



SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Microcrédito para la creación de empleo
y el desarrollo de las empresas****Indice**

	<i>Página</i>
I. La microfinanciación: concepto e importancia	1
Cuadro 1. Microfinanciación en los países desarrollados y en desarrollo: comparación	2
II. Mal funcionamiento del mercado: el origen de la microfinanciación	4
Recuadro 1. Déficit de financiación en Alemania.....	4
III. Repercusiones de la microfinanciación en el empleo y en el desarrollo de las empresas	5
IV. La rentabilidad de los programas de microfinanciación.....	8
V. Repercusiones políticas	9
VI. La función de los interlocutores sociales.....	10
VII. La función de la OIT	11

1. El presente documento se ha elaborado en respuesta a una solicitud presentada por la Comisión de Empleo y Política Social de informar sobre los resultados de un Programa de acción de la OIT de 1998-1999 titulado «Creación de empresas por los desempleados: el papel de la microfinanciación». Asimismo, responde a las cuestiones y observaciones formuladas durante los últimos años en el Consejo de Administración sobre la función y la ventaja comparativa de la OIT en la financiación (véase el documento GB.280/11/3, informe de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración sobre las propuestas de Programa y Presupuesto para 2002-2003).
2. La microfinanciación es la prestación de servicios financieros a los pobres de manera sostenible. Es un ámbito dinámico y de rápido crecimiento en el marco de la cooperación para el desarrollo, que atrae importantes inversiones y fuentes de ayuda e induce a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a adoptar políticas y estrategias coherentes. Habida cuenta de sus repercusiones en el empleo, los ingresos y el desarrollo de las empresas, la OIT tiene que plantearse qué postura va a adoptar desde el punto de vista político, técnico y financiero.
3. El presente documento brinda una información actualizada de carácter general sobre las últimas tendencias y logros de la microfinanciación en los países en desarrollo y desarrollados. Considera que el origen de la microfinanciación se encuentra en el mal funcionamiento del mercado e ilustra las repercusiones que tiene la microfinanciación en la creación de puestos de trabajo y en la mejora de la calidad del empleo. Destaca las consecuencias de la microfinanciación para las políticas y las posibles funciones que pueden desempeñar los interlocutores sociales para apoyar la microfinanciación a fin de desarrollar todo su potencial. El presente documento recomienda que la OIT formule una política en materia de financiación a fin de proporcionar un marco coherente para las actividades que la Oficina realice en el futuro sobre esta cuestión fundamental.

I. La microfinanciación: concepto e importancia

4. La microfinanciación no es un concepto nuevo: los bancos Raiffeisen y otras cooperativas de ahorro y crédito que surgieron en Europa en el siglo XIX prestaban servicios a los granjeros y artesanos. Tenían todo de las instituciones de microfinanzas excepto el nombre. Lo que diferencia a la microfinanciación de la financiación convencional es que se propone servir a los pobres (y en general a las personas que están fuera del alcance del mercado financiero formal) y seguir siendo sostenibles. La microfinanciación promete reducir la pobreza sin las subvenciones perpetuas y utilizar el mercado para obtener un bien social.
5. Tres son los beneficios socioeconómicos de la microfinanciación:
 - *Creación de empleo:* el crédito, el capital social, el arrendamiento, y los productos de pago y de garantía favorecen las pequeñas inversiones en activos fijos y el capital de explotación de las pequeñas empresas y microempresas.
 - *Reducción de la pobreza:* los ahorros, los préstamos de emergencia y los productos de seguros estabilizan los niveles de ingresos y reducen la vulnerabilidad de las personas que viven cerca del nivel de subsistencia.
 - *Potenciación:* la formación de grupos y otras técnicas de aplicación en la microfinanciación crean un sentido de responsabilidad, fortalecen el capital social y capacitan a los pobres, especialmente a las mujeres.

6. La microfinanciación se asocia en primer lugar con la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, y en los últimos 15 años se ha extendido globalmente, con planes, programas y políticas gubernamentales en todo el mundo. Casi 90 países cuentan con instituciones de microfinanzas (IMF) con concentraciones relativas en América Latina y Asia.
7. Aunque la microfinanciación es un fenómeno global, existen importantes diferencias, en particular entre los países en desarrollo y los países desarrollados, en lo que respecta al tamaño, volumen de las carteras de préstamos, y resultados de las instituciones que prestan servicios de microfinanzas, como se resume en el cuadro 1. En los países en desarrollo, la microfinanciación es una estrategia para desarrollar el sector financiero, y lograr que el mercado sea más accesible para los pobres. Dada la enorme demanda reprimida de capital, la microfinanciación puede ser una estrategia rentable que ayuda a los trabajadores pobres a sobrevivir, mejorar su calidad de vida, y crear empleos para éste y otros sectores de la población.

Cuadro 1: Microfinanciación en los países desarrollados y en desarrollo: comparación

	Países en desarrollo	Países desarrollados
Objetivos	Prestación de servicios financieros a los pobres sobre una base sostenible	Concesión de crédito (y prestación de servicios de formación) para asistir a grupos destinatarios específicos (por ejemplo, desempleados, inmigrantes, progenitores solteros)
Tamaño del mercado	La mayoría de la población: entre el 60 y el 80 por ciento de los hogares	La población destinataria que reúne las condiciones es una minoría en la población activa
Densidad del mercado	A menudo alta lo que disminuye los costos de transacción	Baja densidad de la clientela: costos de transacción más elevados
Acceso a los servicios financieros	La mayoría de la población no posee en general una cuenta bancaria; financiación informal generalizada	A pesar del sector financiero competitivo, desaparición gradual de bancos comerciales accesibles
Alternativas de ingresos	Grupos de ingresos con recursos limitados e importante inestabilidad (transferencias, sueldos, ingresos empresariales)	Grupos de ingresos a un nivel superior con una gama de recursos más amplia; red de seguridad social; un mayor margen para la planificación
Reglamentación	Menos definida. Generalmente menos obligatoria	Compleja
Costos de explotación	Relativamente bajos para los clientes y para las IMF	Relativamente elevados
Monto de los préstamos	Nominalmente reducido pero relativamente elevado: a menudo superior al PIB anual <i>per cápita</i>	Nominal y relativamente reducido: a menudo inferior al 5 por ciento del PIB anual <i>per cápita</i>
Economías de escala	Sí	Difíciles de lograr
Posibilidades de recuperación total de los costos	Más de 60 instituciones de microfinanzas en todo el mundo son rentables	Poco probables

Adoptado de Frankiewicz: «Calmeadow Metrofund: A Canadian Experiment in Sustainable Microfinance», 2001.

8. En cambio, en los países desarrollados la microfinanciación surge principalmente del debate sobre la reforma del bienestar. Es una estrategia orientada al mercado cuyo objetivo es asistir a las personas social y económicamente vulnerables, y en particular a los desempleados que desean convertirse en trabajadores por cuenta propia. En los países desarrollados, la microfinanciación es un servicio social que depende parcialmente del

apoyo del sector público. Los mercados y las condiciones de explotación radicalmente divergentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo requieren un entorno peculiar y unas intervenciones distintas en materia de políticas.

9. Las instituciones de microfinanzas responden a una verdadera demanda. En los países en desarrollo, esto se refleja en las elevadas tasas de reembolso, que a menudo exceden la cifra correspondiente en los bancos comerciales. Globalmente, las instituciones de microfinanzas prestan servicios a casi 60 millones de clientes, y van a la cabeza las instituciones en Bangladesh y en Indonesia con más de un millón de clientes respectivamente. En Africa Oriental, los bancos rurales que reciben apoyo de la OIT llegan a más del 20 por ciento de la población, cifra superior a la de las cajas rurales (ILO/PASMEC Data Bank). En Bangladesh, Indonesia, Bolivia, Nicaragua y algunos países de Europa Oriental se registran rápidos progresos análogos en la penetración en los mercados. En los países desarrollados, la demanda es mucho menor y más segmentada.
10. Las instituciones de microfinanzas prestan servicios a un alto porcentaje de mujeres: constituyen el 73 por ciento de los clientes de microfinanzas en América Latina, el 70 por ciento en Africa y el 88 por ciento en Asia; los micropréstamos no sólo potencian a las mujeres a través de la formación de grupos, sino que también tienen efectos positivos en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares. Las investigaciones muestran que por cada dólar ganado con un micropréstamo, un prestatario masculino gasta 47 céntimos en comida, salud y educación de los niños, mientras que una mujer gasta 84 céntimos. En general, las instituciones de microfinanzas están centradas en la pobreza: gestionan préstamos y depósitos muy pequeños (por término medio, los préstamos son de 268 dólares, lo que se sitúa muy por debajo del PIB anual *per cápita* interregional y 62 dólares en depósitos) ¹.
11. Cada vez más instituciones de microfinanzas en los países en desarrollo, como la BRI Unit Desas en Indonesia, Compartamos en México y ASA en Bangladesh, han logrado una sostenibilidad financiera plena, esto es, no reciben ninguna subvención. Siguiendo el ejemplo de BancoSol en Bolivia, la tendencia actual en la industria es que las ONG de microfinanzas se transformen en instituciones financieras reglamentadas, que les permita atraer el capital social privado, refinanciarse en el mercado, y ofrecer una gama más amplia de servicios financieros. Otras instituciones de microfinanzas siguen tratando de cubrir sus gastos de explotación con los ingresos de explotación y muchas siguen dependiendo de subvenciones (ocultas o explícitas). Mientras mantengan el control de la calidad de la cartera y tengan una gestión profesional, la posición financiera de las instituciones de microfinanzas en los países en desarrollo tiende a mejorar a medida que se expande. De hecho, el número de instituciones de microfinanzas rentables que presentan datos sobre los resultados al *MicroBaking Bulletin*, periódico del sector, ha aumentado de 19 en 1997 a 57 a finales de 2001.
12. En los países desarrollados, la independencia financiera no es probablemente un objetivo realista para la mayoría cuando no para todas las instituciones de microfinanzas. Las organizaciones no pueden lograr economías de escala (la cartera media rara vez excede los 400 clientes) pero los costos de explotación son elevados, los tipos de interés bajo, y sus mejores clientes pueden pasarse fácilmente al sector bancario formal. En este contexto, la sostenibilidad es relativa en el sentido en que las subvenciones para apoyar la iniciativa del microcrédito son inferiores a las transferencias sociales que de otro modo se requerirían.

¹ C. Lapenu y M. Zeller: *Distribution, Growth and Performance of Microfinance Institutions in Africa, Asia and Latin America – A recent inventory IFPRI*, noviembre de 2000 (proyecto).

13. Hay una tendencia en las instituciones de microfinanzas de todo el mundo hacia grados superiores de recuperación de los costos e independencia de las subvenciones. La microfinanciación ha desarrollado, perfeccionado y mejorado constantemente los instrumentos para controlar la sostenibilidad más que otros sectores de la cooperación para el desarrollo. La dependencia que pudiera seguir habiendo en las subvenciones es por lo menos transparente.

II. Mal funcionamiento del mercado: el origen de la microfinanciación

14. Lo pequeño puede ser hermoso en algunos sentidos pero representa un obstáculo para la financiación. Este apartado destaca tres aspectos principales de la disfunción del mercado — condición jurídica, costos de transacción y asimetrías de información — que dificultan el acceso de las pequeñas empresas al capital.
15. En tanto que propiedades individuales y asociaciones, la mayor parte de las pequeñas empresas no están generalmente obligadas a declarar sus estados financieros; más aún, a menudo no tienen el tipo de garantías que esperan los posibles inversores o acreedores². Los resultados de una pequeña empresa dependen del bienestar del empresario, lo que aumenta los riesgos del prestamista y del inversor. Los empresarios tienen una actitud personalizada y de amo y señor en relación con su empresa. No les gusta compartir la propiedad, lo que debilita la posición financiera de una empresa.
16. El obstáculo más importante al acceso al mercado reside en el funcionamiento del propio mercado financiero. Los mercados financieros intercambian información sobre riesgos y beneficios. Reunir y procesar este tipo de información relacionada con el riesgo sobre un cliente y un proyecto resulta caro. Debido a la elevada proporción de los costos fijos de transacción — esto es, el costo que representa para los bancos evaluar una solicitud de préstamo es básicamente el mismo independientemente del tamaño del préstamo — las instituciones financieras suelen tratar de llevar a cabo transacciones de mayor importancia y con mejores garantías (véase el recuadro 1). En los países desarrollados, el crédito inicial medio para personas desempleadas que tratan de establecer su propio negocio es demasiado pequeño para los bancos: 6.000 dólares de los Estados Unidos en el Reino Unido, 22.000 euros en Irlanda, 25.000 euros en Alemania, 23.000 euros en Francia y 12.000 dólares de los Estados Unidos en Canadá.

Recuadro 1

Déficit de financiación en Alemania

Conforme a una estimación de la German Savings Bank Association (DGSV), los costos administrativos fijos de tramitar una solicitud para un crédito inicial se sitúan entre 767 euros y 2.352 euros, independientemente del monto del préstamo. Dado que la ganancia que obtiene el banco de este producto financiero es aproximadamente un 1 por ciento del monto del préstamo, el banco considera efectivamente sólo las solicitudes de una cantidad superior a 76.700 euros, mientras que el crédito inicial medio para las nuevas empresas que salen del desempleo es de 25.000 euros.

17. El tercer aspecto de la disfunción del mercado son las asimetrías de información por las cuales los prestamistas o inversores no tienen información suficiente sobre los

² B. Balkenhol y H. Schütte, «Collateral, collateral law and collateral substitutes», SFP Social Finance Programme, Working Paper núm. 26, OIT, Ginebra, 2001.

antecedentes o intenciones del empresario que les permita adoptar decisiones realistas. Con frecuencia, los pequeños empresarios no mantienen prácticas de contabilidad adecuadas ni presentan estados financieros; las nuevas empresas no tienen ningún historial.

18. La disfunción del mercado en la financiación es esencial para el empleo: el racionamiento del crédito por parte de los bancos afecta con más severidad a las empresas que tienen la mayor capacidad para crear empleos. En 1992-1996, en los Estados Unidos, se crearon 5,8 millones de empleos en empresas con uno a cuatro empleados frente a 2,3 millones en empresas de 100 a 499 empleados, mientras que las que tenían más de 500 empleados perdieron 600.000 empleos (US/Small Business Administration Statistics). Las pequeñas empresas y microempresas son también creadoras de empleo más rentables — un préstamo de 500 dólares en un país en desarrollo, o un préstamo de 5.000 dólares en un país industrializado, representará una creación de empleos muy superior en una pequeña empresa que en un conglomerado internacional.
19. La competencia puede contribuir en parte a reducir la diferencia entre la oferta y la demanda. En los países desarrollados, la demanda de microcréditos está limitada en parte porque la competencia ha obligado a algunas instituciones financieras a tener productos para un público popular. A través de la utilización de nuevas tecnologías y de los métodos de calificación del riesgo crediticio, los segmentos del mercado de las PYME sin acceso a los bancos se han limitado a los que no tienen un historial (inmigrantes recientes, desempleados y madres solteras) o a los que tienen malos antecedentes crediticios. Los mercados financieros competitivos son menos corrientes en los países en desarrollo, pero en aquellos en los que hay instituciones de microfinanzas, como por ejemplo en Bolivia, existe una amplia gama de productos financieros, sensibilidad en el servicio al cliente y tipos de interés más bajos.

III. Repercusiones de la microfinanciación en el empleo y en el desarrollo de las empresas

20. La microfinanciación contribuye tanto al empleo por cuenta propia como al empleo asalariado. La dirección, profundidad y calidad de ese efecto depende de los clientes de las instituciones de microfinanciación: estas instituciones pueden dedicarse a estabilizar las actividades generadoras de ingresos de una empresa o de un hogar (aportando a sus clientes, que están en el umbral de la pobreza, los préstamos que necesitan en casos de urgencia, unos ahorros seguros y fácilmente accesibles e incluso seguros de vida) o pueden dedicarse sobre todo a las pequeñas empresas y microempresas que disponen de ingresos por encima del umbral de la pobreza (favoreciendo el empleo asalariado a través de asalariados regulares o reemplazando el trabajo familiar no retribuido).
21. En los países en desarrollo, las instituciones de microfinanciación tienden a centrarse en el primero de los mercados antes mencionados: unos clientes en el umbral de la pobreza, para los cuales la estabilización de sus ingresos resulta de mayor importancia que el crecimiento de la empresa. Aun cuando por término medio estas empresas no creen muchos empleos nuevos, mejoran sin embargo la calidad del empleo independiente para el microempresario. Además, las instituciones de microfinanciación suelen atender a un puñado de empresas orientadas al crecimiento (que generalmente constituyen menos del 10 por ciento de sus clientes) que crean empleos retribuidos para otros. Y aun cuando los generadores de empleos constituyan sólo un pequeño sector del mercado de una institución

microfinanciera (porque el mercado en su totalidad es muy amplio) su potencial de creación de empleos resulta significativo ³.

22. Aunque intuitivamente esté claro, no resulta fácil demostrar cómo la mejora del acceso a la financiación contribuye a la creación de *empleos*. El impacto de la microfinanciación en el empleo puede detectarse muy fácilmente en la creación de *empresas*, especialmente cuando ello se lleva a cabo en el marco de unos programas oficiales con objetivos precisos. En los países en desarrollo, los programas de microfinanciación que promueven el empleo por cuenta propia se destinan primariamente a personas que normalmente no pueden negociar un préstamo para poner en marcha una empresa en condiciones de mercado y con un banco comercial: esas personas suelen ser desempleados, beneficiarios de la asistencia social y mujeres con responsabilidades familiares a tiempo parcial. La creación indirecta de empleos que fomentan los programas de empleo por cuenta propia en los países industrializados se sitúa por debajo de un empleo adicional creado por cada persona empleada por cuenta propia ⁴.
23. Otro aspecto de la calidad del empleo es la duración del puesto de trabajo. Los empleados por cuenta propia que utilizan microfinanciación en los países en desarrollo consiguen los mismos resultados que otros iniciadores de empresas en cuanto al índice de supervivencia: dos tercios de todos los empleados por cuenta propia siguen estando en sus empresas tres años después de la creación de la empresa, lo cual resulta equivalente al índice de supervivencia que se registra en el empleo independiente «normal» ⁵. En los países en

³ Por ejemplo, una evaluación del impacto de los programas microfinancieros en el Perú reconoce los efectos positivos del microcrédito en el empleo que, por término medio, suponen nueve días más de empleo al mes. «Se podría pensar que nueve días más de empleo al mes (...) no son demasiados, pero si esta estimación se extrapola a los cerca de 40.000 clientes que a fines de 1999 tenía Mibanco (que es la entidad bancaria formal en que se transformó la Acción Comunitaria del Perú – ACP, la magnitud de su impacto es sorprendente: más de 4,3 millones de días de trabajo al año, que equivalen a 17.414 empleos a tiempo completo, de los cuales 6.259 son puestos retribuidos para miembros distintos de un hogar. Ello significa que en ese momento por cada 2,3 préstamos se creaba un empleo a tiempo completo» (*AIMS: The Impacts of Microcredit: A Case Study from Perú*, septiembre de 2001, pág. xiv). En Uganda, los clientes de las instituciones microfinancieras tenían un promedio de 0,87 empleados retribuidos, frente a los 0,54 de un grupo de comparación de no-clientes, lo que parece indicar que existe una relación causal en el potencial de creación de empleos de las microfinanzas (*AIMS: Uganda Case Study, 2001*). Sin embargo, una investigación parecida en Zimbabwe no puso de manifiesto una diferencia significativa entre los clientes y el grupo de comparación (*AIMS: Zimbabwe Case Study, 2001*).

⁴ OCDE/Departamento de Trabajo, *Self-Employment Programmes for the Unemployed*. OCDE, 1995, *op. cit.*, pág. 12: en Irlanda una encuesta sobre 269 empresas, que se apoyaba en un programa, demostró que la gran mayoría de esas empresas no tenían más trabajadores que el propio iniciador de la empresa. En los Estados Unidos, las microempresas han creado por término medio 0,5 empleos además del propietario. En el Canadá, un 37 por ciento de las empresas SEA contrataron empleados retribuidos (a tiempo completo o parcial) «el equivalente a 16 meses de empleo para cada empresa». En los Países Bajos, en cambio, un 70 por ciento de los participantes en un programa no tenían empleados, un 14 por ciento tenían uno y sólo un 16 por ciento tenían dos o más. Esto confirma los resultados de Meager para Dinamarca y el Reino Unido, con 35 puestos creados indirectamente por cada 100 autoempleados. (N. Meager: *Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer*, WZB, Berlín, 1995, pág. 2).

⁵ En Alemania, un 70,4 por ciento de los beneficiarios de las prestaciones de empalme siguen en las empresas después de tres años, en comparación con el 64 por ciento de los iniciadores de empresas «normales». En el Reino Unido un 60 por ciento de las nuevas empresas siguen en actividad después de tres años, como hacen también la mitad de todas las empresas que se han puesto en

desarrollo los datos no son tan claros, pero se puede presumir que las microempresas son aun más duraderas en ese contexto, aunque sólo sea porque los empresarios tienen menos oportunidades de dejar el empleo independiente y pasar al empleo asalariado.

24. El empleo independiente a partir de facilidades de microfinanciación no resulta necesariamente mejor que el empleo asalariado anterior. En los países desarrollados, los datos relativos a características tales como salarios, horas de trabajo, seguridad social y otras prestaciones, resultan bastante contrastados⁶. Pero a otros efectos, el empleo independiente apoyado por la microfinanciación resulta superior al empleo asalariado y, por supuesto, al desempleo. La mayor parte de los nuevos empresarios están satisfechos porque pueden controlar mejor su trabajo y su vida. «En el Canadá, los participantes en el Programa de asistencia al empleo por cuenta propia (SEA) manifestaban estar más satisfechos del tipo de vida de que disponían que los que procedían del grupo de

marcha en virtud del Enterprise Allowance Scheme que «se compara favorablemente con la duración media de supervivencia de 32 meses para todas las personas (empleadas y desempleadas, objeto de asistencia o no) que entran en el empleo independiente». En el Canadá, el índice de supervivencia del empleo por cuenta propia a partir del desempleo asistido por el programa SEA es de un 72,6 por ciento, en comparación con un 73,7 por ciento entre los que no son objeto de asistencia; un 80 por ciento de los clientes de Calmeadow Metrofund siguen en actividad después de tres años. En Irlanda, un 47 por ciento de los beneficiarios del programa ABPC siguen en actividad seis años después de haber puesto en marcha la empresa; un 73,6 por ciento de los 156 que han respondido a una encuesta en Dublín siguen en actividad tras dos años y medio. En Francia, un 39,8 por ciento de los desempleados a largo plazo que han pasado al empleo por cuenta propia, siguen actuando en la actividad empresarial inicialmente escogida cinco años después de haberla puesto en marcha, en comparación con un índice medio de supervivencia de un 49,6 por ciento para todos los nuevos empleados por cuenta propia. Un 75 por ciento de los clientes de un programa francés seguían en actividad dos años después, y un 30 por ciento de los cierres de empresas se debían al hecho de que el propietario se había reintegrado a un empleo asalariado. En Francia, otro programa informa de un índice de supervivencia de un 80 por ciento después de cuatro años. En los Países Bajos, un 61 por ciento de los beneficiarios del programa Bbz siguen en actividad tras 3,5 años, en comparación con un índice medio de supervivencia de un 68 por ciento, que es considerablemente más elevado que el 52 por ciento de índice de supervivencia del que informa la OCDE/Departamento de Trabajo (*op. cit.*, pág. 13). En los Estados Unidos, la evaluación del programa de incentivos al empleo independiente (*Self-Employment Incentive Program – SEIP*) mostraba que un 79 por ciento de las empresas creadas por los participantes en el programa siguen en actividad 2,5 años después y el estudio sobre el *Self-Employment Learning Project (SELP)* informan de un índice de supervivencia de un 57 por ciento cinco años después de su creación.

⁶ En Francia, un 45 por ciento de los clientes del programa disponen de unos ingresos equivalentes al salario mínimo, un 20 por ciento tienen menos y un 35 por ciento tienen más, pero este desajuste en los ingresos desaparece con el tiempo. Otro aspecto interesante es la seguridad social. Los seguros de desempleo y los derechos de asistencia social (cuando existen) protegen contra los riesgos de enfermedad; en cambio no existe una protección equivalente para los iniciadores independientes de empresas. En Irlanda, un 73 por ciento de los beneficiarios del plan local de asociación (*Area-Based Partnership Company – ABPC*) mantienen sus planes de seguro de salud, porque siguen recibiendo pagos de asistencia al tiempo que ponen en marcha sus empresas. Además, la mayor parte de los independientes que proceden del desempleo disfrutan de los sistemas de pensiones para la vejez (más de un tercio en el Reino Unido y casi dos tercios en los Estados Unidos). Los independientes trabajan más horas que los grupos comparables en el empleo asalariado. En el Canadá, los participantes en «el Programa de asistencia al empleo por cuenta propia (SEA) trabajan más horas que antes cuando empiezan a participar en el programa». En los Países Bajos, un 25 por ciento trabajan más de 60 horas por semana. En Alemania, el trabajador independiente pasa un promedio de 54 horas por semana en su empresa. Los datos que aquí se presentan son los resultados del Programa de acción de la OIT «Enterprise creation by the unemployed – The role of microfinance». Podrán consultarse en detalle en una próxima publicación de la OIT.

comparación, en todos los aspectos: seguridad financiera general, capacitaciones empresariales y de empleo, nivel de control ... (y) calidad de vida».

25. Sobre todo en el caso de las mujeres, el empleo independiente (a tiempo parcial o a tiempo completo) es con frecuencia una estrategia para hacer frente al mismo tiempo a sus responsabilidades domésticas y laborales: «buscan el empleo independiente por su flexibilidad (que les permite, por ejemplo, trabajar a tiempo parcial o sólo una parte del año) para trabajar en horas no normalizadas y/o para trabajar en casa, lo que les permite un mejor equilibrio entre sus responsabilidades familiares y su trabajo». Parecidas experiencias se han podido comprobar en los países en desarrollo, en los que aún es más difícil para la mujer hacer compatibles sus responsabilidades de madre y de trabajadora.

IV. La rentabilidad de los programas de microfinanciación

26. La rentabilidad de la microfinanciación ha de analizarse de manera distinta en cada mercado. En los países en desarrollo, la microfinanciación está, casi toda ella, orientada al mercado (o, por lo menos, va cada vez más en ese sentido). En este contexto, las instituciones de microfinanciación suelen necesitar subvenciones a corto plazo hasta que consigan llegar a la sostenibilidad, que puede alcanzarse en un período de tiempo situado entre los dos y los siete años, según su mercado beneficiario y el entorno operativo. En los países desarrollados, la rentabilidad de los programas de microfinanciación se basa en una comparación entre los subsidios *per cápita* y las transferencias de asistencia que serían necesarias en caso contrario.
27. Los ejemplos de instituciones de microfinanciación rentables abundan, sobre todo en América Latina, en África y en Asia (incluso en los Estados de reciente independencia). Casi todos los casos de resultados positivos requirieron subvenciones para apoyar sus esfuerzos de investigación y desarrollo y financiar sus deficiencias operativas hasta que consiguieron despegar. La existencia de líderes del mercado en todas las regiones crea un efecto de demostración, acorta la curva de aprendizaje y reduce las subvenciones que pudieran ser necesarias para poner en marcha la empresa. De hecho, en algunos lugares de América Latina han surgido iniciativas de microfinanciación que se han iniciado sólo con capital privado, sin subvenciones. Los logros de algunas instituciones de microfinanciación (y la mayor competitividad que se observa en el sector bancario tradicional) han situado a la financiación de las microempresas en un «nicho» de mercado rentable.
28. Los programas de microfinanciación para el empleo tienen sentido (económicamente hablando) en los países industrializados si los gastos presupuestarios superan las compensaciones por ahorros en las prestaciones en concepto de asistencia, desempleo y otras transferencias, unidas al incremento de la recaudación fiscal y otros ingresos. En los Estados Unidos, el monto total de los ahorros del Gobierno Federal por participante se estima en 8.000 dólares al año. Esto corresponde a un «rendimiento de las inversiones» de entre 2,06 y 2,72 dólares por cada dólar invertido en esos programas. En el Canadá, en 1993-1994, las empresas recién creadas producían ya unos beneficios económicos netos, que adoptaban la forma de un aumento de los ingresos fiscales y una reducción en los seguros de desempleo y asistencia social de 21 millones de dólares canadienses al año ⁷.

⁷ Los costos *per cápita* de los programas de microfinanciación como la SEA del Canadá (que ascienden a 5.583 dólares canadienses) están situados en una zona media en comparación con otros

29. En las economías desarrolladas, la combinación de un mercado pequeño y disperso con unos costos elevados de operación tiene como resultado que la microfinanciación resulta muy dependiente de las subvenciones⁸. En esos países, la dependencia de las subvenciones plantea una cuestión de opción política: ¿qué precio está dispuesta a pagar la sociedad para dar a la gente en situaciones precarias una oportunidad de salir adelante, y para integrar en el mercado a los grupos socialmente vulnerables?

V. Repercusiones políticas

30. Mientras la reestructuración de las empresas y la privatización supongan el despido de un gran número de trabajadores, mientras la pobreza se imponga en muchas partes del mundo, se seguirán ejerciendo presiones políticas y sociales sobre los gobiernos y los interlocutores sociales para que hagan algo al respecto. Hay dos planteamientos fundamentales: poner en marcha unos programas que faciliten la transición al empleo por cuenta propia y garantizar que los mercados financieros respondan a la demanda de capital por parte de las pequeñas empresas y las microempresas. Sin embargo, las repercusiones políticas son muy distintas en los países desarrollados y en los que están en desarrollo: los primeros requieren planteamientos más intervencionistas, al tiempo que una cierta permisividad ha sido más eficaz en los últimos.
31. En los países en desarrollo, el enorme volumen de la economía informal y su insaciable demanda de servicios financieros ha permitido que muchas instituciones microfinancieras crezcan exponencialmente, generalmente fuera del ámbito de las autoridades reguladoras. Aunque los gobiernos han tratado de promover las microfinanzas por medio de la creación de instituciones de «financiación al por mayor» o de organismos de coordinación, los resultados están bastante contrastados. Más importante que fomentar la microfinanciación es la creación de un entorno positivo, comprendida la autorización de instituciones de depósito, la eliminación de los controles sobre el tipo de interés, la descripción clara de los derechos de propiedad y los ajustes a las normas prudenciales para tener en cuenta las características singulares de las metodologías de los micropréstamos. Además, muchos países necesitan mejorar la infraestructura de su sector financiero (oficinas de crédito, registros de garantía y procedimientos judiciales para urgir los contratos de préstamos) para mejor ajustar el gran volumen y las pequeñas transacciones de la microfinanciación.

programas gubernamentales de *préstamos*, entre los que cabe citar las Community Future Development Corporations (CFDC) con 3.430 dólares canadienses, la Small Business Assistance Loans Act (SBLA) con 13.369 dólares canadienses y la Société d'Aide au Développement de la Collectivité (SEDC) con 2.631 dólares canadienses. En los Estados Unidos, el costo por cliente de un programa de desarrollo de las microempresas es comparable al de otros programas de asistencia al trabajo centrados en el empleo. Los costos medios por trabajador independiente en Francia (5.340 euros) resiste favorablemente la comparación con los costos por unidad de los beneficios de desempleo u otros modelos de integración en el mercado de trabajo. Además, los distintos agentes que aportan programas de microfinanciación en los países desarrollados, operan con niveles de eficiencia distintos: en Francia, los costos de la concesión de préstamos oscilan entre 0,02 euros y 0,3 euros por cada franco de micropréstamo. En los Estados Unidos, los costos de entrega por beneficiario varían entre 630 dólares y 12.000 dólares, con un promedio de 2.556 dólares de los Estados Unidos. En los Países Bajos, los cinco agentes de apoyo a las ONG de un programa tienen unos costos que oscilan entre 1.660 euros y 6.060 euros por cada empresa que se pone en marcha con éxito.

⁸ En los Estados Unidos, los niveles de autosuficiencia financiera oscilan entre el 0 por ciento y el 91 por ciento, con un promedio del 21 por ciento; ningún programa tiene superávit.

32. En los países industrializados, la microfinanciación es primariamente un servicio para prestar asistencia a los grupos desfavorecidos, pero si se la compara con otros instrumentos del mercado de trabajo, se verá que los gobiernos han asignado unos recursos bastante modestos a la microfinanciación y al fomento del empleo por cuenta propia. Por ejemplo, en 1998, el Gobierno de Francia invirtió 170 millones de francos en programas de empleo independiente, lo que supone algo más de un 2 por ciento de todo el gasto en políticas de empleo. En los Países Bajos, los costos del programa Bbz (que ascendían en 1998 a 240 millones de florines) suponían menos del 3 por ciento de los costos del bienestar social⁹. Estas aportaciones tan limitadas reflejan parcialmente el hecho de que el empleo por cuenta propia no constituye una respuesta adecuada a todos los trabajadores desempleados. Ello no obstante, en general se requieren más desembolsos para prestar asistencia a los que quieren ser empresarios, especialmente porque el microcrédito parece ser una solución más rentable que las tradicionales redes de seguridad social. Otras medidas consistirían en revisar el marco regulador para fomentar un aumento de préstamos a las empresas que están empezando, reexaminar la estructura de los tipos de interés, facilitar la aparición de más instituciones de microfinanciación o dispensar un tratamiento fiscal especial a dichas instituciones¹⁰.
33. Si bien es cierto que las opciones políticas deberían adoptarse contando con una información suficiente, muchos interrogantes siguen abiertos en relación con los efectos de la microfinanciación en el empleo, costos y beneficios, clientes, mercados y agentes, éxitos y fracasos. Y como la experiencia en materia de microfinanciación sigue siendo muy reciente en los países desarrollados, la experimentación en materia de políticas públicas se justifica plenamente.
34. En ambos contextos, resulta fundamental que las instituciones de microfinanciación se vean como iniciativas privadas. En la mayoría de los casos, los programas gubernamentales de préstamo adolecen de dos defectos de consecuencias funestas. En primer lugar, los solicitantes pueden percibir un préstamo gubernamental como un regalo y no sentirse obligados a reembolsarlo, lo que podría perjudicar la sostenibilidad del fondo de préstamos. En segundo lugar, la participación activa del Gobierno en el proceso de préstamo suele conducir a unas decisiones crediticias adoptadas con fines políticos, lo cual significa que los recursos correspondientes pueden terminar en manos de los más influyentes más bien que en las de los más necesitados.

VI. La función de los interlocutores sociales

35. Como la microfinanciación influye en los cambios de situación entre el empleo asalariado, el desempleo y el empleo por cuenta propia (así como en la evolución de todos ellos) los interlocutores sociales tienen la oportunidad y la responsabilidad de influir en la política y en los mercados.

⁹ Otra crítica que se suele hacer es que los programas son incoherentes: el programa «Out of Work Income Benefits» del Reino Unido exige que para tener derecho a las asignaciones de bienestar social, los solicitantes no han de trabajar más de 16 horas por semana en un empleo asalariado o por cuenta propia, lo cual no constituye precisamente un incentivo para aventurarse seriamente en un empleo independiente (From unemployment to self-employment, the role of microfinance, OIT, Londres, 2000, Parte I).

¹⁰ Jan Evers, Martin Jung y Kurt Wand: «Incentives and sanctions for better performance», SFP Social Finance Programme, Working Paper (proyecto), OIT, Ginebra, febrero de 2000, pág. 11.

36. Los sindicatos están interesados en supervisar las condiciones de los trabajadores a domicilio, los términos de las transacciones financieras que los proveedores les imponen y las repercusiones de la microfinanciación en la calidad del empleo. Tienen una función importante para ayudar a los empleados por cuenta propia a organizarse a través de una acción colectiva, como en el caso del Foro de las trabajadoras (*Working Women's Forum – WWF*) y de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (*Self-employed Women Association – SEWA*) en la India. Pueden además utilizar sus recursos para apoyar las iniciativas de empleo por cuenta propia. Por ejemplo, los *Fonds de Solidarité* son un fondo de titularidad sindical que se gestiona con vistas a la creación de empleo en Québec, lo cual garantiza además unos créditos seguros y competitivos para las inversiones en los fondos de pensiones.
37. Las organizaciones de empleadores respaldan los programas de microfinanciación porque facilitan el desarrollo de las empresas y la generación de empleo. La microfinanciación contribuye además a estimular la demanda nacional y a reducir su dependencia de los pagos de bienestar social. Las organizaciones de empleadores pueden contribuir a la adopción de políticas nacionales sobre la microfinanciación encaminadas a obtener un entorno de políticas y reglamentos favorable al desarrollo de las empresas y a la creación de empleos.
38. Además, tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores tienen la responsabilidad de hacer que las prácticas y políticas óptimas sean mejor conocidas.

VII. La función de la OIT

39. La Declaración de Filadelfia dispone que la OIT debe considerar la dimensión social de las finanzas, es decir, la repercusión que tienen las políticas y los mecanismos de mercado en el empleo y los ingresos. La financiación, y naturalmente la microfinanciación, revisten interés para los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, como demuestra el constante aumento de las cuestiones referentes al sector financiero que se examinan en el marco del Programa de Finanzas Sociales de la OIT, entre las que cabe citar:
- trabajo en régimen de servidumbre, servidumbre por deudas, trabajo infantil y trabajadores independientes¹¹;
 - vínculos entre trabajo y políticas del mercado financiero;
 - reconstrucción de activos durante el período de recuperación tras los conflictos;
 - financiamiento de las pequeñas empresas;
 - microfinanciamiento para mitigar los riesgos que entraña el VIH/SIDA;
 - remesas de los trabajadores migrantes;
 - fondos de garantía de los salarios, política salarial y programas de participación en acciones.

¹¹ Véase «Alto al trabajo forzoso», segundo Informe global, Informe del Director General a la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2001; Informe I (B), págs. 116-117.

40. Mediante proyectos de cooperación técnica y de — investigación para la acción, la Oficina trata de facilitar a los pobres el acceso a servicios financieros vitales, también logra la participación de bancos centrales y otras autoridades para que creen un entorno normativo basado en incentivos, y ayuda a las instituciones financieras que prestan sus servicios a las empresas generadoras de empleo a obtener mejores resultados, manteniendo al mismo tiempo la atención a sus clientes.
41. Teniendo en cuenta el peso de las finanzas como factor determinante del trabajo decente, la Comisión tal vez desee estudiar la necesidad de definir una política de la OIT sobre la financiación y la microfinanciación. Esta tarea se consideraría un seguimiento práctico del Informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, donde se citaban algunos ejemplos de instituciones e instrumentos financieros adaptados al mercado que lograban objetivos sociales. El Consejo de Administración, en su reunión de marzo de 2001, instó a la Oficina a que profundizara en el estudio de las cuestiones relativas a las finanzas y las inversiones que afectaban al empleo, labor que debe llevarse a cabo en estrecha asociación y en consulta con las organizaciones financieras internacionales para lograr que el trabajo decente pase a ser el eje de las políticas destinadas a los mercados internacionales de capital ¹².
42. Parece oportuno formular una política de la OIT centrada en la financiación por varios motivos:
- *La necesidad de proceder a una actualización:* varios convenios y recomendaciones de la OIT abordan la cuestión de la financiación y del mercado financiero por separado y sin coordinación. En esos documentos se tiende a adoptar una visión parcial del mercado financiero en función del propósito del instrumento.
 - *La presencia:* la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 21 y 22 de marzo de 2002) invita a los gobiernos a garantizar que los sistemas mundiales de finanzas y de comercio apoyen plenamente el crecimiento económico y la justicia social para todos los pueblos del mundo. También, propone que se adopten iniciativas para fortalecer el sector financiero interno con miras a «establecer mercados de capital e instrumentos financieros que promuevan el ahorro ... y potencien el microcrédito y el crédito para todas las empresas pequeñas y medianas...» De disponer de un enfoque con objetivos e instrumentos de política definidos con claridad se facilitaría la presencia y la difusión de la posición de la OIT.
 - *La coherencia:* la OIT se ha comprometido a aportar su contribución para lograr el objetivo de la campaña de la Cumbre sobre el microcrédito, a saber, garantizar que «100 millones de las familias más pobres del mundo, especialmente las mujeres pertenecientes a tales familias, reciban crédito para trabajar por cuenta propia y otros servicios financieros y empresariales para el año 2005». Todavía no existe una política o una declaración de intenciones que respalde ese compromiso.
 - *El alcance mundial:* la OIT, además de ser la única Organización que se interesa por los efectos de la microfinanciación en la creación de puestos de trabajo y en la calidad del empleo, es también una de las pocas que estudia sus posibilidades a escala mundial si bien es cierto que la microfinanciación no se practica de igual modo en los países desarrollados que en los países en desarrollo, la OIT está en condiciones de transmitir las enseñanzas que sean transferibles.

¹² Documento GB.280/WP/SDG/1

- *Su importancia para el trabajo decente*: la microfinanciación forma parte integrante del Programa de Trabajo Decente:
 - en ambas estrategias, la del trabajo decente y la de microfinanciación, se considera que los pobres son posibles participantes en el mercado de trabajo y de capital y ambas se ocupan de la cuestión general del acceso y la exclusión respecto del mercado;
 - en la estrategia del trabajo decente se adopta una posición normativa sobre el nivel y la estabilidad de los ingresos; la referente a la microfinanciación incluye también un sentido de dignidad y un criterio subjetivo de bienestar, ambas consideran de forma amplia las necesidades de las empresas y de los hogares;
 - tanto la estrategia del trabajo decente como la de la microfinanciación abordan de forma expresa las necesidades de los trabajadores pobres y de las personas que se hallan en situaciones laborales atípicas;
 - la estrategia del trabajo decente trata esencialmente de lograr la igualdad de género, la de la microfinanciación está orientada a la lucha contra la pobreza, sobre todo la de las mujeres, y
 - la estrategia del trabajo decente ofrece una visión global del empleo, la protección social y los derechos humanos y sociales básicos, la de la microfinanciación abre oportunidades, ofrece seguridad y habilita a los pobres.
- 43.** Además, una política de esa índole ofrecería directrices y un marco de trabajo para lograr que las actividades de la Oficina en esta esfera fueran coherentes, *información e investigación para realizar actividades* (análisis de la repercusión en el empleo, difusión de prácticas óptimas, establecimiento de un observatorio internacional y de un banco de datos), *creación de capacidad* (directrices y normas para controlar la pobreza y su repercusión en el empleo), *asesoramiento de expertos* (pautas para elaborar, iniciar y gestionar programas de microfinanciación), un *marco de política* (definición de un entorno jurídico, fiscal y normativo estimulante y basado en incentivos para la microfinanciación) y la posibilidad de celebrar *consultas tripartitas*¹³.
- 44.** *La Comisión tal vez estime oportuno expresar sus opiniones sobre la necesidad de elaborar una declaración política de la OIT en este ámbito, para lo cual podría solicitarse a la Oficina que preparara y publicara un documento e hiciera la recomendación correspondiente al Consejo de Administración.*

Ginebra, 30 de enero de 2002.

Punto que requiere decisión: párrafo 44.

¹³ Véase la resolución sobre los trabajadores por cuenta propia de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1990.