

Políticas municipales de microcrédito

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

Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo

Compiladores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)



COOPERAZIONE
ITALIANA

Santiago de Chile, marzo de 2006

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

Diseño de portada: Álvaro Muñoz

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322792-2

LC/G.2286-P

Nº de venta: S.06.II.G.16

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

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

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

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

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

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

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros

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

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

Gráficos

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

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

