

# Los microcréditos como estrategia de inclusión social en el sector agropecuario: el caso del FOMEPRO en los municipios de Lobería y San Cayetano.

Freire, Daniela, Ceverio, Rocío y Brieva, Susana.

Cita:

Freire, Daniela, Ceverio, Rocío y Brieva, Susana (2011). *Los microcréditos como estrategia de inclusión social en el sector agropecuario: el caso del FOMEPRO en los municipios de Lobería y San Cayetano. VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/0223/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pter/huz>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## 1. Introducción.

En Argentina frente al aumento de los niveles de pobreza, que a fines del año 2002 alcanzaba el 54% de la población, se iniciaron un conjunto de acciones tendientes a aliviar la situación de sectores de la población excluidos del mercado laboral formal como parte de una estrategia para generar autoempleo y promover procesos de inclusión social.

Entre otras iniciativas, se destaca el desarrollo del sistema de microcréditos, inspirado en el Grameen Bank desarrollado por Yunus<sup>1</sup>, que consiste en préstamos pequeños que permiten a personas que no poseen las garantías exigidas por la banca formal, iniciar o ampliar su propio microemprendimiento y aumentar sus ingresos.

Acerca de la implementación y funcionamiento de sistemas de microcréditos en Argentina, existen diversos estudios que se refieren a:

- i) los alcances y limitaciones de los microcréditos, que señalan la baja competitividad de las instituciones de microfinanzas<sup>2</sup>, la necesidad de acompañar su implementación con herramientas como capacitación y asistencia técnica, la dispersión y fragilidad de la población a la cual se dirigen y los marcos regulatorios (Fontana y Negre, 2006; Carbonetto Kolln y Coronel, 2008; Mena, 2008; Crouzel, 2009, entre otros).
- ii) el sistema de microcréditos y microfinanzas como herramienta de alivio de la pobreza, donde los autores sostienen que si bien el microcrédito solo no es suficiente, permite que los pobres adquieran un activo inicial y aprovechen su capital humano y productivo de manera más eficiente y constituyen un medio efectivo para salir de la pobreza, a la vez que propician la movilización y motivación de los grupos sociales, la confianza entre los actores y estimulan la conducta cívica solidaria (Bekerman y Ozomek, 2003; Conagiano, 2007; Carbonetto Kolln y Coronel, 2008; Marbán Flores, 2007; Mena, 2008; Serrani, 2009) y,

---

<sup>1</sup> Yunus a nivel internacional es el principal referente en esta temática, quien decidió en la década del 70, otorgar dinero a mínima tasa de interés a los campesinos de Bangladesh, donde el 80% de la población vive en condiciones de extrema pobreza, con el compromiso de devolverlo cuando estuvieran en condiciones de hacerlo. El proyecto demostró ser muy exitoso y en 1979 recibió el apoyo del Banco Central de Bangladesh. En 1983 fundó el Grameen Bank, el primer banco de microfinanzas, cuyo método es de préstamos personales con garantías solidarias, esto implica que el préstamo se le da a una persona, pero todo el grupo trabaja para que sea devuelto. Una vez que fue cancelado se entrega el crédito a la segunda persona y así sucesivamente hasta que todos reciben el crédito (Fontana y Negre, 2006).

<sup>2</sup> Se considera microfinanzas al conjunto de programas e instituciones que proveen de servicios financieros a personas de bajos recursos, que pueden estar acompañados de servicios no financieros como asistencia técnica y capacitación, con el fin de generar desarrollo empresarial, e incluir servicios de ahorro, seguros, pensiones y otros (Bekerman, 2008).

iii) estudios de casos acerca de la implementación de programas de microcréditos como la experiencia de la Asociación Civil “AVANZAR POR EL DESARROLLO HUMANO” (AVANZAR) (Bekerman y Ozomek, 2003; Bekerman y Cataife, 2004; Bekerman y Monti Hughes, 2005 y Renaud e Iglesias, 2008) las experiencias de la Asociación civil Horizonte y el Banco Social Moreno en el Conurbano Bonaerense (Muñoz, 2006) y la del Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (Cieza, et. al. (2007).

A nivel nacional existen numerosas experiencias de implementación de programas basados en sistemas de microcréditos<sup>3</sup>, en las que predominan las iniciativas de organismos no gubernamentales. Entre las políticas oficiales, en la provincia de Buenos Aires se ha implementado el Fondo Municipal de Estímulo de Emprendimientos Productivos (FOMEPRO) en distintos partidos. Este fondo de carácter rotatorio<sup>4</sup> - concebido como un instrumento de política municipal-, se encuentra destinado tanto a microemprendedores como a personas social y económicamente vulnerables con el fin de contribuir a generar dinámicas de acumulación en el partido.

En este marco, el objetivo de esta ponencia es caracterizar y comparar el funcionamiento del FOMEPRO y la demanda de microcréditos para actividades agropecuarias en los partidos de Lobería y San Cayetano desde sus inicios hasta el año 2010<sup>5</sup>.

A partir de la revisión bibliográfica, el seguimiento en medios masivos de comunicación, la sistematización y análisis de documentos institucionales y entrevistas a diferentes actores ligados al FOMEPRO en ambos partidos, este trabajo se organiza de la siguiente manera: primero se describen brevemente las características socio-productivas de los municipios bajo análisis, en segundo lugar, se alude al diseño e implementación del FOMEPRO en el partido de Lobería, pionero en la experiencia, luego se hace referencia al funcionamiento y organización del Fondo en cada municipio y a las financiadas a través del tiempo.

---

<sup>3</sup> Las iniciativas del sector público se llevan a cabo a través de políticas públicas y de instituciones oficiales de apoyo a la microempresa, se pueden mencionar el Banco Popular de la Buena Fe, el Programa Nacional Manos a la Obra, el FONCAP, entre otras.

<sup>4</sup> Los fondos de carácter rotatorio son fondos de dinero creados para financiar capital de trabajo para microempresas. El monto inicial del fondo generalmente es fijo y a medida que se reintegran los préstamos el dinero es reutilizado para nuevos créditos.

<sup>5</sup> En esta ponencia se presenta parte de los resultados obtenidos en el desarrollo de una tesis para alcanzar el grado de ingeniero agrónomo en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Finalmente, a modo conclusión se presentan un conjunto de reflexiones e interrogantes derivados de la investigación.

## **2. Abordaje teórico-metodológico.**

A partir de la noción de política, en el marco analítico de esta ponencia se conjugan conceptos de distintas vertientes y enfoques teóricos. El concepto de política es complejo, por una parte porque existen numerosas definiciones de política, por otra, porque estas definiciones reflejan distintas posiciones. Esta diversidad, en parte responde al objeto de estudio. Es posible considerar a la política como una “tela de decisiones y acciones” que implementan valores (Thomas, 1999)<sup>6</sup>.

Por otra parte, los procesos de formulación e implementación de políticas públicas siempre envuelven a distintos grupos sociales y se constituyen en objeto específico y calificado de disputa entre los diferentes argumentos políticos, con algún grado de interés por las cuestiones que tienen el aparato del Estado como espacio privilegiado de expresión (Brieva; Iriarte, 2008).

En los procesos de formulación de políticas públicas se destacan dos grandes áreas: i) de los objetivos o finalidades que se persiguen deliberadamente para afectar la realidad. Estos objetivos revelan la intencionalidad consciente o inconsciente o la voluntad política del proceso, y ii) de instrumentos o herramientas empleados para afectar esa realidad que se desea transformar. Los mismos pueden dirigirse a afectar distintos campos, ya sea el económico, el de la movilidad social y/o el tecnológico, entre otros.

A partir de los procesos de descentralización y reforma del Estado, en Argentina se produce una redefinición de la concepción de la política social. Así, de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado y de co-financiamiento (García Delgado, 1997). En

---

<sup>6</sup> Además, el término de política puede ser empleado para designar: i) campo de actividades o el desenvolvimiento gubernamental (social, económico) con límites no siempre definidos; ii) objetivo o situación deseada; iii) propósito específico en general, relacionados con otros de menor o mayor orden; iv) decisiones del gobierno frente a situaciones de emergencias; v) autorización formal, aún sin viabilidad de implementación; vi) programa (incluyendo leyes, organizaciones, recursos); vii) resultado (o lo que es obtenido en la realidad y no en los propósitos enunciados o legalmente autorizados); viii) impacto (diferente del resultado esperado); ix) teoría o modelo que busca explicar la relación entre acciones y resultados, entre otros (Thomas, 1999).

el área de la política social, la descentralización implica la cesión de competencias nacionales a provincias y municipios, tales como la formulación, implementación y gestión de programas de asistencia técnica y/o financiera dirigidos a los sectores más vulnerables de la población.

La descentralización es definida por Cingolani (2003) como la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial e implica un cambio en la institucionalidad social, y por tanto una “nueva institucionalidad” al incorporar a los actores gubernamentales de dimensión territorial inferior en algunas o todas las funciones de políticas -diseño, implementación, financiamiento y control-.

En cuanto a la estrategia metodológica para cumplir con los objetivos propuestos, en primer lugar se realizó una búsqueda, sistematización y análisis de información disponible en documentos y registros municipales referidos al proceso de formulación y gestión de los microcréditos otorgados en el marco del FOMEPRO en Lobería y San Cayetano. En segundo lugar, esta información se complementó con el seguimiento de la información publicada en diarios, revistas y páginas institucionales locales y regionales a fin reconstruir la dinámica del sistema de microcréditos en ambos partidos. Además se realizaron entrevistas semiestructuradas a distintos actores ligados al FOMEPRO, tales como beneficiarios y funcionarios municipales, a quienes se indagó acerca de la estructura institucional, la regulación, los montos, plazos, requisitos, cumplimiento, alcances y limitaciones de los microcréditos, entre otras cuestiones.

### **3. Características socioeconómicas de los municipios de Lobería y San Cayetano.**

Los partidos de Lobería y San Cayetano se localizan en el Sudeste de la Provincia de Buenos Aires (Mapa 1). El partido de Lobería cuenta con una superficie de 4.775 Km<sup>2</sup> y una población de 17.297 personas, mientras que la superficie total del partido de San Cayetano es de 3.004 Km<sup>2</sup> y la población asciende a 8.380 personas (INDEC, 2010).

**Mapa 1: Localización de los municipios de Lobería y San Cayetano en la provincia de Buenos Aires.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a [www.pais-global.com.ar](http://www.pais-global.com.ar)

La principal actividad económica en ambos partidos se encuentra ligada a la producción agropecuaria. En los últimos años, tanto en Lobería como en San Cayetano se ha registrado una disminución en el número de cabezas de ganado vacuno de aproximadamente un 7% en el primero y un 10% en el segundo (Tabla 1).

**Tabla 1:** Evolución de la ganadería y la agricultura en los partidos de Lobería y San Cayetano entre las campañas 2006/07 y 2010/11.

	Lobería		San Cayetano	
	2006/07	2010/11	2006/07	2010/11
Nº de cabezas ganado vacuno	267.126	230.253	149.800	123.435
Trigo superficie cosechada (ha)	89.400	99.010	87.800	80.600
Maíz superficie cosechada (ha)	8.500	3.800	8.330	5.000
Girasol superficie cosechada (ha)	59.000	49.500	37.100	27.700
Soja superficie cosechada (ha)	59.000	68.300	82.800	86.064

**Fuente:** Elaboración propia en base Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses, Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Revista Agro Barrow N° 43 (2009).

Con respecto a la producción agrícola, los cultivos más importantes en cuanto a superficie cosechada son trigo, maíz, girasol y soja. Mientras que en Lobería la superficie cosechada de los cultivos de trigo y soja, ha crecido entre un 5 y 7% respectivamente entre las campañas 2006-2007 y 2010-2011, en el mismo período en San Cayetano se comprueba sólo un aumento del 2% en el cultivo de soja, verificándose un retroceso en las superficies de los demás cultivos en sendos municipios.

#### **4. El diseño e implementación del FOMEPRO.**

Los procesos de descentralización han exigido cambios en los modelos de gestión de los municipios a fin de atender las demandas locales. Por un lado, iniciativas como la implementación del Fondo Municipal de Promoción y Estímulo de Emprendimientos Productivos (FOMEPRO), revalorizan el rol de las políticas locales y por otra, generan controversias acerca de la legitimidad de la existencia de sistemas de banca bajo la órbita del gobierno municipal e instalan en las agendas locales desafíos relacionadas con el diseño de los nuevos instrumentos y el desarrollo de capacidades para gestionar los mismos.

El FOMEPRO consiste en un fondo rotatorio conformado con recursos municipales cuyo objetivo es promover el autoempleo y la inclusión social mediante el acceso al crédito. El sistema fue concebido por un grupo de funcionarios del partido de Lobería inspirados en la experiencia del Grameen Bank, como un instrumento de política para el desarrollo local en el año 2003, cuando más del 50% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza<sup>7</sup>.

A mediados del año 2004, se crea la Secretaría de Producción y el Concejo Deliberante, mediante ordenanza municipal, sanciona y reglamenta la normativa que regula la afectación de los fondos y el funcionamiento del FOMEPRO<sup>8</sup>.

Al año siguiente, para responder a las demandas de los sectores más vulnerables de la población, se propone la creación del FOMEPRO Social. Para poner en marcha este segundo fondo, se elabora un informe con los resultados del FOMEPRO Productivo y se presenta un proyecto al Ministerio de Desarrollo Social. El ministerio se interesa en el proyecto, otorga un monto de \$25.000 y, basado en la normativa creada en Lobería, comienza a promover el sistema en el resto de los municipios.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a datos de la Secretaría de Desarrollo Social del partido de Lobería, en el año 2003 más del 50% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza.

<sup>8</sup> La municipalidad dispuso \$ 100.000 para el FOMEPRO, que continúan rotando actualmente.

En el diseño del instrumento se enfatizó en garantizar la transparencia y promover el control social de los fondos. Para ello, se elaboró un manual de procedimientos que exige que cada solicitud sea tratada por una comisión plural y al momento de otorgarse se publique en todos los medios de comunicación locales disponibles.

Desde la perspectiva de los entrevistados, el FOMEPRO representa una alternativa a las formas tradicionales de asistencia social -como la entrega de subsidios o donaciones- y cuenta con amplia aprobación de la población. Si bien el sistema requiere crear capacidades, tanto para la gestión del sistema como para garantizar su transparencia, también es fuente de legitimidad de los gobiernos municipales.

## **5. El FOMEPRO en los municipios de Lobería y San Cayetano.**

A partir de la experiencia en el partido de Lobería, el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires promueve la replicación del sistema en otros municipios. Así, en el municipio de San Cayetano, se crea un FOMEPRO en el año 2005.

### **- Organismos responsables**

Si bien en ambos partidos el FOMEPRO fue creado bajo la órbita de la Secretaría de Producción, en San Cayetano pasó a depender de la Dirección de Desarrollo Social en el año 2007, luego de un proceso de reestructuración<sup>9</sup> (Tabla 2).

### **- Origen de los fondos**

En el municipio de Lobería los recursos para la financiación del FOMEPRO provienen de:

a) Los destinados periódicamente por el Departamento Ejecutivo, con afectación especial, conforme a las decisiones adoptadas por la Secretaría de Producción, Empleo y Turismo y el órgano consultivo creado por el artículo 7 de Ordenanza 1384/04, obtenidos de la partida 1-1-2-24 Programa de Producción y Estimulo de Emprendimientos Productivos del presupuesto de gastos de cada ejercicio financiero de la Municipalidad de Lobería.

---

<sup>9</sup> Esta decisión puede atribuirse tanto a la concepción de las autoridades sobre los alcances del fondo para promover procesos productivos y/o de inclusión social, como a las capacidades institucionales y al trabajo que se venía desarrollando en el Área de Desarrollo Social para atender las demandas sociales locales.

b) Los préstamos, subsidios o aportes no reintegrables, concedidos al Municipio con esta finalidad por parte de Organismos Públicos o Privados, Nacionales, Provinciales o Internacionales.

c) Las donaciones o legados que el Municipio reciba con ese fin.

d) Del pago de los servicios respectivos efectuados por los beneficiarios de las asignaciones o recursos concedidos en el cumplimiento de la presente.

Por otra parte, en San Cayetano, los recursos para la financiación del FOMEPRO se obtienen del:

a) Departamento de Turismo, Producción y Medio Ambiente del Presupuesto General de Gastos.

b) Los préstamos, subsidios o aportes no reintegrables, concedidos al Municipio con esta Finalidad, por parte de Organismos Públicos o Privados, Nacionales, Provinciales o Internacionales.

c) De las donaciones o legados que el municipio reciba con este fin.

d) Del pago de servicios respectivos efectuados por los beneficiarios de las asignaciones o recursos concedidos en cumplimiento de la presente.

**Tabla 2: Funcionamiento y organización del FOMEPRO en los partidos de Lobería y San Cayetano.**

	FOMEPRO	
	Lobería	San Cayetano
Organismos responsable	Secretaría de Producción	Dirección de Desarrollo Social
Origen de los fondos	Municipales	
Beneficiarios	<p>El FOMEPRO Productivo esta destinado a personas físicas o jurídicas, que tengan una residencia mínima de dos años en el partido, presenten proyectos productivos o demuestren la necesidad de inversión en bienes de capital.</p> <p>El FOMEPRO Social está destinado a personas social y económicamente vulnerables, que por diversas razones no califican como sujetos de crédito FOMEPRO.</p>	
Líneas y montos disponibles	FOMEPRO Social: hasta \$1.200 FOMEPRO Productivo y El Trabajo Dignifica: hasta \$5.000	FOMEPRO Social \$500 a \$1.500 FOMEPRO 1° línea \$1.501 a \$5.000 2° línea \$5.001 a \$10.000 3° línea \$10.001 a \$15.000
Tasa de interés de los microcréditos	Social y Productivo: 0% El Trabajo Dignifica: 9%	0% para todas las líneas
Evaluación de proyectos	Mesa del Consejo Asesor	Mesa Evaluadora
Monitoreo de los emprendimientos	Visitas periódicas de la Secretaria de Producción	Visitas y seguimiento a morosos
Índice de Morosidad (*)	20%	26%
Servicios no financieros	Implementación de la ley ALAS (Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia Ley provincial N° 13.532). Cursos de capacitación para los emprendedores.	Proyectos de contabilidad. Diseño de marcas y catálogos.

\* Relación entre el número de beneficiarios retrasados más de cuatro meses en la cancelación de cuotas y el total de beneficiarios.

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas semi-estructuradas realizadas a Funcionarios de la Secretaría de Producción de Lobería (la Secretaria Graciela Di Benedetto) y la Dirección de Desarrollo Social en San Cayetano (Alfredo Palacios Director de Desarrollo Social y Marianela Moyano Coordinadora de Producción)

### **- Beneficiarios y características de las líneas de microcréditos**

Los beneficiarios del FOMEPRO son personas físicas o jurídicas, que tengan una residencia mínima de dos años en el partido, presenten proyectos productivos o demuestren la necesidad de inversión en bienes de capital, mientras que el El FOMEPRO Social está destinado a personas social y económicamente vulnerables, que por diversas razones no califican como sujetos de crédito FOMEPRO.

Desde su conformación, en Lobería el Fondo ha otorgado más de 220 microcréditos en las tres líneas, que se traduce en préstamos por más de \$600.000.

El FOMEPRO Lobería cuenta con tres líneas de microcrédito de acuerdo a la población objetivo: tanto el Trabajo Dignifica como la línea FOMEPRO Productivo prestan hasta \$5.000, mientras que el FOMEPRO Social otorga un máximo de \$1.200, con períodos de gracia que varían entre los seis y los doce meses<sup>10</sup>.

En esa comuna, para aquellos emprendimientos que no lograban viabilidad, en el año 2005 se creó el FOMEPRO Social. En general estos emprendimientos se corresponden con actividades de subsistencia, desarrolladas en las viviendas de los emprendedores, en su mayoría desempleados, emprendimientos familiares o personas jóvenes.

En cambio, en San Cayetano se registran 38 microcréditos otorgados entre el año 2008 y el año 2010, con un promedio que ronda entre los \$8.000 y \$9.000, por un monto total de más de \$275.000<sup>11</sup>. La primera línea de crédito FOMEPRO otorga microcréditos desde \$1.501 hasta \$5.000, la segunda línea de \$5.001 hasta \$10.000 y la tercera de \$10.001 hasta \$15.000. Por su parte, el FOMEPRO Social otorga desde \$500 hasta \$1.500 y los periodos de gracia alcanzan un máximo de seis meses.

La tasa de interés de los microcréditos es nula tanto para San Cayetano como Lobería con excepción, en este último partido, del FOMEPRO El Trabajo Dignifica cuya tasa es del 9%.

---

<sup>10</sup> Dado que el plazo de gracia se decide teniendo en cuenta el nivel de actividad registrado en el partido en el periodo, en algunos casos no se ha otorgado.

<sup>11</sup> En san Cayetano no se logró el acceso a la información anterior al año 2008. Anterior a esta fecha solo se cuenta con los datos de los morosos. A partir del año 2008, con el cambio de gobierno, se dispone de información sobre montos y número de beneficiarios.

El índice de morosidad en Lobería alcanza un 20% mientras que en San Cayetano llega al 26%<sup>12</sup>. Este índice se calcula en base al número de beneficiarios que se atrasan más de cuatro meses en cancelar cuotas en relación al total de beneficiarios.

Hasta la fecha, en ninguno de los municipios se ha ampliado del fondo rotatorio, los esfuerzos se encaminan al cobro de los emprendedores morosos para garantizar el funcionamiento del sistema.

### **- Evaluación de proyectos**

En el municipio de Lobería, el primer paso para acceder a un microcrédito del FOMEPRO es concertar una entrevista con los funcionarios de la Oficina de Producción. En esta instancia, el interesado expone la idea, monto y destino del microcrédito que solicita y se le entrega una planilla con el detalle de la documentación que debe suministrar para formalizar la solicitud del microcrédito. La información requerida consiste en: i) razón social, ii) situación jurídico-impositiva, iii) actividad y proyecto propuesto y iv) declaración de bienes patrimoniales tanto del solicitante como del garante. Una vez presentada esta documentación, el solicitante es visitado formalmente en el lugar donde desarrollará la actividad a fin de constatar la información suministrada y observar el perfil del emprendedor, por un funcionario de la Secretaría de la Producción asignado a tal fin.

En San Cayetano el procedimiento es muy similar, de acuerdo a la Dirección de Producción en San Cayetano, para acceder a un microcrédito es necesario: i) completar la guía de presentación de FOMEPRO que se solicita en la Casa de Campo donde funciona el FOMEPRO. Esta guía constituye una ayuda para que el emprendedor describa el proyecto, donde debe constar el producto final, proceso de producción, conocimientos para desarrollarlo, mercado al cual se dirige el producto o servicio y la rentabilidad esperada, ii) completar los datos personales de cada uno de los integrantes miembros del proyecto, declaración de ingresos (recibo de sueldo si trabaja en relación de dependencia o declaración jurada autenticada por el Juez de Paz si es trabajador autónomo) y detalle de antecedentes laborales y de estudios realizados relacionados con el emprendimiento, iii)

---

<sup>12</sup> Según Crouzel (2007) la tasa de recupero de los microcréditos en Argentina es mayor al 90% al igual que en otros países de la región como es en Bolivia el caso del Banco del Sol o el Banco Pichincha en Ecuador.

constancia de residencia mínima de dos años en el partido de San Cayetano, y iv) presentación presupuestos para el desarrollo del proyecto.

En el municipio de Lobería, los proyectos son evaluados por la Mesa del Consejo Asesor. Esta mesa se encuentra integrada por dos representantes del Departamento Ejecutivo y cuatro miembros del Honorable Concejo Deliberante (en igual proporción que las bancas de cada fuerza política). En base a la información y la documentación requerida, el Consejo Asesor decide otorgar el microcrédito tomando en cuenta además otros criterios como la rentabilidad económica, la factibilidad financiera y la factibilidad técnica del proyecto, entre otros indicadores.

En San Cayetano funciona una Mesa Evaluadora, conformada por un concejal del partido gobernante, un concejal de la oposición, el director de Desarrollo Social, el director de la Producción y un representante del Poder Ejecutivo. En este municipio, la implementación del FOMEPRO fue precedida de observaciones y consultas a otros partidos acerca del funcionamiento del fondo y en base a la experiencia del partido de Guido, convinieron solicitar garantías a los solicitantes de microcréditos<sup>13</sup>.

En ambos municipios, para que el microcrédito pueda ser otorgado, los proyectos deben ser aprobados por el total de los integrantes del Concejo Asesor o la Mesa Evaluadora.

Si bien en ambos partidos, funcionarios de las dependencias correspondientes supervisan y monitorean los emprendimientos, en el Partido de San Cayetano solo se realiza seguimiento a los beneficiarios que se encuentran en mora.

#### **- Servicios no financieros**

Una vez que a los emprendedores obtienen un microcrédito, pueden acceder a servicios no financieros. En Lobería, los beneficiarios reciben capacitación para emprendedores y se tramita el Monotributo Social bajo la Ley provincial N° 13.532 de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia ALAS, que exime de impuestos de ingresos brutos a las actividades de autoempleo y subsistencia, para que los emprendedores puedan participar formalmente en el mercado.

---

<sup>13</sup> Una de las dificultades detectadas fue la creencia de la población en que el papel de la municipalidad no es prestar dinero, sino otorgar subsidios.

En San Cayetano los beneficiarios reciben ayuda con el diseño de las marcas, confección de catálogos y contabilidad de los microemprendimientos, pero no han solicitado todavía capacitación o ayuda técnica.

#### **6. Actividades financiadas por el FOMEPRO en los municipios de Lobería y San Cayetano.**

Entre el año 2004 y 2009 el FOMEPRO Lobería entregó fondos por un valor de alrededor de \$610.000<sup>14</sup> dirigidos a un total de 221 beneficiarios. Hasta el año 2007, en total se distribuyeron anualmente alrededor de \$ 115.600-, correspondiendo a actividades agropecuarias el 22 %, a fábricas y talleres el 40 % y el resto (38 %) a servicios (Tabla 3).

En el mismo período, los montos otorgados se duplicaron empujados por la tendencia de las entregas al sector fábricas y talleres (145%) y de servicios, que más que se duplicaron (123 %), mientras que el incremento de los montos a actividades agropecuarias alcanzó el 55 % durante esos años.

---

<sup>14</sup> No se considero en el análisis el año 2010, porque se contaba sólo con información hasta el mes de agosto. No obstante, los valores asignados se reducen notablemente.

**Tabla 3: Cantidad de beneficiarios y montos asignados por el FOMEPRO de Lobería.**

Actividad	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010**	
	Cant	Monto	Cant	Monto	Cant	Monto	Cant	Monto	Cant	Monto	Cant	Monto	Cant	Monto
Agricultura	10	28.249	2	10.000	6	19.500	12	43.900						
Fabricas y talleres	8	26.200	14	49.272	17	44.100	20	64.268	9	23.820	8	30.297	2	6.610
Servicios	5	23.140	10	30.413	48	71.725	27	51.683	5	17.100	6	29.448		
Sin clasificar *									2	10.000	9	37.116	1	2.830
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>77.589</b>	<b>26</b>	<b>89.685</b>	<b>71</b>	<b>135.325</b>	<b>59</b>	<b>159.851</b>	<b>16</b>	<b>50.920</b>	<b>23</b>	<b>96.861</b>	<b>3</b>	<b>9.440</b>

\* La información disponible impide identificar la actividad a la cual se asignó el microcrédito.

\*\* Microcréditos otorgados entre enero y agosto del 2010.

**Fuente:** Elaboración propia en base a registros de la Secretaria de la Producción.

**Tabla 4: Cantidad de beneficiarios y montos asignados por FOMEPRO a actividades agropecuarias en el partido de Lobería.**

Actividad	2004		2005		2006		2007		Total	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
Apicultura	10	28.249			1	1.000	8	29.950	19	59.199
Alambrados					2	10.000			2	10.000
Corte y venta de leña					3	8.500	2	3.950	5	12.450
Hortalizas y aromáticas			2	10.000			2	10.000	4	20.000
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>28.249</b>	<b>2</b>	<b>10.000</b>	<b>6</b>	<b>19.500</b>	<b>12</b>	<b>43.900</b>	<b>30</b>	<b>101.649</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a registros de la Secretaria de la Producción.

Los fondos asignados a las actividades agropecuarias entre el año 2004 y 2007, alcanzaron un total de \$101.661 y se destinaron a 30 beneficiarios, que en promedio recibieron \$ 3.389 anuales. A partir de ese año no se otorgaron microcréditos directos a dicho sector y comienzan a disminuir ostensiblemente los montos entregados a todas las actividades (Tabla 4).

Dentro de las partidas asignadas al sector agropecuario, la mayor parte (58%) fue otorgada para el desarrollo de la apicultura, actividad que involucra al 63% de los beneficiarios, seguida en orden de importancia por las entregas a personas que se dedican al cultivo de hortalizas o aromáticas (20%), a corte y venta de leña (12%) y a alambradores (12%).

En el partido de San Cayetano, entre el año 2008 y 2009, el FOMEPRO otorgó alrededor de \$ 200.000 a 32 beneficiarios. De enero a agosto del año 2010 la cifra de microcréditos casi duplicó la cantidad entregada en el año 2009, sensiblemente menor a los montos otorgados durante el año 2008. En promedio en el período 2008-2009 se distribuyeron alrededor de \$ 6158 a cada beneficiario (Tabla 5).

**Tabla 5: Cantidad de beneficiarios y montos asignados por actividad por el FOMEPRO en San Cayetano.**

Actividad	2008		2009		2010		Total	
	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Cant.	Monto
Agricultura	7	42.067	2	11.000			9	53.067
Fábricas y talleres	11	74.760	4	12.500	4	50.000	15	137.260
Servicios	5	36.950	3	19.800	3	33.000	8	89.750
Total	23	153.777	9	43.300	7	83.000	32	280.077

**Fuente:** Elaboración propia en base a registros de la Dirección de Desarrollo Social.

En el período 2008-2009, los montos destinados a actividades agropecuarias alcanzan el 27 %, mientras el 44 % se dirigió al sector de fábricas y talleres y el 29 % a servicios. Del total de beneficiarios, el 28 % se dedica a actividades ligadas a la agricultura, el 47 % al rubro fábricas y talleres y el resto (25%) al sector servicios.

**Tabla 6: Cantidad de beneficiarios y montos asignados por FOMEPRO a actividades ligadas a la Agricultura en el partido de San Cayetano.**

Actividad	2008		2009		Total	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
Apicultura	2	12.200			2	12.200
Avicultura	2	18.300	1	8.000	3	26.300
Granja para turismo	1	5.027			1	5.027
Plantines florales	1	2.000			1	2.000
Producción lechera			1	3.000	1	3.000
Venta de leña	1	4.540			1	4.540
Total	7	42.067	2	11000	9	53.067

**Fuente:** Elaboración propia en base a registros de la Dirección de Desarrollo Social.

En el año 2008, la mayor parte de los montos se adjudicaron al desarrollo de la actividad apícola (43,5) y a la avicultura (29%), siendo menores los asignados a granja para turismo (12 %), a corte y venta de leña (11%) y el resto (4.5%) a plantines florales (Tabla 6).

### **7. A modo de conclusión**

En primer lugar, a partir de la experiencia pionera de Lobería en el diseño e implementación del FOMEPRO, se pone en evidencia la capacidad de gestión municipal en la generación de nuevos espacios y en la construcción y búsqueda de instrumentos de intervención en el área de las políticas sociales a través de herramientas flexibles y creativas, capaces de trascender la mera gestión de recursos, la captación de tasas por servicios y las políticas clientelistas y asistencialistas. En este proceso, se revaloriza el rol de las políticas locales como forma genuina de construir descentralización y poder mediante procesos *botton-up* (de abajo hacia arriba), máxime si en el diseño de los mismos se contempla la participación de los beneficiarios.

y por otra, generan controversias acerca de la legitimidad de la existencia de sistemas de banca bajo la órbita del gobierno municipal e instalan en las agendas locales desafíos

relacionadas con el diseño de los nuevos instrumentos y el desarrollo de capacidades para gestionar los mismos.

Por otra parte, el proceso de diseño e implementación de esta política municipal abrió un debate acerca del papel y la legitimidad de la municipalidad en la conformación de una banca social. El mecanismo de resolución de esta controversia en el Consejo Deliberante, otorgó legitimidad a la propuesta y puso a disposición del proyecto nuevas capacidades y competencias tanto para responder a las demandas sociales como para garantizar la gobernabilidad del sistema, la transparencia y el control social.

Si bien, desde la visión municipal y político institucional, el funcionamiento del FOMEPRO constituye una alternativa para los emprendimientos que no logran acceder a la banca formal, del análisis se desprende que -en términos de montos otorgados y actividades financiadas-, la trayectoria del FOMEPRO en ambas comunas, ha sido al menos errática y contingente. Para identificar los alcances y limitaciones para generar autoempleo e iniciar y mantener dinámicas de inclusión social, resta profundizar en el análisis y seguimiento de las experiencias y emprendimientos en el marco del FOMEPRO, a fin de conocer la percepción de los beneficiarios.

Por último, dado que estos fondos surgen con el objetivo de promover el autoempleo y la inclusión social mediante el acceso al crédito en un contexto de crisis, cabe preguntarse si continúa siendo un herramienta válida y como opera durante ciclos de crecimiento económico en comunas de base rural.

## **8. Bibliografía:**

-BEKERMAN, M. Y OZOMEK, S. 2003. Microcréditos para sectores de bajos recursos en la Argentina: la experiencia del proyecto Avanzar. CENES N° 14.

-BEKERMAN, M. Y CATAIFE, G. 2004. Las Microfinanzas en Argentina: teorías y experiencias. Problemas del Desarrollo vol. 35, núm. 136, I-III/2004.

-BEKERMAN, M. Y MONTI HUGHES, N. 2005. Estrategias para el crecimiento de las Instituciones de Microfinanzas (IMFs) y la experiencia de Avanzar.

<http://avanzar.org.ar/documentos.htm>

- BEKERMAN, M. 2008. Las Microfinanzas y sus desafíos en la Argentina. Iniciativa para la Transparencia Financiera, lectura N° 36, 2008, [http://www.itf.org.ar/lectura\\_detalle.asp?id=36](http://www.itf.org.ar/lectura_detalle.asp?id=36)
- BRIEVA, S. E IRIARTE, L. 2008. Curso de “Políticas Agrarias y Desarrollo” en la Maestría “Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural” (PLIDER). Acreditada por CONEAU. 4 y 5 Abril de 2008. Universidad Nacional de La Plata – Universidad Nacional de Mar del Plata – Universidad Nacional de Sur. En CD.
- CARBONETTO KOLLN, S Y CORONEL, M. 2007. Microcréditos: Alcances y perspectivas. Pensamiento estratégico sobre la realidad Argentina, Edición N° 12. <http://www.pjgrupomayo.com.ar>
- CIEZA, R., DUMRAUF, S., MELE, M. R., SERVAT, M. C., MALBRÁN, I., BARROS, M., BRUNO, C., VIGNASSE, M. S., GUALBERTO, E., GRANDINETTI, J., y PICÓN, F. 2007. Microfinanzas como herramienta para el desarrollo rural e inclusión social desde una entidad de microcrédito de la Universidad. El caso del Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. Foro Federal de Investigadores y Docentes. La Universidad y la Economía Social en el desarrollo local. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires. 23 de agosto de 2007.
- CINGOLANI, M. 2003. “Descentralización de políticas sociales: ¿nueva institucionalidad social? Un análisis de la coordinación intergubernamental en sistemas descentralizados”. II Congreso Argentino de Administración Pública, 27,28 y 29 de noviembre, Córdoba.
- CITAB Centro de Investigadores Territoriales y Ambientales Bonaerenses <http://www.bapro.com.ar/citab/citab.htm>
- CONAGIANO, M. 2007. Argentina: ONGs y Gobierno, una alianza necesaria en pos del microcrédito. Segundo seminario internacional: “Nuevos desafíos del desarrollo en América Latina, la perspectiva de los jóvenes y profesionales”, marzo 2007.
- CROUZEL, R.H. 2007. Criterios regulatorios alternativos para la actividad Microfinanciera. En: Taller regional: Aspectos regulatorios del las microfinanzas. Mayo 2007.
- CROUZEL, R.H. 2009. ¿Por qué las microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina? Microfinance Reseach paper, Mayo 2009. <http://www.idlo.int/Microfinance/Documents/Publications/33E.pdf>

- FONTANA, A. L. Y NEGRE, M. I. 2006. Los microcréditos en la Argentina ¿Por qué no tienen éxito? Observatorio de Economía Latinoamericana N° 64, julio 2006. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar>
- GARCIA DELGADO, D. 1997. Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil. Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997.
- INTASCHI, D. y DOMENECH, M. (2209) Transformaciones en el uso del suelo. San Cayetano, "la tierra del buen trigo?", "o de la buena soja?". Rev. AgroBarrow, N°43, Pag.23-25.
- MARBÁN FLORES, R. 2007. Las microfinanzas una posible herramienta para aliviar la pobreza en los países en vías de desarrollo. Caso de análisis: El Graneen Bank de Bangladesh. [www.eumed.net/eve/resum/07-marzo/rmf.htm](http://www.eumed.net/eve/resum/07-marzo/rmf.htm)
- MENA, B. 2008. Microcréditos: un medio efectivo para el alivio de la pobreza. <http://www.microfinanzas.org/centro-de-informacion/documentos/microcreditos-un-medio-efectivo-para-el-alivio-de-la-pobreza/>
- MUÑOZ, R. 2006. Alcance de las Microfinanzas para el Desarrollo Local. Microcréditos en el Conurbano Bonaerense: un análisis de casos. Tesis de Maestría en Economía Social (ICO-UNGS). Febrero 2006, Los Polvorines.
- RENAUD, J. E IGLESIAS, F. 2008. El impacto de las microfinanzas. El caso de AVANZAR. CENES N° 18.
- SERRANI, E. G. 2009. El microcrédito como instrumento de autogestión y desarrollo humano. En: Contribuciones a la Economía, enero 2009. <http://www.eumed.net/ce/2009a/>
- SIIA 2001 <http://www.siiia.gov.ar/>
- THOMAS, H. 1999 Dinâmicas de inovação na Argentina (1970 – 1995): abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação. Tesis Doctoral. Universidade Estadual de Campinas- São Paulo. Departamento de Política Científica e Tecnológica. 789