



Investigación diagnóstica descriptiva y  
sistematización de las prácticas de la experiencia  
de microcrédito con fines sociales.

**Informe Final  
TOMO I**

**Experta**

María Teresa Casalá

**Colaboradoras/es**

María Alba Fernández Pane  
Humberto F. Zambón  
Adriana Giuliani  
Marcelo Moyano  
María Bernarda Nantes  
Marisa Fernanda Lipigual  
Magdalena Van Houtte

Lucía Di Camillo  
Oscar Campos  
Francisco Mantilaro  
Marcelo Moyano  
Silvina Gordillo

**Asistencia Metodológica**

Maria Sol Ozino Caligaris de Chaneton

**Noviembre 2007  
Provincia del Neuquén**



**Informe Final**

Investigación diagnóstica descriptiva y sistematización de la práctica de las experiencias de microcrédito con fines sociales.



**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**SECRETARIO GENERAL  
Ing. Juan José Ciáccera**



**PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

**GOBERNADOR  
Don Jorge Omar Sobisch**

**SECRETARIA DE ESTADO GENERAL DE LA GOBERNACIÓN  
Don Rodrigo Salvadó**



**DIRECTOR PROVINCIAL  
Ing. Carlos Ciapponi**

**DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD OPERADORA  
PROVINCIAL**

**Ing. Agr. Marcelo Soria Netto**

## ÍNDICE DEL TRABAJO

### TOMO I

#### INDICE

#### INTRODUCCIÓN

<b>1</b>	<b>MARCO REFERENCIAL: CONTEXTOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E HISTÓRICOS</b>	
1.1	Concepto de Desarrollo .....	11
1.1.1	Índice de Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Local.....	11
1.1.2	Desarrollo a Escala Humana.....	17
1.1.3	Pobreza e Indigencia.....	20
1.2	Concepto de Economía.....	26
1.2.1	De la Economía Clásica a la “Otra” Economía: Economía Social, Solidaria y Popular.....	26
1.3	Estrategias Familiares de Vida en la lógica de Otra Economía.....	32
1.4	Una aproximación a las Políticas Públicas.....	38
1.4.1	Un acercamiento a las políticas públicas en Neuquén.....	41
<b>2.</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO</b>	
2.1	Contexto histórico, político, social y económico de Argentina en los últimos años en el marco mundial.....	45
2.2	Contexto histórico, político, social y económico a nivel provincial.....	53
2.3	Políticas públicas y empleo.....	61
<b>3.</b>	<b>MICROCRÉDITOS EN EL MARCO DE LAS FINANZAS SOLIDARIAS PARA OTRA ECONOMÍA</b>	
3.1	¿Qué son las Finanzas Solidarias? .....	69
3.2	Una Herramienta de las Finanzas Solidarias: Los Microcréditos.....	70
3.2.1	Metodologías de Microcrédito para la Otra Economía.....	71
3.2.2	Caracterización de las Instituciones de Microcrédito.....	72

3.2.3	Las características del grupo población que demanda los servicios de Microcrédito.....	74
3.2.4	Sustentabilidad de las acciones de Microcrédito .....	75
3.2.5	Componentes del Microcrédito.....	78
3.3	Unidad doméstica, microemprendimientos y microempresas.....	79
3.3.1	Tipos de microemprendimientos.....	82
3.3.2	Dificultades de los Microcréditos.....	84
3.4	Antecedentes históricos de Microcrédito.....	85
3.4.1	Antecedentes a nivel mundial.....	85
3.4.2	Instituciones en el mundo.....	87
	Grameen Bank.....	87
	Acción Internacional.....	90
	Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA).....	91
3.5	Microcrédito en la Argentina.....	92
3.5.1	Los Orígenes del Microcrédito en la Argentina.....	92
3.5.2	Iniciativas no gubernamentales.....	94
	Fundación Emprender .....	95
	Banco Mundial de la Mujer (WWB Argentina).....	95
	Fundación Grameen.....	96
	Fundación Impulsar .....	97
3.5.3	Iniciativas Gubernamentales.....	97
	FONCAP S.A.....	97
	FOMICRO.....	98
3.5.4	Algunos datos sobre instituciones de microcréditos en la Argentina.....	99
3.5.5	La experiencia de pequeños créditos en la ciudad de Neuquén.....	103
	Municipalidad de Neuquén.....	103
	Programa Social Agropecuario.....	103
	PROFOM (Programa de Fortalecimiento a la Micro Empresas).....	103
	Caja de crédito prendario y social.....	104
	Experiencia Grameen.....	105
	Financieras.....	105
	Comercializadora Mara S.A.....	106



**Informe Final**

Investigación diagnóstica descriptiva y sistematización de la práctica de las experiencias de microcrédito con fines sociales.

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

**ANEXOS**

## TOMO II

### INDICE

### INTRODUCCIÓN

### METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

<b>1.</b>	<b>UNA EXPERIENCIA DE MICROCRÉDITOS CON GARANTÍA SOLIDARIA: EL PROGRAMA BANCO POPULAR DE LA BUENA FE</b>	
1.1.	El surgimiento de la propuesta .....	20
1.2	Descripción del Banco .....	22
1.3	Banco Popular vs. Banco Financiero.....	26
1.4	Organizaciones del Banco a Nivel Nacional, Regional y Local.....	27
1.5	Los Fondos.....	30
<b>2.</b>	<b>ACTORES DEL PROCESO: LAS ORGANIZACIONES SOCIALES</b>	
2.1	La convocatoria a las organizaciones sociales.....	34
2.2	El rol de las Organizaciones Sociales en el BPBFe.....	38
<b>3</b>	<b>ACTORES DEL PROCESO: LAS Y LOS PROMOTORAS/ES</b>	
3.1	El rol de los promotores del BPBFe .....	45
3.2	La construcción del rol del promotor .....	46
3.3	El equipo promotor del BPBFe .....	47
3.4	Las características de los promotores .....	48
3.5	La elección del equipo promotor .....	48
3.6	Un punto de tensión: la remuneración de las y los promotoras/es .....	50
3.7	La capacitación de las y los promotoras/es .....	53
<b>4.</b>	<b>ACTORES DEL PROCESO: LAS Y LOS EMPRENDEDORAS/ES</b>	
4.1	¿Quiénes son los emprendedores? .....	57
4.2	Perfil sociodemográfico.....	57
4.3	Composición de las Unidades Familiares.....	64
4.4	Participación Comunitaria.....	66
<b>5.</b>	<b>LOS EMPRENDIMIENTOS</b>	

5.1	Tipo y Rubro de los emprendimientos.....	70
5.2	Estructura de los Emprendimientos.....	75
5.3	Ingresos.....	79
5.4	Formas de Comercialización.....	83
5.5	Destino de las ganancias de los Microemprendimientos.....	84
5.6	Motivación de las/los emprendedoras/es para realizar los emprendimientos.....	86
5.7	Problemas de los emprendimientos.....	91
<b>6.</b>	<b>METODOLOGÍA</b>	
6.1	Acerca de la metodología.....	100
6.2	Las convocatorias a las y los emprendedores .....	101
6.3	El grupo.....	102
6.4	El préstamo.....	105
6.5	Garantía Solidaria.....	106
6.6	Recrédito.....	107
6.7	Vida de Centro .....	108
6.6.1	Consolidación de la Vida de Centro.....	110
6.8	Relación con la Comunidad - Participación Comunitaria.....	112
<b>7.</b>	<b>CONTEXTOS</b>	
7.1	Contextos Actuales de las Acciones de Microcrédito.....	117
7.2	Contextos Posibles.....	118
7.2.1	Marcos Impositivos.....	118
7.2.2	Control bromatológico y Microemprendimientos.....	122
7.2.3	Importancia de la Capacitación.....	124

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **ANEXOS**

## INTRODUCCIÓN

Las experiencias de Microcrédito en el mundo han demostrado ser una herramienta eficiente y sinérgica para el desarrollo social. Por tal motivo se sancionó en el año 2006 la Ley Nacional nº26.117 que promueve el microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Dicha ley tiene como uno de sus múltiples antecedentes el Programa Nacional Banco Popular de la Buena Fe (BPBFe), el cual lleva adelante en Neuquén, la Fundación Otras Voces desde fines del año 2005, junto a otras 14 organizaciones locales, constituyendo la primera experiencia exitosa de su tipo en la región.

Atento a esta problemática, el gobierno de Neuquén evaluó necesario contar con información adecuada acerca de estas prácticas, con la intención de que se conviertan en insumos de decisión para la elaboración de políticas públicas. Por este motivo el COPADE le ha requerido a la Fundación Otras Voces un trabajo de investigación y análisis de sus prácticas. Así nace el proyecto **Investigación diagnóstica - descriptiva y sistematización de las prácticas de la experiencia de microcrédito con fines sociales en la provincia de Neuquén**, el cual cuenta con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones. El mismo tiene como objetivo general relevar, sistematizar, analizar y comunicar las condiciones metodológicas y de contexto necesarias para que **las acciones relacionadas con el microcrédito con fines sociales sean efectivamente una herramienta de desarrollo personal, familiar, comunitario y local y proponer alternativas superadoras a las metodologías y escenarios existentes.**

El objetivo planteado en esta investigación es complejo, ya que implica diferentes niveles lógicos de análisis, esto es un constante ir y venir entre los niveles micro, meso y macro sociales, económicos y políticos. Concientes de lo que esto requiere, el equipo de investigación es interdisciplinario. Lo conforman un equipo técnico - profesional de la Fundación Otras Voces, que se encuentra en constante contacto con el campo y un equipo del Centro de Estudios e Investigación de Asuntos Cooperativos (CEIAC), de la Universidad Nacional del Comahue que entiende de los asuntos macroeconómicos. Siguiendo con esta línea de trabajo se convocó a tres especialistas como consultores externos: la Lic. en Sociología María

Sol Ozino Caligaris de Chaneton, perteneciente a la cátedra de Metodología de la Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, quien realiza el acompañamiento metodológico de la investigación; el Prof. Pablo Ordóñez, miembro fundador y ex presidente de la Asociación “Emprender Mendoza”, actual coordinador de la comercializadora “El Arca” de la ciudad de Mendoza, Emprendedor Social y Fellow de la Fundación Ashoka desde octubre de 2004; la Téc. Superior María Rosa Martínez, quien fue coordinadora del Área Estratégica Local de la Fundación Sustentabilidad, Educación y Solidaridad (SES), actualmente coordinadora del Proyecto de Sistematización del Banco Popular de la Buena Fe del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y asesora de proyectos sociales de la Asociación Civil “Forga”. Por otra parte, complementado y retroalimentando nuestras miradas, se realizaron encuentros sistemáticos con la institución solicitante COPADE.

Una dimensión que está fuertemente implicada en este proceso de investigación es el contexto sociopolítico que vive la provincia de Neuquén, dadas las características electorales del año en curso. En el transcurso del mismo fueron elegidas autoridades en todos los niveles del poder Ejecutivo (municipal, provincial y nacional) y del poder Legislativo provincial y parte del municipal, con lo cual quedó conformado un nuevo escenario político.

Otra particularidad que determina el encuadre socio-político en el cual se propone y desarrolla la investigación, es la de un año que comenzó con reclamos de reivindicación salarial y de infraestructura edilicia por parte de las maestras y los maestros neuquinos. Luego se sumaron con sus demandas específicas trabajadoras/es del área de la salud pública y otros sectores. A partir de allí se desencadenaron marchas y reclamos en una progresión que nos habla de sorderas, defensa de derechos particulares por sobre el bien común, escaso análisis del contexto y falta de estrategias, principalmente -aunque no sólo- por parte del gobierno.

Estas actitudes, encarnadas en las dirigencias políticas y en los diversos sectores de la sociedad, con poco espacio crítico desde el resto del pueblo, nos fueron conduciendo, día tras día, a lo peor que nos podía pasar: la violencia y la



**Informe Final**

Investigación diagnóstica descriptiva y sistematización de la práctica de las experiencias de microcrédito con fines sociales.

muerte. Creemos importante la contextualización de las prácticas y la investigación, puesto que todo trabajo de acción y reflexión es sensible a los contextos socio-políticos en los cuales se inserta.

## 1. MARCO REFERENCIAL: CONTEXTOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E HISTÓRICOS

A continuación se desagrega el marco referencial en el cual se fundamenta y contiene el conjunto de la investigación. Las definiciones conceptuales son imprescindibles para que las y los lectoras/es del informe e interesadas/os en el presente documento, puedan comprender el encuadre de trabajo a partir de las mismas categorías del equipo de investigación de la Fundación "Otras Voces". De modo contrario, se corre el riesgo que se arribe a interpretaciones y conclusiones sesgadas.

Dos son los conceptos directrices de este trabajo: el de **Desarrollo** y el de **Economía**. Dos nociones que dan lugar a un sin número de miradas, interpretaciones y posicionamientos políticos. Por estos motivos surge nuestra necesidad de explicitar cómo entendemos el *desarrollo* de una localidad, qué *economía* queremos construir con nuestra propuesta y para qué es relevante tener en cuenta la experiencia previa. No obstante, resulta crucial entender los microcréditos desde la óptica del concepto de **Estrategias Familiares de Supervivencia**, para poder comprender cómo se imbrican estas acciones de emprendedorismo en los tramados vinculares familiares- comunitarios y en las economías domésticas, más allá del mero incremento en el ingreso monetario que significan. Por último se hace necesario precisar el concepto de las **Políticas Públicas**, a partir de las cuales son pensadas y gestionadas estas acciones de servicios financieros desde los sectores estatales. De esta manera, en el siguiente marco teórico se hará referencia a los cuatro conceptos planteados previamente.

### 1.1 Concepto de Desarrollo

#### 1.1.1 Índice de Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Local.

No es acertado concebir el Desarrollo ligado exclusivamente al incremento del capital material y económico. Por eso es que se ha decidido partir de una noción

abarcativa de tal concepto, aunque el mismo se encuentre en permanente construcción y re-definición.

A lo largo de la historia, la ciencia económica ha desarrollado diversas herramientas cuantitativas para medir el desarrollo económico. Entre éstas señalamos la medición del Producto Bruto Interno (PBI) o, para las jurisdicciones locales, del Producto Bruto Geográfico (PBG), las líneas de pobreza y de indigencia, los índices de actividad económica, ocupación, desocupación y subocupación, etcétera. Si bien estos datos son utilizados en numerosos estudios sociales estas herramientas por sí solas son insuficientes para medir el Desarrollo de una Comunidad. Esto es así porque en la actualidad, el concepto de Desarrollo nos remite -necesariamente- a la *problemática de la distribución del ingreso*, en nuestro país en particular y en América Latina en general. No es suficiente que las actividades productivas se multipliquen, si la consecuencia es la inequidad: concentración de la riqueza y expansión de la pobreza. En este marco, la redefinición del esquema tributario y la generación de empleos formales, conjuntamente con la mejora de indicadores en materia de educación, salud, cobertura social, vivienda, entre otros, constituyen los ejes ineludibles para emprender el sendero de la redistribución.

Una mirada integral del concepto de Desarrollo, supone crecimiento que redunde en una mejor calidad de vida para el conjunto de la sociedad. En esta línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -a instancias del Premio Nóbel de Economía: Amartya Sen- y las Naciones Unidas promovieron el ***Índice de Desarrollo Humano***. El mismo tiene en cuenta, además del PBI por habitante, el índice de alfabetismo, la esperanza de vida de la población, e indicadores del acceso a la educación, la cultura y la salud<sup>1</sup>. Estos últimos índices miden el grado de

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que Argentina (según el informe dado a conocer en septiembre de 2005) está incluida entre los países de desarrollo humano alto, ocupando el lugar 34 en el mundo (y el primero en América Latina), con un ingreso per cápita de 12.106 dólares anuales (medido por la capacidad de poder de compra), una esperanza de vida de 74.3 años, una tasa de alfabetización del 97,2% y una tasa de matriculación escolar superior al 95%. No obstante, la confrontación con la realidad da cuenta de que el indicador no contempla ni refleja la inequidad en la distribución de los recursos y posibilidades (de educación, trabajo, salud, vivienda, etc.) para que toda la población encarne tal desarrollo humano "alto".

equidad alcanzado. Es que, cada vez con mayor insistencia, la equidad distributiva es tomada en cuenta como un elemento fundamental para medir el Desarrollo.

Otras vertientes teóricas del concepto de Desarrollo hacen foco en la comunidad antes que en las necesidades individuales, como las que se refieren al **Desarrollado Sustentable**. Esto implica la incorporación de la preocupación por el ambiente y por el bienestar de las generaciones futuras, siendo una forma de entender el Desarrollo ligado a preocupaciones ecológicas y a largo plazo. De esta forma, se contemplan las posibilidades de desarrollo sustentable que estarán vigentes intergeneracionalmente, abarcando los conocimientos científicos, los recursos naturales, el ecosistema, los valores sociales y la diversidad cultural. Cuando se habla de sustentabilidad existen dos acepciones, José Luíís Coraggio<sup>2</sup> plantea que la teoría crítica de la economía social debe diferenciar entre:

- **Sostenibilidad económica mercantil “estricta”**: se logra sin subsidio externo de ninguna naturaleza, lo que implica evaluar los emprendimientos asegurando que logren cubrir todos sus gastos, así como su objetivo social. Para ser considerados sostenibles, no sólo no tendrían que tener (o anticiparse) subsidios estatales ni ventajas fiscales o crediticias especiales, sino que no podrían auto subsidiarse mediante la utilización de recursos no computados en la cuenta del capital, ni podrían beneficiarse de la expoliación de recursos naturales. Será realizada la evaluación desde la premisa de que su objetivo es como el de toda empresa según su tipo-ideal: *tener un excedente económico monetario* en tales condiciones.
- **Sostenibilidad socio-económica**: admite la vía de aparentes “subsidios” económicos generalizados (educación, capacitación, exceptuación de impuestos, sistemas de salud, etc.) a partir del principio de redistribución progresiva por parte de la economía pública, así como admite aportes de trabajo u otros recursos (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.) no computados como costos. Los emprendimientos deben poder cubrir sus gastos monetarios (sin

---

<sup>2</sup> Investigador- Docente Titular del Instituto del Conurbano y Director Académico de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

imputaciones) en el mercado y alcanzar su objetivo de *lograr la reproducción de sus miembros o comunidades de referencia* (CFR. Coraggio, 2006: 14-15).

En este marco de nuevos paradigmas y ante la evidente ineficiencia -y desinterés- del mercado como asignador de los recursos, la acción del Estado deviene indispensable dada la necesidad de marcar el rumbo hacia un proyecto colectivo posible. Este enfoque contiene la re-jerarquización de la **planificación como herramienta de política pública**, contemplando no solamente el plano económico y social, sino también procurando el fortalecimiento institucional y el cuidado del ambiente, todos elementos que contribuyen a la consolidación del territorio en un sentido amplio. Coherente con esta mirada, el municipio adquiere un rol destacado como promotor, facilitador y articulador de las iniciativas locales, actuando necesariamente en coordinación con los demás niveles jurisdiccionales del Estado, ante la necesidad de transparentar y optimizar el uso y destino de los recursos públicos. El Desarrollo Sustentable implica -también- tener en cuenta los denominados “intangibles”, es decir las cualidades y competencias no sólo de las personas, sino también de las instituciones en la cotidianeidad, lo relacional y comunicacional. Los “intangibles” remiten a las características fortalecedoras, que hacen que tanto individualidades como organizaciones, perduren y sean sostenibles en el tiempo: capacidad de adaptación al cambio, dinámica permanente, ingeniosa creatividad en la resolución de los problemas, alta criticidad en cada situación, autocrítica y capacidad de análisis, revisión y retroalimentación respecto de las propias prácticas y procesos, articulación y posibilidad de trabajo en grupos, entre otras.

Se trata de poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo, lo cual compromete a todas las actrices y todos los actores sociales: organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, fundaciones, asociaciones), comunidades de pueblos originarios y movimientos sociales de base, como así también a organizaciones gubernamentales: escuelas primarias y secundarias, hospitales, salas y centros de salud, universidades, entre otras. Todas/os se reparten las múltiples responsabilidades en lo relativo a asistencia técnica y capacitación, acompañamiento y fortalecimiento, ocupándose la totalidad de ellas/os de la tarea

de gestar y promover ámbitos y espacios para la reflexión, discusión y construcción colectiva y crítica de un nuevo paradigma.

Si bien todo territorio tiene posibilidades de desarrollarse, el recorrido ha de variar de acuerdo a las peculiaridades, que trascienden el componente meramente topográfico o sus características geográficas, para referir también a su realidad históricamente construida, traducida en la interacción de diversas dimensiones como son la física e infraestructural, pero también la social, económica, institucional, política y cultural.

Subyace aquí el fundamento del **Desarrollo Local**, que rescata la dimensión territorial del desarrollo, en oposición al planteo “deslocalizador” que, inspirado en el paradigma neoliberal, relativiza la relación entre ambos conceptos al prescribir -por simple analogía- la implementación de modelos supuestamente exitosos en extrañas latitudes, ignorando las propias especificidades. Conforme la experiencia lo demuestra, se vislumbra la inconveniencia de llevar a cabo procedimientos de esta naturaleza, señalando la necesidad de rescatar las propias potencialidades territoriales.

Se define Desarrollo Local como: “la capacidad de llevar adelante un proyecto que considera las potencialidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales) de manera sustentable. Por ello, significa pensar *desde abajo* teniendo en cuenta qué recursos se manejan y cuáles no; y así - en función de los actores y potencialidades existentes- promover actividades socio-productivas” (Arroyo; 2006: 5)

Desde una perspectiva de Desarrollo Local en la Argentina, dejando de lado la etapa sustitutiva de importaciones, ha existido una fuerte tendencia a basar el crecimiento económico en la explotación de sus recursos naturales, raramente considerando la posibilidad de incorporar actividades industriales que supongan encadenamientos de producción que agreguen valor en cada etapa. La evidencia práctica, nos muestra que la política nacional de desarrollo del sector industrial ha sido -en general- una herramienta conductora hacia una distribución del ingreso más equitativa y una mejor calidad de vida, la *reconversión de la estructura productiva* es una asignatura pendiente a abordar.

Esta circunstancia es particularmente delicada en Neuquén y en las regiones hidrocarburíferas en general, al estar la actividad económica concentrada en la extracción de recursos cuyo volátil precio se determina exógenamente y que -además- corren el riesgo de agotarse en pocos años. Tenemos aquí un ejemplo de la clara interdependencia que existe entre los llamados factores endógenos y exógenos, que debe necesariamente ser considerada al imaginar la estrategia más adecuada para el desarrollo de cada territorio.

Ante la manifiesta ineficiencia y desinterés del mercado como asignador de los recursos, la planificación y la presencia estatal a través de Políticas Públicas específicas, resultan indispensables. Las iniciativas de Desarrollo Local, guiadas por lineamientos generales coordinados entre los distintos niveles del gobierno, pueden orientar en este sentido con resultados mucho más auspiciosos si -además- se canalizan fortaleciendo los lazos asociativos y solidarios propios de las organizaciones de la Economía Social.

### ***Índice de Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Local***

- El Índice de Desarrollo Humano toma en cuenta para su medición además del PBI por habitante, el índice de analfabetismo, la esperanza de vida de la población, indicadores de acceso a la educación, la cultura y la salud.
- El Desarrollo Sostenible supera el aquí y ahora centrado en la mujer y el hombre, incorporando la preocupación por el ambiente y por el bienestar de las generaciones futuras. Requiere del uso de la política pública como herramienta, para promover acciones que procuren la sostenibilidad mercantil, económica y -ante todo- sociocultural.
- El Desarrollo Local hace hincapié en la importancia de la dimensión territorial, contemplando las potencialidades de cada localidad y sus propios recursos y posibilidades. Implica pensar, planificar, proyectar y accionar en función de las perspectivas de las y los propias/os actrices y actores del cambio y el desarrollo.

### 1.1.2 Desarrollo a Escala Humana

Una mirada más compleja acerca del Desarrollo, es la teoría del economista latinoamericano Manfred Max Neef, quien conceptualiza la noción de **Desarrollo a Escala Humana** como la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, generándose niveles crecientes de autodependencia y una articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado (CFR Max Neef, 1986).

Conforme a esta definición que se basa en lo individual para ampliarse crecientemente a lo comunitario y global y que tiene -como principal perspectiva- el permanente mejoramiento en el camino hacia la autonomía (personal y colectiva); es que se realiza el principal aporte a las concepciones clásicas de desarrollo, puesto que surge como necesidad imperiosa e ineludible el protagonismo real de las personas. En el desarrollo a escala, se debe lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto de desarrollo y, rescatando la dimensión “molecular” de lo social (micro-organizaciones, espacios locales, relaciones a Escala Humana), tiene sentido pensar las vías posibles de un orden político sustentado en una cultura democrática (CFR Max Neef, 1986).

Max Neef también sostiene ciertos postulados principales en relación al Desarrollo a Escala Humana que son indispensables para tener en cuenta (Max Neef; 1986):

- El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos; con lo cual es necesario un indicador del crecimiento cualitativo de la personas.
- Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Si bien esta afirmación puede ser discutida, nos parece válida para analizar nuestra cultura en particular.
- Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de

las necesidades (satisfactores), así como los contextos de la satisfacción: en relación con una y uno misma/o, con el grupo social y con el medio ambiente.

- Las necesidades para el Desarrollo a Escala Humana, definidas según categorías existenciales, se clasifican en: ser, tener, hacer y estar. Por otro lado, conforme a categorías axiológicas, se desagregan de la siguiente forma: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad. Y pone entre signos de interrogación la necesidad de “trascendencia”.
- Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración.

El salto de esta concepción de las necesidades humanas en relación a cómo son contempladas por el pensamiento económico clásico para la elaboración teórica de paradigmas de comprensión, interpretación e intervención, son abismales. Desde la teoría clásica las necesidades básicas están relacionadas fundamentalmente con la necesidad de subsistencia, mientras que las demás quedan libradas a lo que cada sociedad defina como tal. Al mismo tiempo la teoría del Desarrollo a Escala Humana incorpora fuertemente un componente de diversidad, respetando las diferencias culturales sin caer en el relativismo absoluto.

Un segundo salto conceptual lo constituye la diferenciación de la tríada: necesidades, satisfactores y bienes económicos:

- las **necesidades** humanas cambian con la aceleración que corresponde a la evolución de la especie humana, son atributos esenciales, no sólo carencias sino también y simultáneamente potencialidades individuales y colectivas.
- los **satisfactores** tienen una doble trayectoria: se modifican al ritmo de la historia y se diversifican de acuerdo a las culturas y a las circunstancias. Son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras.
- los **bienes económicos** tiene una triple trayectoria: se modifican a ritmos coyunturales, se diversifican de acuerdo a las culturas, y -dentro de éstas- se

diversifican de acuerdo a los estratos sociales. Son objetos que se relacionan con coyunturas.

De esta manera las necesidades finitas y universales se satisfacen a través de satisfactores histórico y culturalmente modificables que pueden tratarse de bienes económicos, de sistemas de organización, saberes populares, etcétera; aunque satisfactores y necesidades no se corresponden estrictamente. Puede que una necesidad requiera para su satisfacción de varios satisfactores o al revés, que un satisfactor contribuya a la satisfacción de varias necesidades. En este sentido Max Neef distingue 5 tipos de satisfactores entre los cuales podemos distinguir:

- **Satisfactores inhibidores:** son los que sobre-satisfacen una necesidad dificultando seriamente la satisfacción de otras necesidades.
- **Satisfactores singulares:** son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad.
- **Satisfactores sinérgicos:** los cuales al satisfacer una necesidad estimulan, al mismo tiempo, la satisfacción de otras necesidades.

Esta distinción es sumamente útil ya que en la vida cotidiana numerosas prácticas resultan en satisfactores singulares o inhibidores o sinérgicos. Por ejemplo, ante la desocupación que trae como correlato frustración y auto desvalorización, el subsidio constituye un paliativo que atiende sólo a la satisfacción de necesidades de subsistencia (cuando es posible alcanzar tal nivel), pero no tiende a solucionar las demás causas y consecuencias del desempleo.

Necesidades, satisfactores y bienes económicos, se interrelacionan permanente y dinámicamente; tal dialéctica y causación recíproca se convierten en parte y en definición de una cultura, así como en determinantes de los estilos de desarrollo. De esta manera, desde las políticas públicas debería promoverse la satisfacción de todas las necesidades a través de satisfactores y bienes económicos propios para las culturas en las cuales se desarrollan, que sean a su vez sinérgicos de manera de promover la generación de niveles crecientes de autodependencia.

### ***Desarrollo a Escala Humana***

- El Desarrollo a Escala Humana es un enfoque cualitativo de cada persona y el contexto general. Se entiende como la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, generándose niveles crecientes de autodependencia y la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado.

#### **1.1.3 Pobreza e Indigencia**

Un concepto íntimamente relacionado a la noción de desarrollo, en cualquiera de sus vertientes es el de pobreza e indigencia. El concepto de pobreza varía de una comunidad a otra y está estrechamente relacionado con aquellas necesidades que sean sentidas y reconocidas como básicas por dicha sociedad. En nuestra sociedad occidental, el concepto de pobreza se liga directamente a los bienes materiales y los ingresos económicos de las personas o las familias. Así, para las mediciones en nuestro país se utilizan dos sistemas:

- En uno se considera **pobre** a aquellas familias cuyos ingresos no alcanzan al valor de la canasta mínima de bienes y servicios o Canasta Básica Total (CBT), e **indigentes** a las que ni siquiera llegan a reunir el equivalente de la canasta básica de alimentos (CBA).
- En el otro, se considera pobre a aquella familia que presente al menos uno de los indicadores considerados en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Con respecto al primer tipo de indicadores, la medición de la actividad, el empleo y el desempleo la realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), una encuesta por

muestreo con bases en la estadística y en la teoría de las probabilidades, que releva la situación en 28 aglomerados urbanos y un área urbano-rural. La Condición de Actividad se establece a partir de la situación de la y el encuestada/o durante la semana de referencia, que se define en cada oportunidad teniendo en cuenta dos preceptos: el ejercicio voluntario de alguna actividad laboral, expresada en la tenencia de alguna ocupación; y la voluntad de buscar alguna actividad laboral, expresada en la búsqueda activa de alguna ocupación. A partir de la combinación de ambas dimensiones, se establecen las siguientes categorías:

**Población Económicamente Activa (PEA):** es el conjunto de personas que, independientemente de su edad, tiene una ocupación o que sin tenerla (por estar desocupada) está en condiciones de trabajar y la busca de manera activa. Dentro de la PEA, se identifican:

**1. Población ocupada:** es el conjunto de personas, sea cual fuere su edad, que tiene al menos una ocupación. En la EPH se consideran ocupadas/os a todas/os aquellas/os que durante la semana de referencia hayan trabajado por lo menos una hora de manera remunerada, o 15 horas o más sin remuneración. Dentro de esta categoría se distinguen en ocupadas/os plenos, quienes trabajan entre 35 y 45 horas semanales; y sobreocupadas/os, quienes trabajan más de 45 horas semanales;

**2. Población subocupada:** quienes, involuntariamente, trabajan menos de 35 horas semanales.

**3. Población desocupada:** son las personas que, independientemente de su edad, no tienen trabajo y buscaron uno activamente durante la semana de referencia.

**Población Económicamente Inactiva (PEI):** comprende a aquellas/os que en la semana de referencia no tienen un empleo ni lo buscaron de manera activa. Las y los niñas/os y las/os jóvenes que no trabajan, las mujeres que realizan tareas dentro y fuera de su hogar sin recibir una remuneración, las/os enfermas/os e incapacitadas/os para trabajar, las/os jubiladas/os y pensionadas/os que no tienen un trabajo asalariado, son ejemplos de un primer grupo. Un segundo grupo

considera inactivas/os a aquellas/os desocupadas/os que por alguna razón no han buscado trabajo durante la semana de referencia.

Según el INDEC, al cierre del año 2006, la Canasta Básica de Alimentos (CBA) tenía un costo de \$414 para un grupo compuesto por una pareja y dos hijas/os: aquellos grupos que no alcanzaron ese valor fueron considerados indigentes. Si se le suman una serie de servicios esenciales, se llega a la Canasta Básica Total (CBT), cuyo valor se ubicó en diciembre de 2006 en \$900, marcando el límite de la pobreza para un núcleo familiar como el detallado con antelación. Para darle una dimensión más local a estos indicadores, podemos decir que la pobreza en Neuquén-Plottier afectó en el segundo semestre de 2006 al 20,5% de la población, lo que evidenció una baja de 9,7 puntos con relación a la primera mitad del año anterior; y de 12,2 puntos cuando se la compara con los últimos seis meses del 2005. La indigencia en la región también mostró un fuerte descenso en sintonía con los índices nacionales: se situó en el 7,9% en el segundo semestre, lo que evidencia una baja de 3,9 puntos porcentuales con relación al 11,8% consignado en la primera parte del año anterior (INDEC; 2007). Cabe destacar que estas mejorías están en íntima relación con una reactivación de la economía a nivel nacional, siendo resultante de la inversión en la construcción principalmente, lo cual inyecta dinero y producción en todos los niveles del circuito económico. También es importante subrayar que los índices han ido en aumento desde el segundo semestre de 2002, momento en el cual llegó a su máximo nivel de depresión la fuerte crisis socio-económica-política que se abatió sobre el país a partir de fines de 2001.

Este tipo de mediciones presenta una serie de debilidades que cuestionan su precisión a la hora de medir la pobreza de una localidad.

En primer lugar este índice aumenta o disminuye debido a diversos factores exógenos, como el aumento de la inflación la disminución del desempleo.

Con respecto a la medición de la condición laboral se debe mencionar que si bien -operativamente- puede resultar útil considerar una hora de trabajo semanal como límite mínimo para registrar a una persona como **ocupada**, no es representativo de la realidad. Por otra parte, no se tiene en cuenta diversas formas

de precariedad laboral, tales como las personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan una ocupación, las personas que trabajan percibiendo una remuneración menor al salario mínimo legal, las y los desalentadas/os que han suspendido la búsqueda por falta visible de oportunidades, etcétera.

Asimismo, las personas que se consideran “ocupadas”, en muchos casos distan de tener un empleo formal. Tal modalidad de empleo se caracteriza por ser en relación de dependencia y regulado por contratos de duración por tiempo indeterminado, de tiempo completo, tener como contrapartida salarios establecidos por negociaciones colectivas o normas estatales, actualizados de acuerdo a la inflación pasada y de acuerdo a pautas de productividad, gozar de estabilidad y de protección contra los despidos arbitrarios, cubrir la salud y la seguridad social de la o el empleada/o y de su grupo familiar, entre otras características. Es decir, las mediciones actuales -en varios casos- no contemplan las situaciones de marcada precariedad laboral.

De la misma forma, dentro de la población económicamente inactiva (PEI) se encuentra lo que se conoce como **desempleo oculto**: esto se da al considerar “inactivos” a trabajadoras/es desocupadas/os desalentadas/os. Se trata de personas que no tienen ocupación ni la han buscado durante la semana de referencia, probablemente por razones vinculadas al estado del mercado laboral.

Finalmente, con el montaje de Programas de Emergencia Laboral u Ocupacional, una gran cantidad de desocupadas/os pasaron a convertirse estadísticamente en subocupadas/os. Como estos subsidios suelen tener un cierto plazo, los conflictos renacen cuando se produce el vencimiento del “plan”, si este no se renueva automáticamente. Por otra parte, al no estar acompañadas/os de capacitaciones específicas y existiendo sólo contraprestaciones de trabajo público, la o el desempleada/o difícilmente pueda salir de su condición, creándose un círculo vicioso.

De acuerdo a los datos desagregados de la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH), a nivel nacional se registró una desocupación de 8,7%, mientras

que la tasa de desocupación medida en septiembre en el aglomerado Neuquén-Plottier fue del **8,3%**, **equivalente a unas 11.500 personas y la subocupación, se ubicó en 5,3%**.

Analizando los datos de la EPH, se observa que **las mujeres de hasta 29 años conforman el grupo más golpeado por la desocupación en la ciudad de Neuquén: la falta de empleo afecta al 18,9% de ellas**. Por otra parte, si consideramos a las mujeres sin distinción de edad, el desempleo es del 11,7%. En cambio, para el hombre neuquino activo desde el punto de vista económico, la desocupación alcanza sólo al 5,7%, mientras que en el caso de las y los jóvenes, está sin empleo el 10,7% de ellas/os. En línea con la realidad de todos esos grupos, el sector menos afectado por la falta de trabajo es el de los hombres neuquinos que tienen entre 30 y 64 años: hay sólo un 2,6% de desocupación.

La segunda forma de medir la pobreza es a través del indicador de **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**. Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en "La pobreza en la Argentina" (INDEC; 1984).

Los hogares con NBI son aquellos que presentan *al menos uno* de los siguientes indicadores de privación:

- 1- Hacinamiento: Hogares que tuvieran más de tres personas por habitación.
- 2- Vivienda: Hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- 3- Condiciones sanitarias: Hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- 4- Asistencia escolar: Hogares que tuvieran alguna niña y/o niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- 5- Capacidad de subsistencia: Hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe o jefa no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Según el censo de población realizado en el año 2001, en la provincia de Neuquén existen 17.617 hogares (14,4%) que representan 70.556 personas (15,8% de la población total) con necesidades básicas insatisfechas.

Analizando en profundidad el alcance de este indicador, se puede apreciar que sólo hace referencia a la población históricamente pobre (o pobres estructurales) dejando afuera lo que se llaman los “nuevos pobres”: aquella población que vio afectados negativamente sus ingresos en estos últimos años, pero que cuentan con los indicadores NBI cubiertos.

Desde nuestro punto de vista, si bien estos índices son efectivos a la hora de hacer una medición de la pobreza desde una perspectiva económica, no lo son a la hora de dimensionar este fenómeno en toda su complejidad. Pensar que la pobreza es un problema de “falta” o “escasez” de dinero es simplificarlo y negar la multicausalidad del fenómeno. De esta concepción a las estrategias mesiánicas de erradicación de la pobreza a partir de la transferencia de recursos monetarios (léase subsidios) hay sólo un paso.

La pobreza está asociada a una serie de diferentes capitales que son precarios o escasean: *capital económico* (ingresos monetarios, propiedades, bienes materiales que facilitan la vida cotidiana desde un automóvil hasta un electrodoméstico), *capital social* (contactos, redes familiares solidarias y estables, redes comunitarias, vecinales, círculo de amistades) y *capital cultural* (conocimientos y competencias socialmente legitimadas para desenvolverse en la vida cotidiana) estrechamente interrelacionados entre sí. De esta forma, el manejo y la adquisición de los diferentes capitales pueden conducir a círculos virtuosos o viciosos que reproduzcan las condiciones materiales familiares. En este caso, sería más pertinente hablar de “pobrezas” y no de pobreza.

Podemos retomar en este punto la propuesta de Manfred Max Neef detallada anteriormente, donde la satisfacción de las necesidades humanas excede ampliamente el cumplimiento de los indicadores NBI o el alcance de una canasta familiar. Incluye la realización de las otras necesidades descritas por Max Neef como la identidad, la creación, el ocio, etcétera. Un contexto de falta de libertad o de posibilidad de creación, sin espacio para la recreación, es sin duda un contexto

pobre. Redefinir de este modo el concepto de pobreza conduce, no solamente a pensar en acciones más integrales a la hora de pensar el desarrollo de una comunidad, sino también a pensar en la sinergia de sus relaciones.

### *Pobreza e Indigencia*

- Existen dos modalidades para medir la pobreza en la Argentina y son el índice de pobreza e indigencia y el índice NBI.
- La distribución de la riqueza en Argentina tiene un largo camino para recorrer: el 10% de la población más rica percibía 31 veces más recursos que el 10% más pobre en el último período registrado.
- Si bien los índices usuales son efectivos a la hora de hacer una medición de la pobreza, no lo son a la hora de explicar este fenómeno. Pensar que es un problema de “falta” o “escasez” de dinero es simplificarlo y negar la multicausalidad del fenómeno.
- La pobreza está asociada a una serie de capitales que son precarios o escasean: *capital económico, social y cultural*. En este caso, sería más pertinente hablar de “pobrezas” y no de pobreza.

## **1.2 Concepto de Economía**

### **1.2.1 De la Economía Clásica a la “Otra” Economía: Economía Social, Solidaria y Popular**

El segundo concepto directriz de este trabajo es el de “economía”, el cual, como ocurre con el concepto de desarrollo, puede ser entendido desde diferentes corrientes y tendencias. Es común escuchar hoy en día los términos “economía social”, “economía solidaria” o “economía popular”; si bien no es posible encontrar una definición unívoca para cada uno de estos términos, sí podemos afirmar que se trata de conceptos que hacen referencia a lo que podríamos llamar “Otra Economía”:

justa, solidaria, que pone en el centro a la persona. Una economía que se constituye en alternativa ante la economía capitalista, neoliberal y excluyente. ***Una economía que, en contraposición a la economía capitalista que crece acumulando, crezca articulando.*** Es por eso que en este trabajo se utilizarán los tres conceptos indistintamente.

El concepto de Economía Social es el más antiguo de los tres, haciendo referencia a todas aquellas organizaciones que se basaban en relaciones asociativas, cuyo fin principal no era la mera obtención de lucro sino la satisfacción de necesidades de sus integrantes a partir del trabajo conjunto. Este concepto abarcaba lo que se llamó economía social fundacional (cooperativas y mutuales) y - más cercanos en el tiempo- una nueva economía social, que incluye aquí a todas aquellas iniciativas surgidas en los últimos tiempos (luego de la crisis del 2001): emprendimientos productivos, fábricas recuperadas, pre-cooperativas, proyectos comunitarios, redes de ayuda mutua, entre otros. La solidaridad como base de las relaciones de producción, la toma democrática de decisiones, la distribución de excedentes en función del aporte laboral o del total consumido y la cooperación recíproca -entre otros-, fueron históricamente los componentes que distinguieron a las organizaciones de la economía social de las clásicas organizaciones capitalistas.

El concepto de Economía Social se fue consolidando posteriormente, planteando una gran polémica. Desde el punto de vista teórico, el término “economía social” debiera ser redundante, ya que toda disciplina que se ocupa de algún aspecto de la vida humana pertenece al campo de lo social y la economía es una de ellas. Sin embargo, resulta necesario reafirmar este carácter “social”, puesto que la ortodoxia económica se ha encargado de deshumanizar la economía al suponer que la mujer y el hombre son por naturaleza egoístas, que compiten aisladamente con otros, impulsados por su interés personal. Asimismo, las/os ortodoxas/os se esfuerzan por asimilar la economía a una ciencia formal y abstracta, con modelos susceptibles de ser aplicados universalmente, con independencia del tiempo y del espacio.

Desde los años 70, empiezan a surgir experiencias de la llamada “economía solidaria” o “economía popular”, que nace como la alternativa a la falta de empleo y

a la desigual distribución del ingreso. Ella no se preocupa únicamente por el bienestar de sus asociadas/os, de los miembros de un determinado grupo cerrado, sino por la calidad de las relaciones humanas en el entorno en que tales asociaciones funcionan. Muchas veces, estas experiencias cuentan con una institucionalidad muy frágil y poca visibilidad. Ejemplos son las experiencias del trueque y de moneda social.

Ante las sutiles diferencias entre los conceptos de economía social / solidaria y popular algunas corrientes teóricas prefieren hablar de “Otra Economía”: *“la economía, en su expresión más profunda y abarcativa, es el sistema que se da una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos para definir, generar y administrar recursos, a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros”* (Muñoz, 2007:24).

Para estas corrientes la perspectiva es generar Otra Economía, donde lo social y lo económico se vuelvan indisociables, y donde la política opere como acción transformadora para generar estructuras que produzcan y reproduzcan una sociedad igualitaria. Se trata de instalar desde el seno de las estructuras de relaciones de producción y reproducción, una cultura de valores que den prioridad a los derechos humanos y responsabilidades universales de todas y todos las/os ciudadanas/os (CFR Coraggio; 2006).

Este enfoque de economía social / solidaria es un concepto político-ideológico, es decir, una estrategia que busca una orientación de cambio y transformación social. Un cambio de paradigma.

Como afirmáramos anteriormente, entendemos la Otra Economía no sólo desde la perspectiva de una economía informal y de sectores de baja productividad, o desde un concepto puramente operativo. Si bien inicialmente -y ante la crisis económica- puede observarse la emergencia de experiencias vinculadas con la economía solidaria en sectores más desfavorecidos, como mecanismos defensivos de sobrevivencia, cobra un sentido más relevante concebir la economía social como instrumento para el desarrollo, asociado a una estrategia económica, distributiva y de equilibrio territorial.

De esta forma, creemos que la Economía Social, Solidaria o Popular es *una* estrategia más que apunta a la inclusión, ya que al saldo económicamente negativo de estos años habría que incorporar la pérdida de ciertos bienes intangibles, como sentido de pertenencia, derechos sociales, identidad, devaluación de capitales humanos y de oportunidades de movilidad social. Con esto se señala que la cuestión de la inclusión no se reduce sólo a la implementación de una política social eficiente, independiente de un modelo de desarrollo, sino que tiene que ver con el reconocimiento y garantía de derechos que hacen a la constitución de la ciudadanía y facilitación de espacios de debate público donde se legitimen estas pretensiones.

Esta otra economía de la que hablamos, se vincula fuertemente con la elaboración de un nuevo paradigma en política social, distinto radicalmente del enfoque asistencial. Este último cree que lo social, o la política de lo social, es la gestión “eficiente” de los sectores sociales y, como consecuencia, posee una visión desintegrada entre lo social y lo económico. De esta forma, se percibe lo social - predominantemente- desde una visión fiscal o como una inversión en términos utilitaristas e individuales; también con dimensiones vinculadas a relaciones de poder que se expresan en el espacio público, donde entran en juego el asistencialismo clientelar, los favoritismos y la focalización.

Esta economía como estrategia de inclusión, requiere vincularse a la temática de los derechos implicados en tal proceso, entre ellos los derechos de las y los trabajadoras/es, el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, a la seguridad social. La redefinición en relación al ejercicio de los derechos es importante de realizar, puesto que -anteriormente- el derecho social estaba ligado a las y los trabajadoras/es formales, y ahora se requiere considerar el marco de la nueva situación del mercado de trabajo, donde más del 50% de la población se desempeña informalmente.

También propone una fuerte valoración del trabajo autogestionado, de lo democrático en la toma de decisiones y de lo solidario en la constitución del lazo social. La estimación de la reciprocidad, de formas de gestión donde se demuestra que la cooperación puede superar la competencia, de la dignidad de las personas vinculadas al trabajo y a una economía no basada exclusivamente en el lucro.

Cuando se habla de otra economía se hace referencia a tres cuestiones fundamentales: el tipo de fines perseguidos por la organización, su carácter participativo y la gestión democrática.

El Banco Popular de la Buena Fe se enmarca dentro de esta Economía pues se propone incorporar a los sectores más empobrecidos al mundo del trabajo y -a través del microcrédito- generar autoempleo y mejorar la calidad de vida de los mismos, priorizando a cada persona con sus saberes y habilidades, promoviendo un sistema de reglas consensuadas que pauten la distribución de la riqueza, basados en una vida digna para todas y todos y en los valores acordados. La economía así concebida es una economía al servicio de la mujer y del hombre y sus necesidades, en la cual el recurso principal es el trabajo de cada persona sujeto de derechos y que se basa en los siguientes valores y prácticas:

- El respeto y la primacía de las personas y del trabajo por sobre el capital, en la producción y la distribución de excedentes. No opera con la lógica de la ganancia sino de una generación de excedentes subordinada a las necesidades de las y los miembros de sus organizaciones y de su comunidad: la autogestión.
- La mejora de las condiciones de vida como objetivo primordial. Esto implica vida digna, trabajo digno y sustentabilidad.
- Métodos democráticos y participativos en su operación. Socialización de la información.
- La asociatividad como principio.

En el marco de este tipo de Economía, se redefinen los dos ámbitos que regulan al sistema capitalista actual: el Mercado y el Estado.

#### *El Mercado:*

- Comprando y vendiendo con otros valores y una lógica que no se base en la explotación del trabajo de otras y otros ni de una misma o uno mismo.

- Luchando por mejores condiciones de trabajo y de vida para las y los trabajadoras/es y sus familias.
- Promoviendo formas de gestión asociadas.
- Resignificando las iniciativas de responsabilidad social empresarial.
- Haciendo respetar los derechos de las y los consumidoras/es.
- Denunciando la degradación del medioambiente y exigiendo prácticas que no destruyan el sistema ecológico.
- Tejiendo alianzas con sectores económicos afectados por el capital monopólico.

*Y el Estado:*

- Exigiendo que cumpla su papel no sólo de regulador, sino también de redistribuidor de recursos y producción, así como de garante de derechos.
- Abriendo canales de formación y participación para que la comunidad tenga posibilidades concretas de incidir en las políticas públicas.
- Buscando institucionalizar las prácticas de esta Otra Economía.
- Involucrándose en las luchas políticas y sociales de las y los trabajadoras/es y de las y los excluidas/os, reivindicando y escuchando a las mismas y no reprimiéndolas.

### ***La Otra Economía: Economía Social, Solidaria y Popular***

- El término Economía Social refiere a todas aquellas organizaciones que se basan en relaciones asociativas, cuyo fin principal no es la mera obtención de lucro sino la satisfacción de necesidades de sus integrantes a partir del trabajo conjunto.
- Algunos componentes que caracterizan la economía social son: la solidaridad como base de las relaciones de producción, la toma de decisiones democrática, la distribución de excedentes en función del aporte laboral o del total consumido y la cooperación recíproca, entre otros.
- Ante las contradicciones, confusiones y ambigüedades que acarrearán estos conceptos, nos volcamos por el término de “Otra Economía”
- Cuando hablamos de “Otra Economía” buscamos reinstalar desde el seno de las estructuras de relaciones de producción y reproducción, una cultura de valores que den prioridad a los derechos humanos y responsabilidades universales de todas y todos las/os ciudadanas/os.

### **1.3 Estrategias Familiares de Vida en la lógica de la Otra Economía**

El concepto de Economía Social, popular o solidaria tiene dos escenarios en los cuales se despliega. El escenario del mercado, de lo comúnmente denominado como “público” y el escenario de lo doméstico, lo privado. Es por eso que a la hora de pensar otra economía es necesario pensar en estos dos contextos diferentes con lógicas diversas. En este sentido el concepto *estrategias de supervivencia* relaciona las formas de reproducción social entre los niveles micro y macroeconómicos. Nace a partir de las investigaciones del Lic. en Sociología Ernesto Pastrana entre familias del Gran Santiago, Chile, entre 1968 y 1973. El interrogante al que el autor quería responder era ¿cómo subsiste la población urbana que no percibe un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades? O sea, cómo se reproducen los sectores con menos recursos de la sociedad.

Numerosos autores desde entonces han ampliado y modificado este concepto, la autora Susana Torrado es quien propone cambiar su denominación por estrategias familiares de vida, para que se incluyan también otros sectores sociales al estudio. *"...el término estrategias familiares de vida se refiere a aquellos comportamientos de los agentes sociales que -estando determinados por su posición social (pertenencia de clase)- se relacionan con la formación y mantenimiento de unidades domésticas, en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros".* (Torrado;1983:29)

Cabe aclarar que estos comportamientos de las actrices y los actores no son "libres" y mucho menos "infinitos". Las familias deciden dentro de un limitado espectro de posibilidades, tanto más limitado cuanto más pobre sea el hogar. Y esta limitación no se refiere sólo al acotado acceso a los recursos materiales que se encuentran a disposición, sino que también son acotadas las representaciones sociales que dichos individuos o grupos sostienen. Estas representaciones, que son para algunas/os autoras/es representaciones de clase, se delinean en función de futuros posibles, siempre pensados con relación a las condiciones objetivas del presente, representaciones sustentadas hegemónicamente. Tampoco son estos comportamientos necesariamente racionales: *"(...) no nos referimos a la prosecución intencional y planificada de metas fríamente calculadas, sino al despliegue activo de conductas, líneas de acción, prácticas, orientadas a la obtención de satisfactores (en este caso respecto de la alimentación) y que obedecen a regularidades socialmente inteligibles para el investigador aunque no necesariamente evidentes para los agentes que las realizan. Las estrategias se desarrollan en la práctica, por ensayo y error, alimentadas por los resultados de la experiencia familiar y del entorno de amigos, vecinos e iguales. Más que racionales (en el sentido de conscientes de fines y medios) podríamos decir que son razonables esos "sentidos prácticos" de los que habla Bourdieu"* (Aguirre, 2002; 15).

Elizabeth Jelin y otras/os autoras/es, distinguen dos tipos de estrategias por parte de los sectores con menores ingresos: una a nivel familiar y otra a nivel colectivo. Un caso concreto de ejemplo es aquel de una familia que, para hacer frente al deterioro económico, incrementa el número de integrantes en el mercado laboral, disminuye o anula la calidad pretendida en los bienes de consumo, intensifica la labor doméstica para el autoconsumo, reorganiza los patrones de residencia incorporando nuevas y nuevos miembros en el hogar, se presenta la autoexplotación de las y los miembros empleados, o se autogenera el empleo, entre otros. Por otra parte, a nivel colectivo se fortalecen redes de ayuda mutua, se colectiviza el consumo y la producción (ollas populares, comedores populares, cooperativas de consumo y producción, programas de distribución alimentarios). La organización de las mismas puede variar. Esto es, pueden surgir tanto del Estado así como de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de solidaridad de base, o por el agrupamiento de las y los mismas/os vecinas/os.

En el año 2001, el Banco Mundial realizó una investigación donde definió una jerarquía en cuanto a la definición de estrategias por parte de las familias con menores ingresos, quienes tenían como objetivo maximizar los recursos económicos y optimizar los recursos no económicos frente a una situación de abundante desempleo:

Primero, los hogares usan el empleo en el sector informal como una estrategia clave. Las mujeres especialmente, emplean esta estrategia, que de ese modo les permite combinar las tareas del hogar con el trabajo pagado. Segundo, el trabajo infantil, especialmente de las niñas, es una fuente de ingreso seguro. Esto se da ya que los instrumentos formales del sector público explícitamente diseñados para uniformar los ingresos, como el seguro de desempleo y los pagos por indemnización, no son formas de seguro confiables o accesibles. Tercero, los hogares usan las redes sociales como una fuente clave de seguro, especialmente cuando se enfrentan con choques idiosincrásicos a los ingresos. El gobierno o los organismos de asistencia no son usados normalmente como primer recurso en el caso de un choque negativo a los ingresos. Cuarto, si bien los ahorros y la acumulación de activos para el consumo son una estrategia limitada, en particular

para los pobres y las mujeres, algunos hogares los usan para nivelar el ingreso en los períodos buenos y malos. Y por último, los hogares cambian sus formas de gasto para enfrentar las crisis poniendo más énfasis en el trueque, comprando bienes y servicios más baratos, retirando a los niños de la escuela y disminuyendo el número de dependientes en el hogar. (Banco Mundial, 2007)

Cabe señalar que estudios realizados en Argentina proponen otra jerarquía a la hora de poner en práctica estrategias de supervivencia, de acuerdo al tipo de pobreza de la cual estemos hablando. Es decir, los llamados “pobres estructurales” son absolutamente dependientes de la asistencia social en lo que hace -sobre todo- a la alimentación y salud y, en materia laboral, la precariedad será característica, caldo de cultivo del clientelismo político. En cambio, los denominados “nuevos pobres” desarrollan sus estrategias de supervivencia relacionadas a lo laboral (incorporando nuevos miembros al mercado de trabajo) y a la administración de los ingresos.

Coincidimos con Hientze en que las estrategias domésticas por sí solas y ante la dureza del contexto socioeconómico, constituyen respuestas de alcance limitado para aportar a la reproducción ampliada de la vida de los sectores con menores ingresos. El núcleo duro de la superación de la desigualdad y la pobreza pasa centralmente por la distribución de la riqueza y, por ende, del capital convencional. Superación necesaria para pasar de la sobrevivencia a la reproducción ampliada de una vida digna.

Los microcréditos en el marco del Banco Popular de la Buena Fe se convierten en posibles estrategias de supervivencia para los sectores populares ya que:

- surgen desde la base intentando sostener la calidad de vida,
- ayudan a cubrir primeramente las necesidades básicas, aunque también las que no lo son,
- es la mujer quien las desarrolla prioritariamente,
- reemplazan al Estado en su rol de garante en la satisfacción de necesidades sociales,

- son formas de organización autónomas, solidarias, democráticas y autogestionadas.
- y -por sobre todo- buscan incrementar los ingresos monetarios del hogar mediante la producción y/o venta de bienes o servicios donde los valores que se pongan en juego sean el rescate de saberes populares, la fortaleza del trabajo por sobre el capital y las relaciones sociales justas y equitativas.

Siguiendo con el análisis, el concepto de estrategias de supervivencia trae a la luz la importancia de la producción doméstica como recurso económico y, en este sentido, el del rol fundamental de la mujer en el mismo. De esta forma, permite identificar el trabajo femenino en el mercado informal a la hora de garantizar la reproducción de la unidad familiar, como así también las diferencias entre géneros en relación a decisiones correspondidas con temas diversos como la fecundidad, el cuidado de la salud (especialmente de niños y ancianos), las inequidades entre niños y niñas en el acceso a la educación, prioridades de consumo, etcétera.

Por otra parte, en el nivel de redes de parentesco, vecinales y comunales, las diferentes estrategias de supervivencia dan visibilidad al papel fundamental llevado a cabo por las mujeres de sectores populares respecto de la creación y el sostenimiento de dichas redes.

Los roles adjudicados a los hombres y a las mujeres son construcciones sociales. La sociedad es generadora de significados en relación al género, esto implica el comportamiento que corresponde a una u otro. Como consecuencia del interjuego de supuestos explícitos e implícitos, se deriva un conjunto de estereotipos que definen la imagen del comportamiento, actitud y presencia esperada para mujeres, conformando el modelo convencional de mujer predominante en la sociedad. Este estereotipo es consecuente con el modelo económico y cultural de nuestra sociedad occidental y capitalista, el cual se refiere a la mujer como dueña de la casa y responsable de las tareas de reproducción social al interior de la familia, predominantemente del ámbito privado. La imagen femenina fue connotada durante siglos con la abnegación, la necesidad de dedicarse con espíritu altruista, con

vocación de entrega, donde sus necesidades quedaban en segundo plano. Su único hábito de trascendencia es santificar su vida privada. Estos aspectos se asocian fuertemente con características biológicas como la posibilidad de concebir de las mujeres, por lo que se naturalizan las construcciones sociales y por lo tanto pierden visibilidad y legitimación las tareas que las mismas realizan.

Otro de los rasgos con los que se asocian los estereotipos femeninos que complementan el papel dentro del ámbito privado, es el de debilidad tanto física como intelectual. La consecuencia es la desvalorización de los roles femeninos y la consecuente depresión y pérdida de autoestima de las mujeres; su trabajo constantemente es desvalorizado o invisibilizado.

En situaciones de crisis económicas, el trabajo doméstico que las mujeres realizan amortigua los impactos negativos en la familia. Y es frente a estas situaciones donde las mujeres pueden encontrar -también- maneras de resistir, de enfrentar la miseria. Este proceso es un primer paso para crear condiciones donde se forme una nueva subjetividad y un cambio de conciencia del género, siempre y cuando estos procesos se acompañen con reflexión colectiva y educación popular. Se va generando la posibilidad de transformar la identidad de las mujeres, saliendo del lugar de víctimas, para ser desafiantes del sistema que las oprime.

También sabemos que estos procesos no se producen de forma espontánea. El cambio de las relaciones en la vida cotidiana, requiere de una intensa reflexión y del refuerzo social que permita sostener “internamente” el cambio de actitudes, superando las tendencias a la culpabilización de la mujer, al sometimiento en la esfera doméstica, al acomodamiento incluso en el lugar de la víctima en definitiva una actitud emprendedora y no pasiva ante los problemas.

### ***Estrategias Familiares de Vida en la lógica de la Otra Economía***

- Refiere a aquellos comportamientos de las y los agentes sociales que - estando determinados por su posición social (pertenencia de clase)- se relacionan con la formación y mantenimiento de unidades domésticas.
- Las mismas son acotadas en relación a las representaciones sociales que los individuos o grupos sostienen. Estas representaciones son de clase y se delinean en función de futuros posibles, siempre pensados con relación a las condiciones objetivas del presente.
- Se dan a nivel familiar y colectivo y surgen desde la base intentando sostener la calidad de vida, ayudan a cubrir primeramente las necesidades básicas, aunque también las que no lo son, es la mujer quien las desarrolla prioritariamente, reemplazan al Estado en su rol de garante en la satisfacción de necesidades sociales y son formas de organización autónomas, solidarias, democráticas y autogestionadas.
- Las estrategias domésticas por sí solas y ante la dureza del contexto socioeconómico, constituyen respuestas de alcance limitado para aportar a la reproducción ampliada de la vida de los sectores con menores ingresos. El núcleo duro de la superación de la desigualdad y la pobreza pasa centralmente por la distribución de la riqueza.

#### **1.4 Una aproximación a las Políticas Públicas**

Finalmente se considera importante, previo a comenzar un análisis en profundidad de las características y direccionalidad de las políticas públicas neuquinas, arribar a una definición o concepción de qué se entiende por *política pública*. En esta tarea conceptual, se puede afirmar que existen tantas definiciones como corrientes teóricas de pensamiento, con lo cual es relevante plantear la propia opción de lo que se entenderá por política pública. Para esto, no obstante, creemos

fundamental servirnos de otras enunciaciones que nos esclarecerán y permitirán comprender ampliamente el concepto, a partir de una tarea de investigación teórica.

Al momento de indagar, no fueron encontradas definiciones únicamente acotadas a qué es una política pública, sino detalladas de forma amplia e íntimamente ligadas a los procesos de construcción, diseño y ejecución de las mismas. De esta forma, entendemos que no es posible concebir y aceptar las políticas públicas como una mera acción -o falta de ella- de decisión adoptada e impuesta autónomamente por miembros a cargo del poder gubernamental; sino - más bien- como *definiciones gubernamentales, de acción u omisión, que atañen a todos los ámbitos y áreas de la vida social y que implican la participación activa de todos los miembros de la comunidad, tanto en su instancia de proyección como de diseño y ejecución.*

De esta forma, creemos que las políticas públicas se constituyen en un *instrumento masivo para dar respuesta a situaciones problemáticas y que -por ende- deben tener direccionalidad común y articulación entre ellas;* puesto que cada área y sector social cuenta también con políticas específicas: salud, educación, asistencia social, turismo, seguridad, cultura, recursos naturales... y la lista continúa abarcando todos los ámbitos de la vida cotidiana en sociedad.

No obstante estas definiciones teóricas, lo cierto es que la práctica real presenta diferentes sesgos y adopta características peculiares conforme a cada comunidad, cada gobernante, cada sistema legislativo, ejecutivo, judicial. La posibilidad de introducir ciertas temáticas y preocupaciones en la agenda pública, tendrá íntima ligazón con:

- las disposiciones estatales a tal fin, traducidas en mecanismos concretos, efectivos y accesibles de participación,
- las voluntades político-partidarias de dar efectivas respuestas a la multiplicidad de las demandas sociales,
- las instancias y posibilidades concretas de las y los ciudadanos para tomar participación activa en los procesos de definición y ejecución de tales políticas, que las y los involucran directamente,

- la efectivización del acceso a los derechos, a los fines de ser posible la participación crítica: salud, educación, información, trabajo, vivienda, identidad, entre tantos otros que hacen a la integralidad de cada persona en particular y articulación de la comunidad en general,
- la capacidad para realizar un adecuado y pertinente diagnóstico de situación, capaz de dar cuenta de la complejidad social sobre la cual se decide, entre otras.

De esta forma es que entendemos la importancia de la incidencia, pensada de la siguiente forma: "... La **incidencia** supone el uso de una gama de acciones destinadas a lograr cambios en la esfera pública, orientada principalmente a activar el derecho de las personas, a reequilibrar la distribución del poder y a construir comunidades más equitativas e inclusivas." (Foro de Sector Social, 2004: 8) En esta misma línea, coincidimos con esta autora en que "...los mecanismos efectivos de **participación ciudadana en la formulación de políticas públicas permiten la reedición periódica de la legitimidad** de las instituciones y autoridades democráticas." (Rosenfeld, 2005: 10) Es así que creemos que la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución y evaluación constante de las políticas públicas, será lo que permita efectividad, transparencia, pertinencia y modificación de las mismas en caso de que fuere necesario, siendo las y los mismas/os actrices y actores quienes detentan parte del poder de veto frente a políticas que se sientan inflexibles y encarceladoras de la promoción y el desarrollo local y personal. No obstante, para que esto se convierta en realidad, sabemos que no sólo se requiere de la voluntad política y el interés social por participar, sino de la formación política de cada persona, así como de la posibilidad de vivir en condiciones concretas dignificantes y tener garantizados todos los derechos. Podemos concluir entonces, que existirá incidencia y participación en tanto pueda darse un proceso de desarrollo a escala humana y social profundo y re-estructurante.

#### 1.4.1 Un acercamiento a las políticas públicas en Neuquén

Realizada una aproximación teórica a lo que entendemos por política pública, es importante ahora abordar la realidad concreta de la provincia de Neuquén, que dista mucho de lo pensado hasta aquí. Principalmente, está en evidencia que la participación proclamada no es real. Las políticas públicas se crean -generalmente- de forma unilateral por el poder gubernamental, tendiendo a mantener la hegemonía emepenista y a consentir los intereses de los sectores de poder político y económico de la provincia.

Cabe destacar, por otro lado, que consideramos que la presente experiencia de investigación en relación a la práctica de microcréditos, que luego será material de sustento para la elaboración de la Ley Provincial de Microcréditos, es un primer acercamiento a estas formas participativas de elaboración de políticas públicas. Esta inédita experiencia es importante de reconocer, puesto que las instancias gubernamentales no están pensadas para legislar con metodologías participativas: “(El Estado)...más bien promueve participaciones de carácter instrumental que no ponga en duda o en cuestión su legitimidad como actor central en la construcción de las políticas. En este sentido, no parece poder ofrecer hoy día certidumbre a los sujetos y actores sociales (...) El Estado por su propia naturaleza propicia participaciones “restringidas”, el Estado-Nación se creó para monopolizar la fuerza y asegurar, cuanto menos, el bien común y repartir justicia a través del ejercicio de representación. Promover la participación no es de su competencia, mucho menos si esta tiende a deslegitimarlo e interpelarlo”. (Rosenfeld, 2005: 15) Por esto creemos que es válida la práctica que estamos llevando adelante, así como también la posibilidad de re-pensar las formas en las cuales acciona y decide el gobierno y los respectivos poderes que lo constituyen.

Retomando las características de la política pública oficial de Neuquén de hoy día, es relevante reconocer que no han sido reglamentadas aún políticas que tiendan al desarrollo local y personal sustentable, sino que todas las definiciones públicas se corresponden con el asistencialismo, el subsidio y el clientelismo, a cambio de favoritismos de militancia político- partidaria. De esta forma -y por lo que hemos descrito anteriormente- podemos afirmar que la no acción, no decisión y no

toma de postura frente a ciertas temáticas, también se conforma como política pública de omisión, dando cuenta de los intereses que priman en la legislatura y entre las y los gobernantes.

Las lógicas clientelares tienden a proliferar en los programas orientados a los sectores más vulnerables y pobres de la población, concretándose -principalmente- en la transferencia directa de recursos (caja de alimentos, colchones, zapatillas, frazadas, entre otros) y a través de punteros políticos instalados en el mismo barrio o toma. Si bien es importante adoptar políticas que estén afectadas a las necesidades más urgentes e imperiosas de sobrevivencia de grandes masas de personas, no es posible concebir un desarrollo a partir de prácticas paliativas. Toda acción de urgencia, también debe considerar la estrategia a largo plazo, para no caer en el hecho de constituirse en herramienta de cooptación y manipulación política.

Estos procesos de omisión de políticas largoplacistas, se complementan con políticas públicas destinadas al desmantelamiento de los sistemas de salud y educación principalmente. De esto da cuenta el conflicto provincial vivenciado a principios de este año, que llegó a intentar solucionarse con la decisión política de acción directa más inhumana: la represión y el asesinato. Las decisiones de descentralización, privatización, focalización y tercerización, son claras políticas de desentendimiento con asuntos sociales en los cuales el rol y las funciones del Estado son definitorias. La falta de políticas que den direccionamiento y apoyo explícito a las áreas de salud, cultura, educación y servicios, se contraponen a una fuerte presencia y sostén político que sí se les otorga a otros sectores, correspondiéndose con otros intereses.

En esta línea, es posible identificar que las políticas públicas se orientan a asuntos de promoción del turismo, apoyo a grandes empresas (caso ejemplo, la proliferación de bodegas en manos de familias con vínculos con el poder) y sustento del mercado y la especulación inmobiliaria (construcción de torres, edificios imponentes y demás). Éstas, entre otras, son las definiciones políticas a largo plazo que se definen únicamente en relación a un sector social, casualmente el que mayor ligazón tiene con los sectores de poder, cuando no se corresponden directamente. Estas políticas claras, urgentemente reglamentadas y aplicadas, cristalizan

decisiones que no contemplan el interés de las mayorías, sino de unos pocos. Cabe preguntarnos entonces, ¿qué rumbo están tomando las definiciones de las y los gobernantes, si no es el fomento del desarrollo y el bienestar de la sociedad y cada uno y una de sus integrantes? Evidentemente, las respuestas -tan complejas como la misma realidad- serán múltiples y deberán ser acompañadas de alternativas, de propuestas para otro tipo de política más cercana a la comunidad, *una política de, para y con la gente.*

La historia nos ha enseñado que el rol del Estado está en permanente deconstrucción, construcción y reconstrucción, siendo fundamental pensarlo en relación a toda la comunidad que lo forma y conforma. El poder político, cambiante y variante, conjuntamente con la sociedad, deberían establecer las líneas de acción y crecimiento para que sean mantenidas en el tiempo; puesto que la práctica habitual tiende a que cada conducción de turno echa por tierra todas las políticas establecidas por el gobierno anterior, haciendo dificultosa la continuidad de procesos y cambios.

Las políticas públicas, en tanto instancias de definiciones generales, se comprometerían con ciertas garantías relacionadas con la vida cotidiana de la sociedad en general. De esta forma, creemos que serían pensadas y aplicadas en correlato con el crecimiento en dignidad de cada persona, para afectarse con el crecimiento social y el desarrollo comunitario que implicará -a su vez- acciones colectivas de crecimiento. La educación crítica así como la salud personal, institucional y societal, son claves en este proceso de desarrollo y fortalecimiento permanente y mutuo entre las personas.

Para finalizar, creemos importante destacar que el movimiento hacia una política pública masiva y participativa, no es proyectado y demandado únicamente por esta comunidad, sino que a nivel mundial se destacan sus beneficios y requisitos: la CEPAL señala que “en el debate actual sobre políticas públicas, no cabe duda que la **sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el involucramiento y participación activa de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones.** Una gestión estatal consensuada requiere de la participación de las partes interesadas, en instancias que permitan fortalecer la

confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliándose las oportunidades de cooperación y coordinación. (...) ampliar las posibilidades de retro-alimentación entre realidades complejas -entre el Estado y la sociedad civil- puede estimular procesos de desarrollo basados en las propias capacidades locales, mejorando el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención". (CEPAL, 1998: 13)

No es posible pensar el desarrollo sin la participación, así como no es posible pensar al hombre y la mujer, sin un vínculo social.

### ***Un acercamiento a las políticas públicas en Neuquén***

- Las políticas públicas se constituyen en un *instrumento masivo para dar respuesta a situaciones problemáticas y que -por ende- deben tener direccionalidad común y articulación entre ellas*; puesto que cada área y sector social cuenta también con políticas específicas.
- Los mecanismos efectivos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas permiten la reedición periódica de la legitimidad de las instituciones y autoridades democráticas.
- Las lógicas clientelares tienden a proliferar en los programas orientados a los sectores más vulnerables y pobres de la población, concretándose -principalmente- en la transferencia directa de recursos (caja de alimentos, colchones, zapatillas, frazadas, entre otros) y a través de punteros políticos instalados en el mismo barrio o toma.
- Toda acción de urgencia, también debe considerar la estrategia a largo plazo, para no caer en el hecho de constituirse en herramienta de cooptación y manipulación política.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO

### 2.1 Contexto histórico, político, social y económico de Argentina en los últimos años en el marco mundial

Si bien la Argentina no es un país pobre, ha sido durante gran parte de su historia un país injusto. La inicua distribución del ingreso y la consecuente concentración de la riqueza en manos de unas y unos pocos/os, tiene que ver - fundamentalmente- con la primacía de los intereses individuales sobre los colectivos, así como con el afán político y económico de las clases que históricamente detentaron el poder.

En 1976, cuando un Golpe de Estado en manos de las Fuerzas Armadas hace caer el gobierno de Isabel Perón, el 10% más rico de la población ganaba 12 veces más que el 10% más pobre. Hacia el año 2003, tras más de una década signada por el neoliberalismo, deja como resultado que el 10% más rico ganaba casi 40 veces más que los más pobres. Hoy esa relación es de 28 a 1.

La política económica a nivel mundial comienza a cambiar notoriamente en 1979 cuando asume Margaret Thatcher como primera ministra británica, y en 1980 con Ronald Reagan como presidente en Estados Unidos, aunque reconocen como antecedentes las prácticas impuestas por los golpes militares en Latinoamérica: a partir de 1973 en Chile (Augusto Pinochet) y de 1976 en Argentina (Jorge Videla).

Las políticas implementadas en los países latinoamericanos, fueron “pruebas piloto” para la aplicación a nivel mundial de un plan de liberalización de la economía que sentaría las bases para la consolidación del modelo neoliberal. Cabe destacar que, más allá de que se piensen las políticas como meramente económicas, las mismas tienen inmediata repercusión en todos los ámbitos de la vida social, siendo definiciones que afectan directamente a la cotidianeidad de la sociedad.

Las propuestas del pensamiento neoliberal, a los fines de desarrollar una nueva distribución de ingresos que incremente la tasa de ganancia de empresas multinacionales y recupere la productividad reforzando la oferta, se centraron principalmente en reorganizar **el trabajo** mediante medidas como:

a) Flexibilización del mercado laboral, a través de la sanción y derogación de leyes.

- b) Incorporación de tecnologías de punta por parte de grandes conglomerados industriales.
- c) Implementación de políticas tendientes a reducir la inflación (política monetaria y fiscal restrictiva).

Puesto que la categoría de trabajo ha sido a lo largo de la historia parámetro de organización e inclusión social, la desestructuración del mismo llevó a una crisis laboral y social de extensión nacional. La Argentina se embarcó en un proceso de desregulación del trabajo, que llevó tanto a precarizar sus condiciones como a echar por tierra los derechos adquiridos por la clase trabajadora durante las décadas previas. La crisis de desempleo tuvo -y aun tiene- secuelas a nivel personal, familiar y comunitario, dando lugar también a un fenómeno sociológico inédito: la conformación y consolidación de una nueva clase social, los “nuevos pobres”. Esta categoría social, con características y procesos coyunturales de aparición propios, significó una reacomodación social generalizada, producto de la desorganización y dislocación que caracterizaron a los años de estallido de las consecuencias de la implementación de políticas neoliberales (Años 2001-2002-2003).

En el mismo contexto histórico de transformación del mundo del trabajo -y que dio lugar también a este proceso- aparece un sistema financiero cada vez más fortalecido, que cobra un sentido especulativo, independizándose de la producción. De esta forma, gran parte de los capitales productivos se desvían hacia lo financiero, modificándose el ciclo de producción del dinero que pasa de ser capital-trabajo-capital, a ser: capital-capital. Así se reproduce a sí mismo en el marco de la especulación. Esta nueva forma de incremento del capital, también tiene correlato en el área socio-laboral puesto que se constituye otra forma más de erradicar fuentes legítimas de empleo.

M. Aglietta habla de un nuevo régimen de acumulación del sector financiero, que tiene como objetivo las ganancias a corto plazo. Las empresas también buscan políticas cortoplacistas para lograr ganancias inmediatas, siguiendo la lógica del sector financiero, mediante la suba de la cotización de sus acciones, muchas veces a través de balances falseados.

La construcción de una base teórico – ideológica justificativa del nuevo modelo se plasma recién en 1989, aunque reconoce antecedentes en la Sociedad de Mont Pelerin, fundada por F. Hayek durante el auge del Estado de Bienestar. Es John Williamson quien escribe en tal año un “paper” con las ideas que se discutían, al que llamó “El Consenso de Washington”. Dos años después, el Banco Mundial publica un estudio presentado con el título *Market Friendly Approach en World Development Report 1991*.

El Consenso de Washington se convirtió en un manifiesto de política, teniendo gran influencia en distintos ámbitos del poder político y económico, no sólo de los países de América Latina, sino en otras naciones del mundo a través del informe del Banco Mundial y también directamente en los organismos financieros internacionales (CFR Bologna, 2001). Estas “recomendaciones” emanadas de los Estados Unidos, fueron determinantes a nivel mundial -aunque en especial en los países tercermundistas- de las nuevas políticas económicas y sociales a implementar, marcando el cauce de la nueva organización que debía darse luego de la destrucción del Estado Benefactor.

Las “propuestas” del Consenso de Washington, para consolidar el modelo neoliberal, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- **Disciplina fiscal.** Se debería contar con un superávit primario de varios puntos porcentuales del Producto Bruto Interno (PBI), así como con un déficit operativo de no más del 2% del PBI.
- **Reducción del Gasto Público.** Debía encausarse hacia áreas tales como atención primaria de la salud, enseñanza primaria e infraestructura, debiendo evitarse aquellas áreas más políticamente sensibles (administración, defensa, subsidios sociales) que no producen beneficios económicos.
- **Reforma tributaria.** Ampliación de la base tributaria y recorte de tasas impositivas marginales.
- **Desregulación financiera.** Libre determinación de las tasas de interés por el mercado.

- **Tipos de cambio.** Todos los países requieren tipo de cambio unificado y competitivo como para estimular las exportaciones.
- **Liberalización del comercio.** Sustituir las restricciones cuantitativas al comercio por aranceles que oscilen entre el 10 y el 20%.
- **Inversión extranjera directa.** Supresión de barreras que impidan la entrada de empresas extranjeras. Las empresas nacionales deben competir con las foráneas en igualdad de condiciones.
- **Privatización.** Se aboga por la privatización de empresas estatales.
- **Desregulación.** Los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impidan la participación de nuevas empresas o restrinjan la competencia.
- **Derecho de propiedad.** El sistema legal debe garantizar derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal.

Estas políticas económicas, con repercusión en todos los ámbitos sociales, fueron posibles de implementar en Argentina, entre otras razones, por las definiciones tomadas durante los gobiernos dictatoriales (1979-1983). De esta forma, incluso con el retorno de la democracia bajo el gobierno del Dr. Alfonsín, no se pudo quebrar al nuevo poder económico que se había instalado en el país.

A fines de los años '80, Argentina experimentaba una situación económica, social y política traumática: hiperinflación y recesión, deterioro de las cuentas fiscales, elevado endeudamiento, retroceso de las reservas, huída de capitales, saqueos y tensión social, escasa participación, deslegitimación de la institucionalidad gubernamental, despolitización de la sociedad, des-socialización de la política. Estas características, no sólo como consecuencia de las políticas económicas adoptadas, sino también corolario de las persecuciones políticas, la tortura y desaparición de personas y demás violaciones de Derechos Humanos durante la Dictadura.

Los '90 encontraron al mundo y a la Argentina en un proceso de nueva reestructuración, que -no obstante- debía ser pensada en un mismo marco con el

resto de los países. En el año 1989 asumió la presidencia Carlos Saúl Menem, quien priorizando el retorno a la estabilidad buscó apoyo en los principales agentes económicos tanto internos como externos, produciendo un rápido viraje hacia un programa económico neoliberal (cuyos inicios estuvieron presentes en la Dictadura) que reflejaba los intereses del *establishment*, es decir, de las grandes empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, la gran banca nacional y los representantes de los acreedores externos.

Nuevamente, las medidas económicas implementadas tuvieron correlato directo con la cotidianidad social y doméstica. Los objetivos principales consistieron en intentar sanear las finanzas públicas para alcanzar un superávit fiscal, controlar la emisión de dinero, mantener una balanza comercial favorable, recomponer las reservas de divisas, privatizar a precios mínimos e irrisorios algunas de las más importantes empresas públicas, liberalizar el mercado de cambios y los precios internos, renegociar la deuda externa y, especialmente, reestructurar el endeudamiento público interno. De esta manera se preparó la etapa posterior, de estabilización monetaria y profundización de las transformaciones estructurales. En efecto, en 1991 se inició el Plan de Convertibilidad monetaria, que en principio fijó la paridad de 1 dólar = 10.000 australes, cambiando al año siguiente el signo monetario, para finalmente determinarse que un peso equivalía a un dólar. El objetivo de este proyecto económico era controlar la inflación e “insertar” a la Argentina en el mundo, aunque esto fuese a costa del empobrecimiento encubierto de una gran parte de su población.

Valorizando el poder del Mercado como instancia de decisión de las pautas sociales y relacionales, el Estado inició un proceso de privatización, desregulación, descentralización y tercerización en la ejecución de las políticas públicas. Un Estado -entonces- con poder de decisión para optar y hacer efectivas medidas que permitieran instaurar al Mercado como centro de las relaciones de la comunidad; característica principal del modelo capitalista de organización político-socio-económica a nivel mundial y -por consecuente- nacional. Un modelo que pretendiendo relaciones entre sujetos “libres e iguales”, es causa substancial de la

exclusión, la desigualdad y las profundas crisis encadenadas a niveles internacionales.

Los cambios se manifestaron a través de las diferentes formas institucionales: relación salarial (flexibilización laboral, trabajo informal y desempleo), papel del Estado (desregulación y privatización), formas de la competencia (liberalismo mercantil, bloques de comercialización, oligopolios), régimen monetario (convertibilidad), inserción en la Economía Mundial (déficit comercial, apertura de las fronteras, destrucción de la industria nacional), régimen de acumulación (disminución de salarios reales, concentración del ingreso y transferencia de empresas estatales al capital privado).

Podemos concluir entonces que las políticas públicas de los noventa, sustentadas en el modelo neoliberal, constituyeron un nuevo punto de quiebre en la trayectoria de la Argentina, signado por profundas (y regresivas) transformaciones estructurales en el plano económico, social e institucional. No sólo se retomaron y ahondaron muchos de los lineamientos estratégicos de la política económica de la última dictadura militar, sino que se avanzó sustancialmente en la intensidad, las formas de articulación y la funcionalidad de las políticas públicas respecto, por una parte, al programa de estabilización implementado a principios de 1991 y, por otra, de los objetivos refundacionales perseguidos: la consolidación de un nuevo sendero de acumulación y reproducción del capital sobre distintas bases económico – sociales.

Asimismo, las condiciones adversas recrudecieron periódicamente y los desequilibrios externos se agravaron, demandando crecientes ingresos de capitales financieros externos, en momentos en que el mercado financiero se tornaba cada vez más restrictivo. La mayor parte de las Inversiones Extranjeras Directas, correspondió a las transferencias del paquete accionario de empresas de capital nacional, tanto públicas como privadas. En este marco, las ganancias de tales empresas tenderían a esfumarse del país por medio de las remisiones de utilidades.

En este marco de decrecimiento económico y fragmentación del tejido social, de pauperización de masas y enriquecimiento de unos pocos, se cristalizó la crisis a fines del año 2001 produciéndose un fuerte estallido social. La ola de reclamos,

saqueos, cacerolazos y piquetes, llevó a la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa. La convulsión institucional también se manifestó en el Poder Ejecutivo, teniendo la Argentina 5 presidentes en el transcurso de menos de una semana.

Como medidas económicas, a principios del año 2002 se declaró el Estado de Emergencia y se concretó una enorme devaluación (un dólar igual a aproximadamente tres pesos), la pesificación de las deudas en dólares, la regulación del mercado bancario y financiero, control y regulación del mercado externo estableciendo retenciones a la exportación. No obstante, la desolación social y el malestar generalizado, se hicieron sentir en todos los ámbitos de la sociedad argentina, principalmente en las urnas, donde la falta de credibilidad política se plasmó en el grito “Que se vayan todos” post 2001. El mito del Mercado como principal organizador de la economía se echó por tierra, dejando al descubierto su incapacidad y desinterés para garantizar empleo y desarrollo en el país y el mundo.

La devaluación actuó como una barrera proteccionista para permitir una paulatina recomposición industrial, mientras que una coyuntura internacional favorable hizo factible aumentar las exportaciones, arrojando por primera vez en muchos años una cuenta corriente en la balanza de pagos superavitaria. Fue recién a partir del año 2003 que se comenzaron a sentir ciertos indicadores de mejoras económicas e intentos de recomposición del fragmentado tejido societal.

Si bien se tomaron una serie de medidas que permitieron afianzar los resultados positivos de los últimos años (tipo de cambio alto, quita unilateral de la deuda externa, control de precios), lo que generó una paulatina mejora de los salarios reales y -combinada con la mayor ocupación- una sensible disminución de los índices de pobreza e indigencia; sigue habiendo datos preocupantes según las cifras del INDEC:

- Aunque la *desocupación* bajó del 21.5% (2002) al 9.5% de la PEA, todavía sigue siendo muy alta, gran parte de la ocupación es de carácter precario y su retribución menor a la línea de pobreza; sigue siendo muy alto el empleo irregular, que no goza de protección social ni previsional.

- La proporción de personas con ingreso por debajo de la *línea de pobreza* bajó desde el 57.5% (2002) al 26.9% y la de indigencia del 25.5% al 8.7%, pero aún existen 9 millones de pobres y 3 millones de indigentes, lo que habla del enorme problema social a solucionar.
- El *salario promedio* subió en estos últimos cuatro años más que los precios de los bienes de consumo, implicando un alza del salario real, pero éste se encuentra todavía por debajo del correspondiente a 1993 (fecha a partir del cual se comenzó a deteriorar), lo que muestra la necesidad de acelerar la mejora en la distribución del producto.
- Se logró un importante incremento en la *inversión*, superando el 20% del producto bruto, niveles que no se conocían desde hace muchos años, pero ésta debe crecer mucho más para convertir al actual crecimiento económico en autosostenible.
- La existencia de *presiones inflacionarias* debido a las características de auge económico, produciéndose una lucha por la distribución del ingreso. Una inflación por crecimiento de la demanda del orden de hasta el 10% anual, puede ser inevitable en un escenario de crecimiento y mejora distributiva -y hasta puede ser considerada como positiva-, pero existe siempre el riesgo del desborde inflacionario.

Si bien el país se encuentra hoy en día en una coyuntura internacional favorable para el desarrollo nacional y local esto no necesariamente redundará en una mayor equidad. La distribución de la riqueza en Argentina tiene un largo camino para recorrer: hoy el 10% de la población más rica percibe 31 veces más recursos que el 10% más pobre en el último período registrado. Si bien los datos resultan superadores comparativamente con los del año 2002, cuando el 10% de la población más rica percibía 44 veces más recursos que el 10% más pobre, están lejos de los niveles que podíamos ostentar en 1976 cuando este número representaba sólo 12 veces más. Treinta años de políticas neoliberales no fueron en vano.

## **2.2. Contexto histórico, político, social y económico a nivel provincial**

La provincia de Neuquén nace como tal a mediados de la década de los '50, sobre la base de lo que hasta ese momento era Territorio Nacional. Al momento de constituirse como provincia, era -indudablemente- la más pobre de la Patagonia. Cuando se realiza en 1953 la primera estimación del Producto Bruto Geográfico para las jurisdicciones provinciales, el producto por habitante generado en Neuquén equivalía al 66% del promedio nacional; su producto per cápita semejaba a la mitad del de Río Negro y de Chubut, a la tercera parte del de Santa Cruz y a la cuarta parte del de Tierra del Fuego. En ese momento, su estructura económica se basaba en tres rubros motores: la ganadería y agricultura, el petróleo en Plaza Huincul y el gasto del gobierno nacional; los tres con una participación similar, que generaba una demanda de servicios, comercio y construcción que completaba el cuadro. No obstante, en tan sólo 50 años la provincia ha sufrido grandes transformaciones.

Pueden considerarse tres elementos principales que hoy describen a esta provincia, según un profesor de Historia de la Universidad Nacional del Comahue, Ariel Petrucelli.

- Una economía que se basa fuertemente en la extracción de petróleo, que genera millones de dólares mensuales.
- Un sistema político que hace referencia a la hegemonía ejercida por un partido provincial: el Movimiento Popular Neuquino -MPN-, que se ha impuesto en todas las elecciones a gobernador desde 1963 hasta la fecha.
- La existencia de una contracultura, caracterizada por el progresismo y la trasgresión cultural, el sindicalismo combativo y la presencia de un fuerte izquierdismo político.(CFR Petrucelli, 2006)

Finalizando la década del '60, se verificaron -casi simultáneamente- dos hechos que contribuyeron a impulsar el desarrollo económico y social de Neuquén:

- La construcción del complejo hidroeléctrico El Chocón-Cerros Colorados, al que le seguirían posteriormente otros aprovechamientos de menor envergadura sobre el río Limay,
- La exploración y explotación petrolífera y gasífera de los nuevos yacimientos de la cuenca neuquina (Rincón de los Sauces y Loma de la Lata).

La construcción de las represas hidroeléctricas y los numerosos planes habitacionales del gobierno provincial, derivaron en la creciente importancia que adquirió el sector de la construcción dentro de la economía provincial. Por otro lado, el sector industrial tuvo un crecimiento sostenido, incentivado -principalmente- por las ventajas promocionales orientadas a estimular su radicación en la zona (Parque Industrial con precios de las parcelas relativamente reducidos, beneficios impositivos y tarifas preferenciales en la provisión de la energía). Otros sectores económicos acompañaron esta expansión: el producto agrícola y el sector de la fruticultura, que había desarrollado un modelo integrado con características exportadoras y se presentaba en expansión, con la incorporación continua de nuevas tierras y sus correspondientes obras de regadío.

Comparando la evolución del Producto provincial y nacional en el período 1970-1985, se obtiene un claro reflejo del impacto que los hechos mencionados provocaron en la economía de Neuquén:

<b>Evolución del Producto y la Población (porcentaje de variación anual) 1970-85</b>		
	<b>NEUQUÉN</b>	<b>PAÍS</b>
Crecimiento del P.B.I.	9,3%	1,04%
Crecimiento de la población	4,1%	1,80%
Crecimiento del PBI/Hab.	5,2%	- 0,75%

Fuente: D.P. de Estadística y Censos y B.I.D. (Report 1988)

A partir de la década de los `60 y desde 1980 en adelante, la economía neuquina comenzó a perfilarse como un polo productivo de energía: petróleo, gas y electricidad. La estructura económica resultante de este tipo de desarrollo, se caracterizó por el crecimiento desmesurado del sector de servicios en general (administración, finanzas, servicios personales, etcétera) y del Estado en particular (las dos terceras partes de las y los trabajadoras/es ocupadas/os tenían empleo en el sector terciario de la economía).

Una economía planteada de ese modo, atenta directamente contra la consolidación de un sistema de desarrollo local orientado hacia Otra Economía. El aumento en el nivel de actividad económica provincial impactó positivamente sobre el comercio y los servicios en general, convirtiendo a la ciudad de Neuquén en el centro económico de la amplia región del Alto Valle, dando inicio al proceso conocido como “conurbación neuquina” (CFR Programa de Desarrollo de la Microregión del Alto Valle y la Confluencia; 1999). La población de la ciudad capital, según los censos nacionales, pasó de 45.140 habitantes en 1970 (29,3% de la población provincial) a 169.199 y 43,5%, respectivamente, en 1991. Actualmente - 2007- se la estima en 240.000 habitantes.

La hegemonía prácticamente absoluta que ha ejercido el MPN a lo largo de cuatro décadas, tiene mucho que ver con la estructura económica de la provincia y con la importancia del Estado dentro de ésta. El hecho decisivo es la inexistencia de una burguesía local importante con bases de acumulación *independientes* del Estado. La burguesía neuquina, cuyas operaciones se concentran mayoritariamente en el comercio y los servicios, se mantiene estrechamente ligada al gobierno. El sector productivo de la economía es raquítico: sólo se encuentran dos excepciones, la producción energética (actividad más extractiva que propiamente productiva); y la industria de la construcción, que floreció por las obras públicas y -por ende- bajo el ala del Estado. Tampoco el ámbito agrícola-ganadero posee una base sólida, ni se ha constituido en el núcleo de una acumulación de capitales. La actividad fruti-hortícola por su parte, aunque ha tenido sus años de auge, se ve confinada en la zona de la Confluencia; además se basa en pequeños y medianos chacareros con escasas posibilidades de acumulación en gran escala. La única actividad

exportadora realmente importante es la actividad energética: el petróleo y el gas, que generan la gran riqueza de Neuquén y -también- el gran flujo de estos capitales hacia el exterior.

La hegemonía partidaria posibilitó y posibilita la definición de las políticas económicas casi sin voces disidentes. Tanto las políticas activas orientadas al desarrollo regional, como la participación directa de sus actividades en el gasto agregado, fueron motores que estructuraron la economía provincial. Según un trabajo de la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación la participación del Estado y las empresas públicas en el producto bruto geográfico de Neuquén osciló, en el período 1970-1982, entre 43% y 60% del total. Junto al rol que desempeñaron las empresas públicas nacionales en territorio neuquino (Hidronor, YPF, Gas del Estado, etcétera), también fue importante el crecimiento en la estructura y funciones del Estado provincial.

Cuando se incrementó fuertemente el gasto provincial en todo el país, Neuquén fue la provincia argentina que experimentó la tasa de crecimiento de gasto público más elevada (12,7% anual), lo que significó que en el transcurso de 20 años el gasto provincial se multiplicase por 10. Lógicamente, gran parte de este incremento del gasto público se tradujo en un mayor nivel de ocupación: el Estado provincial pasó a ser el principal empleador, especialmente en la ciudad capital (en esos años, la incorporación anual de empleadas/os públicos era casi equivalente a las y los egresadas/os de las escuelas secundarias de la ciudad). Sin embargo, no siempre este incremento se debió a un aumento en las tareas estatales, sino más bien respondió a lógicas clientelares.

El cambio de política económica a partir del Plan Cavallo, con estabilidad monetaria acompañada de la apertura económica unilateral e indiscriminada, las privatizaciones y desregulaciones; produjo profundas modificaciones en la estructura productiva de la provincia. Si bien inicialmente el producto bruto geográfico provincial creció a la elevada tasa del 9,7% anual basado en la explotación petrolífera, por un lado, y la gasífera y generación eléctrica, por la otra (crecieron los primeros cinco años a razón del 16,9% y 18,1% anual, respectivamente); ese crecimiento *no* se reflejó ni en el ingreso regional ni en los indicadores sociales. Fue un caso típico de

enclave económico: un aumento del producto bruto geográfico pero con los excedentes remitidos fuera de la región; un aumento de la producción sin consecuencias sociales ni considerando la sustentabilidad de los recursos naturales. Todas las industrias privatizadas y correspondientes al sector privado, hicieron explícito su interés por el crecimiento de las firmas y sus socios, pero no por el desarrollo sostenible local y social.

Las actividades productivas que antes eran desarrolladas por Y.P.F, Gas del Estado e Hidronor, fueron empresas del Estado privatizadas en este período. Estas industrias en otras épocas desarrollaban su actividad con una concepción de permanencia regional, que las inducía a realizar gran parte de sus compras en empresas locales y a invertir una alta proporción del excedente económico en la misma región, tanto en gastos sociales como en la generación de actividades conexas o, conjuntamente con el Estado, prestando servicios indivisibles. Esta característica desapareció con la lógica de la empresa privada y, en búsqueda de la eficiencia empresaria:

- se centralizaron las compras directamente en la Capital Federal o, en el caso del petróleo, en los Estados Unidos.
- se suprimieron gran parte de los contratistas locales.
- se concentraron las tareas de administración y dirección en Buenos Aires o en el extranjero.

En este mismo marco de privatización y descentralización, se redujo sensiblemente la ocupación en relación de dependencia; disminución que un estudio periodístico lo estimó, como promedio para todas las empresas privatizadas, en un 36,1%. En el caso de Y.P.F., que entre 1991 y 1996 obtuvo una ganancia de 5.000 millones de pesos, se pasó de 50.000 a 7.000 empleadas/os. En el área de Plaza Huincul pasó de 4.200 empleadas/os en 1991 a solamente 600 en el año siguiente (Favaro, Bucciarielli, 1994), generando un verdadero caos social en las localidades petroleras, especialmente Cutral Có. El impacto en la conformación familiar y social de cambios de estas magnitudes, tuvo repercusiones que hasta hoy día perduran,

fracturando la cotidianeidad y provocando un desajuste social y dislocación personal generalizadas.

También la industria manufacturera y la construcción, otros sectores generadores de empleo genuino, decrecieron a elevadas tasas anuales promedio. La primera, por la desaparición de las ventajas fiscales y tarifarias que justificaron su radicación y por los cambios de política empresarial luego de las privatizaciones. La segunda, por la disminución de la obra pública y la recesión de la economía en general. Asimismo, la política de ajuste estatal fue llevada a las provincias: por un lado el Estado nacional transfirió servicios esenciales, como el de educación media y la salud; y por el otro restringió la transferencia de fondos. Es decir que el Estado dejó de ser el impulsor del desarrollo y de la ocupación, mientras que las actividades tradicionales -petróleo, construcción e industrias- se convirtieron en expulsoras de mano de obra. Frente a estas características de fragmentación y exclusión de inmensas masas de familias del campo laboral y social, la población de la provincia de Neuquén tampoco adoptó una postura pasiva. Conforme una particular identidad combativa, comenzaron a proliferar reclamos y demandas de trabajo y de otros derechos, en forma de tomas, piquetes, cortes de ruta, levantamientos populares y asambleas permanentes.

Los dos factores, la disminución del ingreso disponible en la región y la contracción de las actividades que generan ocupación genuina, por un lado, y el crecimiento poblacional, por el otro, actuaron con un efecto de pinza sobre el tejido social: el resultado fue la desocupación, pobreza y marginación creciente. Con la crisis del 2001 la pobreza alcanzó a más del 50% de la población y la indigencia a un cuarto de ella.

La devaluación y la situación internacional, que aumentó a niveles insospechados el precio del petróleo y produjo un arrastre de alza de los precios, de las materias primas y de los productos de exportación; conjuntamente con la expansión de la economía nacional, permitieron revertir la recesión:

1- La fruticultura pudo superar una profunda crisis de déficit y endeudamiento, volviendo a expandir la producción. No obstante, hay señales de que el incremento

de costos internos está afectando la rentabilidad, al menos de las pequeñas y medianas unidades económicas.

2- El turismo fue una de las actividades de mayor expansión, tanto el internacional -impulsado por el tipo de cambio favorable- como el nacional.

3- La elevación de los precios del petróleo tuvieron un impacto amortiguado por tratarse de una explotación de enclave. Sus efectos se hicieron notar en los elevados sueldos y jornales pagados a las y los trabajadoras/es del rubro (una proporción menor del total de la fuerza de trabajo), el ingreso de empresas subcontratistas y -fundamentalmente- en el ingreso del Estado en concepto de regalías, que se tradujo en un aumento del gasto público.

De todas formas, hay señales de llamado de alerta respecto al futuro próximo e indicadores que necesitarían una rápida respuesta política:

1- Los índices de pobreza e indigencia, si bien están por debajo de los nacionales, son sensiblemente superiores al promedio de la región patagónica, a pesar de ser su producto bruto geográfico uno de los mayores del país.

2- La principal fuente de riqueza sigue siendo el gas y el petróleo, fuentes de energía no renovable y cuyas reservas tienen un horizonte muy limitado. Se hace urgente buscar una diversificación económica y desarrollos alternativos para lograr un crecimiento sustentable en el futuro.

3- El crecimiento agrícola se ha dado fundamentalmente en unidades grandes y concentradas, que se apartan del modelo tradicional que fue el fundamento del desarrollo del Alto Valle de Río Negro y Neuquén: unidades económicas de producción intensiva trabajadas básicamente por la familia propietaria, con excedentes económicos que se gastaban en la región y que fueron el motor del crecimiento. El riesgo es que las grandes unidades, de capitales ajenos a la región, se conviertan también ellas en producción de enclave. La política crediticia y el fomento económico debería orientarse hacia el y la pequeño/a productor/a, unido en organizaciones de la economía social, en lugar de las grandes explotaciones de tipo empresario.

Creciendo de forma paralela a esta economía, se conformaba una sociedad de inmigrantes, donde las minorías eran los mismos nativos de estos territorios. Durante los ´70, Neuquén se vuelve punto de asentamiento de un aluvión de jóvenes y adultos militantes y con ideologías e ideas no permitidas por el Gobierno de Facto del momento (Dictadura Militar), puesto que aquí recibían cobijo no sólo político, sino laboral. De esta forma, podría identificarse la génesis de una contracultura e izquierdismo político.

En palabras de Petruccelli, a muy grandes rasgos sus miembros comparten una serie de valores y de prácticas sociales: cierto anhelo de igualdad, una aspiración más o menos vaga de cambio social, un genérico “anti-imperialismo”, la protesta y el reclamo vistos como un valor positivo, una mirada crítica sobre el mundo y la sociedad en que viven, la organización y la movilización populares convertidas casi en una forma de vida, la importancia concedida a los derechos humanos, la oposición al MPN, cierta “conciencia de clase”, entre otras.

Cabe destacar nuevamente que, más allá de los intentos de no participación social y política instaurados por la dictadura miliar, la existencia de la contracultura es particularmente notable. La misma se ha hecho manifiesta en diversas luchas, reclamos y protestas desde los distintos sectores de la sociedad: ocupación de la fábrica de cerámicos “Zanon” y puesta en funcionamiento bajo gestión obrera (hoy FaSinPat: “Fábrica Sin Patrones”); paro de auxiliares de servicio en las escuelas en reclamo de aumento salarial y pase a planta permanente; paro docente durante más de tres meses con una demanda amplia, principalmente aumento salarial y mejoras edilicias de las instituciones educativas; lucha de los trabajadores del Ministerio de Acción Social por pase a planta permanente; toma del colegio “San Martín” por estudiantes secundarios en reclamo de entrega de vianda y de derogación de resolución que preveía el ingreso y permanencia de efectivos policiales dentro del establecimiento; toma de tierras y ocupaciones para garantizar la vivienda digna (algunas sufriendo desalojos violentos y otras que se mantienen); proliferación de OSCs y Bancos Comunes en barrios populares; toma del Consejo de Educación de la Provincia por parte de estudiantes y agrupaciones secundarias; lucha de las y los trabajadoras/es de la empresa ALTEC (estacionamiento medido) por aumento

salarial; reiteradas tomas de la Universidad Nacional del Comahue en repudio a la Ley Superior de Educación y por la Democratización de todos los espacios de gobierno; marchas en repudio por las y los desaparecidas/os de ayer y hoy y reclamos por el juicio y castigo a las y los culpables; escraches a funcionarias/os de la dictadura y de la democracia; reclamo y paro del sector de Salud; y la lista podría continuar y lo seguiré haciendo en la medida en que no sea escuchados y respondidos los legítimos reclamos. Retomar la fuerza social es importante para pensar alternativas creativas, creadoras y cuidantes. Esta contracultura puede resultar en un campo fértil para asentar otro tipo de economía.

### **2.3 Políticas públicas y empleo**

La experiencia indica que no hay recetas universales contra la desocupación: la lucha tiene varios frentes y su resolución está en función de las particularidades y voluntades de cada sociedad y su gente. Cuando un país tiene políticas monetarias restrictivas en conjunto con fuertes limitaciones presupuestarias, los efectos sobre el nivel de empleo suelen ser muy graves. Es así como la Argentina de la década del '90 tuvo una mínima posibilidad de implementar políticas monetarias, por la vigencia de la ley de convertibilidad, sumada a las privatizaciones y -dado el déficit fiscal- fue restringido el gasto en el área social, educativa y sanitaria (aspectos claves para el desarrollo). La política fue entonces la de mínimos subsidios a las y los desocupadas/os para atenuar los efectos explosivos de la crisis económica, manteniendo una situación precaria aunque controlada. Así, con el montaje de Programas de Emergencia Laboral u Ocupacional, una gran cantidad de desocupadas/os pasaron a convertirse estadísticamente en subocupadas/os. Como estos subsidios suelen tener un cierto plazo, los conflictos renacen cuando se produce el vencimiento del "plan", si este no se renueva automáticamente. Por otra parte, al no ser acompañadas/os de capacitaciones específicas, y existiendo sólo contraprestaciones de trabajo público, la y el desempleada/o difícilmente puede salir de su condición, creándose un círculo vicioso clientelar y asistencialista.

El Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y su continuación llamada PRENO, Forestar, Proempleo, el Plan Trabajar en sus distintas versiones, entre otros, fueron implementados a través de las Gerencias Regionales de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, en contacto con el gobierno provincial y manejados finalmente por las municipalidades, que debían presentar proyectos para la obtención de cupos. Desde 1993 hasta 1999 fueron ejecutados más de \$1.200 millones en dichos programas, distribuidos en retribuciones que iban entre los \$150 y \$200.

En el siguiente cuadro se resumen los programas de empleo del país y los montos ejecutados:

Montos ejecutados por los programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en miles de pesos 1993-1999)							
Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIT	96136,0	104447,1	-	-	-	-	-
PAGO UNICO	706,9	2642,4	777,3	213,3	2560,2	69,4	508,9
PEP / PEP - PYME	-	4129,5	14269,9	32253,5	1984,6	60,5	-
PROAS / PRENO	-	-	83926,8	5460,7	116,0	1,0	-
FORESTAR	-	-	7194,6	5352,1	2645,7	2705,8	2060,7
TRABAJAR	-	-	-	81789,9	209942,4	226730,5	150388,7
SERVICIOS COMUNITARIOS	-	-	-	11075,0	37141,5	28095,0	24151,6
PROLANA	-	-	-	-	97,2	38,3	-
ESPECIALES DE EMPLEO	-	-	-	-	8074,4	17868,8	6538,5
PROEMPLO	-	-	-	-	-	323,8	682,3
PROEMPRI	-	-	-	-	-	-	591,2
OTROS PROGRAMAS	89,2	10276,0	30289,1	1008,3	7,2	-	-
<b>Total</b>	<b>96932,1</b>	<b>121495,0</b>	<b>136457,7</b>	<b>137152,8</b>	<b>262569,2</b>	<b>275893,1</b>	<b>184921,9</b>
1/ corresponde al período enero / septiembre de 1999							
Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación							

La provincia del Neuquén, entre 1996 y 1999, recibió del Estado Nacional fondos superiores a los \$30 millones, con lo cual se asignaron más de 175 mil prestaciones. Esto equivale a decir que la ayuda económica promedio fue de \$185 por beneficiaria/o y por mes.

<b>Neuquén: montos y prestaciones por Programas de Empleo del MTySS 1996-1999</b>				
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999a</b>
1. Montos ejecutados en Programas de empleo (miles de \$)	6755	9690	11505	4630
2. Prestaciones ejecutadas (cantidad de ayuda económica)	37451	50650	62741	24787
3. Prestaciones promedio (1/) (en \$)	180	191	183	187

a/ corresponde al periodo enero-septiembre de 1999

Fuente: Dirección Nacional de políticas de empleo y Capacitación

Durante el primer gobierno de Jorge Sobisch (1991 – 1995), se creó el Ministerio de la Producción, organismo que puso en marcha un plan de otorgamiento de créditos, con fondos originarios del Fondo de Desarrollo Provincial (dispuesta su creación por la Ley Provincial nº 1964/92). Tal monto ascendía a \$50.000.000, correspondientes al 3% de las regalías hidrocarburíferas. El manejo discrecional de estos fondos dio lugar a posteriores causas judiciales, en las que el responsable político fue -finalmente- absuelto por haber caducado los plazos de desarrollo del juicio. En definitiva, estos créditos que en general no fueron amortizados por sus beneficiarias/os, no produjeron el impacto supuestamente buscado para la economía provincial.

La provincia no instrumentó globalmente programas de capacitación ni centralizó las demandas y ofertas laborales para apoyar desplazamientos de desocupadas/os. No obstante, intentó mejorar el perfil de las y los desempleadas/os por la privatización de YPF con programas de formación en Cutral Có y Plaza Huincul. Por otra parte, y en esta misma dirección, se instaló un centro de capacitación para gente vinculada a las PyMEs en la ciudad del Neuquén (Centro PYME). En ambos casos los resultados no fueron muy significativos.

Finalmente, la provincia implementó programas de emergencia ocupacional complementarios a los nacionales a partir de la creciente presión de la desocupación, ya que si bien hasta 1995 no se habían generado conflictos sociales graves como en las provincias del norte del país, en ese año surgieron “tomas” a la municipalidad de la capital neuquina, que manejaba los programas nacionales. Mediante la Ley Provincial Nº 2.128 de octubre de 1995, se crea el “Fondo

Complementario de Asistencia Ocupacional” (FOCAO), con el objetivo de “complementar la atención de aquellos que no fueran beneficiados de programas nacionales”. Los requisitos principales para acceder al mismo eran: ser única/o sostén de familia y ser residente en la provincia con una antigüedad superior a los dos años. Se requería asimismo, una contraprestación laboral en trabajos comunitarios articulados por los municipios, cumpliendo una jornada de 4 horas. La retribución que fue en principio de \$200, se modificó luego a \$150 y una caja de mercadería.

Como evaluación de estos programas, un informe de la Subsecretaría de Ingresos Públicos destaca que: “El control para el acceso al beneficio no pudo establecerse de manera eficiente, de modo que a fines de su primer año de vigencia figuraban aproximadamente 12.000 beneficiarios, cifra que bajaría paulatinamente a 8.000 a fines de 1999”.

El siguiente cuadro contiene información sobre el programa del FOCAO, para el período 1996 – 1999:

<b>Neuquén - Programa FOCAO</b>				
<b>Evolución de beneficiarios y prestaciones 1996-1999</b>				
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Enero	11345	8400	8557	8347
Febrero	10531	8288	8541	8301
Marzo	9776	8301	8233	8305
Abril	9665	8220	8180	8299
Mayo	9581	8171	8217	8360
Junio	9040	8184	9281	8379
Julio	9155	8121	8437	8408
Agosto	9399	8281	8397	8491
Septiembre	8844	8253	8360	8551
Octubre	8780	8239	8363	8732
Noviembre	8679	8335	8366	8962
Diciembre	8656	8665	8475	9032
Promedio Beneficiarios por año	9621	8455	8617	8681
Total prestaciones	113451	99458	101407	102167
Monto anual de prestaciones (\$)	1865649	14909350	14958900	14987550
Promedio anual por prestaciones (\$)	164	150	148	147

Fuente: Dir. Gral. De Análisis y Programación en base a datos de la Subsecretaria de Trabajo - dirección FOCAO

Adicionalmente fueron creados programas específicos para las localidades de Cutral Có - Plaza Huincol, Senillosa y Piedra del Águila, localidades especialmente castigadas por el fenómeno de la privatización y consiguiente desocupación. El Estado Provincial destinó en total aproximadamente \$68 millones a lo largo de 4 años, al financiamiento de programas de emergencia ocupacional:

<b>Neuquén: Programas Provinciales de Emergencia Laboral. Monto anual de Prestaciones (en miles de pesos)</b>					
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Acumulado</b>
FOCAO	18656,40	14909,30	14958,90	14987,50	63512,10
Subsidios Cutral - Có	270,00	913,90	938,10	995,40	3117,40
Plaza Huincol	88,50	246,70	268,00	262,80	866,00
Piedra del Águila	67,50	-	-	228,00	295,50
Senillosa	55,40	-	36,00	-	91,40
<b>Total Anual</b>	<b>19137,80</b>	<b>16069,90</b>	<b>16201,00</b>	<b>16473,70</b>	<b>67882,40</b>

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos

A fines de 1999, las 13.000 personas beneficiarias de programas de empleo en Neuquén representaban aproximadamente el 6% de la P.E.A. En el marco de la ley provincial N° 2.128, que otorga \$150, se calcula que se pagaban 8.500 subsidios a fines del 2000 y que -no obstante- existía una gran lista de espera para recibirlos.

A nivel nacional se lanzó un nuevo programa denominado Plan de Emergencia Laboral, que sustituyó al Plan Trabajar y a otros. En octubre de 2000, la provincia de Neuquén contaba con 2.676 beneficiarias/os de los planes nacionales, cuyas remuneraciones oscilaban entre \$120 a \$160 mensuales, sumas lejanas a los salarios mínimos.

Otra intervención en el mundo de trabajo a nivel nacional desde la óptica de la ideología neoliberal, fue la tristemente célebre "Ley de flexibilización laboral"; motivo de renuncia del vicepresidente Carlos "Chacho" Álvarez, a raíz de la denuncia del pago de coimas en el Senado para lograr su aprobación. Esta ley nacional, significó la precarización de los puestos de trabajo y la proliferación de irregularidades de contratos laborales; los sectores que se vieron favorecidos por su aplicación fueron las y los empleadoras/es de las grandes empresas, puesto que las pequeñas y

medianas ya se encontraban en proceso de desaparición. Asimismo, la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, significó la profundización de condiciones desfavorables para las y los trabajadores en general.

En este contexto, los organismos oficiales nacionales, provinciales y municipales, trataron de implementar una política de creación del empleo en base al apoyo a los microemprendimientos autónomos, personales y grupales. De esta forma, se crean planes de pequeños créditos a proyectos concretos; asimismo desde la sociedad civil -generalmente junto con el sector gubernamental- también se trató de apoyar a estos emprendimientos con asesoramiento y limitados créditos monetarios, basados en la buena fe.

Sin embargo, muchos microemprendimientos no han logrado subsistir. Debemos considerar que todas las acciones realizadas hasta fines del 2001, con la intención de paliar el grave problema del desempleo, estaban destinadas al fracaso debido al marco macroeconómico en el que se desarrollaban: apertura comercial, tipo de cambio sobrevaluado, desregulación y oligopolización de los mercados en manos de grandes empresas transnacionales. Pero no solamente se trata de contextos favorables para el éxito de propuestas de este tipo, en muchos casos estos microemprendimientos no contaron con el acompañamiento técnico, financiero, grupal o personal necesario para su continuidad.

De todas formas, existen unos pocos casos exitosos (a nivel provincial) que pueden servir de ejemplo para el futuro y dos casos especialmente interesantes:

- El INTA, con el apoyo de otros organismos oficiales, ha auspiciado la creación de granjas comunitarias, las que se están desarrollando en forma aceptable. De todas formas, sus producciones se han limitado -prácticamente- al nivel de autoconsumo.
- Una experiencia piloto muy importante en la meseta (Colonia Nueva Esperanza), donde el trabajo del estado nacional, provincial y municipal junto a la Universidad Nacional del Comahue y Organizaciones de la Sociedad Civil, ha permitido encarar una transformación socio económica de una población muy marginal.

La conclusión obvia, es que se requiere de la presencia activa del Estado para encarar una política coherente de empleo y desarrollo social y personal en niveles crecientes.

Hoy en día el contexto nacional se vislumbra como favorable para este tipo de iniciativas. A partir de la devaluación y reordenamiento de la economía nacional, la renegociación de la deuda externa y el perfil productivo que comenzó a vislumbrarse a través de la incipiente sustitución de importaciones, el panorama económico cambió en forma sustancial, ofreciendo nuevas oportunidades a las y los pequeñas/os emprendedoras/es, con la consecuente disminución de las tasas de desempleo y subempleo. Podríamos afirmar que los nuevos Programas del Ministerio de Desarrollo Social, que incluyen el reemplazo de subsidios para desocupadas/os como el Plan Jefes y Jefas de Hogar (implementado en el 2002) por la conformación de cooperativas de trabajo (resolución 2038/2003), la ley N° 26.117 de promoción del microcrédito y otras medidas de apoyo al sector de la economía social, que además de entes gubernamentales contemplan la intervención de organizaciones civiles, cuentan en la actualidad con mayores bases de sustentabilidad dentro de la política económica y de desarrollo nacional.

La cuestión del empleo en Argentina sigue siendo crítica. Un aspecto importante a subrayar es que el mercado laboral actual neoliberal genera -y necesita- excluidas/os. Este mercado requiere cada vez menos mano de obra y la mano de obra que demanda es cada vez más especializada, por lo cual tiene requerimientos cada vez más exigentes en cuanto a nivel de educación. Por ejemplo: es condición excluyente el conocimiento en computación o idiomas, lo que genera que más y más gente quede fuera del sistema laboral formal. Por estos motivos, es de urgente necesidad la decisión y voluntad gubernamental que elabore políticas públicas no sólo en relación a paliar el desempleo, sino que impliquen lo educativo, la formación permanente, el acompañamiento y capacitación.

### ***Políticas Públicas y empleo***

- La Argentina de la década del '90, tuvo una mínima posibilidad de implementar políticas monetarias por la vigencia de la ley de convertibilidad, se sumó a esto las privatizaciones y -dado el déficit fiscal- fue restringido el gasto en el área social, educativa y sanitaria (aspectos claves para el desarrollo social).
- Durante muchos años, la política pública se centró en otorgar mínimos subsidios a las y los desocupadas/os para atenuar los efectos explosivos de la crisis social, manteniendo una situación precaria aunque controlada.
- En el caso de la provincia de Neuquén, no se instrumentaron globalmente programas de capacitación laboral ni se centralizaron las demandas y ofertas laborales para apoyar desplazamientos de desocupados. Se implementaron políticas subsidiarias, focalizadas y clientelares; sin contemplar el acompañamiento y promoción de un desarrollo local y social sostenible.
- La intervención del Estado y su decisión objetivada en las políticas públicas direccionadas, es clave para impulsar los niveles crecientes de autonomía, garantizando las posibilidades y condiciones de Desarrollo.

### **3. MICROCRÉDITOS EN EL MARCO DE LAS FINANZAS SOLIDARIAS PARA OTRA ECONOMÍA**

#### **3.1 ¿Qué son las Finanzas Solidarias?**

Pensar una política de microcréditos por fuera de una lógica asistencialista requiere pensarla desde una mirada de finanzas solidarias. Las finanzas están extendidas en la economía capitalista y tienen como fin primordial el lucro. Sin embargo, hay ciertas miradas que entienden las finanzas como una herramienta de desarrollo a escala humana, ya sea como alivio de la pobreza o como instrumento hacia otro tipo de Economía. Queda claro que las finanzas dentro de un marco de economía solidaria y justa, deben alejarse necesariamente de los centros financieros. Son finanzas que buscan recuperar las capacidades y el sentido del trabajo y la pequeña unidad de producción y consumo, al contrario de las finanzas dominantes que se alejan del mundo del trabajo, de la producción y llegan a crear burbujas de especulación separadas de la economía real. Es por ello que las llamaremos Finanzas Solidarias.

Las Finanzas Solidarias, entendidas en el marco de Otra Economía, son servicios financieros dirigidos a individuos con un bajo nivel de ingresos que realizan actividades económicas a pequeña escala; dentro de estos servicios, el microcrédito es el más conocido, aunque no el único. También podemos encontrar experiencias de finanzas cooperativas, finanzas éticas (como la Banca Ética de Italia) u otro tipo de Finanzas Solidarias como el Banco Palmas de Brasil.

Pero quizá, lo más importante sea entender las Finanzas Solidarias dentro de un Sistema de Economía justo, en el cual las finanzas son tan sólo *una* de las herramientas posibles de construcción. Una economía justa y equitativa requiere de numerosas herramientas: servicios financieros que posibiliten el manejo de volúmenes mayores de capital, facilidades para las y los pequeñas/os productoras/es para producir y vender sus productos (ya sea en relación a controles bromatológicos, habilitaciones, espacios de producción, etcétera), promoción del consumo responsable, puntos de encuentro entre productoras/es y consumidoras/es

con pautas consensuadas por ellas y ellos mismos, promoción de los procesos asociativos entre otras medidas.

### 3.2 Una herramienta de las Finanzas Solidarias: Los Microcréditos

El microcrédito es una herramienta que consiste en el otorgamiento de un monto pequeño de dinero, destinado a emprendedoras/es individuales o asociadas/os, con fines productivos, de servicios o de reventa, que se devuelve con el producto de los ingresos generados. Son una modalidad de las finanzas solidarias que cuenta con características específicas. Ello quiere decir que **la oferta de un crédito de bajo monto no significa que se esté ofreciendo un microcrédito**, sino que -en general- se entiende por microcrédito aquel préstamo de dinero que cumple con las siguientes particularidades:

- ✓ Tiene por objeto financiar actividades económicas de sectores populares empobrecidos urbanos o fuera del sistema de seguridad bancaria.
- ✓ Los créditos son individuales, pero cada titular debe pertenecer a un grupo que oficia de garante de cada miembro.
- ✓ Los montos, al principio, son pequeños, alrededor de u\$s 150 o \$450 y luego se incrementa en función del cumplimiento de la y el prestataria/o progresivamente.
- ✓ La devolución es rápida (no más de 6 meses), en cuotas semanales y en efectivo.
- ✓ El grupo, antes de recibir el dinero, debe participar de una capacitación y es asistido por la organización / institución prestadora.
- ✓ Contemplan algún tipo de ahorro forzoso.
- ✓ La mayoría de los microcréditos son otorgados para capital de trabajo (materias primas, mercadería, instalaciones) y en menor proporción para activos fijos (inversiones, maquinarias, inmuebles).

Los microcréditos se caracterizan por el otorgamiento de montos acordes al movimiento comercial de la empresa o emprendimiento, con corto plazo de devolución. La ley N° 26.117/06 entiende por microcrédito: *“Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la economía social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil”*.

### 3.2.1 Metodología de Microcréditos para Otra Economía

Hablar de microcréditos tampoco implica necesariamente estar hablando de economía solidaria. Aún cuando su objetivo sea poder combatir la pobreza, los microcréditos pueden -y en la mayoría de los casos resulta así- contribuir a reproducir las relaciones desiguales y de explotación que se dan en la economía capitalista. Otorgar microcréditos en el marco de una economía social implica, entre otras cosas, poner en el centro a la persona humana, ya sea productor/a o consumidor/a, entablar relaciones de asociativismo entre productoras/es para la producción a gran escala en vez de relaciones de patrón/a – obrero/a, revertir la lógica del lucro por sobre todas las cosas y a cualquier precio. Para esto es fundamental la metodología de aplicación de los microcréditos.

Existen hoy en día tres tipos de modalidades de microcrédito diferentes que pueden diversificarse de la siguiente manera:

- **Grupos Solidarios:** se basa en prestar a postulantes individuales que deben formar un grupo para recibir un préstamo y cada uno/a debe hacerse mutuamente responsable por el pago en tiempo y forma de los créditos de todas/os los miembros del grupo. Ejemplos de estos son Acción Internacional y Grameen Bank.
- **Banca Comunal:** es el banco conformado por quien solicita el préstamo a una agencia externa para ofrecer los créditos. Las y los asociadas/os determinan la organización y las reglas de su banco. Toda/o miembro del

banco es garante de cada una/o de sus compañeras/os. Ejemplos son FINCA y el CIDR.

- **Tecnología individual no convencional:** que agrupa a diferentes tipos de tecnología.

Partimos de la idea de que el microcrédito es una herramienta estratégica de financiamiento, aunque no la única, que acompaña el proceso de crecimiento de las y los emprendedoras/es. Se trata de una herramienta de Promoción del Desarrollo Humano, es decir orientado al mejoramiento de la calidad de vida de las y los prestatarias/os, que a su vez instala formas de relación alternativas a las del modelo actual.

Aunque el crédito por sí solo no es suficiente para impulsar el desarrollo económico, permite adquirir un activo inicial y utilizar el oficio, la práctica laboral anterior y la creatividad y capacidad productiva de manera más rentable. Se promueve el ahorro para planificar futuras necesidades de fondos y reducir el riesgo ante posibles variaciones en los ingresos y gastos.

### 3.2.2 Caracterización de las Instituciones de Microcrédito

Ya sea que estemos hablando de instituciones de microcrédito que tienen como objetivo el lucro, o aquellas que se proponen fines solidarios, podemos categorizarlas de la siguiente manera:

- *Formales:* reconocidas y reguladas por la legislación financiera nacional. Ellas pueden o no crear dinero:
  - Intermediarios financieros que Sí crean dinero (otorgan créditos)
    - Bancarias: bancos con fines de lucro, bancos cooperativos y bancos públicos (puede ofrecer todos los servicios financieros).

- No bancarias: cajas de crédito cooperativas, compañías financieras, sociedad de capitalización y ahorro (con opciones más limitadas que los bancos).
- Intermediarios financieros que NO crean dinero
  - Mercado de Valores.
  - Aseguradoras.
  - Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- *Semi Formales*: reconocidas y reguladas por la legislación financiera nacional, por las leyes relevantes -especialmente las comerciales- pero no la regulación financiera:
  - Cooperativas de crédito
  - Asociaciones Civiles, Fundaciones (que ofrecen en general sólo microcrédito)
- *Informales*: no se rigen por ninguna legislación, sólo por lo pautado entre las y los involucradas/os en las operaciones:
  - Prestamistas y/o captadores informales de depósitos
  - Comerciantes proveedores y clientes que realizan transacciones financieras junto con las comerciales
  - Trabajadoras/es asociados informalmente que se autoayudan
  - Asociaciones de ahorro y crédito rotatorios que recurren a sorteos para asignar los créditos individuales
  - Asociaciones de ahorro y créditos acumulativos
  - Secciones de crédito en entidades no especializadas, como sindicatos o cámaras empresariales
  - Miembros de una misma red o movimiento
  - Familiares, vecinas/os, compañeras/os, colegas
  - La libreta del almacén

### 3.2.3 Las características del grupo población que demanda los servicios de Microcrédito

Cabe mencionar que en el marco de la Ley Nacional N° 26.117/06, de “Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”, son consideradas/os destinatarias/os de los préstamos: *“Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas...”*

Este amplio espectro de población incluye:

- **Población Extremadamente Vulnerable:** estaríamos hablando del grupo de población que no cuenta con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer el umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. El indicador generalmente utilizado para su medición es la línea de indigencia.

Una primera cuestión a discernir es si la población extremadamente vulnerable debería ser el sujeto de las microfinanzas. En muchos casos, estos sectores empeoraron su condición luego de haber recibido el préstamo, convirtiéndose en morosos. (CFR Bekerman; 2005)

- **Población bajo la línea de pobreza:** sería el grupo de población que sí cuenta con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer el umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, aunque no alcanza a satisfacer otras necesidades de vestimenta, transporte, salud y educación entre otras. El indicador generalmente utilizado para su medición es la línea de pobreza.

- **Población por encima de la línea de pobreza, pero sin acceso al sistema financiero formal:** debido a la intensidad del racionamiento crediticio, en algunos países existe parte de la población que si bien cuenta con ingresos suficientes como para cubrir las necesidades socialmente estipuladas, no posee los requisitos mínimos para acceder al sistema financiero formal. Esto significa falta de garantías reales principalmente, pero también la ausencia de información sobre productos financieros por parte de las y los potenciales clientes y la falta de capacidades para realizar los trámites necesarios para acceder a un crédito.

Una alta participación de las mujeres en las actividades de autoempleo y -en consecuencia- como demandantes de crédito, es una característica que aparece en general en los proyectos internacionales de microfinanzas, como es el caso del Banco Grameen y Banco del Sol. El microemprendimiento surge como una estrategia de supervivencia que se constituye como respuesta del hogar ante la situación de empobrecimiento.

### **3.2.4 Sustentabilidad de las acciones de Microcrédito**

En general, para que un emprendimiento sea considerado viable y competitivo, se pretende que los factores productivos utilizados obtengan retribución monetaria y que tengan capacidad de generar excedentes. Es interesante el aporte del Profesor Pastore en este sentido, en cuanto redefine los factores productivos (CFR Pastore; 2006). A los tradicionales: capital, trabajo y tierra; agrega otros que surgen -a su vez- de considerar un concepto más amplio de organización económica que aquél manejado por la teoría convencional. No se trata de la mera aplicación de capital y la contratación de fuerza de trabajo para la obtención de utilidades, sino de potenciar una variada gama de factores productivos a fin de lograr los objetivos propuestos. Así, siguiendo al autor, se enumeran los siguientes: trabajo, factor financiero, medios materiales, tecnología (procedimientos, técnicas), gestión y el denominado “factor C”, que refiere a la fuerza de la cooperación, de la solidaridad

convertida en fuerza productiva al interactuar con los restantes elementos utilizados. El capital social que se logra al aunar las voluntades en el trabajo conjunto, incrementa las potencialidades de los emprendimientos. Estos aspectos relacionados con la competitividad interna, se complementan con la capacidad de establecer vinculaciones sólidas en el territorio, la posibilidad de interactuar con las actrices y los actores públicos y privados del entorno, con el objeto de establecer prácticas de cooperación y obtener la confianza de la comunidad a la que pertenecen.

Partiendo de esta base, podemos incorporar el criterio que tiende a reemplazar el tradicional concepto de sustentabilidad económica por el de **Sustentabilidad Socioeconómica** (CFR Coraggio, 2005). La Economía Social como sistema, se plantea la mejora en la calidad de vida de sus integrantes, combinando y articulando los factores productivos teniendo en cuenta la consecución de ciertas condiciones, tales como precio justo, cuidado de la naturaleza, calidad de las relaciones de trabajo, integración social y acceso a derechos ciudadanos, centralidad de trabajo asociado y autogestionado, entre otras.

Otro punto a atender es el de la Sustentabilidad. Según un estudio de J. Murdoch, en 1999, citado por Bekerman en su trabajo (CFR Bekerman, 2005) sólo el 1% de los programas microfinancieros existentes eran (auto) sustentables y no más del 5% llegaría a serlo alguna vez.

Sin embargo lo cierto es que el microcrédito en general apunta a fortalecer el trabajo considerado hoy en día “informal” o con escaso grado de formalidad, como punto de partida para su formalización. Apunta a la población económicamente activa imposibilitada de acceder a un trabajo en el mercado laboral formal y que -por consecuencia- se encuentra marginada de la economía moderna. Generalmente se trata de personas que intentan insertarse precariamente en el mercado a través de estrategias de empleo de baja calificación. Entre las características de estas actividades de autoempleo se encuentran un escaso nivel de capacitación, de capital inicial y de garantías para acceder al sistema financiero formal. Esto hace que sus actividades se limiten a la prestación de servicios no calificados, a pequeños comercios barriales o a la venta ambulante en ferias y mercados. Sus ingresos

alcanzan, generalmente, sólo para la supervivencia familiar constituyéndose más que en un empleo, en una estrategia de supervivencia.

Vale preguntarnos qué tipo de trabajo promueve el microcrédito, si más allá de nuestras intenciones está promoviendo formas económicas débiles y vulnerables donde existan trabajadoras/es sin derechos (vacaciones, jornada laboral de 8 horas, obra social, seguro por accidentes de trabajo) o donde la lógica de estas formas económicas sea la de las y los empresarias/os.

Para revertir este estrecho vínculo entre informalidad e iniciativas de economía social, particularmente aquellas surgidas para enfrentar los efectos de la crisis del 2001 (la más profunda que en años ha sufrido nuestro país) es central la acción estatal, instrumentando políticas públicas que ofrezcan al sector oportunidades concretas para lograr sustentabilidad. Así, es preciso introducir reformas en el sistema financiero a fin de posibilitar la inclusión de las múltiples manifestaciones de la economía social como sujetos de crédito, delinear estrategias en materia tributaria y previsional, brindar asistencia técnica y asesoramiento en producción, comercialización, integración de cadenas de valor, gestión; como también identificar aquellos sectores con mayor dinamismo para promover iniciativas asociativas de Desarrollo Local. En este marco, los municipios deben asumir un rol destacado promoviendo la conformación de microregiones que tiendan a ampliar el tamaño del mercado y -de la misma forma- flexibilizando los requisitos iniciales para la habilitación de los emprendimientos.

Un intento ha sido la instrumentación del Plan “Manos a la Obra” por parte del gobierno nacional en el año 2003, que al delegar la selección y seguimiento de los proyectos a los Municipios y a los Consejos Consultivos Locales -integrados por instituciones representativas de las localidades-, originó una experiencia novedosa de Desarrollo Local. Por otro lado, al ser requisito la conformación de un grupo de personas para recibir el subsidio, los fundamentos de la economía social están también presentes en el Plan.

También ha sido una buena iniciativa y un logro sobre los organismos reguladores de la economía tradicional, la instrumentación del “Monotributo Social”, que permite a las y los pequeñas/os emprendedoras/es regularizar sus actividades pagando un impuesto accesible y -además- contar con cobertura de salud (cabe destacar que existen aún algunas dificultades que impiden su pleno funcionamiento). Sin embargo, no todas las experiencias fueron exitosas, principalmente porque muchos de los programas y proyectos fueron pensados aisladamente, sin plantear encadenamientos y sin tener en cuenta las posibilidades de colocación de los productos y la necesidad de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento. Asimismo, las y los beneficiarias/os no están -en general- preparadas/os para gestionar su propio emprendimiento y no se encuentra firmemente arraigada la modalidad de trabajo solidario. A pesar de algunos apreciables avances, superar el problema de la informalidad en la economía social constituye aún una asignatura pendiente.

Por otro lado, no sólo es preciso el compromiso de los distintos niveles del Estado, sino que además se requiere una activa participación de todas las actrices y todos los actores sociales, ya que la puesta en marcha de un nuevo proyecto que integre el Desarrollo Local y la Economía Social, no será factible sin la adhesión y el respaldo de la sociedad en su conjunto.

### **3.2.5 Componentes del Microcrédito**

**El Préstamo:** Un préstamo es un valor otorgado por un/a prestador/a a un/a prestatario/a, quien se compromete a devolver el total de la deuda en su vencimiento y a pagar los costos de la operación. Sus principales componentes son:

*Montos:* se relaciona con el tipo de proyecto a ser financiado y con los flujos de ingresos y egresos del emprendimiento mercantil y la unidad doméstica de la que forma parte.

*Frecuencia de devolución:* se relaciona con el ciclo del proyecto a ser financiado.

*Plazo:* se relaciona con el vencimiento del término de devolución.

**Garantía:** es un aval mediante el cual se pretende dotar de una mayor seguridad al cumplimiento de una obligación o pago de una deuda. Las garantías son esenciales para las y los prestamistas y, muchas veces, obstáculos para las y los necesitadas/os del préstamo.

**Interés:** se relaciona fundamentalmente con los costos de fondeo e inicio, costos de la operación, provisiones por pérdidas, los excedentes que se busca obtener, la depreciación de la moneda.

### 3.3 Unidad Doméstica, Microemprendimientos y Microempresas

La primer distinción que necesitamos hacer a la hora de pensar los microcréditos tiene que ver con definir la unidad de análisis. Dos pueden ser las escalas. La más pequeña de todas, la unidad doméstica que lleva a cabo un microemprendimiento y, en un nivel mayor, la microempresa. Pero no se trata solamente de una cuestión de escala, sino que cada una de ellas tiene una lógica y propósitos diferentes. Esto significa que los microemprendimientos no necesariamente son un estado anterior a la microempresa.

Según Coraggio, la unidad doméstica se define como formada por una o más personas o grupos, ligados por relaciones de parentesco u otros tipos de afinidades, y cuyo objetivo es la reproducción ampliada de la vida de sus miembros (CFR Coraggio, 2005). Como sostiene Hintze: “la unidad doméstica es la que genera o selecciona satisfactores para alcanzar sus fines reproductivos, por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance a través de un entramado de actividades que la relacionan con los demás agentes sociales. Y es en este punto en el que el concepto de estrategias aparece efectivamente como nexo entre elecciones individuales y estructuras sociales, en tanto remite más que a acciones racionales guiadas por normas y valores interiorizados, a opciones posibles [...] Cuando la gente opta lo hace dentro de condiciones sociales que determinan

objetivamente las consecuencias de sus actos, por medio de la propia experiencia y conocimiento de las relaciones sociales [...] y desde sus condiciones reales de vida". (Hintze; 1987:132) Aunque el contexto social donde están insertos las y los sujetos sociales sea hoy el de una economía y cultura capitalista, no por ello las unidades domésticas funcionan con una lógica de microempresa. Según Coraggio, el objetivo pluralista que persiguen en cuanto a la subsistencia de **todas/os** las y los miembros, contiene la posibilidad de que -avanzando en niveles crecientes de complejidad organizativa- pueda constituirse una **economía de trabajo**<sup>3</sup> que se define como opuesta a la economía del capital.

En tanto forma parte del entramado social, el plano doméstico de la reproducción no se circunscribe sólo a la unidad doméstica sino que se extiende fuera de sus límites, incorporándose y apoyándose en relaciones sociales de solidaridad. Así van constituyendo redes familiares, vecinales y comunales lo que Coraggio denomina organizaciones mesoeconómicas. Estos mecanismos de supervivencia de los sectores más necesitados forman parte de un sistema económico informal, paralelo a la economía de mercado, que se caracteriza por el aprovechamiento de los recursos sociales y que opera en base al intercambio recíproco entre iguales (CFR Lomnitz, 1978).

Los microempredimientos pueden ser definidos entonces como unidades económicas de producción que surgen como **estrategias de supervivencia** de las familias de trabajadoras/es que no participan de manera regular del mercado laboral como empleadas/os asalariadas/os. Mayormente son parte del sector informal de la economía, sin estar encuadrados jurídicamente en ninguna forma societaria ni en el sistema impositivo y previsional. Se caracterizan por la producción en pequeña escala, bajo nivel de tecnología y por no llevar registros contables. Por lo general: no está diferenciada la economía de la empresa de la economía doméstica y, por lo tanto, la racionalidad de las actrices y los actores está determinada por una

---

<sup>3</sup> Economía de Trabajo: "Es el sistema que genera, define y distribuye recursos materiales y capacidades humanas e institucionales de modo que se satisfagan las necesidades legítimas de todos, según las definiciones, valoraciones y prioridades que democráticamente resuelvan las diversas sociedades, gestionando el sistema global, nacional, regional y local de necesidades, de modo que la reproducción intergeneracional y cada vez más equitativa de la vida esté a resguardo de intereses y poderes, particulares, nacionales e internacionales".

identidad dual (negocio/ familia o grupo). El principal recurso que ponen en acción los microemprendimientos es la capacidad de trabajo de sus integrantes para generar bienes y servicios destinados, por lo general, a la venta mercantil y sus objetivos son -fundamentalmente- reproducción social de las familias implicadas (antes que el cálculo de inversión y retorno del capital) y se fundamentan - fuertemente- en lazos internos entre las y los integrantes (particularmente en el caso de los microemprendimientos familiares).

La **microempresa** es una pequeña unidad de producción, comercio o prestación de servicios, en la que se pueden distinguir elementos de capital, trabajo y tecnología, marcados por un carácter precario.

¿Qué se entiende por *carácter precario*? Diversas/os autoras/es han enfocado el análisis desde distintos ángulos. Por ejemplo, para Gómez, Tarazona y Londoño (1998) las pequeñas unidades productivas se caracterizan por la **escasa regularidad y estabilidad** con que operan y el **reducido número de sus operaciones**. Caro y Acevedo (1986), por su parte, enfatizan en aspectos como bajo nivel de división del trabajo, el predominio de tecnologías atrasadas o rudimentarias, poca calificación de sus trabajadoras/es, baja productividad e informalidad en materia laboral, fiscal, comercial y de funcionamiento.

Por otra parte, en la visión de Ernesto Parra Escobar (1986), estas pequeñas unidades tienen un modo de producir diferente, dada la naturaleza del proceso productivo (no hay separación entre capital y trabajo), la organización del trabajo (escasa división) y las características de los bienes de capital (predomina la herramienta manual sobre la maquinaria).

Resumiendo, podemos decir que en general representan emprendimientos de tipo familiar, donde el trabajo es el principal componente del valor de la producción (uso intensivo de mano de obra), constituyendo una importante contribución en la generación de **autoempleo**.

Otras definiciones relacionadas con la microempresa, incluyen aspectos o cortes cuantitativos como la cantidad de empleadas/os: se la considera microempresa cuando en ella trabajan hasta cinco personas, incluyendo a la o el dueño.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación, clasifica a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), sobre la base de las **ventas anuales promedio** de los últimos tres ejercicios:

Tamaño / Sector	Agropecuario \$	Industria y Minería \$	Comercio \$	Servicios \$	Construcción \$
Micro empresa	456.000	1.250.0001.	850.000	467.500	480.000
Pequeña Empresa	3.040.000	7.500.000	11.100.000	3.366.000	3.000.000
Mediana Empresa	18.240.000	60.000.000	88.800.000	22.440.000	24.000.000

Disposición SSEPYMEYDR N° 147/2006 y N° 22/2001.

### 3.3.1 Tipos de microemprendimientos

Por su parte pueden ser calificados en diferentes tipos atendiendo a la dimensión y tipos de vínculos de las personas involucradas:

- Emprendimiento individual: trabajador/a por cuenta propia que ocupa únicamente su propia capacidad laboral.
- Emprendimiento familiar: unidad conformada por un/a trabajador/a por cuenta propia más la participación laboral de familiares que integran su hogar, por lo general sin remuneración diferenciada.

- Emprendimiento grupal: unidad conformada por socias/os que no forman parte de un mismo hogar, sean familiares o no.
- Emprendimiento con patrón: microemprendimiento organizado por un/a patrón/a que emplea mano de obra remunerada, sea personal familiar o no. Pensando en una lógica de economía solidaria este tipo de microemprendimiento tendría que transformarse en un emprendimiento grupal o asociativo.

### **1. Por el tipo de propiedad**

- a) *Familiares*. Son aquellas microempresas en las cuales el núcleo familiar es propietario y trabajador, motivo por el cual es frecuente que no existan relaciones salariales, sino la apropiación familiar de las utilidades.
- b) *Asociativas*. Son aquellas cuya propiedad es común a varias personas, que son a la vez aportantes de capital y de su propio trabajo, que pueden elegir a quienes desempeñan las funciones de dirección y ser elegidos para las mismas, y que participan en las utilidades de la empresa. Comprende a varias formas de asociación como las cooperativas y los grupos pre-cooperativos.

### **2. Según el nivel de acumulación de capital**

- a) *De Subsistencia*. Aquellos cuyo nivel de acumulación de capital escasamente les permite remunerar el trabajo.
- b) *De Reproducción Simple*. Los que logran retener los excedentes generados en el proceso productivo, en un grado que les garantiza solamente continuar el proceso de producción en la misma escala en que venía realizándose.
- c) *De Acumulación Ampliada*. Son aquellos que logran retener los excedentes generados, en un grado que les permite ampliar la escala productiva.

### 3. Según el sector en que se originan

- a) *Formales*. Situados en el sector formal de la economía, lo cual significa que cumplen con la legislación vigente, siendo rentables y competitivos.
- b) *Informales*. Actúan en muchos aspectos al margen de la legalidad, constituyendo el sector informal de la economía.

#### 3.3.2 Dificultades de los Microcréditos

Hoy en día los microemprendimientos deben enfrentarse a numerosos obstáculos:

- Escasez y/o calificación de los recursos de que disponen: falta de capital inicial y trabajo, limitada disposición de equipamiento, espacios e infraestructura adecuada, retraso tecnológico, baja calificación y capacitación de la fuerza de trabajo, debilidades en la organización y gestión económica.
- Inconvenientes en la provisión de insumos y materias primas asociados a la limitada disponibilidad de capital de trabajo, el escaso poder de compra individual, elevados costos relativos de movilidad.
- Inconvenientes para acceder al sistema de financiamiento formal (bancos comerciales) tradicionalmente accedían a crédito informal, de prestamistas con alto costo financiero (usureras/os) o por el contrario, de vinculaciones solidarias sin o a bajo costo (familias, amigos, vecinos). Recientemente se han expandido circuitos de asistencia financiera a menor costo, público como de asociaciones de la sociedad civil que otorgan microcréditos.
- Baja capacidad de articulación en eslabonamientos económicos horizontales y verticales.
- Por su propia condición de estrategias de subsistencia, tienen por lo general limitaciones para proyectar planteos estratégicos de mediano plazo en producción, comercialización y coordinación económica.

- Bajo reconocimiento por parte del Estado, con políticas poco integradas, con importantes rasgos de inestabilidad y transitoriedad y destinando recursos relativamente magros en relación a la masa y problemas de los mismos.
- Dificultades para el registro y formalización de figuras legales adecuadas para que puedan operar en mercados formales de mayor estabilidad y poder de compra.

Entre los problemas más comunes que suelen aquejar a los microemprendimientos, se encuentra el **limitado acceso al sector financiero formal**. De allí la importancia del surgimiento de las **microfinanzas**, entendiéndose por ellas al **suministro de servicios financieros en pequeña escala a empresas y familias que tradicionalmente se han mantenido al margen del sistema financiero**. Su misión es -entonces- eliminar las barreras de acceso al crédito para el sector de menores recursos económicos, apoyando la organización representativa y su articulación con los demás sectores de la sociedad. Es indispensable que estas líneas de créditos se acompañen de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento permanente a las y los emprendedores.

### **3.4 Antecedentes históricos de Microcrédito**

#### **3.4.1 Antecedentes a nivel mundial**

Según el Prof. Franklin Días Coelho las experiencias en microcrédito dentro de un paradigma afín -o finanzas solidarias- no son recientes. Ya en el siglo XVIII en Londres, es creado un sistema de concesión de pequeños préstamos de caridad a emprendedoras/es conocida como "Lending Charity". Otros antecedentes son el sistema de fondo de préstamos en el siglo XIX en Irlanda y los movimientos de cooperativas de crédito que comenzaron a fines del siglo XIX en Alemania, Irlanda e Italia.

El mismo autor destaca que una de las experiencias más significativas fue el Irish Loan Funds, institución creada hace más de 200 años en Irlanda y que otorgaba pequeños créditos a las y los pobres. Aproximadamente un cuarto de quienes recibían crédito en el siglo XIX eran mujeres, proporción bastante alta para aquella época. También menciona que el profesor Jonathan Swift, preocupado con la situación de las y los comerciantes empobrecidos y con la dificultad de obtener crédito para continuar sus negocios en Dublin, creó de su propio bolsillo un fondo de préstamo rotativo de 500 libras, exigiendo que las y los prestatarias/os presentaran a dos vecinas/os como garantes. Esta primera experiencia sirvió como referencia para el crecimiento de los fondos de crédito independientes.

En 1836 fue creada la Central Board, en Dublin, para reglamentar esos fondos independientes y en 1843 había cerca de 300 fondos operando en Irlanda que movilizaban unas 500.000 libras por año en préstamos. El monto promedio del préstamo era de 10 libras, crédito medio de 3,3 libras con plazo de pago de 20 semanas. Esta experiencia permaneció aún con el fortalecimiento de los bancos comerciales y empezó a declinar en la primera mitad del siglo XX. El último fondo se cerró alrededor de mediados del siglo XX.

Otra experiencia que marca la historia de las microfinanzas del siglo XIX, fue el surgimiento -en 1840- de las cooperativas de crédito alemanas Raiffeisen. En 1885 había 245 cooperativas. En 1904, sumaban 14.500 cooperativas rurales, con alrededor de 1,4 millón de miembros.

Cada préstamo podía ser vetado por el comité de la cooperativa, la garantía se daba con dos co-signatarias/os, el monto de los préstamos era de 10 libras (como el Irish Loan Funds) y el plazo promedio de los préstamos era de aproximadamente 6 años.

Las cooperativas Raiffeisen tuvieron mucho éxito y evitaron grandes pérdidas. El principal factor de este éxito fue la dimensión de territorialidad presente en la formación de las cooperativas. Cada cooperativa debía operar en una pequeña región para conocer personalmente a las y los prestatarias/os y sus propósitos. De esa forma aseguraban que todos los préstamos eran pagados. Las cooperativas

Raiffeisen, a lo largo del tiempo, se desarrollaron y se transformaron en bancos comerciales sin diferencias en cuanto a los demás bancos que ya existían.

### **3.4.2 Instituciones en el mundo**

El microcrédito tal como lo conocemos actualmente, surge nuevamente en la segunda mitad del siglo pasado de la mano de organizaciones como el Grameen Bank (Bangladesh), Acción Internacional y FINCA (Fundación para la Asistencia de la Comunidad Internacional) que instalan dos modalidades diferentes de microcrédito: grupo solidario las dos primeras y banco comunal la tercera experiencia. El éxito que obtuvieron estas instituciones instaló internacionalmente el concepto de microfinanzas e impulsó a organismos internacionales como Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a invertir en el sector apoyando investigaciones y encuentros internacionales.

#### ***Grameen Bank***

Una de las experiencias más importantes y difundidas en el ámbito de las finanzas solidarias es la del Banco Grameen (o comúnmente Banco de los Pobres) de Bangladesh, que otorga créditos a través de un sistema que no está basado en requisitos de garantías reales, sino en la confianza mutua, la responsabilidad y la participación.

El Banco Grameen demostró que "prestar a las y los pobres no es algo imposible" sino que, por el contrario, se trata de clientes aún más confiables que las y los de la banca convencional. Además, el crédito -por pequeño que sea- les brinda la oportunidad de iniciar su emprendimiento y escapar del círculo vicioso de bajos ingresos, bajo ahorro, baja inversión y, por lo tanto, otra vez bajos ingresos.

El fundador de Grameen, Dr. en Economía Muhammad Yunus, implementó a partir de 1976 un proyecto de investigación para promover servicios bancarios dirigidos a las y los pobres de las zonas rurales de Bangladesh. Este país es el de mayor densidad de población en el mundo, con una agricultura insuficiente para el abastecimiento de la sociedad donde la lucha por la supervivencia ha pasado a ser

el principal problema. El 80% de la población vive en la más absoluta pobreza. Entre los objetivos de la iniciativa se encontraban los de generar oportunidades de autoempleo en una población con altos índices de desocupación y terminar con la acción de las y los usureras/os.

Yunnus conocía esta situación y se dio cuenta de que las personas de las aldeas debían comprar la materia prima que necesitaban a quienes, luego, comprarían sus productos a precios muy bajos. Esto hacía que el margen de ganancia fuera mínimo y la situación obligaba a las y los aldeanas/os a pedir préstamos que, dadas las tasas usureras, solamente hacían que su situación empeorara.

En este marco, Yunnus -haciendo un acertado análisis del sistema económico con el que se manejaban las y los habitantes de las aldeas- diseñó y aplicó un sistema financiero adecuado sus necesidades y sus pautas culturales. Yunnus había comenzado prestando dinero de su propio bolsillo a algunas mujeres de Jobra, una pequeña aldea cercana a la Universidad de Chittagong, donde integraba el Departamento de Economía. Luego amplió los créditos con fondos que obtuvo ofreciéndose como garante. Aquellos primeros préstamos se devolvieron en su totalidad. El proyecto se desarrolló con éxito en Jobra entre 1976 y 1979 y, a partir de ese momento, con el apoyo del Banco Central de Bangladesh y otros bancos nacionales, se extendió a varios distritos. El número de clientes creció de menos de 15.000 en 1980 a casi 100.000 hacia mediados de 1984.

En 1983 el Banco Grameen se convirtió en una institución financiera independiente. Hoy, con más de 3 millones de prestatarias/os (94% son mujeres), es el banco rural más grande de su país. Sus 1.160 sucursales brindan servicios en 38.951 aldeas, más de la mitad de las que existen en Bangladesh. La devolución de los préstamos, cuyo valor promedio es de US\$ 160, supera el 95%. En los últimos diez años la experiencia del Banco Grameen ha sido replicada en 66 países. Este Banco ya cuenta con sucursales (réplicas) en Argentina, Bolivia, Chile, China, Honduras, El Salvador, Estados Unidos, India y Tanzania, entre otros. Y desde su inicio hasta 1998, ha recibido financiamiento de origen externo como la NORAD

(Agencia Noruega de Ayuda), SIDA (Agencia Sueca de Ayuda), IFAD (Agencia de Desarrollo Financiero de las Naciones Unidas), Fundación Ford, entre muchas otras.

Grameen aplica una metodología propia que comienza por concentrar las actividades exclusivamente en las y los más pobres, a través de criterios claros de selección de sus clientes. Los créditos, sin garantía, por montos de entre 25 y 300 dólares y una tasa de interés del 20% anual, se otorgan prioritariamente a las mujeres quienes devuelven en cuotas semanales a lo largo de un año.

La metodología busca reemplazar las garantías que requiere la banca tradicional por la responsabilidad colectiva de grupo. Las y los destinatarias/os de los créditos forman grupos homogéneos de 5 miembros, de los cuales inicialmente sólo dos pueden obtener un préstamo. Una vez que éstas/os reembolsan las seis primeras cuotas semanales más los intereses, reciben el crédito otras/os dos integrantes. Canceladas las seis primeras cuotas de estas/os últimas/os, es el turno de la o del quinta/o candidata/o.

El 5% de los préstamos se destina a un fondo grupal. El monto total de los ahorros grupales en Bangladesh asciende actualmente a 162 millones de dólares.

Grameen cuenta en su país de origen con un amplio sistema de sucursales y centros en los que se desempeñan gerentes y trabajadoras/es bancarios especialmente seleccionadas/os. Este personal visita las aldeas que se hallan en su zona de influencia para difundir los objetivos del Banco e identificar posibles candidatas/os. Los grupos de clientes son objeto de una supervisión rigurosa.

La experiencia del Banco Grameen demostró que el microcrédito es un instrumento efectivo en el alivio de la pobreza. La evolución posterior de este tipo de iniciativas ha conducido a utilizar el instrumento microcrediticio dentro de programas más amplios, por ejemplo de desarrollo local, organización comunitaria, actividades de capacitación y estímulo del ahorro por parte de los hogares pobres.

### ***Acción Internacional***

Acción Internacional, es otra de las instituciones pioneras en Microfinanzas Solidarias también bajo la metodología de Grupo Solidario. Es una organización internacional, privada, sin fines de lucro, que cuenta con casi 30 años de experiencia en el campo. Agrupa a 15 países de Latinoamérica, 5 de África y Estados Unidos.

Al principio sólo participaba en proyectos de, por ejemplo, construcción de escuelas y centros comunitarios. Es a partir de 1973 que comenzó a desarrollar los programas de microcréditos a microemprendimientos. Los montos mínimos de los créditos que ofrecen son: de u\$s 100 en América Latina y África, y de u\$s 500 en Estados Unidos. La metodología empleada es individual y de grupo solidario. El 65% de sus clientes son mujeres y la tasa de retorno es del 98%.

Cabe destacar que esta organización busca que sus programas sean autosustentables, impulsando la conversión de las instituciones que brindan crédito a instituciones que puedan acceder al mercado financiero mundial.

Acción Intenacional ayudó a crear el **BancoSol**, primer banco comercial del mundo dedicado exclusivamente a las microempresas. BancoSol, fundado en 1992 en Bolivia, es el banco de las y los microempresarias/os: la/el cliente típica/o es un/a vendedor/a del mercado, un/a fabricante de sandalias o un/a costurero/a.

Posteriormente, Acción Intenacional centró sus esfuerzos en los enormes recursos de los mercados financieros internacionales. En 1994, ayudó a BancoSol a vender certificados de depósito en el mercado financiero norteamericano, certificados cuyo único respaldo es la buena fe de una vendedora de naranjas de las calles de La Paz. Por vez primera, las grandes instituciones financieras del mundo invirtieron en las microempresas, aunque no por solidaridad sino porque era un buen negocio.

En la actualidad, BancoSol no es el único: 15 entidades afiliadas a Acción Internacional se han convertido en instituciones financieras reguladas y hay otras que están en camino. Con la capacidad de acceder a los mercados financieros, pueden servir ahora a millones de personas que viven en la pobreza.

### **Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA)**

A mediados de la década del '80, aparece el modelo de los “Bancos Comunes” en Latinoamérica, creado por el economista John Hatch, con el nombre de FINCA. Existen programas en América Latina, África, Asia y Europa del Este y la institución trabaja en 20 países de estos continentes.

FINCA brinda servicios financieros de crédito y ahorro con el objetivo principal de facilitar soluciones a las familias para disminuir los niveles de pobreza. La organización ha realizado estudios que muestran que sus programas mejoran las condiciones de vida de manera significativa. Las y los clientes son en su mayoría pequeñas/os comerciantes, también productoras/es de alimentos y artesanas/os, con un porcentaje más reducido y en pequeñas proporciones, a prestadoras/es de servicios y productoras/es agropecuarios. Aquí también la mayor parte de sus clientes son mujeres.

Los montos de los créditos oscilan entre u\$s 50 y u\$s 1000 a grupos formados entre 10 y 50 personas, con una tasa aproximada del 4% mensual. Sus fuentes de financiamiento son la USAID (US Agency for International Development), fundaciones privadas, empresas, fondos de garantías, entre otras. Hasta ahora se otorgaron u\$s 136 millones a 227.388 personas, con una tasa de retorno del 97%.

Cabe concluir que las prácticas de microcrédito están ampliamente extendidas en el mundo entero. De acuerdo al Informe 2004 de la Cumbre de Microcrédito realizada en Washington (EEUU), se reportaron los siguientes datos al 2003:

Región	Nº de Programas	Total de Clientes	Clientes más pobres	Clientes mujeres más pobres
África	919	6 438 587	4 725 912	3 180 419
Asia	1 603	71 585 413	48 797 590	41 272 188
Latinoamérica	261	2 519 299	1 121 324	719 191

<b>Medio Oriente</b>	30	106 464	54 039	22 785
<b>Norteamérica</b>	48	53 147	24 817	10 782
<b>Europa y NEI</b>	70	165 433	61 751	37 360
<b>Totales</b>	2 931	80 868 343	54 785 433	45 242 725

(NEI: Nuevos Estados Independientes de Europa del Este)

### 3.5 Microcrédito en la Argentina

#### 3.5.1 Los orígenes del Microcrédito en la Argentina

Las experiencias de Microcréditos son sumamente nuevas en Argentina si las comparamos con su desarrollo a nivel mundial. Podemos considerar que la existencia de una importante clase media y los recurrentes episodios inflacionarios de nuestro país, hayan sido las causas más importantes por las que el microcrédito se diera tardíamente respecto al resto del continente.

Durante la década del ochenta, como resultado del plan económico neoliberal instalado por la dictadura, la clase media inició su proceso de empobrecimiento. Consecuentemente, los organismos internacionales ofrecieron ayudas económicas para paliar la incipiente desocupación e introdujo con ellas el término “microempresa”,<sup>4</sup> que hasta mediados del ochenta no era habitual escucharlo.

Así, en 1983 la Fundación del Banco de la Provincia de Córdoba recibió un fondo de u\$s 500.000 del Banco Interamericano de Desarrollo para la creación de pequeñas unidades productivas solidarias, orientado específicamente a egresadas/os de las escuelas técnicas de esa provincia. Como dichos fondos ingresaban al país en “pesos argentinos”, los créditos eran otorgados a valor producto a fin de mitigar su acelerada devaluación.

<sup>4</sup> Cabe mencionar que el término microempresa fue acuñado por Acción Internacional en Recife (Brasil) en 1973 cuando iniciaron los pequeños préstamos a cuentapropistas urbanos

En el año 1986, la misma Fundación aplicó fondos propios pero, en lugar de prestar dinero, entregó en locación maquinarias, colmenas, equipos y herramientas, a cambio de un pago mensual pequeño y actualizado a valor producto.

Otra de las primeras instituciones dedicada a las microfinanzas en el país fue la Fundación Juntos creada por el Banco Provincia de Buenos Aires en el año 1987. Desde el sector privado se lanzó posteriormente el Programa Emprender orientado al apoyo crediticio a microempresarias/os. Este proyecto fue el primero que recurría a las garantías solidarias en lugar de las garantías tradicionales para respaldar un crédito. Ambas experiencias, aunque demostraron su fuerte potencialidad, sucumbieron ante la coyuntura económica local y desaparecieron.

Ya en la década de los '90, surgieron otros programas de entrega de créditos de pequeños montos, aunque no siempre bajo el paradigma de otra economía, que abordaron la temática a través de diferentes metodologías de aplicación y con resultados diversos. Algunas de estas experiencias fueron el Banco Mundial de la Mujer (en Córdoba), la Federación Económica de Mendoza (FEM), la Mutual Balcarce y la Mutual Uniformados (ambas en Bahía Blanca), el programa impulsado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conocido por el nombre de PROMUDEMI y el programa FIE Gran Poder. A partir de allí fueron apareciendo, hasta la fecha, numerosas organizaciones e instituciones dedicadas a la prestación de servicios financieros.

En 1991, la ley de convertibilidad y el desempleo promovieron las condiciones para que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de promoción social, consideraran iniciar sistemas de microcrédito en base a las numerosas experiencias internacionales. No obstante, para las organizaciones de Argentina, el desafío fue adoptar sistemas de eficiencia financiera que no sólo garantizara su sustentabilidad, sino que además debía mantener un negocio rentable que les permitiera obtener fondos de las instituciones financieras mayoristas.

### 3.5.2 Iniciativas No Gubernamentales

Dentro del conjunto de instituciones que ofrecen servicios de microcréditos, hoy en día -en la Argentina- se encuentran aquellas supervisadas por el Banco Central de la República Argentina (instituciones bancarias) y aquellas que no lo son. Estas últimas incluyen a las organizaciones de la sociedad civil, sociedades anónimas, mutuales, cooperativas y compañías financieras no reguladas, instituciones todas ellas con diferente grado de formalidad. Según un estudio del PNUD, se calculaba que para el año 2000 este sector semiformal de instituciones que prestaban servicios de microcréditos<sup>5</sup> en la Argentina estaba compuesto por alrededor de 8.300 agencias, con una cartera activa estimada en unos 27.000 millones de pesos (Bekerman, 2005). Finalmente, existe un tercer tipo de organizaciones que, además de no estar reguladas por el Banco Central, carecen de normativa legal que las enmarque. Este sector está compuesto por prestamistas particulares o pequeños grupos u organizaciones, muchos de ellos vinculados a actividades parroquiales. El mismo estudio calculaba que para el año 2000 existían unas 1.500 organizaciones de este tipo con una cartera activa de \$3.000 millones.

Cabe aclarar que los objetivos de las instituciones, tanto del primer tipo como del segundo o tercero, pueden ser variados. Están aquellas instituciones que prestan servicios de microcrédito con el objetivo de lucrar con la pobreza. Hay otras cuyos objetivos se limitan al préstamo de dinero como herramienta de acumulación de capital, pero que se quedan allí. Por último existen algunas de estas instituciones que entienden el microcrédito como una herramienta más de la Economía Solidaria; en general, estas instituciones acompañan el servicio con otras propuestas de promoción social.

---

<sup>5</sup> Se contabilizan en este sector las instituciones que prestaban servicios de microcréditos como finalidad principal aunque no única.

Desde este tipo de instituciones de microcréditos, las más importantes organizaciones de la sociedad civil fueron la Fundación Emprender, Fundación Banco Mundial de la Mujer, Fundación Grameen Argentina y Fundación Impulsar.

### ***Fundación Emprender***

En 1992 surge en el país -adoptando la metodología de Acción Internacional- la Fundación Emprender, con el aporte económico de los empresarios Eduardo Casabal, Eduardo Costantini, Juan Peña, José Rohm y Federico Zorraquín.

Se inició en el conurbano bonaerense y llegó a tener sucursales en Rosario, Córdoba, Tucumán, Jujuy y Resistencia. En cuatro años su cartera alcanzó los 3.500 beneficiarias/os que recibían créditos de hasta \$900 y que debían devolverlos en 16 cuotas semanales a una tasa del 4% mensual, sin garantías ni período de gracia.

El efecto “tequila” de fines del ‘94 golpeó muy fuerte a microempresarias/os y microemprendedoras/es y la Fundación Emprender pasó del 3% al 15% de mora. Al no poder mantener su equilibrio financiero, cerraron sus sucursales del interior del país y concentraron su actividad en el gran Buenos Aires.

No obstante la fallida experiencia, se debe reconocer que fue la Fundación Emprender la que instaló en el país un debate serio sobre la microempresa y los microemprendimientos y la conveniencia del servicio de microfinanzas para el sector. Cabe destacar que fueron algunos de los fundadores de Emprender quienes participaron activamente en la gestación de lo que luego fue el FONCAP, primera institución gubernamental de microcrédito.

### ***Banco Mundial de la Mujer (WWB Argentina)***

También en 1992, se crea en la Ciudad de Córdoba una Filial de la Women’s World Banking (Fundación Banco Mundial de la Mujer) con el propósito de favorecer la incorporación de la mujer y su familia a la actividad económica, facilitando el acceso al crédito de corto y mediano plazo renovables, ofreciendo avales para

créditos bancarios mediante Fondos de Garantías y asesoramiento a organizaciones para constituir fondos rotatorios.

### ***Fundación Grameen***

En el año 1999, por iniciativa del economista Pablo Broder, nace la Fundación Grameen (Aldeas) Argentina para llevar a cabo la visión y misión del Grameen Bank y a fin de difundir la metodología enseñada por Yunnus, mediante réplicas, a través de las organizaciones de la sociedad civil instaladas en el país, que otorguen crédito a personas que viven por debajo de la línea de pobreza.

La Fundación Grameen Argentina elabora una serie de alianzas estratégicas con distintas organizaciones sociales en el interior del país, a fin de capacitarlas para la implementación del sistema, ayudando a conformar los grupos de beneficiarias/os y monitoreando su correcto funcionamiento a lo largo del tiempo.

Es así como la Fundación Grameen Argentina ha creado sus primeros Bancos en las ciudades de Posadas, Formosa, Mendoza, Bahía Blanca, Resistencia, Rosario y La Plata. En cada uno de ellos, se ha comenzado a otorgar préstamos de un máximo sugerido de \$500, que las y los beneficiarias/os devuelven en 50 cuotas semanales, a una tasa de 20% de interés anual. Para acceder a ellos, las y los solicitantes conforman un grupo solidario de cinco individuos (del mismo sexo y que no tengan parentesco entre sí), en el que todas/os tienen la misión de velar por el puntual pago de las cuotas. Si una/o no abona, el resto no podrá volver a tomar créditos.

Actualmente, la Fundación cuenta con 25 réplicas en la Argentina y sus fondos provienen de donaciones de particulares, de instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales.

### ***Fundación Impulsar***

También en 1999 nace en Salta, por iniciativa de un grupo angloargentino de empresarias/os, la Fundación Impulsar dedicada a otorgar préstamos a jóvenes de escasos recursos de Salta, a quienes -además- se les ayuda a preparar un plan de negocios y se les asesora sobre la marcha del emprendimiento.

Si el proyecto es viable y la o el joven carece de posibilidades de obtener financiamiento por otros medios, se le otorga un préstamo de hasta u\$s 5.000, que devolverá sin intereses en tres años con un período de gracia de seis meses.

Para que los proyectos lleguen a buen puerto, la Fundación creó una red de apoyo de empresarias/os que ofrecen tres o cuatro horas semanales de su tiempo para guiar a la o el joven en sus primeros años de actividad, dándole asesoramiento financiero, consejo sobre la marcha y representando una base de apoyo moral a la o el emprendedor/a.

Estas/os asesoras/es voluntarias/os son capacitadas/os por la Fundación para que puedan llevar adelante su rol de manera adecuada y con las herramientas pedagógicas pertinentes.

### **3.5.3 Iniciativas gubernamentales**

#### ***FONCAP.S.A.***

En 1997 el gobierno nacional crea, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, un fideicomiso de u\$s 40.000.000 constituyendo el Fondo de Capital Social Sociedad Anónima (FONCAP S.A.), para atender indirectamente al 98% del millón de microempresarias/os que no tienen acceso al crédito. Actualmente, luego de algunos altibajos a causa de los cambios de gestión, el FONCAP S.A. continúa ofreciendo transferencia tecnológica para instituciones de financiamiento a microempresas, prioritariamente orientadas a consolidar las capacidades de gestión disponibles para la mejor implementación de las operatorias financieras. Estos servicios institucionales son provistos directamente por FONCAP, o bien canalizados

a través de una red de instituciones de apoyo, incluyendo materiales didácticos y otros recursos pedagógicos.

Por otro lado, el FONCAP también ofrece diversas líneas de crédito que se adaptan al proyecto y tipología de la Institución que lo presenta. Las áreas técnicas del FONCAP brindan el asesoramiento inicial para completar la propuesta en términos institucionales y financieros, así como para orientar a la institución en una línea de crédito adecuada al proyecto.

Las destinatarias directas del FONCAP son Instituciones de derecho privado (incluyendo figuras mixtas con mayoría privada) formalmente constituidas y vinculadas al sector de la microempresa urbana y rural. En todos los casos, las destinatarias finales de los créditos deberán ser microempresas urbanas o pequeñas producciones rurales, según los criterios definidos por el FONCAP.

## **FOMICRO**

En el año 2003 se crea, en el ámbito de la Subsecretaría PyME del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, el Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos, orientado a unidades productivas de bienes y/o servicios por parte de grupos de trabajadoras/es desocupadas/os y subocupadas/os y a la consolidación de microemprendimientos existentes.

El programa es instrumentado por una red de organizaciones de la sociedad civil inscriptas y acreditadas a tal fin, con la coordinación del Banco de la Nación Argentina (BNA). Esta iniciativa tiene por objeto el financiamiento de proyectos asociativos o individuales a baja tasa y a sola firma, así como el acompañamiento a las y los beneficiarias/os, a quienes se les brinda capacitación, asesoramiento y orientación para asegurar el buen desarrollo de las empresas beneficiadas. Se otorgan a sola firma hasta un valor máximo de \$ 30.000 y un mínimo de \$ 3.000, a una tasa del 7% anual con un plazo de amortización de 48 meses, con hasta seis meses de gracia.

### **3.5.4 Algunos datos sobre instituciones de microcréditos en la Argentina**

En la Argentina en el 2002, se estimaba que sólo el 30% de la población económicamente activa era atendida por el sistema financiero formal y que la banca informal alcanzaba el 48% de los recursos financieros de todo el país (Muñoz; 2007).

Los siguientes datos se basan en un estudio coordinado por Marta Bekerman (Bekerman, 2005) entre agosto y septiembre de 2005, sobre una muestra compuesta por 43 instituciones gubernamentales y no gubernamentales que prestan servicios de microcrédito. Si bien se trata de organizaciones y programas enmarcados dentro del sector semiformal, nos permiten tener un panorama medianamente actualizado del estado de situación al momento presente.

- En la Argentina, las microfinanzas con objetivos distintos al mero lucro, muestran un desarrollo incipiente si se las compara con otros países de Asia o América Latina. La oferta actual cubriría -apenas- algo más del 3% de la demanda potencial, y son implementadas en una importante parte por Programas Públicos. Además se da una mayor concentración de estas actividades en el área metropolitana de Buenos Aires.

Con respecto a las instituciones que otorgan microcréditos en el país con algún tipo de objetivo de promoción social podemos decir que:

- La antigüedad promedio de las instituciones de microcrédito era, en septiembre del año 2005, poco menos de 3 años de antigüedad; siendo las instituciones más grandes, también las más antiguas (6 años aproximadamente).
- Un 74,4% de estas instituciones eran organizaciones de la sociedad civil, siendo el resto asociaciones civiles mixtas, instituciones públicas, sociedades anónimas, entidades religiosas e instituciones sin forma jurídica.
- Más del 70% de estas instituciones cuentan con servicios de capacitación y asistencia técnica, más allá del microcrédito en sí, y el 28% presta otros

servicios: de ahorro, acompañamiento a la promoción humana, asistencia psicológica y legal, organización de ferias comunitarias, etcétera. El 66% de estas instituciones financia proyectos nuevos: en las instituciones más pequeñas este porcentaje aumenta a un 80% y en las grandes disminuye a un 47%.

- Un indicador que suele utilizarse para describir las instituciones de microcrédito es la tasa de productividad medida en cantidad de oficiales de crédito (o empleadas/os de la institución) por créditos activos. En este sentido las instituciones pequeñas cuentan con un promedio de 8,4 créditos activos por empleada/o; 37,2 créditos activos por empleada/o en las instituciones medianas y 56,4 de créditos activos por empleada/o en las instituciones grandes. Asimismo un 64% declaró contar con trabajadoras/es voluntarias/os y el 81% de estas instituciones manifestó tener al menos un o una trabajador/a rentado/a.

Con respecto a los microcréditos otorgados se puede decir que:

- Los montos de dinero entregados por microcrédito son -en promedio- de \$933 aproximadamente cada uno.
- La tasa de interés nominal anual es de un promedio de 46,4%, en cambio para los programas públicos es de 6,5%.
- Se estima una tasa de recupero alrededor del 97%, siendo la tasa de incobrabilidad del 3%, con una cartera en riesgo de aproximadamente 5%. Los programas públicos tienen una tasa de recupero inferior al promedio general.
- El 91% de las instituciones ofrecen microcréditos para sustentar actividades económicas, en segundo lugar aparecen los créditos para la mejora o construcción de vivienda, servicio que brinda el 26% de las instituciones. Los créditos para el consumo son prácticamente inexistentes y unos pocos casos son destinados a salud y educación.

- Aunque el Banco Central de la República Argentina no considere la garantía solidaria como válida, la mayor parte de las instituciones de microcrédito la utiliza. El 70% bajo la modalidad de préstamos grupales, el 30% bajo créditos individuales y el 11% brindando préstamos garantizados por la comunidad. Por otro lado, cerca del 50% de las instituciones trabaja bajo la modalidad de créditos individuales, pero con garantías reales.
- El promedio de tiempo que transcurre entre que un/a posible solicitante de crédito se acerca a la institución de microcrédito y efectivamente recibe el crédito (tiempo de evaluación del proyecto) es de 42 días. En caso de los recréditos, es inferior a los 15 días.
- Se observa un alto componente de subsidio para gastos operativos y financieros.

Con respecto a los emprendimientos financiados a través de microcréditos podemos analizar lo siguiente:

- Hay un claro predominio de actividades comerciales en un 57% del total, seguidas por la producción de bienes 30% y -muy lejos- la provisión de servicios en un 7%. Entre las y los emprendedoras/es que se dedican a la producción, el 89% la realiza en la propia vivienda, lo que demuestra una pérdida total de autonomía entre los ámbitos de lo laboral y lo familiar. Dentro de los rubros de actividad, sobresalen el textil (32,3%) y el alimenticio (27,5%).
- Existe una escasa o nula división del trabajo, emprendimientos unipersonales o familiares.
- La inserción en el mercado es muy precaria, a través de ferias informales (28%), de la venta en la propia vivienda (22%) o en forma ambulante (13%).
- Falta de blanqueo de las actividades: un 95% de las y los beneficiarias/os de microcrédito no está inscripto en la Dirección General de Impuestos (DGI).

Con respecto a las y los prestatarias/os de los distintos microcréditos:

- El 15% de las y los prestatarias/os se encontraba, al momento de acceder al crédito, bajo la línea de indigencia y el 55,3% bajo la línea de pobreza.
- El 72% son mujeres.
- Casi la mitad de las y los prestatarias/os son extranjeras/os, con un importante porcentaje de población boliviana.
- Un 26,8% tiene estudios primarios completos y un 24,5% secundarios incompletos.
- Sólo el 5,1% realiza tareas dentro de la formalidad.
- El 50,3% tiene entre 0 y 2 hijas/os, y el 40% entre 3 y 5.
- El hogar del 59,8% se compone entre 1 y 4 miembros, y el del 38% entre 5 y 8.
- El rango de ingreso familiar se compone de la siguiente manera: de \$0 a \$300 gana el 20,8%; de \$301 a \$600 el 42,6%; de \$601 a \$900 el 20% y más de \$900 gana el 16,6%.
- Entre las principales fortalezas de las instituciones de microcrédito, ya sean estas de carácter público, privado o mixto, resaltan una fuerte inserción local, el alto compromiso de las y los integrantes y el alcance, a través de una metodología accesible, a personas de bajos recursos.
- Entre las debilidades se encuentran: falta o dificultades para acceder a los recursos, ya sea fondeo, infraestructura y gastos operativos. Vacíos o trabas normativas.
- Marco regulatorio reciente.

### **3.5.5 La experiencia de pequeños créditos en la ciudad de Neuquén**

Existen en la ciudad diversas experiencias de créditos a pequeña escala, no todos los cuales pueden englobarse bajo la categoría de microcrédito, ni bajo el paradigma de la economía solidaria.

#### ***Municipalidad de Neuquén***

Los créditos municipales de \$1.500 para una actividad económica son a baja escala pero no microcrédito. Esta modalidad exige una garantía real, es individual y debe ser excluyentemente productivo. La frecuencia de reembolso es mensual y no se garantiza el seguimiento por parte de la Municipalidad.

#### ***Programa Social Agropecuario***

El Programa Social Agropecuario otorga créditos grupales de pequeños montos y tiene la particularidad que es sólo para productoras/es agropecuarias/os de escasos recursos que residan en zonas rurales. Pueden ser familiares y deben realizar la misma actividad. El crédito puede devolverse en especies y de acuerdo al ciclo productivo. En este tipo de casos se duda del grado de sustentabilidad financiera por los altos costos de supervisión, dadas las distancias a recorrer y su dependencia de las condiciones climático-ambientales.

#### ***PROFOM (Programa de Fortalecimiento a las Microempresas)***

Otro tipo de crédito se implementó a través de la Ordenanza Municipal 5451/92 de crédito para emprendimientos productivos, la cual preveía el otorgamiento de no más de diez (10) créditos por año denominados “de honor” de hasta \$ 1.500, para los cuales no se exigían garantías reales. Los créditos de honor, eran otorgados a sola firma por el Municipio a vecinas/os que presentaban proyectos productivos, quienes debían devolverlos en tiempo y forma so pena de iniciarles

juicio. Muchos eran créditos otorgados según afinidades políticas ante los cuales las y los prestatarias/os sabían de antemano de su difícil ejecución.

Estos créditos fueron suspendidos en el año 1995, retomándose en el 2000 a partir de la sanción de la Ordenanza 8940, con la que se creó el Programa de Fortalecimiento de la Microempresa (PROFOM) tendiente a aportar materias primas, equipamientos o maquinarias a las y los solicitantes. El Programa preveía el otorgamiento de créditos en bienes hasta \$ 2.000 que no se debían devolver al Municipio, sino a una organización no gubernamental de la ciudad en especies o en servicios por el valor de los bienes recibidos y en un plazo no mayor a cuatro años.

### ***Caja de crédito prendario y social***

Fue una institución descentralizada de la Municipalidad de Neuquén que otorgaba créditos pignoratícios por treinta (30) días, al término del cual se debía rescatar el bien prendado devolviendo el dinero con sus intereses. En caso contrario la Caja procedía a su remate. No obstante, en la práctica se le otorgaba a la o el titular del bien empeñado la posibilidad de renovar por otros treinta días el préstamo, pagando por ello los intereses más los gastos administrativos.

Con el transcurrir del tiempo, la Caja se convirtió en un lugar donde la gente de escasos recursos podía acceder sin muchas exigencias (llevando un bien mueble y el documento de identidad) a un crédito de bajo monto y con un costo financiero total del 7% mensual. Si bien los rendimientos económicos de la Caja siempre fueron positivos, la misma dejó de funcionar en el año 2000 por decisión unilateral del Ejecutivo Municipal y después de más de diez años de exitosa actividad crediticia y reguladora de la compraventa de bienes muebles en la ciudad.

Las causas que aparecieron en la prensa eran que allí se reducían bienes robados. No obstante, esta denuncia no figura en los considerandos de su disolución, puesto que nunca se pudo demostrar y los casos que aparecieron pudieron ser desmentidos de inmediato. Dado que la Caja era un organismo descentralizado del municipio, el intendente tenía la prerrogativa de decidir sobre su existencia, con lo cual puede identificarse el mismo como responsable último de la

disolución de esta institución. Cuando la Caja cerró, se dio una rápida proliferación de casas de compraventa.

### ***Experiencia Grameen***

La Municipalidad de la ciudad de Neuquén también intentó promover una experiencia de microcréditos a través de grupos solidarios, al estilo Grameen Bank en mayo de 2001.

La actividad tenía por objeto difundir el microcrédito en la ciudad y que la Fundación Grameen pudiera tomar contacto con la región y evaluara alguna organización no gubernamental que pudiera llevar adelante una réplica de su sistema. Para ello el Municipio disponía de un fondo de \$ 10.000 no reintegrable para aquella organización que calificara. A fines del 2001 la Fundación Grameen había terminado la capacitación de los miembros de la organización seleccionada pero, antes que la Municipalidad hiciera el aporte de fondos, se debió suspender el proceso debido a que la Fundación Grameen le había quitado el aval a dicha organización por no haber observado adecuadamente la metodología convenida.

A partir de allí, las ofertas financieras para sectores microempresariales sin garantías fueron las planteadas, aunque sin las características de microcrédito y enunciadas sólo en la ciudad de Neuquén.

### ***Financieras***

En los últimos años ha crecido considerablemente la oferta de créditos personales en la ciudad de Neuquén, en manos de pequeñas organizaciones financieras. En general todas otorgan créditos a empleadas/os formalizadas/os que puedan acreditar más de seis (6) meses de antigüedad, o a jubiladas/os o pensionadas/os, que no figuren en ninguna organización de morosas/os, que acrediten domicilio cierto e identidad. En ningún caso requieren garantes. De acuerdo a sus planes de financiación, se pudo determinar los siguientes Costos Financieros Totales (CTF) para unos préstamos de \$1.000 a pagar en doce cuotas:

Financiera	CTF anual
Unión Provincial	42,00%
Banco Columbia	63,50%
Banco Columbia (con tarjeta de crédito)	42,00%
Aquí Pesos	84,00%
Presta Cash Ya!!!	90,00%
GE Money	80,00%
Pesos Ya	87,00%
Credilogros	51,00%

Fuente: Relevamiento CEIAC junio 2007

### **Comercializadora Mara S.A.**

Es una organización que financia a microempresarias/os formalizadas/os la compra de equipamiento y publica sus ofertas en revistas como “Todo Clasificado Neuquén” y “Oportunidades”. Lo llamativo de esta financiera es su metodología: no posee local, sólo un teléfono, entrega el equipo solicitado en el domicilio donde verifica los datos y hace firmar un pagaré como única garantía. La cobranza del crédito se hace diariamente en el domicilio del deudor de lunes a sábado.

Las cuotas van entre \$100 a \$150 diarios y el interés calculado en base al valor de mercado de los bienes publicados se pudo determinar que ronda el 188% mensual. Si bien el costo financiero es muy alto, se puede decir que esta modalidad es la que más se adecua a sus necesidades: es muy fácil contar con un poco de dinero todos los días, no se tiene que movilizar ni perder tiempo para pagar y recibe el bien inmediatamente. También se pudo constatar que esta organización, con distintos nombres, hace más de 10 años que se encuentra operando en la ciudad.

Podemos concluir que las posibilidades de alcance al crédito que tienen los sectores que no acceden al crédito formal son escasas. Las experiencias desde la Municipalidad de Neuquén son pocas y suelen estar focalizadas en productoras/es rurales o están teñidas políticamente, por favoritismos y clientelismos. Por otro lado,



### **Informe Final**

Investigación diagnóstica descriptiva y sistematización de la práctica de las experiencias de microcrédito con fines sociales.

las oportunidades dentro del sector privado son sumamente onerosas, al mismo tiempo que requiere un mínimo de formalización (ya sea tener un local comercial o un recibo de sueldo). Es en este contexto en el que la experiencia del Banco Popular de la Buena Fe, llevado a cabo por catorce organizaciones de la provincia, acompañados por la Fundación Otras Voces, se vuelve una alternativa de crédito financiera y de desarrollo a escala creciente para los sectores excluidos del sistema formal.

## CONCLUSIONES

### **Condiciones de contexto para que el microcrédito pueda operar como herramienta de desarrollo social y comunitario hacia el fortalecimiento de Otra Economía**

Cualquier intento de intervención en pos de resolver los problemas de los sectores populares afectados por el modelo neoliberal instalado en la década del '90 debe tener en cuenta el grado en que la economía capitalista se ha naturalizado e instalado hegemónicamente, no solo en lo económico sino también en lo político y cultural.

A pesar de ello, algunos autores opinan, como José Luis Coraggio, que *“lejos de estar naturalizada, la actual estructura económica capitalista, es posible construir una economía centrada en el despliegue y la capacidad del trabajo humano en sociedad, mediante las iniciativas del Estado y de la Sociedad, partiendo de la realidad para transformarla y respetando los tiempos que esa transformación requiere.”*<sup>6</sup>(Coraggio, 1992:16).

Esto significa que **partimos de una economía popular, realmente existente, subordinada a la cultura, valores y poderes de la sociedad y estado capitalistas** y la posibilidad que contienen en **devenir en una economía del trabajo**<sup>7</sup>, por oposición a la *economía del capital*, donde se afirma la **primacía de los intereses del conjunto de las y los trabajadoras/es y de sus múltiples identidades y agrupamientos.**

Por otra parte, cambiar las estructuras del sistema actual a favor de las mayorías no se logra con programas unidimensionales (sólo otorgar microcréditos o

---

<sup>6</sup>“Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social”. Ponencias del Instituto Fronesis, N° 1 Quito.(www.fronesis.org) Páginas 1-16. Tomado de Martínez, Luis

<sup>7</sup> Según Coraggio el concepto de **economía del trabajo** es “el del sistema que genera, define, y distribuye recursos materiales y capacidades humanas e institucionales de modo que se satisfagan las necesidades legítimas de todos según las definiciones, valoraciones y prioridades que democráticamente resuelvan las diversas sociedades, gestionando el sistema global, nacional, regional y local de necesidades de modo que la reproducción intergeneracional y cada vez mas equitativa de la vida este a resguardo de intereses y poderes particulares, nacionales o internacionales.”

sólo capacitar en oficios) sino con una estrategia consistente y apoyada con recursos importantes, que a su vez **implican un cambio de la correlación de fuerzas entre las mayorías y las minorías sociales**. Elementos tecnológicos, económicos, políticos y culturales deben vincularse sinérgicamente para potenciar las iniciativas de los trabajadores orientándolas hacia la construcción de un sistema de economía como el propuesto. Esto **exige un Estado democrático, participativo, respetuoso de los valores y criterios derivados del objetivo de reproducción ampliada de la vida de todas y todos**. En la esfera pública se dará entonces una confrontación entre las lógicas de la economía del trabajo y la economía del capital. **Allí cabe la posibilidad de asociación de los trabajadores, con ciertas fracciones del pequeño y mediano capital, organizados como sistemas productivos encadenados o como conjuntos territoriales**.

El desarrollo local integral puede cumplir la función de proveer un escenario para dar visibilidad a los intereses particulares y hacer emerger las alianzas posibles bajo la hegemonía del principio de reproducción ampliada.

Existen múltiples y variadas propuestas teóricas y mediaciones prácticas a distintos niveles para la Economía Social. Coraggio ubica en tres grandes grupos cuyas propuestas son:

- (a) **redistribuir los ingresos que generan las actuales estructuras productivas y de propiedad** interviniendo macroeconómicamente desde el Estado para distribuir de una manera más justa que cómo lo hace el mercado libre y así lograr un “capitalismo democrático ” sin necesariamente modificar las formas micro y mesoeconómicas,
- (b) **construir un nuevo sector orgánico de Economía Social y solidaria** en base al desarrollo, agregación y articulación de organizaciones económicas con relaciones de producción no capitalistas, que coexistiría y/o pugnaría en una economía mixta con las lógicas y organizaciones del capital y del Estado.
- (c) **construir otro sistema económico (Otra Economía)**, que sustituya al actual conformando las relaciones de competencia entre intereses particulares con relaciones de redistribución, solidaridad y reciprocidad y el

predominio de un bien común legítimamente establecido. En la transición se puede hablar de una “economía plural”.

El autor asigna una visión reformista y de cúpula a las variantes tipo “a”, mientras que las tipo “b” presentan diversas posturas respecto a lo político y lo contestatario, siendo las propuestas de tipo “c” inevitable e intrínsecamente de intención política.

Sin embargo reconoce que es en la variante “b” donde encontramos una mayor movilización, confrontación y conflicto desde la base hasta la cúspide del sistema político. A pesar de ello, como la opción “c” implica un profundo cambio de estructuras políticas y económicas que la sociedad argentina no parece preparada y/o dispuesta a adoptar, creemos que el camino es el fortalecimiento de la Economía Solidaria en coexistencia con el actual sistema capitalista.

La coexistencia de tres sectores económicos (del trabajo, del capital y el público) lleva consecuentemente a trabajar para que la Economía Popular se vuelva orgánica, desarrolle sus capacidades asociativas, formación de mercados, se apropie de tecnologías, educación y los bienes públicos necesarios para su reproducción ampliada, intercambiando en mejores condiciones con el sector de la economía empresarial privada y el sector de la economía pública. Estos intercambios no necesariamente se darán en la forma de venta de mercancías, sino que incluye el trabajo asalariado.

La Economía Social implica un cambio de paradigma, por lo tanto, una nueva cultura o forma de vida. Pensarla desde un sólo sector social es reducirla a una estrategia coyuntural, por esta razón, proponemos encararla multicausalmente e intersectorialmente con una fuerte visión de sistema donde las metodologías de microcrédito se encuadren en un proyecto superador y no se constituyan en mecanismos de reproducción de la pobreza.

La propuesta de microcréditos puede llegar a convertirse en una herramienta de Economía Social, no sólo si la metodología a través de la cual se implementa cumple ciertos requisitos, sino también si es posible pensarla y ejecutarla en un

sistema donde se pongan en marcha diversos engranajes y una batería de respuestas de conjunto para las actuales debilidades del contexto social. Este pensar y actuar en conjunto es establecer articulaciones con las y los diferentes actrices y actores sociales e institucionales de una comunidad dado que ninguna/o puede quedar ajena/o a este proceso. Las prácticas enmarcadas dentro de la Economía Social deben contar con espacios instalados, en todos los ámbitos sociales: gubernamentales, educativos, de producción, de recreación y de consumo, entre otros.

Por esto, como conclusiones de esta investigación se ofrecen propuestas concretas de trabajo donde se puedan establecer vínculos de acción mancomunada.

Estas propuestas de acción pueden diferenciarse según el ámbito donde se desarrollen:

- Acciones relacionadas a la metodología de los microcréditos.
- Acciones convergentes para el fortalecimiento de los microemprendimientos.
- Acciones de articulación con otras organizaciones y con el Estado.

### **Acciones relacionadas a la metodología de los microcréditos**

Iniciamos esta investigación con el objetivo de profundizar desde la teoría y desde la práctica, en el papel del microcrédito como herramienta en el desarrollo de Otra Economía, la Economía Social. También con la intención de que estas razones, formuladas como recomendaciones, se conviertan en acciones de Política Pública que promuevan no sólo estas experiencias sino también una economía más equitativa que se centre en las personas más que en el capital.

Partíamos de la afirmación de que para que el microcrédito sea una herramienta de desarrollo social y comunitario deban darse condiciones inherentes a la metodología de la propuesta misma y condiciones de contexto. En estos dos sentidos, la tarea realizada interdisciplinariamente y la variedad de testimonios y experiencias, nos permiten ofrecer las siguientes conclusiones

Los microcréditos dentro del encuadre del Programa Banco Popular de la Buena Fe son, todavía, una estrategia de supervivencia más de los sectores populares a la hora de buscar la reproducción familiar, ya que no alcanzan por sí solos a cubrir las necesidades consideradas básicas por esta sociedad. Sin embargo, se trata de una estrategia que no sólo puede llegar a generar mayores niveles de ingresos además pone en juego numerosos recursos y herramientas que resultan en satisfactores sinérgicos de las necesidades así como promueve Otro tipo de Economía.

En este sentido es la metodología específica lo que potencia la satisfacción de las diversas necesidades humanas planteadas por Manfred Max Neef que exceden a la de subsistencia. Si bien es cierto que los emprendimientos están orientados al ingreso de capital monetario, que permita a las familias cubrir en alguna medida las necesidades básicas, hemos comprobado que desde el BPBFe se potencia la satisfacción de múltiples necesidades:

- **De entendimiento:** porque se prevén espacios de capacitación para las y los emprendedoras/es (se hicieron talleres de género, de cooperativas, de manipulación de alimentos, de computación, taichi chuan, biodanza, etc.) a la vez que se revalorizan los diversos saberes de cada emprendedor/a. En muchos casos fueron las mismas emprendedoras quienes ofrecieron los talleres.
- **De afecto:** los espacios grupales posibilitan la consolidación de vínculos afectivos. En algunos Bancos las y los emprendedoras/es continúan participando del espacio grupal aún después de haber terminado de pagar el crédito. En uno de los grupos a la hora de Vida de Centro se la llamó “la horita feliz”. Estos lazos afectivos ayudan a reconstruir historias de vida fragmentadas y adquieren tanto valor para las/ los emprendedoras/es que algunos grupos se reúnen también por fuera de la Vida de Centro y del Programa.

- **De libertad:** el programa cuenta con una interesante flexibilidad para adaptarse a las posibilidades y necesidades de las mujeres. De hecho el BPBF es sentido como un espacio propio de las mujeres “sin marido y sin hijos”.
- **De protección:** tiene que ver tanto con los ingresos económicos que posibilitan el ahorro como con los lazos de solidaridad que fortalecen las relaciones y las incipientes redes ampliadas. Una de las emprendedoras está ahorrando para una prótesis. Algunas pudieron ir haciendo mejoras en sus casas “como poner cortinas” o “tener las 4 sillas iguales”.
- **De creación:** Se ponen en juego las habilidades personales y la creatividad, desde lo que se decide producir y cómo se presenta el producto, hasta las estrategias de venta. Lo significativo en este satisfactor es que las y los emprendedores descubren sus potencialidades y revalorizan quienes son. Al momento de recibir su primer microcrédito dijo una emprendedora de 50 años: *“Es la primera vez en mi vida que alguien cree y confía en mí”*
- **De ocio:** la metodología de la Educación Popular tiene en sus bases el componente lúdico como una herramienta esencial de aprendizaje, por eso este componente está presente en diferentes momentos del Banco, especialmente en la Vida de Centro y en los encuentros provinciales y nacionales. Las mujeres tienen pocos espacios lúdicos (por no decir ninguno) para ellas solas, mientras que para los hombres el juego está más legitimado (el fútbol, las cartas, entre otros), las mujeres centran su espacios de recreo y diversión con sus hijos. Es por eso que se promueven en los Bancos este tipo de espacios. Por ejemplo en uno de los Bancos se decretó el día de la Belleza. Ese día se convocó a una peluquera para que las

mujeres pudieran teñirse el cabello, cortárselo, y otras compañeras que venden productos de belleza mostraron su mercadería.

- **De identidad:** La propuesta está dirigida básicamente a mujeres y desde esta mirada de género se trabajan las identidades, y se favorece la conformación de un espacio de pertenencia. Se trabaja para reconocer en la vida las personas que nos han ayudado a crecer y a aceptar el acompañamiento de otros para descubrir aspectos vitales ocultos, descubrir el lado positivo de las sombras para integrarlas.

Este efecto integral sobre la calidad de la vida, sobre el posicionamiento relacional de las personas, sobre la posibilidad de buscar horizontes diferentes, es el sustento que reconstruyen las relaciones del Banquito y a partir del cual se podrán seguir soñando etapas de superación y de mayor autodependencia.

Pero para que la propuesta de microcrédito sea realmente una herramienta de desarrollo local y comunitario, existen una serie de **condiciones relevantes** que hacen al logro o fracaso de la propuesta:

Una primera cuestión es que, si bien se trata de una propuesta que no es focalizada y que puede ser apropiada por múltiples actrices y actores, existen ciertos sectores que pueden apropiarse mejor de la propuesta. Es el perfil que hemos confirmado que prima hoy día, caracterizado por mujeres de barrios populares, con ciertas necesidades cubiertas e interés por construir espacios de referencia, pertenencia y participación barrial.

Una segunda condición es la disponibilidad de recursos para el **acompañamiento personalizado** a la /el emprendedor/a. El análisis del recorrido histórico de las experiencias locales de microcrédito nos ha demostrado que el emprendedorismo no es una tarea que se pueda realizar sin asesoramiento técnico, relacionado al emprendimiento y relacionado a la comercialización y sin acompañamiento de los aspectos humano- personal – emotivo y grupal. Es

fundamental que esta tarea esté planificada y reconocida para que se den procesos de crecimiento superación y sostenibilidad.

Es importante no confundir el acompañamiento propuesto desde esta mirada de respeto a las diferencias, con el control o la visita esporádica que puede resolver algunas cuestiones técnicas del emprendimiento pero que no hace al fondo del planteo. La presencia del componente acompañamiento se desagrega en acciones ineludibles como:

- Formación y acompañamiento del proceso de los grupos, análisis de proyectos, identificación de problemas, búsqueda de caminos de solución junto al grupo y evaluación de los procesos y viabilidad de los emprendimientos
- Coordinación y animación del Centro, detección de necesidades personales y grupales y propuestas de alternativas.

Estos componentes tiene un costo económico, que luego de haber visto los resultados, podemos denominarlo “inversión” pero que lamentablemente, para quienes otorgan los fondos para los microcréditos, sigue entendiéndose como gasto. No se deben entregar microcréditos individuales ni colectivos que no tengan el presupuesto adecuado para realizar el acompañamiento de las/los emprendedoras/es desde el inicio y en continuidad hasta que se garantice la posibilidad de su sostenimiento.

## **Comercialización**

La comercialización es el punto operativo más débil de la propuesta emprendedora. Vender implica tener -además de los productos o servicios- capital social y habilidades para tal fin. . Que un/a emprendedor/a domine su saber específico como cocina, costura, albañilería, peluquería, etc, no implica -necesariamente- que sepa cómo vender sus productos o servicios en el mercado actual, altamente competitivo. Sucede, generalmente, que en la comercialización las y los emprendedoras/es no pueden superar el espacio informal de lo privado, vendiéndoles a parientes y vecinas/os. Ahora bien, si pensamos en una proyección y

en un crecimiento de los emprendimientos, el aumento de los volúmenes de venta es una pieza clave.

Potenciar masivamente la demanda no será viable si no hay un equilibrado crecimiento en relación a la oferta. Esta conjunción es necesaria pero implica el desafío de encontrar espacios de articulación entre productores y consumidores y en algunos casos mejorar previamente la calidad de los productos.

La propuesta de motivar las y los emprendedoras/es -y también a quienes consumen- promoviendo un consumo diferente, implica comenzar a trabajar sobre el consumo responsable como “valor”; no requiere hacer énfasis en los hipermercados, sino más bien, en lo pequeño y en la red de familias. Promover que se conozca la propuesta entre las/os emprendedoras/es y las/os posibles consumidoras/es, permite reconstruir lazos de solidaridad, confianza y aprecio por lo artesanal, lo doméstico y el trabajo manual. Gente produciendo capacitada y gustosamente y gente consumiendo confiada y satisfecha.

Desde el punto de vista económico tradicional puede resultar poco rentable, pero la Otra Economía y los microcréditos con fines sociales, apuntan a un cambio cultural y -por ende- a largo plazo, lo que no es rentable para unas/os es inversión para otras/os. En este espacio de lo micro y mesoeconómico, aspiramos a que el contacto con la y el otra/o, sea más convocante que aquel centrado en los precios y la ganancia.

Los desafíos entonces, estarán centrados en lograr que el aumento del consumo sea proporcional al aumento de la demanda en una escalada progresiva, en armar estructuras paralelas de consumo responsable y diseñar espacios de intercambio, venta y trueque que no impliquen desgastes ni cansancio de las personas.

### **Propuestas de acciones directas sobre el sistema de microcréditos**

La posibilidad de imaginar y concretar un sistema de microcréditos en el marco de una Economía Solidaria requiere -necesariamente- pensar escalas progresivas y niveles crecientes de implementación. Es un proceso que debe ser

planificado a largo plazo, pudiéndose empezar con créditos pequeños para ir aumentando luego el capital inicial, a la vez que reconstruyendo la comunidad y la solidaridad entre personas.

La alternativa es comenzar en los barrios con pocos grupos para que, a medida que se expande el efecto, se internalice la propuesta en toda su dimensión y la comunidad barrial que se apropie del Banco vaya creciendo en número de emprendedoras/es, generando la red que permitirá la transformación hacia la Economía Social.

Es importante recordar que el sistema de microcrédito requiere de:

- Crédito Inicial.
- Fondos operativos.
- Acompañamiento y capacitación.
- Estrategias de comercialización.

Se enumeran a continuación ciertas **medidas directas necesarias** y posibles para potenciar las experiencias del microcrédito con fines sociales:

- Exenciones impositivas provinciales y nacionales (Rentas y sellos).
- Expansión y efectivización del monotributo social.
- Prioridad en las licitaciones públicas.
- Escalamiento de la experiencia desde el Estado.
- Facilidades para cumplir con las exigencias bromatológicas y autorizaciones para la producción.
- Lugares de producción comunitarios, como salas de producción de conservas, faenado, hornos. Galpones de producción.
- Asesoramiento para el otorgamiento de la marca, RNE y RNPA, tabla nutricional y proporción de consumo mínimo.
- Capacitación permanente y específica.
- Promoción de la comercialización en los supermercados, ferias, mercados.
- Apoyo económico y técnico a los encadenamientos productivos.

- Espacios de publicidad, promoción de la comercialización.

### **Acciones convergentes para el fortalecimiento de las y los emprendedoras/es y de la Economía Social.**

Una propuesta de microcrédito, que sea sustentable y promotora de niveles crecientes de autodependencia y de Desarrollo a Escala Humana, Social y Local, requiere contemplar y cubrir algunos aspectos que hacen a la satisfacción de las necesidades básicas de la vida cotidiana.

**Salud:** ofrecer un buen sistema de atención y prevención. La propuesta puede concretarse con el sistema público o en articulación con experiencias de cooperativas de salud.

**Educación:** favorecer escuelas que promuevan inquietudes y capacidades emprendedoras, de autoempleo y autonomía y contemplar en las escuelas programas curriculares que estudien teórica y prácticamente la dinámica, estrategias y desafíos referentes a la Economía Social con sus procesos de emprendedorismo y microcrédito.

**Vivienda:** priorizar para este sector el acceso a una vivienda digna o al mejoramiento de sus viviendas con espacios para lo doméstico, para lo laboral y la producción a través de propuestas graduales articuladas con sectores cooperativos afines.

### **Acciones de Articulación**

En el proceso hacia una Economía Solidaria y hacia la promoción del cambio socio-cultural, hay que apostar a procesos asociativos. Es imperioso desterrar la idea de emprendimientos comunicados, de emprendedoras/es aisladas/os, puesto que de lo contrario se corre el riesgo de estar fomentando “micropatronas/es”.

Puesto que la lógica de acumulación y beneficio personal, instalada por el sistema capitalista de producción y apropiación de los bienes, está introyectada en

cada una y uno de nosotras/os, se vuelve fundamental no perder de vista los valores de solidaridad y de vinculación social y comunitaria.

La articulación debe proponerse y trabajarse como superación del individualismo y de la acumulación de poder, para dar lugar a la posibilidad de compartir logros y beneficios en una propuesta de distribución equitativa.

En el proceso deben plantearse articulaciones en lo micro y en lo macro. En el primer sentido hay que trabajar entre las/os misma/os emprendedora/es, articulando procesos de compra de insumos, de intercambio de capacidades de comercialización y de saberes.

En lo macro, es clave pensar las articulaciones barriales, interbarriales, municipales, provinciales, interprovinciales y nacionales para acceder a las exenciones planteadas anteriormente y a los beneficios de una comercialización superadora del ámbito familiar.

También serán necesarias las articulaciones para acceder a las mejoras en salud, educación y vivienda.

### **Propuestas y recomendaciones para la elaboración de Políticas Públicas y de la Ley Provincial de Promoción del Microcrédito.**

Las propuestas que tiendan a la promoción de la Economía Social deben encuadrarse en Políticas Públicas Económicas y de Desarrollo Social y Local.

*“El fraccionamiento y las acciones aisladas, compartimentadas y sectorizadas no tienen la misma repercusión continuidad y efecto multiplicador que cuando se encuentran diseñadas articuladamente en una política pública que se sostiene con presupuesto propio y ha sido respaldada por la comunidad”.* (Fundación Otras Voces, 2006: 61)

Las Políticas Públicas, entonces, deben propender a:

- Fortalecer el asociativismo a través de la difusión de sus principios y capacitación para lograrlo.

- Facilitar el acceso a la tecnología a través de un sistema crediticio adecuado al sector.
- Actuar el Estado como mediador e integrador entre los sectores de la Economía Social y las empresas de acumulación capitalista.
- Priorizar al sector de la Economía Social como proveedores del Estado en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal).
- Establecer un sistema de capacitación continua en temas contables, jurídicos, gerenciales y comerciales.

En cuanto al marco macroeconómico, la protección de la industria nacional con medidas como un tipo de cambio competitivo, bajas tasas de interés, aranceles a la importación, sostenimiento de la demanda agregada interna basada en una distribución del ingreso más equitativa y un sistema impositivo progresivo, favorecerán el desarrollo del sector social.

Desde la perspectiva local, se deberá propender a un desarrollo equilibrado a partir de las potencialidades de nuestra región facilitando el desenvolvimiento de emprendimientos a través del acompañamiento técnico, disponibilidad de espacios físicos adecuados y asistencia para el cumplimiento de normas bromatológicas.

En la actualidad nos encontramos con Provincias que han adherido a la Ley Nacional 26117 y otras que han gestado su propia Ley haciendo propicia la oportunidad para puntualizar aspectos que favorecerán la implementación y el fortalecimiento de la Economía Social. (Ver Ley 5774 Provincia de Corrientes)

En este marco se sugiere que la adhesión a la Ley en la provincia del Neuquén, contemple:

- Sostener la caracterización (art 2 Ley 26117) de las organizaciones responsables del microcrédito, **no** dejando abierta la posibilidad a instituciones con fines de lucro.
- Generar la propuesta de exención a ingresos brutos y sellos provinciales.

- Fortalecer la convocatoria a las Municipalidades a adherir a la propuesta provincial y a generar fondos específicos para tal fin.
- Instituir un presupuesto sostenido, estable, incorporado al presupuesto anual provincial en el cual se contemplen fondos para: 1- los microcréditos; 2- el fortalecimiento de las organizaciones; 3- la implementación de las articulaciones entre el INTA – INTI – UNC y emprendedoras/es; 4- la capacitación; 5- el desarrollo de la comercialización.
- Proponer al ejecutivo provincial la creación de un espacio de integración para todo lo referente a la temática de desarrollo de la Economía Social.
- Proponer la creación de una secretaría ejecutiva de Economía Social dentro del Ministerio de Economía de la provincia.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVICH Ana Luz, CASSANO Daniel, SABATE Alberto, HINTZE Susana, KOHAN Marcelo, MONTEQUIN Marcela, VAZQUEZ Gonzalo (2006). *Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales*. Material Bibliográfico de al Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.

AGUIRRE, Patricia. (2002) *Del Gramillon al Aspartamo. Las transiciones Alimentarias en el Tiempo de la Especie*. Boletín Techint. Numero 306. Abril – Junio. Versión Digital.

ARROYO, Daniel (2006) *La economía social como estrategia de inclusión*. Material Bibliográfico de al Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.

BEKERMAN, Marta, RODRIGUEZ Santiago, OZOMEK Sabina, IGESIAS, Florencia (2005). *Microfinanzas en la Argentina*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con el Apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

BANCO MUNDIAL (2007) *Informe sobre Estrategias de Supervivencia en Sectores Populares*. Estudio coordinado por Bernard N. Cavallier. Internacional Economics Foundation Group for Latin American Development.

CARO Y ACEVEDO (1986). Análisis de la problemática de la legislación de la microempresa Instituto SER de investigación Bogotá, Colombia.

CORAGGIO, José Luis (2002) *La Economía Social como Vía para Otro Desarrollo Social*. Material Bibliográfico de al Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.

CORAGGIO, José Luis (2001) *La Economía del Trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre*. Trabajo presentado en el panel Fronteras de la teoría Urbana: CGE incertidumbre y Economía Popular, seminario internacional sobre Economía y espacio organizado por el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (Cedeplar), 6-7 diciembre, Belo Horizonte, Brasil.

CORAGGIO, José Luis (2006). *Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria*. Material Bibliográfico de al Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA y CENSOS DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. Documentación: “Actividad Económica Provincial - Provincia del Neuquén- Período 1970-1982”, trabajo dirigido por el lic. Daniel G. Ontiveros.

DURSTON, John y MIRANDA, Francisca (1998) *Compiladores. Experiencias y metodología de la investigación participativa*. Serie Políticas Sociales. Nº 58. CEPAL.

FONCAP, Material del taller sobre microfinanzas bancos comunales la práctica mundial. Small Enterprises Education and Promotion Network. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer.

FUNDACION OTRAS VOCES (2006) *Diagnóstico Participativo Local de la realidad de los Adolescentes y Jóvenes en el Municipio de Plottier*. Tomo II. Neuquén, Argentina

FORO DE SECTOR SOCIAL (2004). Manual de participación e incidencia para las organizaciones de la sociedad civil.

GEERTZ, Clifford (1995) *La Interpretación de las Culturas*. Editorial Gedisa. Barcelona, España.

GOMEZ, TARAZONA Y LONDOÑO. *La microempresa urbana*. Ediciones grupo social 4. Bogotá, Colombia. Versión Digital.

GUBER, Rosanna (2005) *El Salvaje Metropolitano, la reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Pagina web. Informes correspondientes a los años 1980 a 2007.

HINTZE, Susana (2004) *Capital Social y estrategias de supervivencia. reflexiones sobre le capital social de los pobres*. En C. Danani Política Social y Economía Social, Debates Fundamentales UNGS Fundación OSDE.

HINTZE, Susana (1987) crisis y supervivencia: estrategias de reproducción, revista la ciudad futura, nº8/9 Bs As.

LOMNITZ Adler (1978). *Cómo sobreviven los marginados*. Ediciones Siglo XXI, México D. F., México

MAX NEEF, Manfred (1986) *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. Editorial CEPAAUR, Santiago de Chile, Chile.

MUÑOZ, Ruth et al. (2007) *Finanzas para la Economía Solidaria*. Cartillas de Economía Social Nº1, Universidad Nacional de General Sarmiento, Maestría de Economía Social, Instituto del Conurbano.

PASTORE, Rodolfo. *Nociones Básicas sobre Economía Social*, Material de trabajo para el grupo de Economía Social de la UNQ. Tutorías para el Plan Manos a la Obra (2006). Material Bibliográfico de al Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.

PETRUCELLI, Ariel (2005). *Docentes y Piqueteros, de la huelga de ATEN a la pueblada de Cutral Co*. Editorial El Cielo por Asalto, Buenos Aires, Argentina.

ROSENFELD, Mónica (2005). *Dilemas de la participación social: el encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil*. Cuadernos de Observatorio Social.

TORRADO, Susana (1983) *Aspectos Teórico Metodológicos de las Estrategias Familiares de Vida*. Buenos Aires. Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

YUNNUS, Muhammad (2000). *Hacia un mundo sin pobreza*. Editorial Andrés Bello. Barcelona, España.

**JURISDICCION DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S 5  
INFORME Nº 637 CODIGO Nº 246 P.B.O. Nº TEMA: LEY 5774**

**ADHIERASE LA PROVINCIA DE CORRIENTES A LO DISPUESTO POR LA LEY NACIONAL Nº 26.117 DE PROMOCIÓN Y REGULACIÓN DEL MICROCRÉDITO.-  
EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, SANCIONAN CON FUERZA DE  
L E Y**

ARTICULO 1º • - ADHIERASE la Provincia de Corrientes a lo dispuesto por la Ley Nacional Nº 26.117 de Promoción y regulación del Microcrédito.-

ARTICULO 2º • - EL Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de 60 días de sancionada.-

*De las exenciones*

ARTICULO 3º . - TODAS las operaciones de Microcréditos que se realicen en el marco de la Ley Nacional Nº 26.117 Y de la presente quedan exentos de los impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos.-

ARTICULO 4º . - INVITASE a las Municipalidades a adherir a la política de otorgamiento de exenciones de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, como así también a crear Fondos Municipales de Economía Social destinados a los mismos fines previstos en la presente Ley.-

*Del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social*

ARTICULO 5º . - CREASE, en el ámbito de la Secretaria de Desarrollo Humano, el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, con los siguientes objetivos:

1 - Fomentar la Economía Social en el ámbito provincial, propiciando la adhesión de las

Municipalidades a la presente Ley, haciendo posible su inclusión en los planes y proyectos de desarrollo local y regional;

2 - Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan mediante la asignación de recursos no reembolsables, préstamos, avales, asistencia técnica y capacitación;

3 - Administrar el F onda Provincial de Promoción del Microcrédito que se crea en la presente Ley, promoviendo la obtención de recursos públicos y privados;

4 - Regular y evaluar periódicamente las acciones desarrolladas procurando mejorar su eficiencia y eficacia;

5 - Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativo s e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos;

6 - Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social generando un sistema de información útil para la toma de decisiones;

7 - Promover acciones a favor del desarrollo de la calidad y cultura productiva, que contribuyan a la sustentabilidad de los Emprendimientos de la Economía Social;

8 - Promocionar el sector de la Economía Social, como temática de interés provincial, o local, en el marco de las transmisiones sin cargo previstas por la Ley de Radiodifusión o la que en el futuro sustituya a través del sistema educativo en general;

9 - Propiciar la adecuación de la legislación y el desarrollo de políticas públicas en Economía Social.-

*Del Director General de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social*

ARTICULO 6° . - CREASE la Dirección General de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, la que actuará como organismo dependiente del Secretario de Desarrollo Humano.-

*De las funciones*

ARTICULO 7° . - LA Dirección General de Coordinación que se crea por el artículo anterior tendrá las siguientes funciones:

1 - Administrar el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social;

2 - Asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, implementando las acciones necesarias para alcanzar los fines propuestos por el Programa;

3 - Gestionar ante el Programa Nacional de Promoción del Microcrédito la asignación de recursos para aplicar al Programa de la Provincia de Corrientes;

4 - Brindar información que le fuere requerida por el Comité Asesor, en temas referidos al seguimiento y monitoreo de la gestión del Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito;

5 - Proponer, al Secretario de Desarrollo Humano, el dictado de los actos administrativos que fueren necesarios, para la asignación de los recursos del Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, conforme las aplicaciones previstas en la presente Ley;

6 - Diseñar Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las referidas Instituciones de Microcrédito;

7 - Proponer, el dictado de las disposiciones reglamentarias obligatorias para las Instituciones de Microcrédito, debidamente inscriptas en el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito;

8 - Proponer, a la Secretaria de Desarrollo Humano, la fijación de topes máximos en materia de tasas y cargos que se apliquen a las operaciones de Microcréditos financiadas con recursos del Fondo;

9 - Proponer a la Secretaria de Desarrollo Humano, la aplicación de sanciones, incluyendo la exclusión del Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito en caso de comprobarse incumplimientos a la reglamentación respectiva;

10- Ejecutar los procedimientos de seguimiento, monitoreo, evaluación, proponiendo la aprobación o rechazo de las respectivas rendiciones de cuenta de Proyectos y Planes que realicen las Instituciones de Microcrédito;

11 - La Dirección General de Coordinación del Programa promoverá la organización de "Unidades Ejecutoras Provinciales o Locales de Economía Social" para aquellas actividades que considere más conveniente realizar a esos niveles.-

*De su organización y composición*

ARTICULO 8° . - LA Dirección General de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social estará a cargo de un Coordinador General, designado por el Poder Ejecutivo, quien tendrá rango, jerarquía y remuneración equivalente a la de un Subsecretario ministerial.-

*De los recursos*

ARTICULO 9° . - LA Secretaria de Desarrollo Humano afectará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Dirección General de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.-

*Del Comité Asesor*

ARTICULO 10° . - EL Director General estará asistido por un Comité Asesor constituido por un representante de los Ministerios de Hacienda; de Producción, Trabajo y Turismo y de Educación, de dos representantes de los Municipios de primera, dos por los de segunda y dos por los de tercera, y de dos por las Instituciones de Microcrédito, conforme lo determine la reglamentación, quienes ejercerán sus funciones "ad-honorem".-

ARTICULO 11° • - SERAN funciones y deberes del Comité Asesor del Programa:

- 1 - Asistir a la Dirección General en todas las acciones tendientes a la promoción del Microcrédito;
- 2 - Proponer y/o elaborar proyectos para intensificar, ampliar o perfeccionar la atención a las Instituciones de Microcrédito y a los destinatarios finales de sus acciones;
- 3 - Contribuir en el examen y formulación de propuestas destinadas a atender las situaciones que exijan una acción coordinada de las entidades públicas y privadas dedicadas a esta temática;
- 4 - Participar como nexo de comunicación entre la Dirección General y las Instituciones de Microcrédito.-

*Del Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito*

ARTICULO 12° . - COMO registro de Instituciones de Microcrédito de Corrientes se utilizará el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito, que tendrá a su cargo los procedimientos de inscripción y control de las instituciones adheridas a los fines de la presente Ley, conforme determine la reglamentación.-

*Del Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito*

ARTICULO 13° • - CREASE, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano, un Fondo Provincial para la ejecución del Programa de Promoción del Microcrédito.-

ARTICULO 14° • - DICHO Fondo se aplicará a:

- 1 - Capitalizar a las Instituciones de Microcrédito adheridas, mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales;
- 2 - Otorgar Microcréditos a personas o grupos asociativos en forma directa, conforme a la reglamentación que se dicte hasta un 50% de su capacidad prestable;
- 3 - Subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y de asistencia técnica de las Instituciones de Microcrédito que corresponda a las operaciones de su incumbencia;

4 - Fortalecer a las Instituciones de Microcrédito mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada.-

*De la integración*

ARTICULO 15° . - EL Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito estará integrado por:

1 - Las asignaciones presupuestarias previstas en la presente Ley y las que se establezcan en las respectivas leyes de presupuesto para el Estado Provincial de cada año;

2 - El Instituto de Lotería y Casinos de Corrientes transferirá de sus utilidades líquidas y realizadas la suma de \$ 2.000.000 (Pesos dos millones) para constituir el capital inicial y transferirá la suma de \$ 500.000 (Pesos quinientos mil) anuales en los años subsiguientes;

3 - Las herencias, donaciones, legados de terceros, cualquier otro título y fondos provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas de cooperación.-

ARTICULO 16° . - FIJASE, en la suma de Pesos dos millones (\$ 2.000.000), el capital inicial del Fondo Provincial de Promoción del Microcrédito y facúltase al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias en el Presupuesto vigente. - El mencionado Fondo podrá incrementarse conforme a los requerimientos presupuestarios de cada año.-

*De las Instituciones de Microcrédito y de los Programas*

ARTICULO 17° . - LAS Instituciones de Microcrédito tendrán a su cargo el financiamiento de "Emprendimientos de la Economía Social", como así también, deberán desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y medición de los resultados de su aplicación.-

ARTICULO 18° . - LA Dirección General, promoverá la sostenibilidad de las Instituciones de Microcrédito y el acceso al mismo por parte de los prestatarios finales previstos en la presente Ley, estableciendo Programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las mismas.-

ARTICULO 19° . - LAS Instituciones de Microcrédito que reciban recursos provenientes del Fondo de Promoción del Microcrédito deberán aplicarlos exclusivamente a los fines convenidos, debiendo conservar los que se encuentren en disponibilidad, en cuentas corrientes o cajas de ahorro de entidades bancarias hasta el momento de su otorgamiento.-

Asimismo, deberán dispensar idéntico tratamiento a los recursos obtenidos por la cancelación de los créditos efectuada por los destinatarios de los Microcréditos otorgados.-

*Del control*

ARTICULO 20° . - LA supervisión de la aplicación de los fondos otorgados para la constitución de las carteras de crédito, oportunamente entregados a Instituciones de Microcrédito, estará a cargo del Tribunal de Cuentas, quien dictará las normas de control conforme a la naturaleza social del programa y que se trata de un programa de otorgamiento de créditos a personas o a instituciones intermediadoras, apartándose de las normas generales de la Administración Central para garantizar la transparencia de las registraciones y la necesaria agilidad en la gestión.-

El Tribunal de Cuentas podrá monitorear las colocaciones de fondos, especialmente el monto y la tasa de recupero alcanzado de acuerdo al contrato de crédito, quedando facultada a arbitrar los medios tendientes al recupero de aquellos carente de aplicación conforme los objetivos de la presente Ley. –

Si se determinaran falencias, la Institución de Microcrédito será sancionada, sin perjuicio de las acciones legales que fueren menester. - A los efectos indicados, las "Instituciones de Microcrédito" deberán cumplimentar las obligaciones informativas periódicas que establezca la reglamentación pertinente al Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.-

Si se determinaran irregularidades, la Institución de Microcrédito será sancionada por la Secretaría de Desarrollo Humano con apercibimiento, suspensión en el Registro por un plazo máximo de seis (6) meses o exclusión definitiva de aquél. - La suspensión en el Registro implica la imposibilidad de recibir recursos provenientes del Fondo creado por esta Ley.-

La sanción se graduará de acuerdo con la gravedad de la irregularidad detectada y probada y por los antecedentes de la Institución.-

La reglamentación establecerá el procedimiento a seguir en estos casos, asegurando el respeto del derecho de defensa de la Institución involucrada.-

ARTICULO 21°. - COMUNIQUESE al Poder Ejecutivo.-

DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Corrientes, a los diecisiete días del mes de mayo del año dos mil siete.-