

## **POLITICAS DE FINANCIAMIENTO PARA MICROEMPRESARIOS EN NEUQUÉN CAPITAL**

*Cra. Norma Noya*

*Facultad de Economía y Administración-U.N. del Comahue*

### **RESUMEN**

El crecimiento del desempleo en nuestra región, junto con un modelo basado en la explotación hidrocarburífera, han ido generando la necesidad de nuevos instrumentos para la generación de puestos de trabajo.

La aparición de iniciativas de microcrédito, hace necesario profundizar la reflexión sobre la aptitud de este instrumento como generador de empleo genuino.

La Municipalidad de Neuquén a partir de 1992, ha entregado créditos a pequeños emprendimientos productivos como parte del Programa municipal de pequeños emprendimientos (PROMUPEQ). En este trabajo se evalúa la experiencia aportando una opinión sobre las condiciones que deben cumplirse en cuanto al contexto, los microempresarios en particular y las instituciones encargadas de la administración de los microcréditos.

Los objetivos de este trabajo son:

- 1) Analizar los aportes teóricos existentes respecto del microcrédito, divulgado mundialmente a partir de la experiencia de Muhammad Yunus en Bangladesh
- 2) Evaluar el entorno en el que se desarrolló la experiencia en Neuquén Capital. En tal sentido se analiza el contexto económico como incentivador u obstaculizador de una política de dicha índole.
- 3) Realizar una evaluación (ex-post) de la experiencia en el Municipio, desde los siguientes puntos de vista:

### **1. INTRODUCCIÓN**

El crecimiento del desempleo en nuestra región, junto con un modelo basado en la explotación hidrocarburífera, han ido generando la necesidad de nuevos instrumentos para la generación de puestos de trabajo.

La aparición de iniciativas de microcrédito, hace necesario profundizar la reflexión sobre la aptitud de este instrumento como generador de empleo genuino.

La Municipalidad de Neuquén a partir de 1992, ha entregado créditos a pequeños emprendimientos productivos como parte del Programa municipal de pequeños emprendimientos (PROMUPEQ). En este trabajo se evalúa la experiencia aportando una opinión sobre las condiciones que deben cumplirse en cuanto al contexto, los microempresarios en particular y las instituciones encargadas de la administración de los microcréditos.

Los objetivos de este trabajo son:

- 4) Analizar los aportes teóricos existentes respecto del microcrédito, divulgado mundialmente a partir de la experiencia de Muhammad Yunus en Bangladesh
- 5) Evaluar el entorno en el que se desarrolló la experiencia en Neuquén Capital. En tal sentido se analiza el contexto económico como incentivador u obstaculizador de una política de dicha índole.
- 6) Realizar una evaluación (ex-post) de la experiencia en el Municipio, desde los siguientes puntos de vista:
  - 6.1) El cumplimiento por parte de los prestatarios de los objetivos planteados en cada proyecto, para concluir si se generaron o no puestos de trabajo.
  - 6.2) La efectividad de la actuación de las dependencias municipales

El trabajo se desarrolló a partir de tres hipótesis:

- 1) El ámbito geográfico resulta un entorno desfavorable para la autosostenibilidad de los programas y las instituciones de microfinanciamiento. Se considera que la sostenibilidad requiere instituciones rentables, con recupero efectivo de los créditos otorgados y tasas de interés que cubran los costos de la institución.
- 2) Existe un mercado potencial de microcréditos en la ciudad de Neuquén; pero para la optimización del impacto de dicha política debe definirse claramente el perfil del microempresario. Dicho perfil debe considerar que sea capaz y tenga voluntad de devolución del crédito. En función del conjunto de condiciones necesarias, pero individualmente no suficientes para la concreción de los proyectos individuales, el programa no debe limitarse, por lo menos en una primera instancia, a la provisión exclusiva de recursos materiales.
- 3) El Municipio tal como hoy existe, no resulta un ente acorde para ejecutar directamente este tipo de políticas, ya que la sostenibilidad de las mismas está garantizada por otros recursos pertenecientes a rentas generales y, la mayor o menor difusión y continuidad de este tipo de programas dependerá de la visión y la convicción de la autoridad política en ejercicio.

En este trabajo la información se obtuvo de: entrevistas con funcionarios municipales, análisis de datos secundarios provenientes de la revisión de expedientes pertenecientes al PROMUPEQ, entrevistas en profundidad con algunos de los beneficiarios de los créditos y visita a sus microempresarios, entrevistas a informantes claves y otras fuentes secundarias (Anuarios Estadísticos, Censos Económicos, etc.)

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

Los bancos del sistema financiero formal, prefieren no realizar operaciones de préstamos y depósitos pequeños, debido a los elevados costos de transacción y al riesgo de la no devolución. Como resultado las microempresas suelen tener un acceso mucho más limitado al sistema bancario formal que las empresas grandes. Bajo este contexto podemos definir a las microfinanzas como un *proceso de ámbito local basado en instituciones, que tienen como principal objetivo proporcionar a microempresas instrumentos financieros flexibles*.

Muhamad Yunus<sup>1</sup>, profesor de Economía en una Universidad de Bangladesh idea un programa de microcréditos destinado a los sectores más humildes y postergados, con la convicción que el microcrédito es una herramienta que *libera los sueños de los hombres y ayuda a lograr dignidad de los más pobres dándole sentido a su vida*. La idea surge a partir de las críticas al sistema bancario formal. Yunus incursiona en la actividad crediticia otorgando préstamos de U\$S27.- a 42 personas en 1976. En 1983 se funda el Banco Grameen, como culminación de una larga lucha contra el sistema bancario formal en Bangladesh.

En 1997 el Banco Grameen llevaba prestados U\$S 2.300.000.-. En la actualidad actúa en 60 países. El objetivo es llegar al 2005 con 100.000.000 de familias beneficiarias de préstamos con la metodología Grameen<sup>2</sup>.

La metodología del Banco Grameen se fue haciendo en el camino, actuando a la inversa que los bancos comerciales. Sorprendentemente la experiencia mostró que el reembolso funciona mejor que en los créditos con garantía del sistema bancario formal. La formación de grupos solidarios era y es esencial para el éxito del Banco, si un miembro del grupo no cumple ningún otro puede obtener un nuevo crédito.

El Banco Grameen comenzó prestando a mujeres, los plazos de devolución no son breves, los períodos son cortos, en general una semana. Otra diferencia con los Bancos Comerciales es que el Banco Grameen sale en busca de los clientes a los barrios, las aldeas y no hay traslado de los clientes.

La experiencia existe en la Argentina. La Fundación Grameen (Aldeas) puso en marcha la metodología en Bahía Blanca, Formosa, Mendoza y Posadas. Bajo la dirección de Pablo Broder –economista, empresario y docente universitario– trabaja un grupo de personas que replican la metodología<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Yunus, M. **Hacia un mundo sin pobreza**. Ed. Andrés Bello. Santiago de Chile, 1999

<sup>2</sup> Dicho objetivo surgió de la Cumbre del Microcrédito llevada a cabo en febrero de 1997 en Estados Unidos.

<sup>3</sup> Esquivada, G. "Capitalismo para los pobres. La experiencia del Banco Grameen" **Revista Nueva**. N° 506. Buenos Aires, marzo 2000. Pág.14

Actualmente las microfinanzas están captando la atención de quienes formulan políticas crediticias en todo el mundo (Banco Interamericano de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial, etc.), ello se debe a que las microempresas son un mercado en el que se encuentra el 90% de la población del Tercer Mundo.

## 2.2. LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

La autosostenibilidad es un objetivo doble para las instituciones de microcrédito. Es doble porque está determinada por la viabilidad financiera de la institución y a la vez por el alcance a los grupos beneficiarios. La autosostenibilidad está en peligro si uno de estos objetivos es sacrificado en función de alcanzar el otro, esta tesis es sostenida por varios autores<sup>4</sup>.

Para el microempresario el costo del préstamo incluye no sólo el interés, sino también el costo de trámites administrativos, el costo de oportunidad del tiempo de demora en la obtención del dinero, la falta de agilidad, etcétera. Por ello se explica que muchos microempresarios acuden a usureros que rápidamente les dan el préstamo a tasas elevadas de interés.

Según Christen, las políticas microfinancieras implementadas directamente por los gobiernos no fueron efectivas. Uno de los motivos es que en general no tienen pautas de medición de resultados financieros ni de otro tipo. El ideó el *Indice de Dependencia de Subsidios* que permite ver cuán lejos se está de ser una institución autosostenible.

Según la teoría se proponen algunas pautas para el logro de la autosostenibilidad: los préstamos deben ser pequeños, se deben reemplazar las garantías físicas por el control social, los plazos cortos, los préstamos pueden ser repetidos, las tasas de interés deben ser altas (para lograr la autosostenibilidad de la institución ) y bajos los costos de transacción, los procesos de solicitud simples y no debe existir dependencia política para la continuidad del programa.

## 3. CONTEXTO SOCIECONÓMICO DE LA EXPERIENCIA ANALIZADA

En los últimos 30 años la Provincia de Neuquén experimentó un significativo crecimiento de su Producto Bruto. Este crecimiento al igual que el de las otras provincias patagónicas tuvo un ritmo superior al resto del país, gracias al sector petrolero. Como

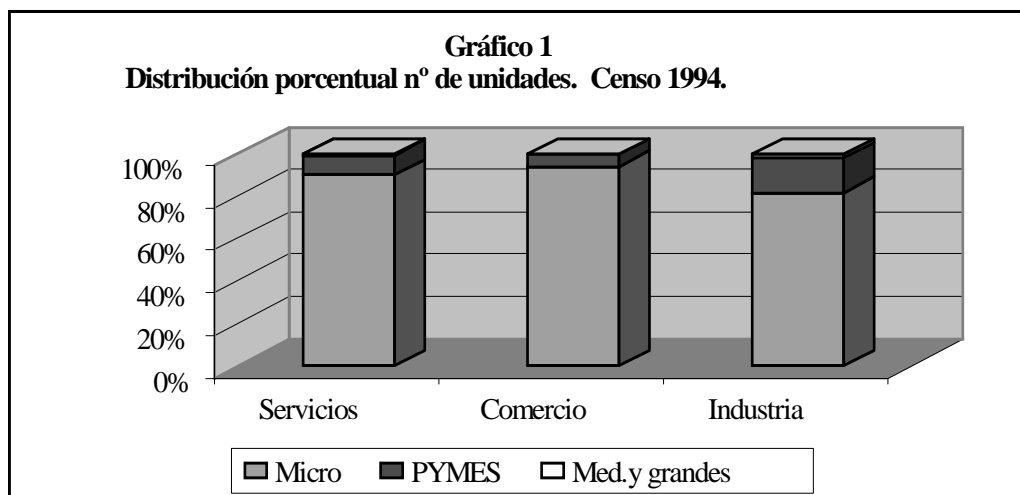
---

4 Christen, Robert P. "Servicios bancarios para los pobres administración para el éxito financiero" "El futuro del microcrédito". Acción Internacional. Boston, 1997. Cermeño, J. y Schreiner, M. "Financiamiento para las micro y pequeñas empresas: algunas líneas de acción". Asociación económica de Latinoamérica y el Caribe. BID y la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES). 1998.

comentan Schinelli y Vacca<sup>5</sup> la característica de ese sector de producción primaria, con un bajo valor agregado generado en la región, no ha permitido el desarrollo de actividades industriales sustentables. Además de ser demandante de escasa mano de obra.<sup>6</sup>

Según el último Censo Económico (1994) en términos globales, el sector más importante en la Provincia es el comercio, medido en porcentaje sobre el total de unidades (59%), ocupados (47%) y valor agregado (VA: 43%). En segundo lugar se ubica el sector servicios (Unidades: 33%, ocupados: 38% y VA: 34%).

Si se observa el número de unidades productivas según su tamaño, las microempresas eran dominantes en la estructura económica de la provincia (Gráfico 1).



Fuente: Noya, Norma. "La inserción de las pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva de la provincia del Neuquén" Anales del 13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Área Economía y comercio internacional. Bariloche, octubre 2000

En síntesis, el peso significativo del comercio en el escenario global, a la fecha del Censo Económico, se corresponde con la existencia de un predominio de las microunidades (en especial las de hasta 3 ocupados) en la estructura empresaria.

Durante la década del 60 y 70 se produjeron dos fenómenos importantes para el modelo de desarrollo de la Provincia; por un lado el crecimiento de la población producto de migraciones extraprovinciales y por otro el despoblamiento de las áreas rurales y la concentración urbana consecuente.

<sup>5</sup> Schinelli, D. y Vacca, C., "Reestructuración económica y su impacto en la provincia de Santa Cruz". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. compilador, Buenos Aires. 1999. Pág. 30.

<sup>6</sup> Según la matriz insumo - producto de 1997, la totalidad de personas que trabajaban en el sector petrolero en el país era de 14000 personas.

Salvo en el último período censal, vemos una explosión demográfica en Neuquén Provincia, pero mayor en su Capital.

**Cuadro 1**

<i>Tasas de crecimiento intercensal</i>			
Períodos	Crecimiento anual promedio País	Crecimiento anual promedio Neuquén Provincia	Crecimiento anual promedio Neuquén Capital
1960-1970	1,58	3,42	9,89
1970-1980	1,83	4,68	7,70
1980-1991	1,43	4,30	5,80
1991-2001	0,99	1,97	1,94

Fuente.: Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales de Población (INDEC)

A fines de la década del 80 comienza a incrementarse la tasa desocupación, fenómeno desconocido en la Provincia.

Los jóvenes que año a año se incorporan a la población económicamente activa y los trabajadores que perdieron su empleo, ven limitada sus posibilidades de empleo al trabajo estatal. Ante la imposibilidad de conseguir trabajo, se transforman rápidamente en demandantes de subsidios del Estado. Según el Lic. Ponce de León<sup>7</sup> *Neuquén estuvo acostumbrado históricamente a resolver sus problemas con dinero*. El sistema clientelista está institucionalizado y la manera de acceder a un bien implica cortar una ruta o el puente carretero; estos mecanismos son legitimados diariamente por el poder político.

#### 4. EL FONDO MUNICIPAL DE EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS (FOMEPE)

##### 4.1. SOBRE SU NACIMIENTO Y FORMAS QUE LO REGULAN

El FOMEPE surgió en Julio de 1992, con la sanción por parte del Concejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén de la **Ordenanza 5451**. Algunas especificaciones del Programa, son:

- Destinatarios: Personas físicas (argentinos nativos o naturalizados) o jurídicas residentes en Neuquén-Capital (mínimo de 4 años) o en la Provincia (mínimo 10 años) que cuenten con pequeños emprendimientos productivos o proyecten alguno.
- Monto máximo: \$30.000.-. El posible ampliar el monto en un 30% (\$9000.-)

<sup>7</sup> Diario Río Negro. Edición 1 de abril 2001 "Temer nuevas ocupaciones en Confluencia" General Roca, Río Negro.

- Plazo máximo de devolución: 4 años. Plazo máximo de gracia: 2 años
- Interés: 6% anual. Garantías: hipotecarias, prendarias y/o personales
- Crédito de honor: sin garantías, hasta \$1.500.-; no más de 10 por año

La motivación fundamental fue la de ofrecer alternativas para la generación de empleo que no estuviesen vinculadas a la creación de empleo público. El programa no fue visualizado como una forma de atacar el problema de la pobreza, y esto ya marca una diferencia de origen muy importante con las experiencias de microcrédito.

En agosto de 1998 se sancionó la **Ordenanza 8234**, las modificaciones más importantes son:

- La aprobación del crédito sigue una secuencia, desde la confección de una guía del proyecto, pasando por una capacitación al beneficiario potencial hasta el otorgamiento del crédito mediante Decreto Municipal
- El FOMEPE se orientará a capacitación, asistencia técnica y financiamiento a pequeños emprendimientos.

Ante lo que fue considerado un fracaso de los créditos otorgados sin garantía (de honor), se eliminó esta modalidad. Detrás de esta decisión surge clara la opinión de las autoridades municipales en el sentido de que la baja cobrabilidad de esos créditos se debió a la ausencia de garantía. Esta modificación alejó más aún la posibilidad de que los tomadores de crédito sean los sectores más pobres.

#### 4.2. SOBRE SU METODOLOGÍA UTILIZADA PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS

De la lectura realizada de las normas que regulan el funcionamiento del FOMEPE, así como de los expedientes, surge que los pasos seguidos y los criterios utilizados han pasado por, al menos tres etapas diferenciadas entre sí.

##### 4.2.1. PRIMERA ETAPA – LA ORDENANZA 5451

##### 4.2.2. SEGUNDA ETAPA - EL PROGRAMA DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL (PPDL)

El PPDL nace el 22 de abril de 1996, por la Resolución 1632 de la Secretaría de Desarrollo Social dependiente directamente de la Presidencia de la Nación<sup>8</sup>.

Las comunidades beneficiarias debían ser menores a 100.000 habitantes. En comunidades mayores la aplicación del Programa debía estar suficientemente justificada<sup>9</sup>.

##### 4.2.3. TERCERA ETAPA

A partir de la sanción de la Ordenanza 8234 se introdujeron cambios en la metodología de la aprobación de los créditos, estableciéndose la capacitación previa a la presentación del proyecto.

<sup>8</sup> Corresponde a la gestión de Eduardo Amadeo durante la Presidencia del Dr. Carlos Menem.

<sup>9</sup> De hecho solo hubo dos localidades mayores a 100.000 hab.: Comodoro Rivadavia y Neuquén

4.3. CARACTERIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS<sup>10</sup>**Cuadro 2**

<i>Cantidad de créditos y capital prestado según fecha de otorgamiento</i>				
Fecha otorgamiento	Cantidad		Capital Prestado	
1992	9	11.8%	93,453	9.1%
1993	35	46.1%	613,350	59.7%
1994	2	2.6%	49,000	4.8%
1995	9	11.8%	92,500	9.0%
1996	0	0.0%	-	0.0%
1997	11	14.5%	72,700	7.1%
1998	0	0.0%	-	0.0%
1999	3	3.9%	50,000	4.9%
2000	7	9.2%	55,930	5.4%
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,026,933</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada por la revisión de expedientes

A los efectos de esta investigación se analizaron los créditos otorgados hasta marzo de 2000, que incluyen un total de 76 préstamos, con un capital total prestado de \$1.026.933.

La distribución de la cantidad de préstamos se observa en el cuadro siguiente:

<sup>10</sup> El detalle surge de la información relevada de los expedientes de los proyectos que se encuentra en la Municipalidad, además de entrevistas personales o comunicaciones telefónicas con los tomadores de créditos.



**Cuadro 3**

<i>Cantidad de créditos según capital prestado</i>		
Capital Prestado (\$)	Cantidad	Participación
Menos de 1.000	0	0.0%
Más de 1.000 y hasta 1.500	16	21.1%
Mas de 1.500 y hasta 5.000	13	17.1%
Mas de 5.000 y hasta 10.000	8	10.5%
Más de 10.000 y hasta 20.000	21	27.6%
Más de 20.000 y hasta 30.000	6	7.9%
Más de 30.000	12	15.8%
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada por la revisión de expedientes

De esta información surge que el PROMUPEQ en el período considerado, ha tenido tendencia a ocupar la mayor parte de sus fondos en préstamos altos. Además de la observación obvia de que la mayoría de los préstamos fueron otorgados en la primer etapa, podemos saber que el capital promedio prestado en la misma fue superior al de las demás. Sin embargo esta información no nos es suficiente para saber como se distribuyeron los valores de cada préstamo, lo que sí surge del cuadro siguiente:

**Cuadro 4**

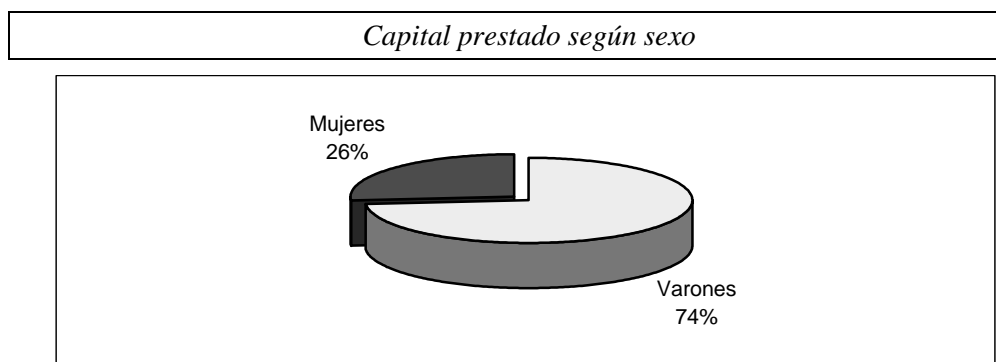
<i>Cantidad de créditos por etapa según capital prestado</i>						
Capital Prestado	Primera etapa		Segunda etapa		Tercera etapa	
Hasta 1.500	16	29.1%	0	0.0%	0	0.0%
Mas de 1.500 y hasta 5.000	4	7.3%	6	54.5%	2	20.0%
Mas de 5.000 y hasta 10.000	3	5.5%	3	27.3%	3	30.0%
Más de 10.000 y hasta 20.000	14	25.5%	2	18.2%	5	50.0%
Más de 20.000 y hasta 30.000	6	10.9%	0	0.0%	0	0.0%
Más de 30.000	12	21.8%	0	0.0%	0	0.0%
<b>Totales</b>	<b>55</b>	<b>100.0%</b>	<b>11</b>	<b>100.0%</b>	<b>10</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recabada por la revisión de expedientes

Se ve claramente en el cuadro que antecede, que las modificaciones introducidas en la metodología aplicada en cada etapa tuvieron impacto sobre el importe de cada préstamo. En primer lugar desaparecieron tanto en la segunda como en la tercer etapa los créditos de hasta \$ 1.500, como así también los superiores a \$20.000.

Considerando lo expuesto en el marco teórico respecto de la experiencia del Banco Grameen sobre la conveniencia de prestar a mujeres, se caracterizan los préstamos otorgados según el sexo de los titulares del préstamo. De donde surge palmariamente que la mayor cantidad de beneficiarios fueron hombres, quienes no sólo fueron más en cantidad, sino que en promedio cada uno recibió más dinero.

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recabada por la revisión de expedientes

El tipo de garantía más utilizado ha sido la prendaria, la que fue ofrecida por el 43,4% de los tomadores de crédito y garantizó el 54,4% del capital prestado, la prenda se constituyó en muchos casos sobre los bienes adquiridos aunque también sobre otros bienes que ya eran de propiedad del prestatario.

En ningún caso el período entre una cuota y otra fue inferior a un mes. Se destaca esto en función de lo expuesto en el marco teórico respecto de las experiencias exitosas de microcréditos y los montos de devolución pequeños y en cortos períodos. Ello se basa en el aspecto psicológico que hace que nos resulte menos traumático desprendernos de poco dinero muchas veces que mucho dinero de una sola vez.

En cuanto a los importes de las cuotas de devolución del préstamo en el caso del PROMUPEQ podríamos ya deducir que, dados los capitales prestados y los plazos fijados para de la devolución, las cuotas han sido bastante más altas que las pensadas para un programa de microcréditos, aunque tengan una tasa de interés baja.

#### 4.4. EVALUACIÓN

##### 4.4.1. EVALUACIÓN POR PARTE DE LOS PRESTATARIOS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS

La evaluación de los resultados del programa se hará tomando dos criterios básicos: la vigencia o fracaso del emprendimiento financiado con el préstamo y la devolución del préstamo por parte del microempresario

El criterio utilizado para clasificar el estado del proyecto en una u otra categoría fue:

- **Vigente:** Cuando el microempresario continúa trabajando en la actividad objeto del proyecto o habiendo introducido modificaciones estas son menores. Existe al menos un puesto de trabajo generado.
- **Modificado:** Cuando el microempresario trabaja en otra actividad, pero utiliza en alguna medida lo adquirido con la financiación obtenida del programa. Existe al menos un puesto de trabajo generado.
- **Fracaso:** Cuando el microempresario abandonó la actividad para la que solicitó el préstamo, por ende no se generó ningún puesto de trabajo.

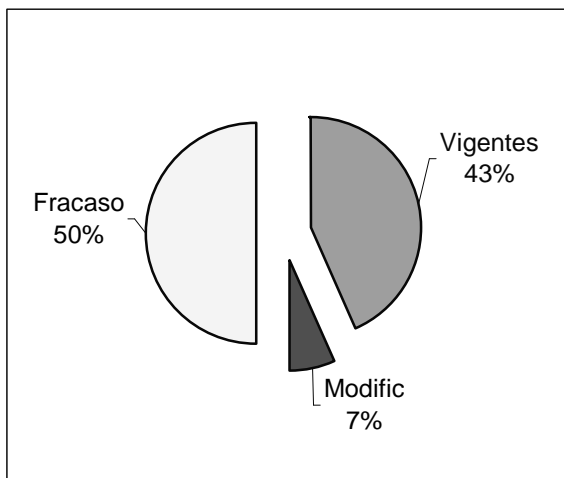
Para clasificar los préstamos de acuerdo con su situación de reembolso la fuente de información fue el estado de deuda de cada uno de los solicitantes obtenido del sistema informático de administración de los préstamos. Las únicas aclaraciones que vale realizar en cuanto a lo que se incluyó en cada categoría, son las siguientes:

- **Créditos de honor incobrables:** Incluye los préstamos de bajo importe entregados sin garantía que de acuerdo con los informes del área social del municipio que los visitó no generan ingresos suficientes para la devolución.
- **Refinanciados que cumplen:** Incluye a aquellos préstamos cuyos titulares se acogieron a un plan de refinanciación acordado por la comisión de administración del FOMEPE y están cumpliendo el mismo.

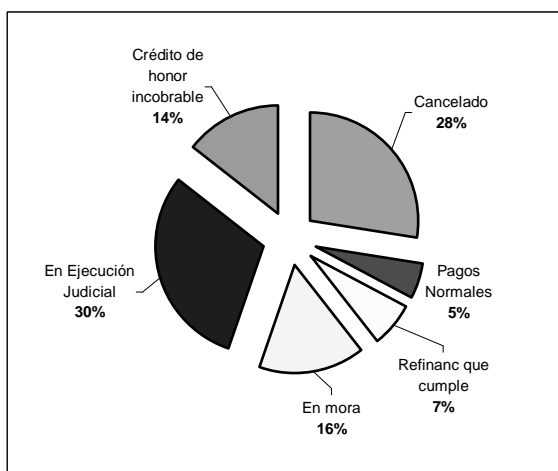
Resulta necesario comenzar exponiendo cuáles fueron los resultados obtenidos respecto de los dos criterios para los casos analizados, lo que puede verse en los gráficos siguientes:

**Gráfico 3**

*Cantidad de proyectos según estado y según situación de reembolso*



Según estado del proyecto	
Vigentes	33
Modificados	5
Fracaso	38
<b>Total</b>	<b>76</b>



Según situación de reembolso	
Cancelado	21
Pagos Normales	4
Refinanc. que cumple	5
En mora	12
En Ejecución Judicial	23
De honor incobrable	11
<b>Total</b>	<b>76</b>

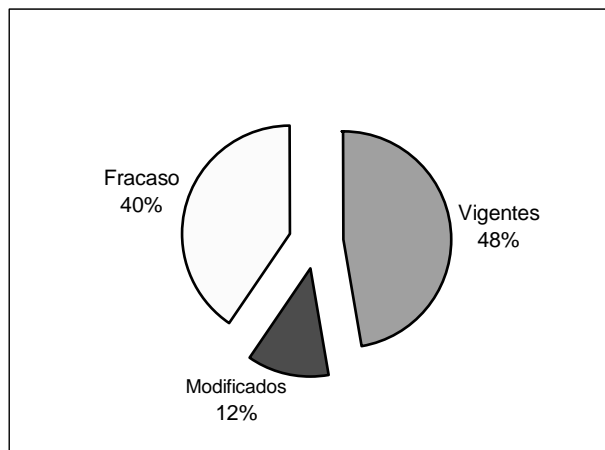
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recabada por la revisión de expedientes

La simple comparación de los gráficos 3 y 4 ya aportan indicios respecto de la evaluación que se pretende realizar. Por ejemplo el hecho de que los proyectos fracasados representen un 50% del total de los mismos pero un 40% del capital prestado podría indicar que los proyectos con mayor fracaso fueron los de menor importe prestado.

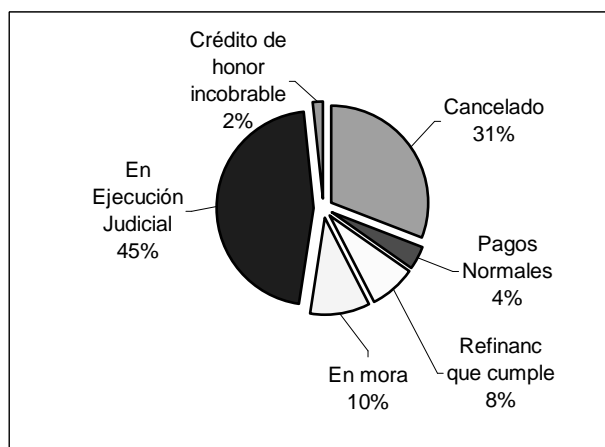
No parece suceder lo mismo con el cumplimiento en la devolución del préstamo, si tomamos en cuenta, por ejemplo que los préstamos en ejecución judicial representan un 30% del total de proyectos pero un 45% del capital prestado.

**Gráfico 4**

*Capital prestado según estado del proyecto y según situación de reembolso*



Según estado del proyecto	
Vigentes	485,630
Modificados	125,700
Fracaso	415,603
<b>Total</b>	<b>1,026,933</b>



Según situación de reembolso	
Cancelado	316,700
Pagos Normales	40,900
Refinanc. que cumple	80,100
En mora	100,030
En Ejecución Judicial	473,203
De honor incobrable	16,000
<b>Total</b>	<b>1,026,933</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recabada por la revisión de expedientes

A los efectos de obtener una tasa de recupero del capital prestado se calculó, en los primeros días de abril de 2001, cuanto debería estar amortizado antes del 31 de marzo de

2001 considerando las refinanciaciones; y cuánto había sido efectivamente amortizado por cuotas cobradas, ya sean en término, refinanciadas o con condonación de intereses o pagos a cuenta. Las cifras son las siguientes:

**Cuadro 5**

<i>Recupero del capital prestado al 31 de Marzo de 2001</i>	
Capital prestado	1,026,933.00
Capital con cuotas de amortización vencidas	889,623.62
Capital cobrado	511,788.70
Tasa de recupero	57.5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recabada por la revisión de expedientes

Dado el énfasis puesto en el marco teórico respecto de la cantidad de dinero prestado, se vinculará ahora esta variable con los resultados obtenidos.

**Cuadro 6**

<i>Cantidad de créditos por estado del proyecto según capital prestado</i>				
Capital prestado	Vigente	Modificado	Fracaso	Tasa de fracaso
Hasta 1.500	2	0	14	87.5%
Mas de 1.500 y hasta 5.000	7	0	5	41.7%
Mas de 5.000 y hasta 10.000	7	1	1	11.1%
Más de 10.000 y hasta 20.000	8	1	12	57.1%
Más de 20.000 y hasta 30.000	3	0	3	50.0%
Más de 30.000	6	3	3	25.0%
<b>Totales</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>38</b>	<b>50.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada por la revisión de expedientes

Tal cual surge del cuadro la mayor tasa de fracaso se verifica en el tramo de créditos de hasta \$1.500, que como se dijo, corresponden todos a la primer etapa y a créditos de honor.

## 4.4.2. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La Dirección de Emprendimientos Productivos fue creada en 1992. En sus comienzos tuvo un fuerte impulso que se materializó en importantes erogaciones presupuestarias. En la gestión de 1995-1999 (Intendente: Luis Jalil) la situación cambió radicalmente, disminuyendo a la mitad de los empleados de la Dirección. Durante el año 1997 la Dirección estuvo vinculada directamente al Programa de Promoción del Desarrollo Local dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Esta realizó un envío de \$50.000.- y Neuquén depositó como contraparte \$32.670.-

En la nueva gestión 2000-2005 (Intendente: Horacio Quiroga), en principio se revaloriza la propuesta. En el año 2001 tuvo asignados casi \$160.000.- para gastos e inversiones de la administración del Fondo y \$313.000.- para préstamos. Al año siguiente las actividades que llevaba a cabo la Dirección se incluyeron en un Programa de Desarrollo Local que depende directamente de la Secretaría de Desarrollo Local. Durante el año 2002 se entregaron subsidios para microemprendimientos hasta un monto de \$2000.-, y se analizaron los emprendimientos en función de la asignación de los fondos provinciales que provienen del Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP). La Ordenanza que reglamenta la actividad será tratada el 26 de junio de 2003.

A los efectos de realizar un análisis cuantitativo, en el Cuadro se detallan no solamente los montos de los préstamos otorgados, sino también los gastos en personal, bienes de consumo y de capital, y servicios que insumió la administración del Fomep.

Respecto de los años 1992 y 1993, como aún en la contabilidad municipal no se asignaban las partidas por programas, no se cuenta con datos del gasto en la administración del programa. Por ello se realizó un promedio de la gestión 1991-1995 que rondaba aproximadamente en los \$267.000.-/año.

Cuadro 7

<i>Gastos administrativos del FOMEPEP por concepto según año, período 1992-2001</i>				
Año	Personal	Bienes y Servicios	Bienes de Capital	Totales
Pesos				
1992 (1)	S/I	S/I	S/I	267.793
1993(1)	S/I	S/I	S/I	267.793
1994	223.267	45.568	510,00	271.339
1995(2)	162.726	101.521	0,00	264.247
1996	46.622	0	500,00	49.118
1997	62.117	8.464	2.045,00	74.623
1998	75.496	11.435	0,00	88.929
1999	77.929	32.664	162,00	112.754
2000	59.449	14.696	2.267,00	78.412
2001(2)	142.728	12.350	4.550,00	159.628
<b>Totales</b>	<b>850.334</b>	<b>226.698</b>	<b>10034,00</b>	<b>1.634.636</b>

(1) Los gastos administrativos fueron estimados en función de promedios de años posteriores de la misma gestión. (2) Según Ordenanza de presupuesto

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ejecuciones presupuestarias

Durante el primer año de la nueva gestión de Horario Quiroga, se mantiene el promedio de la gestión del Intendente Jalil, ejecutando \$78.000.-/año 2000; pero para el año siguiente la asignación se duplico alcanzando casi los \$160.000.-/año 2001.

Si comparamos los datos de los gastos para administrar el programa hasta el año 2000 (Total: \$1.475.000.-) con los préstamos otorgados (\$1.026.933.-), llegamos a la conclusión que para otorgar \$1.- a un microemprendedor el Municipio realiza una erogación de \$2,44 (\$1.- prestado + \$1,44 de gastos para administrar el Fomep). Sin considerar los gastos que por ocuparse de los morosos realiza el sector de Asesoría Jurídica del Municipio.

Al año 2000 el recupero representaba el 43% aproximadamente de los fondos prestados, en conclusión el Municipio pudo seguir con este programa durante 9 años, porque no se autofinanciaba. Si el Municipio dependiese de los recuperos de los créditos otorgados, hace mucho tiempo tendría que haber dejado la actividad.

Cabría hacerse la pregunta ¿la decisión política de financiar con rentas generales este tipo de finalidad cuyo objetivo es *promover el desarrollo económico de la comunidad a través de emprendimientos productivos*<sup>11</sup> estuvo clara al momento de tomarla?

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

### 5.1. SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Las experiencias sobre microfinanzas que existen en otros países, e incluso recientemente en el nuestro, tienen el objetivo de combatir la pobreza. Por ende, la población objetivo a las cuales estuvieron y están dirigidas son los sectores más pobres de la población. La población a la cual estaba dirigido el PROMUPEQ no estaba claramente definida en la normativa. Puede generalizarse como las “*personas físicas y/o jurídicas que no tuvieran acceso al crédito formal*”<sup>12</sup>.

El objetivo era *promover el desarrollo económico de la comunidad a través de emprendimientos productivos*, considerando que son *fuentes genuinas de ocupación laboral*. La idea de ampliar el universo hacia los más pobres, surge del art. 7 del Anexo I de la Ord.5451/92, donde se admitía que el Fondo otorgue créditos de hasta \$1500.-. Estos préstamos tuvieron un carácter marginal -constituyendo 16 dentro del total- fueron los menos evaluados y quizás por ese motivo son los que tienen la menor tasa de recupero y la mayor tasa de fracaso. Con la reforma de la Ordenanza original, que suprimió los Créditos de honor el alejamiento hacia el sector humilde fue mayor.

---

<sup>11</sup> Ordenanza 5451/92

<sup>12</sup> Según Ord. 5451/92



En cuanto a la metodología del otorgamiento de los créditos de honor del Programa, que serían los que más se asemejan a las experiencias sobre microfinanzas de otros países, las diferencias con las mismas se pueden resumir en:

<b>Experiencias de Microfinanzas</b>	<b>Promupeq (Créditos de Honor)</b>
Montos pequeños. En la Argentina, el Banco Grameen tiene un tope de 500 pesos.	Tope 1.500 para créditos sin garantía durante la vigencia de la Ordenanza 5451
Se devuelven en cuotas semanales	Cuotas mensuales o en períodos más largos
Es necesaria la integración de un grupo solidario de personas ajenas a la familia. Si uno de los prestatarios no cumple, el resto del grupo no puede pedir un nuevo crédito.	El crédito fue individual. En metodologías aplicadas con posterioridad a la derogación de los créditos de honor se agrupan a los prestatarios solo para actividades de capacitación
El grupo se siente partícipe de la experiencia. Debe aprobar cada una de las solicitudes individuales de préstamo.	El grupo formado en los casos de las experiencias de capacitación, tuvo un carácter circunstancial. No sentían la pertenencia al Programa. <sup>13</sup>
Si todos cumplen tienen derecho a otro préstamo al terminar con las cuotas.	En el Promupeq hubo 2 casos de repeticiones de beneficiarios.
Las reuniones del grupo son en el barrio con los beneficiarios, o sea que el agente de microfinanzas se traslada hacia donde están los clientes.	En el Promupeq el traslado para la capacitación, los trámites, la búsqueda de los formularios de pago y los pagos corren por cuenta del beneficiario.

Los supuestos implícitos de la Ord. 8234/98 eran: *la preselección identifica a los emprendedores más idóneos y la capacitación disminuye la posibilidad de fracaso. En consecuencia el microempresario exitoso devuelve el préstamo*

La realidad en cambio muestra que:

1. Con la metodología de la 2° etapa de la entrega de créditos, la preselección se hizo más rigurosa, pero la misma no evalúa características personales como la propensión a asumir riesgos, la tolerancia al trabajo duro, la búsqueda de lucro, la capacidad de control, el discernimiento, la capacidad de planeamiento, la flexibilidad y vitalidad, valores que implicarían una motivación intrínseca para transformarse en un emprendedor. A la luz de los resultados de la 2° y 3° etapas la preselección no garantiza que los elegidos sean los más idóneos.
2. Hay que hacer una salvedad ya que la 1° etapa no tuvo mecanismos de capacitación, pero durante la vigencia del PPD (1997) donde sí hubo capacitación, de los 11

<sup>13</sup> En 5 de los 6 casos entrevistados

microemprendimientos, 5 solamente son emprendimientos que están vigentes. Con lo cual la capacitación no garantiza un emprendimiento exitoso.

3. A su vez el éxito del emprendimiento no garantiza la devolución del préstamo, como de demostró. De acuerdo con lo planteado en el marco teórico, las experiencias exitosas en este sentido basaron su logro en otros factores que tienen más que ver con la conducta y el compromiso de los prestatarios.

Por lo tanto y teniendo en cuenta la 2º hipótesis del trabajo, la experiencia en el Municipio no sería estrictamente una experiencia exclusivamente en Microfinanzas. En cuanto a su aproximación, no estuvo claramente definido el beneficiario y su perfil, condición necesaria de éxito.

## 5.2. AUTOSOSTENIBILIDAD

Teniendo en cuenta la 3º hipótesis, en ningún momento se planteó como política del Municipio la autosostenibilidad del Programa. Ello hubiera sido imposible que ocurriera por la tasa de interés de fomento que se cobra y la baja tasa de recupero. Tampoco se estableció ningún tipo de medición de impacto y evaluación de resultados. La continuidad del programa dependió y depende de la decisión política del Intendente.

El Municipio, como hoy existe, no resulta una institución política acorde para llevar a cabo directamente políticas de microfinanzas autosustentables. Uno de los motivos es la falta de continuidad, pero otra es la idea instalada en la población *que con el Municipio no se tiene por qué cumplir*.

Cabe preguntarse, ¿qué posibilidades existen en otro tipo de organizaciones que no sea el Estado Provincial o Municipal, el éxito de este tipo de experiencias ?

Creemos que la 1º hipótesis se debe analizar dentro de lo expuesto en el Capítulo 2 (Contexto). El modelo de crecimiento de la Provincia, el tipo de *sociedad de frontera*, sumado al asistencialismo permanente que acostumbraron practicar los distintos gobiernos provinciales y locales de Neuquén constituyen un entorno desfavorable a la autosostenibilidad de las instituciones microcrediticias.

## 5.3. PROPUESTAS

En primer término el Programa debería tener una clara definición si es o no es un programa de microfinanzas. Por ende es necesaria la definición de los límites del universo a asistir.

Hay que tener en cuenta que las instituciones microfinancieras en medios urbanos, tienen más complicaciones que en medio rurales. Pero el desafío está planteado, será cuestión de seguir analizando y planteando soluciones. Como una aproximación a las propuestas básicas detallamos: planteo de autosostenibilidad de la institución que lleve a cabo las actividades de microfinanzas, monitoreos de la misma, fijación de metas periódicas y forma de medir resultados, realización de análisis de impacto periódicos, evaluar las condiciones personales del solicitante, constituir grupos que se sientan partícipes del programa y asuman la calidad solidaria con el resto de los integrantes, los

préstamos iniciales deben ser de bajo monto, con posibilidades de repetición frente a los cumplimientos, mayor presencia de los agentes financieros en la calle y los barrios.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

COUNTDOWN 2005. **Boletín informativo de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito.** Nros. 1 a 4 (Agosto 1997/Junio 1998)

ESQUIVADA, G. **Capitalismo para los pobres. La experiencia del Banco Graneen.** Revista Nueva. N° 506. Buenos Aires, marzo 2001

FAVARO; O., ARIAS BUCCIARELLI; M. y IUORNO, G. "**Neuquén**". Editado por la Universidad Nacional del Comahue - 1999

KANTIS H., ANGELELLI, P. y GATTO F. "**Nuevos emprendimientos y emprendedores en Argentina: de qué depende su creación y supervivencia?**" VI Congreso PYMES. Buenos Aires, septiembre 2000.

MARQUEZ, D. "**Entre la crisis del valor social del trabajo y la fragilidad de la identidad del trabajador: Cuenca del Golfo de San Jorge**". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. comp. Buenos Aires, 1999:

MASSES, E. **El mundo del trabajo en Neuquén.** Ed. UNC. Neuquén, 1998

NOYA, N. y otros "**Programa jóvenes emprendedores. Asociación y microfinanzas. Impacto de una política local. Caso de la Provincia del Neuquén**". Programas de Becas de apoyo a la investigación Foncap. Convocatoria 1999/2000.

NOYA, N. "**La inserción de las pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva de la provincia del Neuquén**" Anales del 13° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Area Economía y comercio internacional. Bariloche, octubre 2000

SCHINELLI, D. y VACCA, C., "**Reestructuración económica y su impacto en la provincia de Santa Cruz**". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. SALVIA, A. comp. Buenos Aires. 1999:

YUNUS, M. **Hacia un mundo sin pobreza.** Ed. Andrés Bello. Santiago de Chile, 1999

YUNUS, M. "**The empowerment of the poor**". State of the World Forum. (Oct. 1996)