

# Límites desde la demanda al desarrollo microfinanciero en Argentina

Trabajo Final Maestría Políticas Públicas

Milagros Gismondi

2013

**Contenido**

Introducción.....	2
Reducido desarrollo financiero de los hogares en Argentina .....	3
Microfinanzas como respuesta a los limitantes desde la oferta financiera .....	5
Microfinanzas en Argentina .....	9
Limitantes desde la oferta financiera en Argentina .....	11
Limitantes desde la demanda financiera en Argentina .....	14
Análisis de la experiencia de la Sucursal del Banco Ciudad en Los Piletones.....	21
Demandas que exceden a las instituciones financieras .....	25
Conclusión y recomendaciones de política .....	28
Bibliografía .....	30

## Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad ofrecer un análisis sobre los limitantes desde la demanda al desarrollo del microfinanciero en Argentina, ya que el enfoque tradicional está puesto en los limitantes de la oferta financiera.

Cabe destacar que el término microfinanzas se refiere a la provisión de servicios financieros a la población de menores ingresos, carente de garantías físicas. Si bien en la génesis de las microfinanzas este tipo de prácticas estaban asociadas al crédito, estas se han extendido a servicios de microseguros, microahorros, etc. Por otro lado, el presente trabajo se centrará en las prácticas microfinancieras desarrolladas por bancos comerciales (conocidas como *downscaling*) y por microfinancieras formales (conocidas como *upgrading*), es decir las relacionadas con el acceso al mercado financiero formal y no en las prácticas de ONG o IMFs (Instituciones de Micro Finanzas) que no están reguladas por el BCRA.

Dada la evidencia en torno a la correlación positiva entre profundización financiera y bancarización con el desarrollo económico y social cobra importancia proveer un diagnóstico completo sobre los límites a la hora de promover prácticas cuyo objetivo es el de ampliar el acceso financiero a los sectores de menores ingresos.

Partiendo de la información disponible sobre el reducido nivel de bancarización en Argentina se explorarán las fallas de mercado que llevan a que la oferta financiera no provea servicios a los sectores de menores ingresos y cómo las microfinanzas surgieron como una solución a estas fallas desde la oferta. Adicionalmente, se hará una síntesis sobre el desarrollo de las microfinanzas en Argentina.

Posteriormente, considerando que la penetración de las microfinanzas en el país es reducida en comparación con otros países de la región se hará una síntesis de las causas identificadas en distintos estudios sobre esta problemática vinculadas a límites desde la oferta para luego analizar los límites desde la demanda financiera aportando una mirada complementaria a la tradicional.

En este punto además de considerar diversos estudios que dan cuenta de límites desde el lado de la demanda (asociados a la desconfianza hacia el sistema financiero y la reducida educación financiera de la población) se analizará la experiencia de la sucursal del Banco Ciudad en Piletones (Villa Soldati), la primera oficina bancaria de Argentina ubicada en un barrio de bajos recursos.

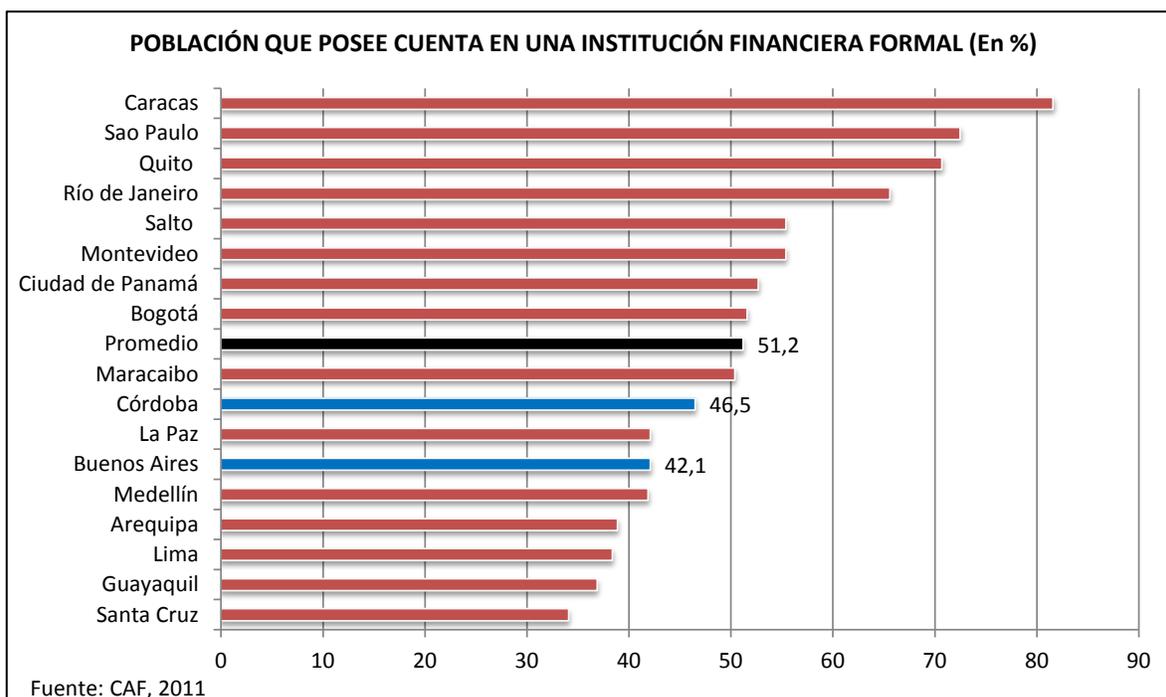
Adicionalmente se analizará los límites de las entidades financieras como promotoras sociales teniendo en cuenta que la población de bajos ingresos tiene otro tipo de necesidades o demandas no financieras.

Por último, se realizarán las conclusiones y recomendaciones de política que surgen de un diagnóstico más completo sobre los límites del desarrollo financiero de los hogares en Argentina.

## Reducido desarrollo financiero de los hogares en Argentina

Dado el nivel de ingreso per cápita de Argentina, el nivel de bancarización, entendida como “el acceso y utilización de los servicios financieros en general y bancarios en particular” (Anastasi *et al.*, 2006), es reducido. Reflejo de esto en 2012 el nivel de depósitos y préstamos privados sobre PBI fue del 14,6% y 13% respectivamente.

En esta línea, para analizar en perspectiva el menor desarrollo financiero de los hogares en Argentina puede considerarse la encuesta elaborada por la CAF en 2011 en distintas ciudades de América Latina. El porcentaje de población que tenía una cuenta en una institución financiera formal en CABA y en Córdoba era inferior al promedio regional: 42,1% y 46,5% respectivamente versus 51,2%.



Este menor desarrollo financiero de los hogares en Argentina sin dudas responde a diversas causas. Por un lado a limitantes desde la oferta financiera, restricciones geográficas que enfrentan las entidades para proveer sus servicios en zonas más alejadas, etc. Por otro lado, a la historia económica argentina signada por crisis económicas y financieras recurrentes, pérdida de valor de la moneda nacional desplazada por tanto como activo de reserva, intervención del gobierno sobre los servicios bancarios, elevada evasión impositiva y existencia de una elevada proporción de la economía “en negro”, etc.

Adicionalmente Anastasi *et al.* (BCRA, 2006) señalan los límites regulatorios: “Dentro de las numerosas causas potenciales del bajo nivel de bancarización de nuestro país se puede mencionar la influencia del marco regulatorio. Mientras las normas bancarias estén diseñadas para garantizar la seguridad del sistema bancario, podrían resultar particularmente restrictivas o costosas en términos de los beneficios que generan. En particular, algunas regulaciones diseñadas para garantizar la seguridad de bancos situados en áreas urbanas densamente pobladas y de altos ingresos pueden no ser apropiadas para bancos que se encuentren ubicados en áreas menos densamente pobladas y de menor ingreso relativo”.

Sin embargo, a los fines del presente trabajo se debe distinguir entre acceso y utilización de los servicios bancarios. La reducida bancarización medida en términos de depósitos sobre PBI refleja no sólo la falta de acceso por parte de una parte de la población sino la no utilización voluntaria debido a, por ejemplo, la inestabilidad financiera, desconfianza en la moneda nacional, economía en negro, etc.

El presente trabajo se centra en quienes no tienen acceso al sistema financiero, no sólo por la falta de garantías o nivel de ingreso adecuado sino además por falta de educación financiera, analizando los límites al acceso a los servicios financieros desde la oferta y la demanda.

Sistema financiero			
Consumidores		No Consumidores	
Plena o parcial utilización	No utilización voluntaria por precios o condiciones	Rechazados por falta de garantías	Falta de conocimiento
<b>Acceso</b>		↓ <b>Sin acceso</b>	↓
		<b>Límites desde la oferta</b>	<b>Límites desde la demanda</b>
Fuente: Elaboración propia			

Cabe destacar además que si bien el acceso al sistema financiero está asociado tradicionalmente al crédito, los servicios de ahorro o medios de pago son igualmente relevantes. De hecho, prácticas financieras informales como la ROSCA (Rotating Savings & Credit Associations)<sup>1</sup> surgen por la necesidad de canalizar el ahorro. El ahorro fuera del hogar reduce el riesgo de robos, utilización para otros fines permitiendo una mayor planificación, suaviza el consumo, etc.

Por otro lado, la utilización de, por ejemplo, la tarjeta de débito además de reducir el riesgo de robo de activos líquidos, permite acceder a descuentos y en Argentina implica la devolución del 4,13% del total de la compra mediante tarjeta de débito si el titular es consumidor final.

En este sentido, un mayor acceso a los servicios financieros cobra importancia considerando que *“una mayor profundidad financiera se relacionaría con una mejor distribución del ingreso, menores niveles de pobreza y mayor bienestar económico general”*...*“Los países con menor profundización financiera tienden a presentar una distribución del ingreso más desigual. Una mayor profundidad financiera tendería a igualar las posibilidades, disminuyendo las restricciones financieras que hacen que el acceso al financiamiento se encuentre acotado a ciertos agentes”* (Anastasi et al., 2006).

<sup>1</sup> A pesar de corresponder a una sigla en inglés en diversas localidades de Argentina se llama Rosca a este esquema de ahorro grupal basado en la formación de un pozo común que se distribuye, de manera aleatoria o previamente estipulado el orden, periódicamente entre los integrantes del grupo.

### Microfinanzas como respuesta a los limitantes desde la oferta financiera

Las microfinanzas, o “la provisión de servicios financieros para los sectores de bajos ingresos sin garantías físicas” en su definición más amplia, surgieron como solución a los límites de la oferta financiera a otorgar préstamos en zonas geográficas o a sectores de la población tradicionalmente excluidos de los servicios financieros.

El análisis tradicional de las microfinanzas se centra principalmente en la provisión de créditos a sectores de bajos ingresos y señala como los principales límites a que las instituciones financieras formales brinden sus servicios a toda la población:

- 1) Altos costos de transacción
- 2) Falta de garantía real para respaldar el crédito
- 3) Problemas de información asimétrica: riesgo moral y selección adversa.

En zonas geográficas con baja densidad de población o en aquellas donde el acceso es restringido por la falta de infraestructura, etc. los costos operativos se incrementan haciendo que la actividad no sea rentable o que las entidades deban cobrar tasas de interés muy elevadas. Adicionalmente, si bien la necesidad de crédito de los sectores de menores ingresos existe los mismos son de bajo monto, elevando por lo tanto los costos operativos (no es lo mismo otorgar un crédito a un prestatario que el mismo monto total a muchos prestatarios).

Por otro lado, la información incompleta que los Bancos tienen sobre los prestatarios se soluciona tradicionalmente mediante la solicitud de garantías. Sin embargo, al no tener activos para ofrecer como garantía una proporción de la población queda fuera del sistema financiero formal.

La asimetría de la información sin entrega de garantías genera diversos problemas:

- 1) Selección Adversa: los Bancos no pueden determinar cuáles son los clientes riesgosos, por lo que tienden a aumentar la tasa de interés para cubrir el riesgo de default. Los clientes seguros pueden quedar fuera del mercado.

Considerando:

Retorno:

$Y$  = retorno de los seguros

$\hat{Y}$  = retorno de los riesgosos

$K$  = costo de capital

- Si todos los prestatarios son seguros la tasa de interés será  $K$

⇒ Las ganancias netas serán  $Y - K$ .

- Si hay riesgosos  $i > K$  para compensar el riesgo.

Interés =  $K / (q + (1-q)p)$

Supuestos:

$\hat{Y} > Y$

$p \hat{Y} = Y$

Siendo  $p$  la probabilidad de éxito.

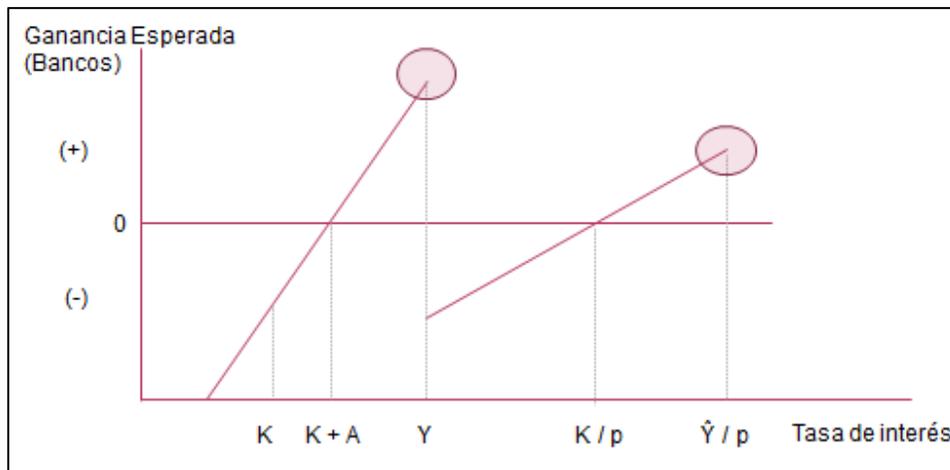
siendo  $q$  la proporción de prestatarios seguros.

- Break-even del Banco:  $i = K + A$

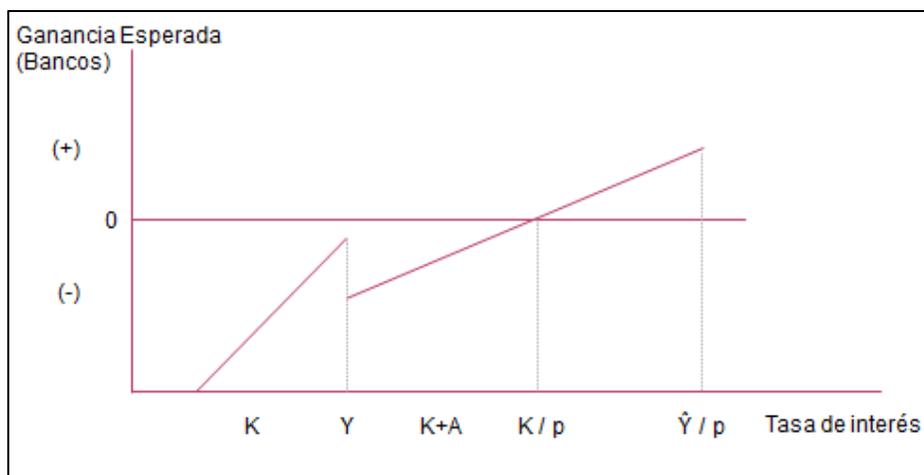
$$\text{Siendo } A = [K (1-q)(1-p)] / [q + (1-q) p]$$

Dado que los Bancos no pueden saber quién es quién todos los prestatarios pagarán A.

Los Bancos cobrarán un interés entre  $K+A$  e  $Y$ , punto en el cual los prestatarios seguros ya no tomarán créditos. Cobrando un interés superior a  $Y$  las ganancias de los Bancos serán negativas porque sólo quedaron en el mercado los prestatarios riesgosos, por lo que el interés necesario a cobrar será al menos  $K / p$  (o un interés inferior a  $Y$ ).



En el primer ejemplo graficado si bien los clientes seguros deberán pagar la prima de riesgo al menos accederán al mercado. Sin embargo, también puede suceder que los clientes seguros directamente queden fuera del mercado porque su retorno sea inferior a la tasa de interés que debe cobrar el Banco, por lo que por no contar con información sobre los prestatarios pueden quedar afuera del sistema prestatarios con negocios rentables y seguros como puede observarse en el siguiente gráfico:



2) Riesgo Moral: Los prestamistas no saben el esfuerzo que hará el prestatario.

Riesgo Moral Ex Ante: no se puede saber el esfuerzo que hará el prestatario entre que se le entrega el crédito y la actividad comienza a dar retornos. Ese esfuerzo es el que afectará la probabilidad de buenos retornos.

- Retorno con esfuerzo será igual a  $(Y - R) - C$  siendo **R** el interés y **C** el costo del esfuerzo
- Retorno sin esfuerzo será igual a  $p(Y - R)$  siendo **p** la probabilidad de éxito
- Se justificará realizar esfuerzo si  $(Y-R) - C > p(Y-R)$

Por otro lado, los Bancos establecen una tasa de interés mínima tal que:

$R > [Y - C / (1-p)]$  ya que esto permitiría cubrir costos de capital.

Por lo tanto, los prestatarios no harán esfuerzo.

Los Bancos saben que si cobran interés al nivel suficiente como para cubrir costos de capital perderán dinero porque los prestatarios tenderán a eludir el compromiso. Por eso es que deciden no prestar el dinero y es por esto que se piden garantías en el sistema financiero tradicional.

Riesgo Moral Ex Post:

Las ganancias pueden no ser verificables o incluso siéndolo el prestamista puede no tener capacidad de ejecución de la deuda.

- Ganancias prestatario si paga:  $Y + W - R$  (asumiendo que da garantía, **W**).
- Ganancias prestatario si no devuelve el crédito:

$(1-s)(Y+W) + sY$  siendo **s** la probabilidad de verificar el default.

Entonces si  $Y + W - R < (1-s)(Y+W) + sY$  el prestatario no devolverá el crédito. Sólo si  $R < sW$  devolverá el crédito.

Por lo tanto en ausencia de garantías (**W**) el interés debería ser cero para que se justifique devolver el crédito, como esto es inviable en ausencia de garantías no se tiene acceso al mercado crediticio.

Estos límites o desincentivos de los bancos comerciales a prestar créditos pequeños se reflejaron en una encuesta elaborada por la Universidad de Harvard en el 2000 entre los 72 bancos de un total de 220 bancos comerciales de 78 países:

<b>Desincentivos para dar créditos pequeños</b>		
Desincentivos	Cant. Bancos	Porcentaje
Costos administrativos altos	29	40%
Ausencia de personal y una red de sucursales para atender al segmento	23	32%
Controles de la tasa de interés	21	29%
Otros	18	25%
Deudores riesgosos	12	17%
Desinterés por el segmento	5	7%

Nota: algunos bancos señalaron más de un factor

Fuente: Bancos comerciales y Microfinanzas. (Muestra de 72 bancos que no prestan en el segmento MF de un total de 220 bancos comerciales de 78 países, Harvard, 2000).

En síntesis, queda claro que las entidades financieras formales enfrentan diversos obstáculos al momento de ofrecer sus servicios a la población de menores ingresos. Sin embargo, este segmento de la población tiene acceso a un sistema financiero informal (prestamistas barriales, familiares, usureros, etc.), ya que estos tienen más información que los Bancos y más poder de coerción (sanciones sociales). A su vez, participan de prácticas financieras informales como la ya mencionada ROSCA.

Las microfinanzas adoptan características de ambos sistemas financieros (formal e informal) y, en el caso de los microcréditos, reemplazando la garantía real por la garantía solidaria (al menos como práctica en la génesis de las microfinanzas) poniendo el foco en solucionar los desincentivos de las entidades financieras a brindar servicios financieros a la población de menores recursos.

Esto permitió un auge de las microfinanzas en todo el mundo que, adoptando diversas metodologías (crédito individual, con garantía solidaria, microahorros, microseguros, otorgados por bancos comerciales, por ONG, etc.), han logrado un mayor acceso a los servicios financieros de la población tradicionalmente excluida.

Las ONG han sido las que primero han diseñado distintas metodologías otorgando microcréditos en los países en desarrollo. Posteriormente surgieron diversas instituciones microfinancieras con el objetivo de brindar servicios financieros a quienes tradicionalmente no acceden al sistema financiero formal, pero con objetivos de autosustentabilidad basadas en el logro de una escala que así lo permita (aquí se abre el debate sobre la tasa de interés necesaria para que esto se logre). Por último, los bancos comerciales detectaron en este tipo de actividad la posibilidad de negocio y de explotar un nicho de mercado que ha demostrado ser menos riesgoso que lo que tradicionalmente se creía. La provisión de servicios

microfinancieros por parte de los bancos comerciales se conoce como *downscaling* a diferencia del *upgrading*, que es la transformación de ONG e instituciones microfinancieras en bancos comerciales con orientación a los servicios microfinancieros.

### Microfinanzas en Argentina

La práctica microfinanciera en Argentina comienza en la década de los '80, algunas ONG, en el marco del Programa de Pequeños Proyectos del BID, comienzan a trabajar con productores rurales. En 1987 se crea la Fundación Juntos, fundada por el Banco Provincia de Buenos Aires, constituyéndose como la primera institución pública dedicada a las microfinanzas (cerró en 1990 producto de la hiperinflación).

En la década del '90, desde el sector privado, se lanzaron el programa Emprender, el Banco Mundial de la Mujer (en Córdoba), la Federación Económica de Mendoza (FEM), la Mutual Balcarce y la Mutual Uniformados (Bahía Blanca), entre otros. A su vez, se da inicio en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, un programa público denominado PROMUDEMI. Algunas de estas organizaciones cerraron con la crisis del 2001/02.

A mediados de los '90 surge también el Fondo Nacional de Capital Social (FONCAP), como institución financiera de segundo piso, cuyo objetivo es el de consolidar una red de instituciones microfinancieras otorgando una línea de crédito a tasas moderadas y así fortalecer a las instituciones. A su vez, da asistencia técnica, acompaña a las instituciones en el diseño de los programas y promueve el intercambio entre los actores del sector. El mismo sigue operando en la actualidad, con los mismos objetivos.

En 2001 comenzó a funcionar FIE Gran Poder, con centro en la zona de Liniers (Capital Federal), replicando prácticas microfinancieras implementadas en Bolivia, país donde este tipo de prácticas está más difundido. A su vez, producto de la crisis, comienzan a funcionar ONG que también dan servicios microfinancieros (Asociación Civil Avanzar, De la Nada, Mujeres 2000, entre otras).

En 2004 se funda la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM) con el fin de consolidar el sector, intercambiar experiencias y promover medidas para el sector. En la actualidad RADIM está compuesta por representantes de Pro mujer, Contigo, Empresa, OMLA, Centro de Empresarios de Famailla; AVANZAR, Cordial, FIE, Fundación Pro Vivienda Social, Fundación Progresar, Alternativa 3, Fundación Banco Mundial de la Mujer, Fundación Sagrada Familia, nucleando el 80% del mercado constituyéndose como un referente y promotor de la actividad microfinanciera en Argentina.

En 2006, se crea la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI) mediante la Ley N° 26.117 para implementar el Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social. Allí se define como microcrédito a “los préstamos destinados a financiar la economía social cuyo monto no supere los 12 salarios mínimos, vitales y móviles” (a septiembre 2013 equivale a \$39.600), siendo los destinatarios de los mismos quienes “sus activos totales no superen 50 canastas básicas totales para el adulto equivalente” (a septiembre 2013 equivale a \$88.000). A

su vez la CONAMI impulsa la subvención de programas dedicados al microcrédito otorgando subsidios para gastos de estructura y cartera de las instituciones con el fin de subsidiar la tasa de interés a cobrar a los prestatarios.

También en 2006 se funda ANDARES, fundación sin fines de lucro que tenía como objetivo contribuir al desarrollo de las microfinanzas en Argentina, fomentando el fortalecimiento de las IMFs, realizando investigaciones sobre el sector y las Jornadas Anuales de Microfinanzas junto con RADIM creando un ámbito de discusión de los principales actores del sector. La fundación contó con el apoyo del BID desde el 2008 hasta el 2011, año en el cual cesaron sus funciones.

A su vez, diversas instituciones financieras formales comenzaron a otorgar líneas propias o unidades de negocio específicas para este tipo de servicio: Provincia Microempresas, Ciudad Microfinanzas, Cordial Microfinanzas (del Grupo Supervielle), Columbia Microcréditos (cerró en 2011).

Según el estudio del PNUD es difícil determinar con exactitud el número total de instituciones que prestan servicios microfinancieros pero en el año 2005 estimaban un total de 110 IMFs, tratándose en su mayoría de ONG.

En la actualidad, conforme al Mapeo de Instituciones de Microcrédito de diciembre de 2012 realizado por RADIM las 41 entidades relevadas otorgan servicios financieros<sup>2</sup> a un universo de 72.025 prestatarios activos (+46% con respecto a diciembre de 2008), siendo el saldo promedio del crédito por prestatario de \$ 5.947. El personal total involucrado ascendió a 975 empleados (+33% con respecto a diciembre de 2008), evidenciando cierto incremento en la productividad laboral del sector. La cartera en riesgo (mayor a 30 días) a diciembre de 2012 del conjunto de las instituciones relevadas era del 2,92%.

Sin embargo, según un estudio de la UCA habría entre 1.600.000 y 2.000.000 demandantes potenciales de microcrédito en Argentina (año 2011), mayormente ocupados cuentapropistas e informales, la mitad de ellos en un rango de 35 a 59 años, más de 57% de sexo masculino, no bancarizados en un 44% y que habitan en el Conurbano Bonaerense Sur, Córdoba, Tucumán, Rosario y Mendoza en ese orden de importancia. Por lo tanto, la demanda satisfecha de microcrédito se ubicaría en torno al 4,5%. En la misma línea, un estudio de Andares presentado en abril del 2007 señalaba que habría una demanda potencial de 500.000 clientes sin atender, sólo en el conurbano bonaerense.

Es decir, pese a las iniciativas privadas y públicas la penetración de las microfinanzas en Argentina es aún reducida, tal como se señala en diversos análisis sobre el sector: *“Las microfinanzas muestran un grado de desarrollo extremadamente incipiente en la Argentina, aun cuando se lo compara con otros países de América Latina”* (PNUD, 2005); *“Si comparamos la experiencia reciente con la de otros países de la región, nos encontramos con que el sector microfinanciero se encuentra subdesarrollado y limitado al microcrédito”* (Grandes, 2010).

---

<sup>2</sup> No incluye a las entidades financieras formales con programas microfinancieros.

En el mismo sentido, al 2005, pero verificable en la actualidad también “*los servicios financieros que brindan las IMF en Argentina se limitan casi exclusivamente al otorgamiento de créditos. Solamente 4 instituciones declararon ofrecer también servicios vinculados con el ahorro, lo que evidencia un contraste con las tendencias internacionales, que muestran una tendencia hacia la verticalización financiera de las IMF*” (PNUD, 2005).

En síntesis, tal como sucedió en otros países, particularmente desde que a Yunus le otorgaron el premio nobel de la Paz en 2006 las microfinanzas ganaron lugar dentro de la agenda pública y en las iniciativas privadas, sin embargo, en nuestro país no se tradujo en una solución real a los problemas de acceso a los servicios financieros por parte de la población de menores ingresos.

### Limitantes desde la oferta financiera en Argentina

Como se ha señalado, pese al crecimiento de los últimos años, y los esfuerzos privados y públicos, las microfinanzas han tenido una menor penetración en Argentina en comparación con otros países de Latino América. Principalmente las experiencias de *upgrading* de las IMF o de *downscaling* de los bancos tradicionales no han logrado alcanzar una escala semejante a otros países de la región, concentrándose además los servicios financieros en servicios crediticios siendo menos frecuente los servicios de microahorro, microseguros, etc.

Diversos estudios han analizado el porqué de este menor éxito, concentrándose principalmente en limitantes desde la oferta.

En base a Crozuel R. (2009) el bajo desarrollo de las microfinanzas en Argentina se debe a:

- Falta de fondeo: las microfinanzas y las instituciones micro crediticias compiten en condiciones desventajosas con las empresas, los individuos y el propio Estado, en la obtención del poco crédito existente en el país.
- Regulación: visión negativa que se encuentra en la ley 26.117 del año 2006 que creó un régimen de promoción del microcrédito que beneficia a las IMF “sin fines de lucro” adheridas al mismo (fundaciones, cooperativas y afines), excluyendo a las sociedades comerciales, dado su inherente fin lucrativo.
- Alto costo impositivo: bajo el régimen impositivo argentino, a los intereses se le debe adicionar el impuesto al valor agregado en una tasa del 21%. En el caso del microcrédito, por tratarse de transacciones con “informales”, la tasa se incrementa en un 10,5%, llevándola al 31,5%. Adicionalmente, los fondos transmitidos por vía bancaria están sujetos al impuesto a los débitos/créditos (0,6% por cada débito y por cada crédito) y muchas veces tributan impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos. Por su parte, la entidad prestamista debe abonar impuesto a las ganancias sobre los intereses abonados (35%).
- Obstáculos Legales: inexistencia de un marco regulatorio amigable. No existe en nuestro país una regulación que reconozca los rasgos distintivos del microempresario ni de las microfinanzas.

- Profesionalización, capacitación y educación de los agentes de cambio: hay avances en los últimos años, pero las microfinancieras enfrentan problemas por la alta rotación de los recursos humanos.
- Mercado de capitales: ninguna IMFs ha alcanzado un volumen tal que por sí sola justifique una colocación en los mercados de capitales.
- Captación de ahorro: En Argentina no existen modelos legales de colaboración entre IMFs y Bancos Comerciales o tipos específicos pensados para esta actividad, como ocurre en algunos países de la región donde las microfinanzas están más desarrolladas.

Bajo un análisis similar Platteau *et al.* (2006) identifican como cuellos de botella para el crecimiento de las microfinanzas en Argentina los siguientes aspectos:

- Marco legal y fiscal desfavorable;
- Ausencia de mercados concentradores;
- Falta de recursos humanos capacitados en el tema y problemas en el reclutamiento de buenos profesionales, por la necesidad de mantener costos bajos, y la competencia (especialmente en áreas urbanas) de otras actividades;
- Fuerte competencia de financieras informales y tarjetas de crédito locales;
- Históricamente poca atención oficial a este “subsistema” del sector financiero. Reciente ingreso de las Microfinanzas en la agenda oficial;
- Escasez de instituciones y programas eficientes de apoyo para fortalecer IMFs y llevarlas a la sostenibilidad;
- Relativamente altos costos operacionales por los bajos montos y poca clientela que obliga a crecer para aprovechar economías de escala, pero eso es difícil en vista de los puntos mencionados arriba;
- Alto riesgo por la criminalidad en los barrios marginales donde operan la mayor parte de los programas de micro crédito, lo que también limita el potencial de crecimiento;
- Fuga de buenos recursos humanos hacia el extranjero por la crisis económica;
- Falta de apoyo de organismos internacionales de cooperación al desarrollo. Argentina no es considerado un país pobre por lo que muy pocos donantes lo tienen en su lista de prioridades;
- El mayor problema es la gran dispersión de las IMFs y el pequeño tamaño de sus carteras, lo que les dificulta alcanzar la sostenibilidad financiera.

Por otro lado, Delfiner *et al.* (2007) sostienen que el sistema financiero tradicional no ha atendido la demanda de servicios microfinancieros debido a varias razones entre las cuales destacan:

- Falta de percepción de la demanda por servicios financieros de los pobres;
- La creencia de que ese tipo de operaciones no es lo suficientemente rentable;
- La existencia de políticas públicas, legales o regulatorias que no tienen en cuenta a las MF;
- Altos costos unitarios de las operaciones;

- Falta de experiencia específica en la provisión de servicios de MF;
- Carencia de plataformas adecuadas para la provisión de estos servicios.

Adicionalmente Martínez Larrea J. *et al.* (2010) señalan que la reducida bancarización de los clientes habituales de las IMFs es explicada por “*dificultades de acceso, elevadas exigencias de requisitos, calificación riesgosa y montos de crédito bajos para el promedio bancario*”.

Por otro lado, en octubre de 2010 en una presentación en ABBAPRA sobre Microfinanzas en la presentación “Mirada desde la perspectiva de una IMF” se señaló como limitante la “*sobre oferta de otros tipos de crédito no formal*” destacando que “*los prestamistas informales suelen suministrar préstamos en forma inmediata lo que reduce considerablemente los costos de oportunidad y transacción para el tomador*”, sin tener en cuenta cómo adaptar la oferta a las necesidades de la demanda. Que la población de bajos ingresos continúe utilizando otros tipos de crédito no formal refleja que la necesidad de crédito está, pero que no se les está dando el producto o servicio que demandan.

Por último, Repetto G. *et al.* (2009) identifican como obstáculos para el desarrollo de las microfinanzas en Argentina “*derivados de la demanda los que proceden de la naturaleza y condición de la clientela del sector que se caracteriza por reducidos ingresos y escasos recursos económicos, la ausencia de garantías o colaterales, la poca capacidad de ahorro, una población geográficamente dispersa y con escasa cultura financiera. Entre los obstáculos derivados de la oferta se cuenta a los factores que proceden de la naturaleza, condiciones de las entidades del sector como el reducido tamaño de las IMF, el insuficiente desarrollo tecnológico, escasa formalización empresarial, sistemas de gestión rudimentarios y la baja profundización social. Entre los derivados del marco institucional se encuentran los derivados de la calidad del entorno institucional y legislativo como pueden ser la ausencia de un marco jurídico específico, las dificultades en lo relativo a garantías, derechos y registros de propiedad, centrales de riesgo inexistentes o inadecuadas, dificultades para la formalización de microempresas, entorno regulatorio dispar y entorpecedor*”.

Por último, ya no enfocado sólo a microfinanzas, en 2011 el BCRA realizó un estudio (Denes *et al.*, 2011) en base a datos de la EPH explorando el comportamiento financiero de los hogares argentinos. El mismo se realizó tomando datos del segundo semestre del 2004 al segundo semestre de 2006 (con el fin de considerar una etapa de relativa estabilidad financiera). A su vez, se excluyeron los hogares de más de 12 miembros y/o más de 6 miembros que aportaban ingresos al hogar (presumiendo que el comportamiento financiero de los hogares colectivos probablemente difiera del resto de los hogares) y a los hogares de ingresos elevados (primer percentil de valores más altos). El total de la muestra analizada fue de 116.708 combinaciones hogar/período.

Los resultados en cuanto a qué fuente de financiamiento recurrieron ante la necesidad fueron:

- 32% de los hogares compra en cuotas o al fiado con tarjeta de crédito o libreta;
- 17,5% gastaron lo que tenían ahorrado;
- 11,5% pidieron préstamos a familiares y amigos;

- 8,3% pidieron préstamos a bancos y financieras;
- 6,2% tuvieron que vender alguna de sus pertenencias.

Cuando se cruzaron las distintas alternativas de financiamiento con nivel de ingreso el estudio del BCRA arroja las siguientes conclusiones:

- Para los hogares de ingresos bajos, ávidos de recursos complementarios al ingreso total del hogar, la probabilidad de contar con ahorros es reducida al igual que lo es la probabilidad de que un banco o una financiera estén dispuestos a otorgarles un préstamo.
- Para los hogares de ingresos bajos la reducida probabilidad de obtener una tarjeta de crédito o conseguir mercadería fiada restringe este tipo de accionar.

Como puede leerse la correlación negativa entre ingresos y la obtención de un préstamo de un banco o financiera y la compra con tarjeta de crédito está asociada con la baja probabilidad de que un banco “esté dispuesto a otorgar un crédito” o el individuo pueda “obtener una tarjeta de crédito”. Es decir, se identifican los desincentivos de la oferta crediticia a prestar a los segmentos de menores ingresos de la población.

En síntesis, los análisis recientes sobre el bajo desarrollo de las microfinanzas en Argentina se enfocan principalmente en las razones por las cuales la oferta se ve limitada (falta de fondeo, marco regulatorio, recursos humanos, etc.). Si bien estos limitantes existen ya que el problema de la falta de acceso al sistema financiero es multicausal, no permiten responder por qué una vez sorteados estos obstáculos y con la unidad microfinanciera de un banco funcionando (o una mayor formalización de una IMF) el alcance continúa siendo reducido y no se logra atraer mayor demanda.

### **Limitantes desde la demanda financiera en Argentina**

Si bien los límites desde la oferta financiera no pueden ser obviados y posiblemente constituyan el primer obstáculo en la provisión de servicios financieros a los sectores de menores ingresos, estos no serían suficientes para hacer un análisis acabado del desarrollo financiero de dichos hogares, debiéndose poner el foco también en los limitantes desde la demanda, al menos para el caso argentino.

La insuficiente penetración de las microfinanzas en Argentina (principalmente en el nivel de *downscaling* bancario o el *upgrading* de las IMFs) pone en relieve que la oferta financiera no sólo debe sortear ciertos obstáculos sino que una vez asumidos o mitigados dichos costos se deben comprender los limitantes desde la demanda. Entender las motivaciones de los demandantes es vital para que ambas curvas (oferta y demanda) se crucen, logrando mayor escala.

Si bien esto parece obvio, la bibliografía actual sobre el desarrollo de las microfinanzas en Argentina ha abordado esta problemática sólo tangencialmente, enfocándose como se ha mencionado en los apartados anteriores en los límites desde la oferta.

Puede señalarse en esta línea, lo señalado por Grandes *et al.* (2010) al momento de analizar los limitantes al desarrollo microfinanciero en Argentina “*Los factores sociales, psicológicos e histórico-demográficos han sido relativamente menos discutidos o recientemente evocados en función de la experiencia argentina y latinoamericana*”.

Es en dicho estudio que se introduce como limitante (ahora sí, desde la demanda) el concepto de “capacidad financiera”: “*la desconfianza de la gente en usar servicios financieros bancarios se vincula con el concepto de “capacidad financiera”. Este concepto no se limita exclusivamente a capacitación y nivel de educación, sino con entender los productos que se ofrecen, e.g. cómo funciona una tarjeta de débito o qué es una tasa de interés a efectos de evaluar propuestas crediticias*”.

Por otra parte, en el estudio realizado por el PNUD (2005) se identifican como limitantes de la demanda a la “*ausencia de información sobre productos microfinancieros por parte de potenciales clientes (lo que estrictamente afectaría la demanda efectiva, pero no la potencial); falta de capacidades para realizar los trámites necesarios para acceder a un crédito (como el llenado de formularios)*”.

Adicionalmente, otro de los limitantes a la penetración de las microfinanzas en Argentina identificado en dicho estudio está ligado al hecho de que la cultura emprendedora tiene históricamente menor peso al de otros países de Latinoamérica, probablemente porque hasta mediados de los años setenta “*la Argentina ha sido un país caracterizado por niveles relativamente cercanos al pleno empleo*”. En este mismo sentido en el análisis realizado por ANDARES (2010) se menciona una carencia de “*cultura emprendedora*” entre algunos de los clientes y potenciales clientes de microfinanzas que habitan en el Conurbano Bonaerense, considerando al emprendimiento como un modalidad de empleo circunstancial y transitorio, alternativo mientras no se cuente con un empleo bajo relación de dependencia. Cabe destacar, sin embargo, que esta podría ser una limitante al momento de solicitar un crédito productivo, pero no implica un límite para el uso de otros servicios bancarios de ahorro, créditos personales, etc.

Las razones anteriormente mencionadas son las únicas que pueden encontrarse entre los estudios que específicamente analizan el desarrollo de las microfinanzas en Argentina como razones identificadas con motivaciones de la demanda, aunque no se ha ahondado con mayor profundización sobre estas limitaciones.

Sin embargo, en diversos análisis sobre el desarrollo financiero de los hogares en Argentina sí podemos encontrar que existen límites desde la demanda que deberían tomarse en cuenta al momento del diseño de los servicios microfinancieros, tanto sea a cargo de Bancos o IMFs.

En el estudio “El uso simultáneo de crédito formal, informal y el desahorro: Explorando el comportamiento financiero de los hogares en Argentina” (BCRA, 2011) ya mencionado, además de factores macroeconómicos y microeconómicos<sup>3</sup> se establece como factores que inhiben un mayor desarrollo financiero de los hogares el “desprestigio y pérdida de confianza de/en las instituciones financieras” y la “insuficiente educación financiera de la población”. Poniendo en relieve además diversas limitantes al desarrollo financiero de los hogares: “Dado un contexto socioeconómico específico, la demanda de productos y servicios financieros estará determinada tanto por factores de naturaleza “económica”, como por otros de naturaleza “sociocultural”. Entre los de naturaleza económica podemos encontrar el precio de los productos y servicios –tasa de interés cobrada por depósitos a plazo fijo, tasa de interés a pagar por un crédito, costo de mantenimiento de una caja de ahorro, costo para realizar transacciones, costo de trasladarse a un cajero o sucursal, etc. –, el ingreso y la riqueza presente y esperada del demandante, etc. Entre los de naturaleza sociocultural podemos enunciar la falta de educación financiera, la existencia de discriminaciones autoimpuestas referidas a roles de género y/o edad al interior de los hogares y de las sociedades, la dominancia de percepciones referidas a la falta de confianza, etc.”

En esta línea en el Seminario de Economía N°104 realizado por el BCRA en 2009 se expuso que, en orden de importancia, no se consumen productos financieros bancarios porque “no confío en bancos, no tengo dinero para ahorrar, no tengo ingresos fijos, no cumplo los requisitos solicitados y no les intereso como cliente”.

En tanto que en el 25° Congreso Internacional de Marketing Financiero desarrollado en septiembre 2009, Gastón Repetto, Gerente Principal de Investigaciones Económicas del BCRA sostuvo:

*“Desde hace unos años hacemos encuestas de gran alcance sobre clientes actuales y potenciales, en hogares, empresas y entidades financieras. El factor novedoso es que incorporamos zonas en las que no hay ni un banco ni un cajero. Nos interesa saber cómo opera la gente en esos barrios, ver si usan el celular, la computadora, si viajan especialmente o qué otras alternativas desarrollaron. Si analizamos lo que desean los clientes podemos ver que tanto los hogares no bancarizados como los hogares bancarizados eligieron las mismas opciones, aunque el orden pueda variar. Las principales fueron rapidez y atención en respuesta, fácil operatoria, transparencia en resúmenes y operatoria, que sean cuidadosos para que no trascienda la información sobre el clientes, calidez en el trato y “No sabe”. Después consultamos qué productos les interesan y en ambos casos la principal opción elegida fue “No sabe”.*

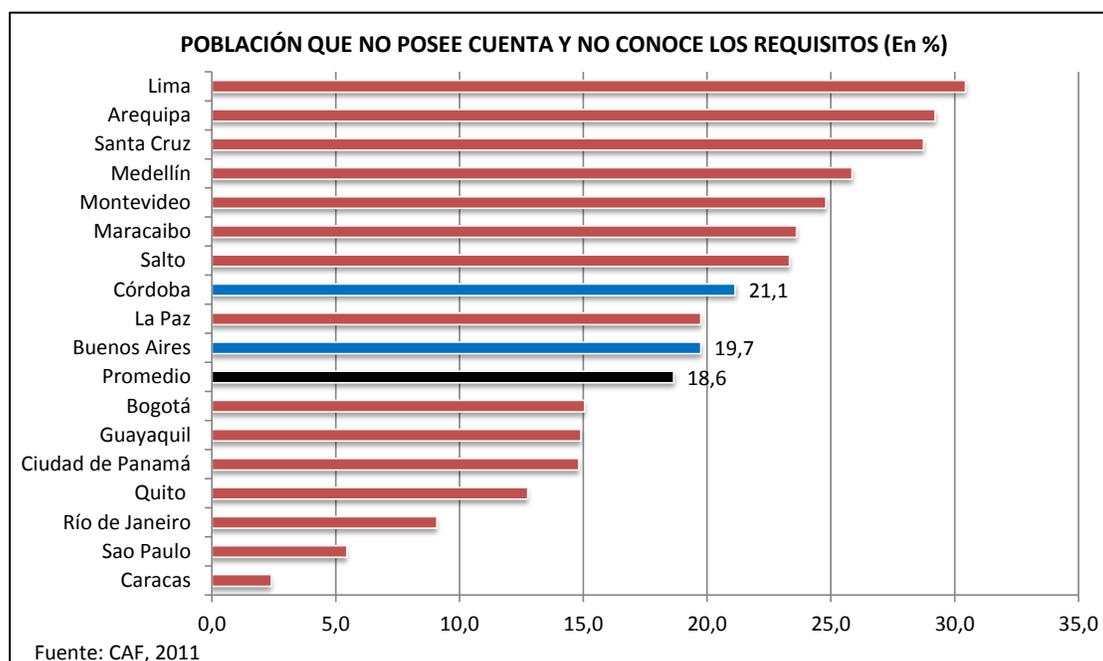
---

<sup>3</sup> Volatilidad macroeconómica, descalce de monedas, enfoques empresarios de segmentación y atención acotada de clientes potenciales, entre otros.

*La respuesta “No sabe” es muy elocuente y debemos tenerla muy en cuenta. Hay una gran sensación de incertidumbre en el cliente, y es probable que esto sea porque el Banco Central y los bancos privados no estamos haciendo bien nuestro trabajo”.*

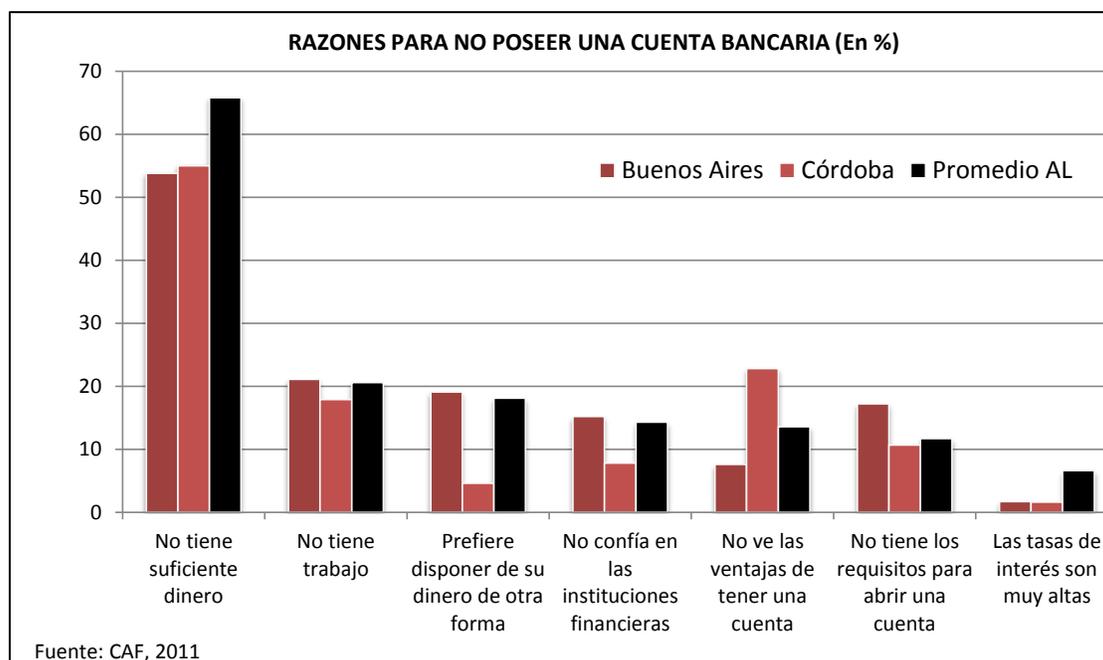
*“¿Por qué no operan más con bancos? Seguimos con el tema de la confianza. Sin embargo, hoy lo venimos manejando. Pero también nos encontramos con las respuestas “no tengo ingresos fijos”, “no tengo dinero para ahorrar”. Claramente hay un marco de incertidumbre. “Los bancos son muy complicados”, seguimos siendo complicados a los ojos de la gente”.*

Es decir, la desconfianza y el desconocimiento sobre los productos y servicios financieros, cobrarían entonces también importancia al momento de encontrar razones para el reducido desarrollo microfinanciero en Argentina. En este sentido, los resultados de la encuesta realizada por la CAF en 2011 son elocuentes: tanto en Córdoba como en Buenos Aires el porcentaje de población que no conoce los requisitos para tener una cuenta bancaria es superior al promedio de las ciudades de América Latina analizadas en el estudio, como puede observarse en el siguiente gráfico:



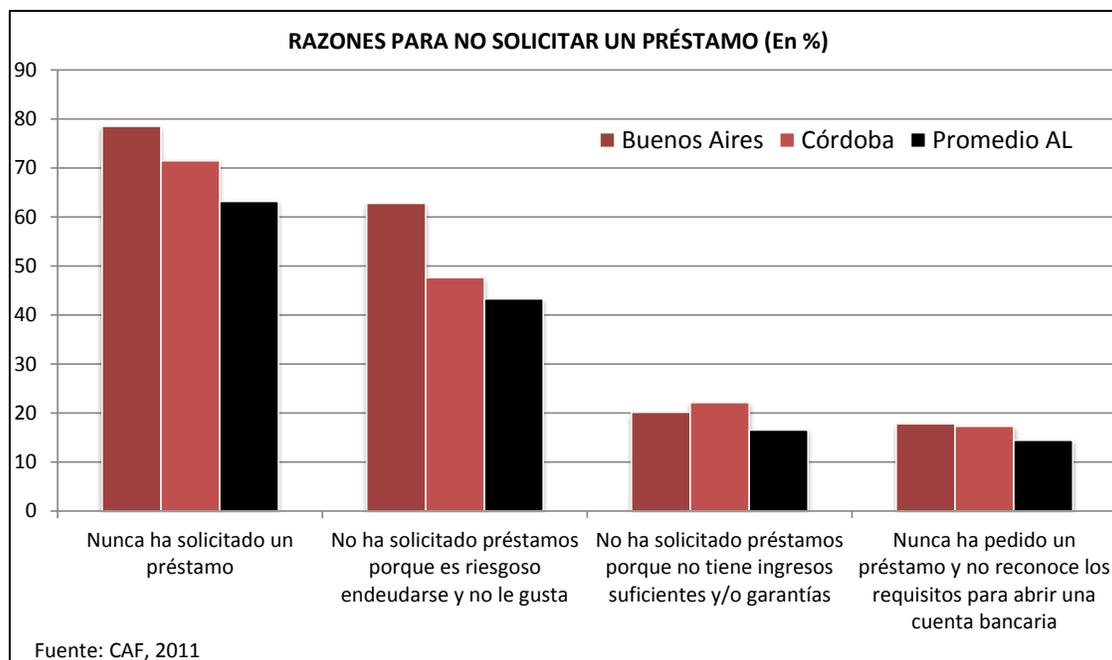
Se destaca además que entre las razones para no poseer una cuenta bancaria las cuestiones económicas propiamente dichas (ingresos y tasa de interés) se ubican tanto en Buenos Aires como en Córdoba por debajo del promedio de América Latina, mientras que otras razones como no confiar en las instituciones financieras, disponer del dinero de otra forma, etc. se ubican en línea con el promedio de América Latina. Se destaca, sin embargo, el porcentaje de población que en Córdoba manifestó no “ver las ventajas de tener una cuenta” y en Buenos Aires “no tener los requisitos” para abrir una cuenta. Esta última apreciación esté presumiblemente asociada al desconocimiento de los requisitos antes señalados, ya que desde

el 2010<sup>4</sup> el BCRA promovió la Cuenta Gratuita Universal, caja de ahorro gratuita para quienes depositen y hagan operaciones por debajo de los \$ 10.000 mensuales.



En el caso de la solicitud de un préstamo tanto en Buenos Aires como en Córdoba la proporción de población que nunca ha solicitado un préstamo es superior al promedio de América Latina. Según puede observarse en el siguiente gráfico la diferenciación se debe principalmente a que es considerado “riesgoso endeudarse y no le gusta”, razón que excede (en particular en Buenos Aires) el promedio de América Latina. Sin embargo, nuevamente la razón económica parecería tener menos peso, en tanto que la población que “no tiene ingresos suficientes y/o garantías” es similar al promedio de América Latina.

<sup>4</sup> A raíz del “Caso Píparo”, con el objetivo de impulsar la bancarización y reducir el riesgo de las salideras bancarias.

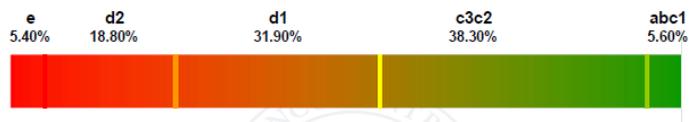
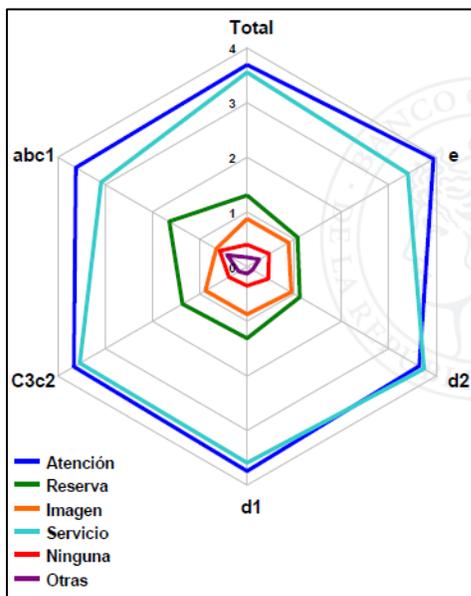


Es síntesis, la encuesta realizada por la CAF pone de manifiesto lo señalado en las investigaciones del BCRA: **la desconfianza y el desconocimiento sobre el uso de los servicios financieros en Argentina constituyen un límite al logro de un mayor acceso a los mismos.**

En esta misma línea Anastasi *et al.* (2006) señalan la importancia que el BCRA y la industria financiera asuma la responsabilidad de revertir estos límites: “*Un aspecto donde existe un potencial margen de acción para el regulador bancario, en conjunción con la misma industria de los servicios bancarios, que resulta de vital importancia para el fortalecimiento de la bancarización, se relaciona con el nivel de difusión de información, la transparencia y la educación financiera de la población. El nivel de información que los agentes reciben acerca de la disponibilidad, beneficios y costos de operar con servicios bancarios formales, la protección y derechos como usuarios resultan elementos fundamentales en los niveles de bancarización. El esfuerzo compartido del regulador y de las entidades bancarias en temas tales como la educación financiera, la transparencia y el adecuado resguardo de los derechos de los consumidores de servicios bancarios podrían tener un fuerte impacto en la bancarización.*”

Cabe señalar que si bien estas limitaciones no han sido analizadas particularmente para la industria microfinanciera, impactan de igual modo en la misma, principalmente en las prácticas de *downgrading* de las entidades financieras así como el *upgrading* de las IMFs, ya que si bien tienen un mayor grado de cercanía con el cliente se ven limitadas también por la desconfianza y el desconocimiento. En este sentido cabe señalar, por ejemplo, los resultados de la encuesta realizada por ANDARES, ya que “*mientras sólo un tercio de los entrevistados manifestó estar familiarizado con la operatoria de las IMFs, los niveles de conocimiento de “pago diario” y las financieras eran superiores: 46% y 75% respectivamente.*”

Otra lección que se desprende del análisis del BCRA es que la población de menores ingresos, le otorga un alto grado de valoración al servicio, la velocidad y la agilidad por encima del precio del producto.



Fuente: BCRA, 2010.

En préstamos, esto requeriría reducir y simplificar la documentación y minimizar los tiempos involucrados para el desembolso<sup>5</sup>. En los depósitos, los clientes valoran un amplio acceso a cuentas de ahorro con bajos requisitos.

Por otro lado, Hashemi *et al.* (2006) señalan que “*Un motivo por el cual las personas extremadamente pobres prefieren no pedir préstamos es que piensan que endeudarse probablemente les traería más perjuicios que beneficios*”. Sin embargo, esto no explica por qué entonces sí recurren al sistema financiero informal. De hecho, según datos de la encuesta de ANDARES realizada en 2010 el 39,2% de los encuestados manifestó haber obtenido un crédito bancario en los últimos 3 años, un 26,5% lo solicitó a un familiar o amigo, un 18,2% a una financiera, un 9,8% a una IMF y un 6,2% a prestamistas mediante la modalidad de pago diario.

Adicionalmente, cabe señalar en este punto la elevada penetración en los barrios de menores ingresos de las casas de compra a crédito. Diversos negocios ofrecen pago en cuotas a sola firma en el comercio, tarjetas de crédito del mismo comercio, etc., y en muchos casos los

<sup>5</sup> Cabe recordar que los prestamistas informales prestan a tasas usureras pero con bajos requisitos y entrega prácticamente inmediata.

intereses que cobran por la financiación son extremadamente elevados<sup>6</sup>. Nuevamente la agilidad del servicio, la velocidad de otorgamiento de la tarjeta cobran importancia.

Sin embargo, no sólo por eso es que eligen endeudarse con dichas entidades, sino principalmente por los beneficios asociados a lo tangible. Ante el desconocimiento de los beneficios de la utilización de los productos financieros la valoración costo-beneficio de los mismos es negativa, no así al momento de comprar un electrodoméstico, un mueble, indumentaria, etc. Esto no se debe a que el costo sea menor, sino que al beneficio neto percibido es mayor al momento de comprar un bien que en el acto da satisfacción. Un usuario informado con acceso a servicios financieros presumiblemente compre mediante tarjeta de crédito los días que se ofrecen descuento, eligiendo comercios que ofrezcan cuotas sin interés, etc. Un usuario con menor familiarización con los productos financieros formales no tiene en cuenta los beneficios que los productos bancarios pueden ofrecer.

En síntesis, si bien no en la literatura sobre microfinanzas, existen estudios que avalan que hay que prestar atención a las características de la demanda. Los principales límites identificados se asocian a la confianza en las entidades financieras y principalmente a la falta de conocimiento sobre el uso y los beneficios de los servicios financieros. En este sentido, cobra importancia poner el foco en la calidad y la agilidad de la atención, pero principalmente en la educación financiera de la población de menores ingresos.

### **Análisis de la experiencia de la Sucursal del Banco Ciudad en Los Piletones<sup>7</sup>**

Con el fin de analizar si se evidencian en la práctica los límites desde la demanda analizados en el apartado anterior se evaluará la experiencia del Anexo Lacarra del Banco Ciudad, la primera oficina bancaria de Argentina ubicada en un barrio de bajos ingresos (funciona entre los barrios Los Piletones, Fátima Calaza, Calacita y Ramón Carrillo de Villa Soldati).

El Anexo 24 de la Sucursal Lugano del Banco Ciudad funciona en Lacarra 3040, debajo de la autopista AU7 Pte. Héctor Cámpora. El Anexo Lacarra comenzó a operar en noviembre de 2012, aunque antes de la apertura se hicieron trabajos de investigación analizando las necesidades bancarias del barrio mediante focus group, relevamientos de los comercios de la zona, a la vez que se instaló un stand informativo frente al local (en construcción en ese momento) para que los vecinos vayan familiarizándose con la presencia del banco.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la TEA en octubre de 2013 de la financiación del plan de 5 cuotas que ofrece COPPEL, casa de electrodomésticos e indumentaria, es del 217% y del 107% en planes de pago de 12 cuotas. Cobrando además un interés punitivo mensual del 5%.

<sup>7</sup> Para la realización de este apartado se entrevistó a Silvia Villalva, Coordinadora de Inclusión y Educación Financiera del Banco Ciudad y a Gabriela Rébora, Responsable Plataforma Comercial del Anexo Lacarra.

Además de la decisión de las autoridades del Banco Ciudad de asumir costos operativos más elevados en esta sucursal antes de la apertura se sumó como obstáculo el reclamo de los vecinos de la zona que se opusieron en un primer momento a la construcción del Anexo Lacarra. Si bien esto posiblemente respondió a cuestiones políticas o reclamos sociales más profundos, refleja también la desconfianza o falta de priorización inicial por parte de los vecinos al hecho de contar con un Banco cercano.

El objetivo inicial del Anexo era el de la docencia en el uso de medios electrónicos para operaciones financieras y la bancarización mediante la oferta de cajas de ahorro. Pero poco después la demanda de los vecinos y la decisión de las autoridades del Banco Ciudad llevó a ampliar la oferta de productos como micro préstamos, micro ahorros, préstamos hipotecarios sociales, micro seguros, entre otros. La población objetivo es de alrededor de 10.000 habitantes de los barrios aledaños.

El Anexo Lacarra tiene dos plantas, en la inferior hay dos cajeros automáticos, dos terminales de autoservicio, un Phonebanking para acceder en forma directa al Centro de Atención al Cliente y la Banca Telefónica. Adicionalmente hay una computadora de acceso al público que, mediante la ayuda del personal, los clientes operan por Home Banking.

El Anexo cuenta con una dotación de personal de 3 empleados, altamente calificados con especial interés en temas sociales, con el fin de lograr la mayor productividad posible y así mitigar el impacto de los altos costos operativos. Además cuentan con el apoyo del área de Inclusión y Educación Financiera del Banco Ciudad, así como otras áreas del banco.

La experiencia del Anexo Lacarra indica que una vez superados los límites desde la oferta (elevados costos operativos, etc.) el foco debió ponerse en la demanda, adaptándose la operatoria a las necesidades de la misma, al tiempo que se reconoce que si bien la experiencia es exitosa el trabajo es “de hormiga” principalmente por ciertos límites de la demanda: desconfianza, falta de alfabetización financiera, etc.

El primer año de funcionamiento (desde la apertura formal de la oficina) permite extraer algunas conclusiones sobre los aspectos analizados en el apartado anterior:

- Confianza: Pese al fácil acceso de la sucursal (está ubicada en un área contigua a comercios de frecuente utilización por parte de los vecinos) en un principio no fue fácil que los vecinos se acerquen a solicitar los servicios del Banco. El primer motivo de acercamiento a la sucursal fue para la utilización de los cajeros automáticos, esto incrementó poco a poco la familiarización con el Banco.
- Beneficio de lo tangible sobre lo intangible: Un punto de inflexión se generó con las inundaciones de principios de abril de 2013, ya que el Banco Ciudad ofreció créditos

express para los damnificados por un monto de hasta \$5.000 cuyo costo financiero total era del 0%. La urgencia y la necesidad hicieron que los vecinos valoren particularmente el acceso a dichos créditos, ya que le permitían reponer artículos de primera necesidad afectados por las inundaciones. Se otorgaron 236 de este tipo de créditos, logrando así un mayor vínculo de los vecinos con el Banco, los cuales para acceder al crédito debieron abrir una caja de ahorro en la entidad<sup>8</sup>.

Por otro lado, también se trabaja en pos de que los clientes tomen consciencia de los beneficios de, por ejemplo, la utilización de las tarjetas de crédito, las cuales se otorgan con el beneficio de un descuento del 30% en la primera compra de más de 3 cuotas. Se aspira que la gente use el dinero electrónico como parte de su cotidianidad, como han incorporado el uso de la tarjeta SUBE, en donde se hace evidente el costo de no usarla.

- Calidad de la atención: En el Anexo Lacarra se descifra el lenguaje financiero y se lo hace coloquial. Esto es destacado por quienes se acercan a la sucursal y refieren a otros clientes, incluso hay clientes que no son de la zona que van a esa sucursal debido a los productos diferenciados pero también porque destacan la calidad de la atención.
- Alfabetización financiera: Si bien no se realizan capacitaciones periódicas en la zona a cargo del Banco Ciudad en el transcurso del primer año se dieron charlas sobre productos bancarios y fundamentalmente cada entrevista con quien se acerca a la sucursal forma parte de un proceso de alfabetización financiera. En algunas ocasiones quienes se acercan no conocen la diferencia entre tarjeta de débito y crédito, interpretar el resumen bancario, etc. Esto también eleva los costos operativos (o reduce la productividad) pero la atención personalizada es muy importante porque cumple el rol formativo que la población demanda.

Se destaca que si bien muchos clientes cobran planes sociales mediante tarjetas de débito generalmente no las usan como medio de pago, retirando hasta la totalidad del dinero en efectivo al momento de la acreditación. Es por ello que se trabaja en dar a conocer las ventajas de utilizar las tarjetas de débito y la mayor seguridad que otorga la utilización del dinero electrónico.

Sin embargo, adicionalmente a la capacitación de los clientes el Banco trabaja en pos de que los comercios de la zona instalen *postnet* para que realmente la utilización de las tarjetas de débito se conviertan en un medio de pago habitual entre los vecinos de la zona.

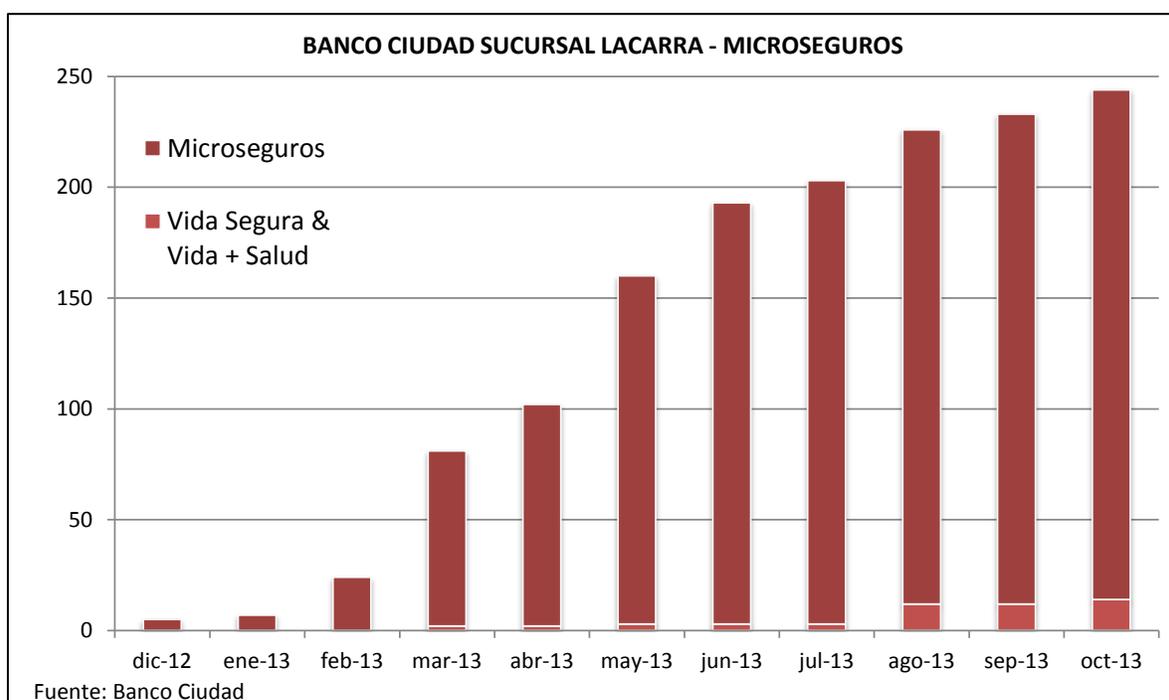
- Productos diferenciados: además del acceso a todos los productos que el Banco Ciudad ofrece en el Anexo Lacarra se ofrecen productos diferenciados:
- Caja de ahorro: el producto es el mismo que el ofrecido en otras sucursales pero los requisitos son distintos ya que sólo se solicita DNI y número de CUIL o monotributo

---

<sup>8</sup> Sin costo de mantenimiento si se realiza una compra al mes con la tarjeta de débito, sino tiene un costo de \$30 mensuales.

social, siendo gratuita si se realiza una compra por mes mediante tarjeta de débito. Al 30 de septiembre de 2013 el total de cajas de ahorro activas del Anexo Lacarra ascendía a 876.

- Tarjeta de crédito: se obtiene sólo con DNI y comprobante de plan Social y su límite máximo es de \$1.000. También se pueden solicitar tarjetas de crédito con DNI y un año de inscripción al monotributo social y se accede a un límite de \$4.000. Las tarjetas de crédito comenzaron a comercializarse en marzo/abril de 2013 y desde esa fecha se han otorgado en torno a 270 tarjetas de crédito.
- Microseguro: seguro de vida por \$5,50 por mes que otorga una cobertura por fallecimiento de hasta \$5.000. El stock de microseguros otorgados a octubre de 2013 asciende a 244<sup>9</sup>.



En síntesis, la experiencia del Banco Ciudad en Piletones demuestra que para acercar los servicios bancarios a la población de bajos ingresos no sólo deben sortearse los límites de la oferta sino que hay que trabajar en pos de conocer y satisfacer a la demanda. Para ello es necesario diseñar productos acordes a las necesidades de la población de menores ingresos pero además hacer un esfuerzo extra en la atención personalizada así como enfocar los esfuerzos en ampliar el alcance de las capacitaciones de alfabetización financiera. La falta de

<sup>9</sup> Incluye 14 microseguros de \$35 por mes cuya cobertura es mayor.

información y conocimiento de los beneficios y funcionamiento de los productos financieros emerge como límite al acceso financiero aun cuando los esfuerzos de entidades privadas, públicas o IMFs estén orientados a acercar los productos financieros a la población de menores ingresos.

### **Demandas que exceden a las instituciones financieras**

Además de la reducida educación financiera y desconfianza hacia las instituciones financieras que constituye un verdadero límite al acceso a los servicios financieros, hay demandas de la población de menores ingresos que exceden a las funciones que le son propias a las instituciones financieras y que por no ser resueltas derivan en concluir (entre otras razones) que las microfinanzas no son la panacea y que no han tenido el impacto deseado en términos de desarrollo e inclusión.

Sin embargo, este argumento en contra de las microfinanzas es análogo a decir que una aspirina no es efectiva ya que no sirve para mitigar el dolor de estómago. Las entidades financieras pueden trabajar en pos de incluir a mayor cantidad de población al sistema financiero, no sólo ofreciendo sus servicios a la población más vulnerables sino incluso tomando como propio el objetivo de brindar servicios de alfabetización financiera. Esto último puede ser parte de una política pública más amplia, asumida principalmente por los bancos públicos o el BCRA, o bajo la motivación de dar las herramientas necesarias para que los clientes “compren” su producto. Esta inclusión al sistema financiero servirá para reducir diferencias y tendrá impacto positivo en el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Sin embargo, que las entidades financieras absorban como propia la función de dar soluciones a la exclusión al mercado laboral o al mercado de bienes y servicios es, al menos, cuestionable. Dichas problemáticas deberán ser abordadas mediante políticas públicas orientadas a la capacitación y educación.

Cabe destacar, no obstante, que por ejemplo Crediamigo Brasil, uno de los prestatarios de servicios microfinancieros más grandes del mundo, ofrece servicios de asesoramiento empresarial a sus clientes para que se incorporen al mercado en forma competitiva. El objetivo que persigue el Banco mediante estas capacitaciones es asegurarse el éxito del proyecto como garantía de retorno de los préstamos otorgados. Sin embargo, pese a este caso de éxito, en general las prácticas internacionales están más orientadas a la articulación entre programas que a que los Bancos absorban funciones que no le son propias.

Por otro lado, en la literatura sobre microfinanzas se ha abordado el debate sobre la necesidad por parte de la población más vulnerable de asistencia no financiera, como alimentos, donaciones, soluciones habitacionales, etc. Robinson (2004) sostiene que los “más pobres

entre los pobres” no son responsabilidad del sector financiero, sino que existe un conjunto de requerimientos básicos necesarios para superar la pobreza que deben ser provistos por ministerios públicos (salud, trabajo, asistencia social, etc.), agencias donantes e instituciones privadas (PNUD, 2005).

Adicionalmente, Robinson M. S. (2001) sostiene: “A veces se olvida – aunque no generalmente los deudores – que otra denominación para crédito es deuda. Cuando se proveen préstamos a gente extremadamente pobre, los deudores podrían no aprovechar esos préstamos eficientemente debido a la falta de oportunidades para auto-emplearse en forma rentable, viéndose imposibilitados de repagar sus deudas”. Es por ello además que hay que ser conscientes del límite que supone este tipo de herramientas únicamente financieras, particularmente cuando implica un crédito (una deuda) siendo necesarias políticas de empleo y/o capacitación en oficios.

Políticas según población objetivo	
Población objetivo	Tipo de Programa o Política sugerida
Población extremadamente vulnerable.	Programas de subsidio para cubrir las necesidades más inmediatas (alimentación, vivienda, medicamentos, etc.) y programas de capacitación de ciertos oficios y empleo.
Población bajo la línea de pobreza, no indigentes sin emprendimientos o con microempresas inestables.	Programas de microfinanciamiento combinado con políticas de subsidio para aquellas necesidades insatisfechas. Programas de capacitación en gestión y administración.
Población bajo la línea de pobreza, no indigentes con microempresas estables o en crecimiento.	Programas de microfinanciamiento dirigidos a consolidar el emprendimiento.
Población por encima de la línea de pobreza sin acceso al sistema financiero formal.	Programas de microfinanciamiento dirigidos a consolidar el desarrollo de las mismas (aumentar la productividad de microempresas existentes, etc) y/o dirigidos a promover su formalización.

Fuente: PNUD, 2005.

Justamente orientadas a la población que demanda más que servicios meramente financieros (incluida la alfabetización financiera) las ONG que otorgan microcréditos u otros servicios microfinancieros ponen el foco. Si bien son consideradas IMFs, incluso forman parte del relevamiento de RADIM, su misión es muy distinta a la de un banco comercial con línea microfinanciera o incluso distinta que las IMFs más grandes que solo proveen servicios financieros. Además de utilizar la herramienta financiera estas IMFs dan apoyo, seguimiento, capacitación (en gestión de negocios u oficios) y acompañamiento a los prestatarios.

Dentro de las IMFs de Argentina estas tienen gran participación. El informe del PNUD (2005) destaca “la amplia difusión que tiene la prestación de servicios no financieros entre las IMF, en particular en lo que hace a capacitación (77%) y asistencia técnica (70%). Es interesante comentar la categoría “otros” que compone la oferta de servicios de las IMF consultadas. Alrededor del 28% de las tiene una oferta de servicios que va más allá del crédito, la capacitación o la asistencia técnica. Los servicios ofrecidos son diversos, pudiéndose mencionar, entre otros, los relacionados con las tareas de

*acompañamiento en procesos de promoción humana, asistencia psicológica o legal o derivación a profesionales de estas áreas, acompañamiento en la organización de ferias comunitarias, o capacitación en salud reproductiva. La idea que puede desprenderse de aquí es que algunas IMF planean una visión que va más allá de las microfinanzas como forma de llegar a la gente con necesidades”.*

Este tipo de prácticas sin dudas son menos escalables, más costosas, pero sería un error equipararlas a las que son propias de una institución financiera formal, porque su misión es muy distinta. Por otro lado, tampoco deben equipararse con programas asistencialistas, ya que su servicio es el de la capacitación y es por ello que junto a la herramienta del microcrédito logran un mayor impacto. En particular, las capacitaciones en organización y gestión del emprendimiento cobran así un valor particular como puede desprenderse del testimonio de emprendedoras de Mujeres 2000<sup>10</sup>:

*“El programa me ayudó a organizarme, porque yo tenía mi vida despelotada. Yo sabía que si trabajaba hacía 20 pesos, pero no sabía qué era lo que gastaba en los productos, no sabía cuánto ganaba y cuánto tenía que separar para poder comprar”.*

*“Nos abrió mucho la mente, aprendimos lo que es un negocio, a valorizarla plata, a administrarla, todo. Es un cambio total. Antes, con la plata que teníamos vivíamos el día, y ahí se terminaba nuestra historia, nuestra vida. Pero hoy tenemos proyectos, cosas, visiones, cambió mucho nuestra vida. Con el proyecto pudimos mejorar la casa, hacer todos los cielos rasos, poner algo de piso, hacer un baño completo afuera, que está todo instalado, ayudar a mis hijos en la casa, y así fuimos avanzando, avanzando y avanzando”.*

La articulación de este tipo de programas, ya sean gestionados por parte de ONG o por parte de organismos públicos, junto a programas de provisión de servicios financieros, posiblemente derive en un modelo de mayor impacto positivo en la reducción de la pobreza. Tradicionalmente quienes se dedican a las microfinanzas (IMFs grandes o Bancos con unidades microfinancieras) tienen la sustentabilidad como bandera menospreciando las prácticas más vinculadas con la protección social y/o la capacitación. Por el otro lado, quienes orientan sus esfuerzos en la protección social ven a las microfinanzas como una vía de endeudamiento por el cual aumenta la vulnerabilidad de la población de menores ingresos.

El cómo se de esta articulación (entre políticas orientadas a la capacitación y de acceso a los servicios financieros), reconociendo las limitaciones y objetivos de los distintos actores mediante las distintas herramientas de promoción social, será fundamental para lograr un modelo de mayor impacto en la reducción de la pobreza.

---

<sup>10</sup> Asociación Civil sin fines de lucro cuyo principal programa desde el año 2000 es el de microcréditos y capacitación en gestión de negocios destinado a emprendedoras de distintos barrios del Partido de Tigre y San Fernando.

## Conclusión y recomendaciones de política

La mirada alternativa que se ahondó en el presente trabajo sobre los límites al desarrollo financiero de los hogares en Argentina pretende contribuir a un mejor diagnóstico con el fin de servir al diseño de políticas públicas de mayor impacto. Continuar con la mirada miope que sólo pone el foco en los limitantes desde la oferta probablemente conduzca a que, como hasta ahora, pese a los esfuerzos de entidades públicas y privadas, no se logre ampliar el acceso a los servicios financieros, y por ende, a lograr un menor impacto positivo sobre el desarrollo económico y social.

Considerando los límites señalados sobre la confianza en el sistema financiero y la reducida alfabetización financiera de la población los esfuerzos deberán estar puestos en brindar una mayor capacitación financiera a la población. Conocer los beneficios del buen uso del sistema financiero (así como los riesgos de su mala utilización) es importante a la hora de tomar decisiones, dar ese conocimiento es por tanto tan importante como la provisión del servicio financiero puro.

Tal como hicieron otros países de la región la capacitación financiera puede brindarse como complemento a los programas de transferencias monetarias (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo) aprovechando que las mismas se dan a través de tarjetas de débito. En este sentido, sería recomendable que en vez de utilizar una cuenta en la ANSES asociada a dicha transferencia los planes sociales o transferencias monetarias se realicen a través de cajas de ahorro abiertas para tal fin<sup>11</sup>, con el objetivo de lograr una mayor familiarización con el sistema financiero formal por parte de quien recibe los planes, posible acceso posterior a créditos, etc.

Las experiencias regionales recientes sirven de ejemplo de qué medidas pueden tomarse en este sentido (CAF, 2013):

- Brasil: a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia se les envía información por correo describiendo las ventajas de recibir el dinero en sus cuentas bancarias. Además, se realizan charlas informativas para ampliar la comprensión del sistema financiero formal e incentivarlos a abrir una cuenta bancaria.
- Colombia: Acción Social promovió videos explicativos que enseñaban a utilizar la tarjeta BanAgrario en cajeros automáticos y comercios.
- Chile: desde 2011 se capacita a un grupo piloto del Programa Ahorro mediante visitas domiciliarias donde se les explican los beneficios y características de los servicios bancarios.
- Ecuador: desde 2009 se realizan campañas de educación sobre el uso de tarjetas.

---

<sup>11</sup> Si bien esta modificación está en agenda, por el momento quienes reciben planes sociales no tienen una caja de ahorro asociado al mismo.

- México: los beneficiarios del programa Oportunidades participan de conferencias informativas sobre cómo y dónde usar las tarjetas.
- Paraguay: se realizan jornadas de alfabetización financiera para los beneficiarios del programa Tekopora, en las cuales se enseña cómo usar la tarjeta del programa y los cajeros electrónicos.

En la mayoría de los países considerados en el estudio de la CAF los planes de transferencias monetarias están asociados con planes de alfabetización financiera, al tiempo que en algunos de estos países se incorporó como contenido obligatorio en los colegios secundarios. En Argentina si bien el uso de la SUBE en CABA y el cobro de los planes sociales mediante tarjetas en todo el país ha logrado una mayor familiarización con el dinero electrónico, aún queda un largo camino por recorrer en materia de alfabetización financiera.

Por otro lado, medidas tendientes a lograr mayor transparencia y protección al cliente bancario también contribuirán con el propósito de lograr una población más informada con confianza en el sistema financiero. En este sentido, en Sudáfrica, por ejemplo, el gobierno solicitó a la Micro Finance Regulatory Council que regulara a las entidades microfinancieras y protegiera a los consumidores mediante la difusión de los costos de los préstamos, a la vez que promueve campañas de educación financiera a los consumidores.

Por último, reconociendo que no son funciones propias de las entidades financieras, deberán formularse desde el ámbito que si corresponde (Ministerios de Desarrollo Social, áreas de promoción económica, etc.) políticas públicas orientadas a la capacitación en gestión de negocios, oficios, inserción laboral, etc. La coordinación con estas políticas con un programa integral que incluya un mejor y más amplio acceso al sistema financiero posiblemente logre multiplicar el impacto de las mismas.

En este sentido, la articulación con el tercer sector e instituciones financieras formales puede constituir un modelo de éxito de mayor impacto sobre el desarrollo y reducción de la pobreza. La experiencia de las ONG que trabajan desde hace más de una década en el sector posiblemente sirva de referencia al momento de diseñar políticas públicas con mayor alcance.

## Bibliografía

- García N., Grifoni A., López J., Mejía D., “La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas”. Confederación Andina de Fomento, Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva, N°12, 2013.
- “Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina – Diciembre 2012”. RADIM, 2013.
- Grandes M., Carballo I., “Nuevas estimaciones de la demanda potencial de Microcréditos en Argentina en 2011”. Pontificia Universidad Católica Argentina, Escuela de Negocios, Documento de Trabajo N° 9, 2013.
- Grandes M., Satorre M., “¿Cuál es y cómo se caracteriza la demanda potencial de microcréditos en la Argentina. Nuevas Estimaciones”. Pontificia Universidad Católica Argentina, Escuela de Negocios, Documento de Trabajo N° 7, 2012.
- Denes A., Maya C., Repetto G, Grosman N., “El uso simultáneo de crédito formal, informal y el desahorro: Explorando el comportamiento financiero de los hogares en Argentina”. BCRA, Investigaciones Económicas, 2011.
- Grandes M., Martiarena A., Fariña M.F., “¿Y dónde está la demanda? Una nueva metodología para cuantificar y caracterizar la demanda potencial por microcréditos en Argentina”. Pontificia Universidad Católica Argentina, Escuela de Negocios, Documento de Trabajo N° 5, 2010.
- Martínez Larrea J., Curat P., Adúriz I., Font Guido E., “Financiamiento a microemprendedores en el conurbano bonaerense”. Andares, 2010.
- Repetto G., “Microfinanzas en Argentina: Estimación del mercado atendido y demanda potencial”. Presentación en ABAPRA, Jornadas sobre “Microfinanzas e Inclusión”, 19 de octubre de 2010.
- “Microfinanzas Argentinas. Mirada desde la perspectiva de una IMF”. Presentación en ABAPRA, Jornadas sobre “Microfinanzas e Inclusión”, 19 de octubre de 2010.
- Repetto G., Marbán Flores R., Penna Girard J., “Desafíos de las Microfinanzas”. BCRA, Investigaciones Económicas, Seminario de Economía N° 104, 2009.
- Crozuel R., “¿Por qué las Microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?”. International Development Law Organization, Microfinance Research Paper, 2009.
- Delfiner M., Perón S., “Los bancos comerciales y las microfinanzas”. 2007.
- Tejerina L., Bouillon C., Demaestri E., “Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

- Hashemi S., Rosenberg R., “Incorporación de la población más pobre en las microfinanzas: vinculación de la protección social con los servicios financieros”. Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, Revista Enfoques N° 34, 2006.
- Anastasi A., Blanco E., Elosegui P., Sangiácomo M., “La bancarización y los determinantes de servicios bancarios en Argentina”. BCRA, Documentos de Trabajo, 2006.
- Platteau S., Ribbink G., Elissetche O., “Microfinanzas en Argentina. Situación y oportunidades de desarrollo”. FACET BV, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Microfinanzas en la Argentina”, 1era edición, 2005.
- Armendáriz de Aghion B., Morduch J., “The economics of microfinance”. MIT, 2005.
- Bekerman M., Cataife G., “Las Microfinanzas en Argentina: teoría y experiencias”. Revista Latinoamericana de Economía, Problemas del Desarrollo, Volumen 35, número 36, I-III, 2004.
- Robinson, M., “La Revolución Microfinanciera: Finanzas Sostenibles para los Pobres”, Banco Mundial, 2004.