconocimiento territorial por parte de los Estados provinciales y municipales⁶, motivar las capacidades locales, complementar acciones y coordinar recursos. Al mismo tiempo se vuelve prioritario dar mayor visibilidad a las acciones que desarrollan las Organizaciones de la Economía Social en el trabajo conjunto con las áreas de Estado y el sector privado. En este marco es prioritario apoyar la formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Territorial⁷, en particular aquellos que cuenten con:

- ✓ Asistencia financiera en la que se combine subsidio y microcrédito,
- ✓ Faciliten el acceso al desarrollo tecnológico,
- ✓ Aperturas de mercados locales y estrategias de comercialización,
- ✓ Promoción del monotributo social y
- ✓ La conformación de cooperativas y otras formas organizativas.

Estamos instrumentando Políticas Sociales de segunda generación, que priorizan acciones de promoción y desarrollo, y que buscan profundizar el proceso de inclusión social. Se persigue con ello transitar definitivamente hacia procesos que mejoren la distribución de la riqueza desde la Economía Social.

En el período de gobierno 2008-2011 debemos profundizar la complementariedad de las herramientas del PLAN MANOS A LA OBRA que permita consolidar el Modelo de Gestión implementado por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

⁵ Organizaciones pioneras son aquellas que acompañaron el proceso de formulación del proyecto de Ley 26.117.

⁶ Acción realizada junto al Registro de Acreditación de Organizaciones Administradoras del MDS.

⁷ Es fundamental profundizar en la articulación de las distintas áreas que conforman el PLAN MANOS A LA OBRA.

Las acciones dentro del primer año

La sanción de la ley 26.117 demandó la organización en el ámbito del MDS, de un área que trabajara en la instrumentación del microcrédito como política pública⁸ y, al mismo tiempo, poner en marcha la construcción de una institucionalidad en el territorio para llevarla adelante. Partiendo del principio de complementariedad y cooperación entre lo público y lo privado, se tomaron como punto de partida las actividades que en la temática de microcrédito vienen desarrollando diversos actores de la sociedad en varios lugares del país.

La aplicación del microcrédito desde un **MODELO DE GESTION ASOCIADA**, como los son el Consorcio de Gestión Local o la Red de Gestión Asociada, es lo que permitirá, a nuestro entender, la expansión del desarrollo actual del microcrédito garantizando alcance territorial y condiciones adecuadas para los sectores a los cuales va dirigido.

Cuadro1 **Acciones del primer año**

<i>Periodo considerado: diciembre de 2006 - Diciembre de 2007</i>					
Tipo de Organización	Monto Aprobado	Monto Transferido	Número de Asesores de Crédito (1)	Número de Prestatarios (2)	Número Total Préstamos (3)
Redes de Gestión Asociada	\$ 34.692.640,0	\$ 31.511.675,0	2.452	18.765	33.530
Consortios de Gestión Local	\$ 29.141.442,0	\$ 9.342.154,0	310	1.691	1.700
Total	\$ 63.834.082,0	\$ 40.853.829,0	2.762	20.456	35.230
<i>Fuente: Área de Información e Investigaciones de la Conami. Elaboración propia.</i>					
<i>(1) Los asesores de crédito pertenecientes a organizaciones financiadas por la Comisión.</i>					
<i>(2) Estimaciones del alcance de la inversión realizada por la Comisión en las organizaciones de microcrédito.</i>					
<i>(3) Surge de calcular la rotación de los fondos transferidos.</i>					

En el Cuadro 1 se puede observar que la inversión total en lo que va del año ascendió a algo más de 63 millones. De ese total 40 millones corresponden a transferencias efectivamente realizadas y el resto, aproximadamente 23 millones, a fondos preventivados que se encuentran en el circuito administrativo del MDS. Cabe destacar que está en evaluación la propuesta realizada por el Consorcio de Gestión Local de la Provincia de Buenos Aires que solicita 14 millones adicionales a los expuestos en el cuadro.

⁸ Es importante considerar el trabajo conjunto realizado con áreas de la Dirección General de Administración, la Dirección de Asuntos Jurídicos, Rendiciones de Cuentas, la Unidad de Auditoría Interna del MDS y la Jefatura de Gabinete, quienes contribuyen permanentemente en la generación de instrumentos que permiten el buen funcionamiento del Programa.

Ahora bien, de los casi 63 millones de pesos asignados, poco más de la mitad fueron recursos que se efectivizaron a las organizaciones. Esto es, 29,1 millones para los Consorcios y 34,6 millones para las Redes. El mayor porcentaje desembolsado en las primeras cuotas para las Redes obedece, a que éstas ya cuentan con instrumentos metodológicos que les permite otorgar créditos de manera más rápida; a diferencia de los Consorcios que se encuentran en plena etapa de transferencia de metodología de microcrédito y capacitación de los asesores de crédito.

Los proyectos financiados por la Comisión, incluyendo al Banco Popular de la Buena Fe, involucran en las operatorias de crédito y en actividades de promoción de la economía social a 2.762 asesores de crédito, los que asisten en lo que va del año a 20 mil emprendedores. Por otra parte, considerando la rotación de los fondos transferidos, esto es, volviendo a prestar los recuperos, se otorgaron más de 35.000 préstamos, como puede observarse en las estimaciones del Cuadro 1.

Es importante señalar, como se desprende de las visitas de seguimiento y de las actividades de monitoreo de los fondos transferidos a los Consorcios, que los procesos de transferencia de metodológica y capacitación a los asesores de crédito entraron en su etapa final, por tanto, se espera que se comience con las operatorias de crédito en el transcurso de este trimestre. Prueba de ello lo constituye el Consorcio de Santa Cruz que comenzó a otorgar los primeros créditos en el corriente mes.

La institucionalidad

Como señalamos en los párrafos anteriores, el Modelo de Gestión Asociada con el cual la Comisión Nacional promueve el microcrédito, se apoya en dos instrumentos complementarios, el Consorcios de Gestión Local y la Red de Gestión Asociadas. Esta institucionalidad está extendida en gran parte del país, como se puede observar en el

Cuadro 2.

Cuadro 2

Instituciones relacionadas a las acciones de la CONAMI

Agosto de 2007

Provincia	Consortio de Gestión Local		Redes de Gestión Asociada		Total General	
	Consortios	Organizaciones Integrantes /Ejecutoras (1)	Redes (2)	Organizaciones Ejecutoras	Instituciones (3)	Total de Organizaciones
Buenos Aires	1	50		139	1	189
Catamarca				5	0	5
Chaco	1	3		10	1	13
Córdoba	2	24		82	2	106
Corrientes				11	0	11
Entre Ríos				22	0	22
Formosa	4	18		5	4	23
San Juan	1	3			1	3
Jujuy	1	11		10	1	21
Sgo. del Estero	1	3	8		9	3
La Rioja				10	0	10
Mendoza	1	3		62	1	65
Misiones				27	0	27
Neuquen				30	0	30
Rio Negro				31	0	31
Salta	1	10		0	1	10
San Luis				5	0	5
Santa Cruz	1	3		0	1	3
Santa Fé				26	0	26
Tucumán	1	16		21	1	37
Total general	15	144	8	496	23	640

Fuente: Área de Información e Investigaciones de la Conami. Elaboración propia.

(1) Entidades que integran el Consortio o que actúan como organización ejecutora de microcrédito.

(2) El total de Redes que operan en el país.

(3) Es la suma de los Consortios y las Redes.

Existen en la actualidad 23 de estos Modelos de Gestión Asociada de los cuales 15 corresponden a Consortios de Gestión Local y 8 a Redes de Gestión Asociada. En relación a los Consortios, a 9 de ellos se les transfirieron fondos y se financiaron sus operatorias, 3 están cumplimentando el circuito administrativo del MDS con afectación preventiva en el tercer trimestre y 3 se encuentran en la etapa de diseño sus proyectos y selección de los asesores de crédito.

En la estructura de los consortios existen instituciones que forman parte del Consejo de Administración (organizaciones integrantes por estatuto de constitución) y otras que presentan planes de negocio al Consortio para actuar como Organizaciones Ejecutoras de microcrédito. Como se observa en el cuadro, las organizaciones relacionadas a los Consortios, sean estas integrantes o ejecutoras, alcanzan a 144.

El caso de las Redes es distinto puesto que todas las entidades que las conforman son, a la vez, ejecutoras de microcrédito. Las 8 Redes de Gestión Asociadas cuentan con organizaciones que trabajan en una o más provincias. Cada una de ellas tiene antecedentes en la temática del microcrédito y cuenta con una estrategia específica de

acción, diferenciándose entre sí por la elección de los destinatarios, por la rama de actividad en las que se concentran o por la localización de sus programas.

Las Redes que operan en la actualidad vinculadas a la implementación de la ley 26117 son las siguientes:

1. Red Sur de Microcrédito
2. Red de Bancos de la Buena Fe.
3. Mesa Abierta de Microcrédito
4. Mesa Nacional de Microcrédito
5. Mesa Federal de Microcrédito
6. Red Argentina de Entidades de Microfinanzas, RADIM
7. Red de Programas de Microcrédito
8. Consocio IDEB Moreno

En resumen, esto hace que los **23 esquemas de Gestión Asociada**, tanto Consorcios como Redes, articulen con **640 organizaciones** ejecutoras, las que proveen de microcrédito a los emprendedores de la economía social en casi todo el país.

Fondos transferidos y aplicados

Los fondos transferidos, como se señaló, alcanzaron los 63 millones a diciembre de 2007. En efecto, de ello el 45% aproximadamente correspondió a Consorcios de Gestión Local, esto es, 29,1 millones; y el 55% restante, es decir, 34,7 millones a la inversión en las Redes de Gestión Asociada (Cuadro 3).

Cuadro 3

Fondos Aprobados por Tipo de Institucionalidad y por Provincia

En pesos

Provincia	Consorcios de Gestión Local	Redes de Gestión Asociadas	Total general
Buenos Aires		10.875.994	10.875.994
Catamarca		973.200	973.200
Chaco	1.456.500	973.200	2.429.700
Córdoba	8.849.770	3.766.000	12.615.770
Corrientes		930.500	930.500
Entre Ríos		946.500	946.500
Formosa	2.213.936	1.677.000	3.890.936
Jujuy	4.000.768	850.500	4.851.268
La Rioja		345.000	345.000
Mendoza	3.128.468	3.437.422	6.565.890
Misiones		2.329.200	2.329.200
Neuquen		1.557.000	1.557.000
Río Negro		1.973.000	1.973.000
Salta	1.570.000	678.000	2.248.000
San Luis		172.500	172.500
Santa Cruz	2.422.000	-	2.422.000
Santa Fé		1.376.400	1.376.400
Tucumán	5.500.000	1.831.224	7.331.224
Total general	29.141.442	34.692.640	63.834.082

Fuente: Área de Información e Investigaciones de la Conami. Elaboración propia.

En el cuadro se puede observar la distribución provincial de la inversión realizada tanto para los Consorcios como para las Redes, según las demandas planteadas en cada uno de los proyectos presentados.

Trabajar en la conformación de un Consorcio requiere, al principio, de una etapa de construcción institucional y política en la que se establezca su estructura legal, se identifiquen las necesidades del territorio y de los emprendedores, y se elabore finalmente el proyecto de trabajo. La etapa que le sigue es la puesta en marcha del proceso de transferencia de metodología y capacitación a los asesores de crédito, para comenzar luego con la operatoria crediticia. En efecto, las primeras aplicaciones de los fondos, por parte de los Consorcios, están orientadas a acompañar este proceso.

En el caso de las Redes de Gestión Asociadas, los montos aplicados en las primeras cuotas son utilizados casi en su totalidad para el otorgamiento de préstamos, puesto que se trata de entidades con experiencia en la provisión de microcrédito a la población que la ley 26.117 define como sujeto de crédito. Es el caso, por ejemplo de Mesa Abierta de Microcrédito en la que algunas entidades cuentan con un acervo de experiencia de casi 15 años; o la Red del Banco Popular de la Buena Fe conformado por entidades con 5 años de trabajo. En este último caso, la Comisión esta acompañando un proceso de fortalecimiento de las entidades de la Red con la finalidad de mejorar las operatorias de cada una de ellas y fortalecer el espacio de articulación creado.

Destino de los fondos

El destino de los fondos esta orientado al “fondeo para préstamos” que deben ser aplicados en la conformación de las carteras de crédito de las organizaciones ejecutoras. Para los Consorcios, este rubro representa más del 70% del destino de la inversión; la segunda categoría, “fortalecimiento institucional” representa el 5%, mientras que la tercera, “gastos operativos” asciende al 26%. Las redes siguen una distribución similar.

El fortalecimiento institucional está concentrado hoy en la transferencia de la metodología de otorgamiento de microcrédito, proceso fundamental en el cual las organizaciones ejecutoras diseñan su plan de negocio, plasman su estrategia de trabajo y los asesores de crédito comienzan su vinculación con los emprendedores en el terreno.

Los gastos operativos, fundamentalmente contemplan los honorarios de los asesores de crédito, los gastos bancarios, y toda erogación que permita que el programa de microcrédito funcione cotidianamente (servicios, papelería, etc.).

Asesores de crédito

Un eslabón estratégico para el buen funcionamiento de un programa de microcrédito, es el “asesor de crédito”. Su importancia radica principalmente en su rol: selecciona el destinatario del microcrédito, para lo cual es necesaria una evaluación de variables personales, sociales y económico-productivas, al mismo tiempo que realiza el seguimiento de los créditos otorgados.

Este lugar distintivo del asesor de crédito hace que uno de los esfuerzos mas importantes de la Comisión sea hoy multiplicar su existencia en el territorio. En el Cuadro 5 se observa la distribución provincial de los asesores de crédito vinculados a las operatorias existentes, promovidas en el marco de la Comisión Nacional de Microcrédito.

Cuadro 4

Número de Asesores de Crédito por Provincia

Provincia	Cantidad	Porcentaje
Buenos Aires	760	27,5%
Catamarca	42	1,5%
Chaco	70	2,5%
Córdoba	356	12,9%
Corrientes	89	3,2%
Entre Ríos	140	5,1%
Formosa	75	2,7%
Jujuy	60	2,2%
La Rioja	60	2,2%
Mendoza	405	14,7%
Misiones	135	4,9%
Neuquen	99	3,6%
Rio Negro	165	6,0%
Salta	60	2,2%
San Luis	25	0,9%
Santa Cruz	15	0,5%
Santa Fé	128	4,6%
Tucumán	78	2,8%
Total	2.762	100,0%

Fuente: Area de Información e Investigaciones de la Conami.

Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza representan el 55% de los asesores totales, ello tiene que ver tanto con la importancia relativa de las poblaciones demandantes como con el desarrollo de la institucionalidad en materia de microcrédito.

La importancia de la estructura de asesores del Banco de la Buena Fe es muy significativa dentro del análisis realizado.

Alcance de las acciones

La estimación de los emprendedores que han recibido préstamos con fondos invertidos por la Comisión asciende a 20.456 como se observa en el Cuadro 5. También se observa la distribución provincial, en la cual se destaca otra vez la participación relativa de la provincia de Buenos Aires, donde se concentra un tercio de los prestatarios. Otros dos distritos, Córdoba y Mendoza, representan el 15% y 11% de los prestatarios respectivamente.

En el cuadro también puede observarse los datos de préstamos generados a partir de la inversión de la Comisión. Cada organización trabaja con un fondo de préstamo que tiene sus propias características en cuanto a plazos y condiciones de devolución; con excepción de la tasa de interés que la fija la Comisión Nacional de Microcrédito

Cuadro 5
Estimación de prestatarios y de préstamos

Provincia	Consortios y Redes		
	Prestatarios (1)	Préstamos (2)	Préstamo Promedio
Buenos Aires	7.699	11.293	1.117
Catamarca	130	234	500
Chaco	260	468	500
Córdoba	3.028	5.909	626
Corrientes	536	1.039	1.203
Entre Ríos	572	1.030	500
Formosa	586	1.265	500
Jujuy	260	468	500
La Rioja	260	468	500
Mendoza	2.191	4.096	818
Misiones	702	1.264	500
Neuquén	1.442	2.728	500
Río Negro	1.055	1.946	862
San Luis	130	234	500
Santa Fé	813	1.343	782
Salta	120	120	500
Tucumán	673	1.326	813
Total	20.456	35.230	660

Fuente: Área de Información e Investigaciones de la Conami. Elaboración propia.

(1) Número de personas estimadas que toman crédito a partir del fondeo de la Comisión Nacional de Microcrédito

(2) Número de otorgamiento de microcrédito aplicando el coeficiente de rotación.

La rotación de los fondos permite medir la cantidad de préstamos que se generan a partir de prestar los recuperos de los créditos y constituye una mejor aproximación al

impacto de las operatorias. En efecto, considerando este indicador, se estima que en lo que va del año la cantidad total de préstamos otorgados ronda casi los **36 mil**.

Por último, se puede observar en la columna final el nivel de préstamo promedio por provincia. En el caso de las provincias donde el préstamo promedio es de \$500 se debe a la existencia exclusiva de la operatoria del Banco de la Buena Fe. En otras provincias existentes además organizaciones que tienen préstamos promedios mayores, lo cual eleva el promedio provincial. Como ya se dijo, el nivel del préstamo depende de la estrategia de la institución, de la población objetivo y de las características de la actividad, por señalar las variables más destacadas.