



Micro Finanzas y Derechos Sociales ¿Hacia una mejor ciudadanía?

LATIN AMERICAN PROGRAM
Woodrow Wilson Center

De izq. a der.: Martín Abregú, Alberto Föhrig
y Joseph S. Tulchin.

El 4 de noviembre de 2003 se llevó a cabo en la sede académica de la Universidad de San Andrés en la ciudad de Buenos Aires el seminario “Micro Finanzas y Derechos Sociales ¿Hacia una mejor Ciudadanía?”. El encuentro fue organizado por la Fundación Ceibo, con el apoyo de la Fundación Ford, y fue auspiciado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS). El objetivo del seminario fue entender las experiencias de implementación de micro finanzas desde la perspectiva de los derechos humanos y la ciudadanía. Un grupo heterogéneo de especialistas, activistas, académicos y funcionarios participaron en un intercambio de ideas sobre el rol actual y potencial de las micro finanzas en la evolución de la gobernabilidad democrática.

La crisis del Estado de Bienestar como estructura institucional de reconocimiento de los derechos sociales y la aparición de nuevas problemáticas vinculadas con el multiculturalismo generaron un desplazamiento desde la agenda socioeconómica hacia la agenda político cultural. En América Latina, el modelo económico de sustitución de importaciones y de Estado de Bienestar incompleto, que rigió desde mediados de los cuarenta a mediados de los setenta, fue reemplazado durante los noventa por diversas versiones de neoliberalismo. El neoliberalismo demostró fuertes efectos desestructurantes sobre las relaciones sociales. Frente a este escenario, el seminario busca indagar el potencial de las micro finanzas como una herramienta válida para la reconfiguración de la ciudadanía y la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales en la Argentina.

Martín Abregú, de la Fundación Ford, apeló a la necesidad de repensar estrategias desde la perspectiva de los derechos humanos, vinculadas con la pobreza y la exclusión. “¿En qué medida las micro finanzas son una estrategia de protección de los derechos humanos y, a su





vez, qué oportunidades y riesgos visibiliza el enfoque de los derechos humanos sobre las micro finanzas?”, preguntó Abregú. *Joseph S. Tulchin*, del WWICS, mostró entusiasmo en profundizar el análisis de las micro finanzas y sus posibles vinculaciones con la ciudadanía. Sostuvo que “aquí [en Argentina] no hay tradición de ciudadanía ni de micro finanzas sino un número de micro emprendimientos con poco reconocimiento a nivel estatal”. Es un desafío “hablar el mismo idioma cuando hoy nos encontramos con una bifurcación entre una perspectiva teórica y otra demasiado práctica y cortoplacista”.

El primer panel se tituló “Casos de implementación de proyectos de ciudadanía y micro créditos. ¿Cuáles son las oportunidades y los riesgos que implica incorporar la perspectiva de los derechos humanos en el trabajo de micro finanzas?”. La primer presentación fue de *Raúl Zavalía*, de la Fundación Provienda Social, la cual trabaja en programas de micro créditos para la provisión de viviendas. Zavalía definió al micro crédito “como un servicio que permite que gente que no tiene garantías que ofrecer ni ingresos fijos pueda tener el acceso a un crédito”. Esto abre el acceso al crédito a una vasta parte de la población, para quienes de otra forma sería inaccesible. Existe una ecuación vinculante entre la ciudadanía y el capital, entendido como una promesa de aporte en el tiempo. Otras dos variables a tener en cuenta son los bienes y la organización social de acción local. Es importante que el grupo solidario se erija como una garantía para los créditos y que existan mecanismos de comunicación entre los grupos. Zavalía hizo hincapié en las evaluaciones de los resultados realizadas por los beneficiarios, las cuales “no estaban asociadas a cosas tangibles sino a haber recuperado la confianza y el sentimiento de pertenencia a la sociedad”. Concluyó que el empoderamiento de la comunidad, entendido como la expansión de los activos y la capacidad de los pobres para participar, negociar, influir, controlar y tener acceso a instituciones responsables que influyan en su vida, es un logro de gran valor.

Juan José Ochoa, de la Asociación Ceibal de Santiago del Estero, categorizó a las micro finanzas

como “una herramienta para que millones de argentinos puedan regularizar sus propiedades de tierra”. Coincidiendo con Zavalía, remarcó la inclusión institucional que genera el micro crédito y la confianza de los usuarios en la propia capacidad de gestión. Hay una diferencia tajante entre brindar a las familias únicamente capacitaciones o talleres, y otorgarles, además, micro créditos. Los micro créditos son la forma más clara de generar confianza en los beneficiarios. Asimismo, Ochoa se refirió positivamente al impacto económico y social de las micro finanzas. Al catalogar dichos emprendimientos de auto-sostenibles propuso fondos de inversión social que garanticen la recuperación de la cartera para el inversor. Convocó a “no esperar a que terceras personas financien estos emprendimientos, sino a poner nuestros ahorros a trabajar si queremos un mundo solidario y más justo”. En este sentido, argumentó que ni el sistema financiero ni los sistemas informales pueden atender satisfactoriamente la cuestión de los micro créditos.

Marcos Solís, de la Asociación Civil Horizonte, desde una postura más crítica en cuanto al impacto económico de los programas de micro créditos, recordó la cantidad de experiencias que no obtuvieron los resultados esperados. Situó dos problemáticas cruciales asociadas al trabajo del sector informal. La primera es la presión de los organismos de cooperación, “los cuales nos obligan a mantener niveles altos de solvencia a riesgo de que este elemento se pueda tornar en herramienta inútil para los pobres”. La segunda es la falta de reconocimiento del trabajo informal en el mercado laboral argentino. A diferencia de otros países de la región, el desempleo estructural en la Argentina recién se consolida en la década del '90. Como consecuencia,

Se acabó el tipo de Estado que operaba con importantes mecanismos de inclusión de sectores populares, con lo cual la pregunta es cómo construir ciudadanía luego de esa pérdida. Alberto Fohrig

Micro Finanzas y Derechos Sociales. ¿Hacia una mejor ciudadanía?



De izq. a der.: Carolina Ruggero, Marcelo Leiras, Marcos Solís, Juan José Ochoa y Raúl Zavalía.

“hace 15 años atrás no había metodología que apoyara al sector informal ni políticas gubernamentales que lo contemplara”. En la actualidad, el micro crédito, la delincuencia y la asistencia social, son estrategias de supervivencia de los pobres estructurales, el sector de la población de desempleo oculto. “Pero es justamente eso: una estrategia de *ingreso*” —remarcó, descreyendo de la posibilidad de cambiar las condiciones de vida de los beneficiarios si no se aplica esta herramienta junto a otros elementos de carácter socio-político. Debe incorporarse “la transferencia de metodología de crédito a los usuarios”, convirtiendo a las micro finanzas en un elemento de organización social.

Carolina Ruggero, de la Fundación Ceibo, expuso los lineamientos generales de un proyecto que implementa dicha Fundación con apoyo del WWICS. Este proyecto se centra en la ampliación de la ciudadanía en sectores populares de la Provincia de Salta y del Conurbano Bonaerense. El mismo prevé combinar intervenciones de capacitación y mejora en la acción colectiva de las comunidades involucradas con la implementación de micro finanzas. Las micro finanzas, junto a intervenciones que tiendan a mejorar las capacidades individuales y de acción colectiva de los beneficiarios, pueden constituir la base de proyectos que impacten en

un mejor ejercicio de la ciudadanía. Esta perspectiva es crucial para evitar “reducir al ciudadano a un consumidor de bienes y servicios”. Intervenir a favor de una mayor disposición de capital social, económico y cultural, mitiga los efectos excluyentes de ciertos mecanismos políticos y de mercado.

El comentarista, Marcelo Leiras, de la Universidad de San Andrés, analizó si las experiencias de micro finanzas desarrolladas podrían ser vinculadas con conceptos que les otorguen sentido desde la perspectiva de los derechos sociales y la ciudadanía. Considerando —y de acuerdo con las exposiciones precedentes— que las micro finanzas constituyen una herramienta de generación de ingresos, éstas representan una forma de adquirir ciudadanía social al asegurar el acceso a ciertos bienes indispensables para ser reconocido en la comunidad política. De todas formas, si uno considera el impacto micro económico de las micro finanzas sobre la estructura familiar de sectores de bajos ingresos, el impacto sería limitado. Éste no sería comparable al resultado de políticas macroeconómicas y sociales implementadas en varios países durante el siglo XX, que resultaron en una fuerte redistribución del ingreso. En consecuencia, alertó sobre el riesgo de renunciar a una discusión macroeconómica sobre cómo se distribuye el ingreso y el empleo. Leiras sostuvo que “las micro finanzas como herramienta económica puede funcionar mal si nos exime de dicha discusión”. Propuso para categorizar estas experiencias “otro componente de la acepción de ciudadanía, derivado del término *filia* (amor): un vínculo de reconocimiento entre los ciudadanos para que funcione mejor la comunidad política”. En este sentido, las micro finanzas generan tanto autoconfianza como confianza entre el tomador y el prestador del crédito. Sin embargo, para que estos programas generen una real autonomía, es necesario generar confianza entre las agencias prestadoras de crédito, las cuales deberían ser gestionadas por la comunidad. Habría a su vez que considerar la confianza entre quienes viven en condición de pobreza y quienes no: “Estábamos acostumbrados a circuitos urbanos en los que convivíamos todas las clases sociales” —recordó Leiras—, “la sociedad



De izq. a der.: Alberto Föhrig, Martín D'Alessandro, Guido Lorenzino, Víctor Abramovich y Fabio Quetglas.

comenzó a segregarse”. Es necesario reconstruir dicho vínculo para establecer una ciudadanía social. “Las micro finanzas son un análogo para desarrollar formas de ciudadanía social que crucen la zanja”.

El segundo panel versó sobre “Relaciones entre ciudadanía, micro créditos y exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales. ¿Pueden las micro finanzas ser una herramienta para la implementación de los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales, que lleve a la expansión efectiva de la ciudadanía?”. *Guido Lorenzino*, del Fondo de Capital Social (FONCAP), explicó que el FONCAP administra un fondo fiduciario llamado de “segundo piso”, proveniente del sector privado –en su mayoría– y de capital público. El FONCAP es un organismo mixto compuesto por capitales públicos y privados para el apoyo a micro empresas, cuyo objetivo es constituir una red de instituciones financieras para las micro finanzas. “El FONCAP está trabajando para articular las políticas en este sector” y se lleva a cabo en diversos ejes, entre ellos a través del trabajo con Municipios, Mutuales (INAES), la Red de Cáritas Nacional y el Programa “Jefas y Jefes de Hogar”. Es importante promover la creación o la ampliación de instituciones de primera instancia o del “primer piso”,

que agrupen a los diversos productores en un diálogo más estrecho con el sector público para discutir las políticas que éste gestiona.

Fabio Quetglas, de la Universidad CAECE, cuestionó si las micro finanzas son buenas para resolver el problema estructural de la pobreza, siendo el crédito de por sí “bueno en una sociedad de mercado como la que vivimos por la confianza y la disponibilidad de capital que otorga”. El micro crédito surgió en la Argentina en el marco de una alta tasa de desempleo abierto, un incremento de la injusticia distributiva y limitaciones crecientes de los beneficios del Estado de Bienestar. En este sentido, “nace como idea paliativa y probablemente la gente quisiera tener un trabajo asalariado en lugar de un micro crédito”. Si bien la marginación económica encuentra aquí una forma de ingresar en la agenda social y política, deben recordarse los riesgos de simplificar las causas de la pobreza y de estigmatización de una actividad que se desarrolla en condiciones tan adversas. Asimismo, podría consolidarse la idea de una “ciudadanía excesivamente esforzada”, conformada por redes de precariedad e informalidad económica, en lugar de una verdadera ciudadanía de obligaciones y derechos. Algunos aspectos positivos de las micro finanzas son la posibilidad de romper con el prejuicio “anti-pobre” y la confianza y agregación social que genera. Resulta imprescindible la construcción de un nuevo Estado de Bienestar, donde, en una categoría instrumental, una herramienta de inclusión sea el micro crédito.

La herramienta de micro créditos contribuye al empoderamiento de la comunidad. El empoderamiento, a su vez, entendido como la expansión de los activos y la capacidad de los pobres para participar, negociar, influir, controlar y tener acceso a instituciones responsables que influyan en su vida, es un logro de gran valor. Raúl Zavalía

Victor Abramovich, del CELS, coincidió en la necesidad de reconstruir el Estado de Bienestar como uno de los caminos para la vinculación entre micro finanzas y derechos sociales. Debe recordarse el origen de la noción de derechos sociales. Estos son “una corrección de la idea de derecho privado básico”, que incorpora el derecho de desigualdades y el derecho de grupos, rescatando así la imposición de obligaciones al Estado que fue dando idea al Estado de Bienestar o de derechos sociales. Desde este marco lógico, Abramovich propuso “hacer un cruce entre la mirada de los derechos y las políticas públicas”. Los contenidos de dichas políticas deberían alcanzar niveles mínimos de igualdad (estándares jurídicos e igualdad material), abriendo espacios de negociación previos a la definición de las mismas. Es necesario que el Estado, entre otras cuestiones, regule las prestaciones que tradicionalmente estaban en sus manos y que pasaron a manos privadas.

Alberto Föhrig, de la Fundación Ceibo/WWICS, reflexionó acerca de la diversidad de visiones presentadas a lo largo de la jornada. “Estamos en una etapa diferente: se acabó un tipo de Estado que operaba con importantes mecanismos de inclusión de sectores populares, con lo cual la pregunta es cómo construir ciudadanía luego de esa pérdida”. Föhrig agrupó a las soluciones presentadas en dos posturas antagónicas: la reconstrucción de la función del Estado o el reemplazo del mismo por mecanismos de mercado. Sostuvo que la primera opción

es una estrategia válida. Las posibles vías para la adquisición de ciudadanía son: (i) mayor participación ciudadana vía prácticas de cogestión públicas y privadas; (ii) mayor activismo ciudadano articulado por medio de exigencias al Estado por vía legal; y (iii) fortalecer “mecanismos de inclusión social y autonomía, no clientelares ni corporativistas”. En este sentido, la ciudadanía es la posibilidad de cada individuo de gozar de cierto capital social, cultural y económico. Es necesario enriquecer el capital de los ciudadanos en los tres niveles “para que haya ciudadanos que tengan capacidad de interpelar en posiciones menos asimétricas a las autoridades estatales, otorgando un marco diferente a las políticas públicas.” Las micro finanzas deben entenderse “integradas en estos tres mundos: se traducen en proyectos con capacitaciones en herramientas productivas, en provisión de capital y en desarrollo organizacional; y tienden a mejorar los niveles de organización y decisión colectiva”. Por último, es necesario propender a la formalización del sector de las micro finanzas, particularmente a partir de la inserción de las políticas micro económicas propias de las micro finanzas en el marco más amplio de las políticas económicas del Estado.

Las microfinanzas como herramienta económica pueden funcionar mal si nos eximen de una discusión macroeconómica sobre cómo se distribuye el ingreso y el empleo. Marcelo Leiras

El Programa Latinoamericano del Wilson Center crea un puente de diálogo entre los Estados Unidos y Latinoamérica para el intercambio de ideas, información y actividades. El Programa también provee de un foro a-partidario para la discusión de asuntos relacionados a Latino América y el Caribe en Washington D.C., y para atraer la atención de los líderes de opinión y policy makers de todo el hemisferio occidental a estos temas. El Programa auspicia iniciativas en las áreas de Descentralización, Seguridad Ciudadana, Procesos de Paz Comparados, Creación de Comunidad en las Américas, relaciones entre E.E.U.U. y Brasil y relaciones entre E.E.U.U. y México.

“Argentina en el Wilson Center” se encuentra financiado en parte por un generoso aporte de la Fundación Ford.

Director del Programa Latinoamericano: Joseph S. Tulchin.
Coord. de “Argentina en el Wilson Center”: Rut Diamint.
Redacción: Lucía Pomares.
Edición: Tamara Taraciuk.
Diseño y Edición: Milstein & Ravel.

El moderador del segundo panel, *Martín D’Alessandro*, de la Universidad de San Andrés, apeló a la toma de conciencia de que el tema de la pobreza y la marginación social es un tema transversal que requiere un análisis y tratamiento interdisciplinarios. Es imposible pensar la ciudadanía sin considerar el rol del Estado. D’Alessandro cuestionó la visión clásica sobre las micro finanzas en relación a la adquisición de ciudadanía, conforme a la cual existe un primer momento de incor-



poración de capital, para poder luego ejercer los derechos civiles, políticos y sociales. En contrapartida, es posible “pensar la participación política al mismo tiempo que el ejercicio de los derechos sociales: una visión más integrada para esta política nueva.”

La jornada culminó con un debate entre los panelistas, moderado por *Jean Paul Lacoste*, de la Fundación Ford. Debe profundizarse el estudio sobre la posibilidad de que las micro finanzas se consoliden en una política de Estado; y sobre la necesidad de repensar la institucionalidad bancaria en la Argentina al enmarcar

las micro finanzas en la perspectiva de los derechos sociales y la ciudadanía. También debería introducirse un eje transversal en la implementación de las micro finanzas desde dicha perspectiva, estableciendo qué derechos y formas de organización son deseables para hacer un mejor uso de las micro finanzas. Como pauta de trabajo conjunto en el futuro se propuso sistematizar las experiencias en el campo y profundizar las alianzas entre las intervenciones que se realizan en el campo y la reflexión académica, así como la articulación más estrecha con el sector público y la acción política.

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Joseph A. Cari, Jr., Carol Cartwright, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Doris O. Matsui, Thomas R. Reedy, Nancy M. Zirkin

WILSON COUNCIL

Steven Kotler, President. Diane Aboulafia-D'Jaen, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Charles F. Barber, Lawrence E. Bathgate II, John Beinecke, Joseph C. Bell, A. Oakley Brooks, Melva Bucksbaum, Charles W. Burson, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Mark Chandler, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Sheldon Drobny, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Mark Epstein, Sim Farar, Susan Farber, Joseph H. Flom, Charles Fox, Barbara Hackman Franklin, Norman Freidkin, Morton Funger, Gregory M. Gallo, Chris G. Gardiner, Eric Garfinkel, Bruce S. Gelb, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Jan Greenberg, Ronald

Greenberg, Raymond A. Guenter, Gerald T. Halpin, Edward L. Hardin, Jr., Carla A. Hills, Eric Hotung, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Shelly Kamins, Edward W. Kelley, Jr., Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiw, William H. Kremer, Raymond Leary, Abbe Lane Leff, Perry Leff, Dennis LeVett, Harold O. Levy, David Link, Frederic V. Malek, David S. Mandel, John P. Manning, Jeffrey A. Marcus, Edwin S. Marks, Jay Mazur, Robert McCarthy, Linda McCausland, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, John E. Osborn, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Larry D. Richman, Edwin Robbins, Robert G. Rogers, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Alan Schwartz, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Kenneth Siegel, Ron Silver, William A. Slaughter, James H. Small, Thomas F. Stephenson, Norma Kline Tiefel, Mark C. Treanor, Christine M. Warnke, Ruth Westheimer, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Paul Martin Wolff, Joseph Zappala, Richard S. Ziman



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Woodrow Wilson International Center
1300 Pennsylvania Ave., N.W.
Washington, DC 20004-3027
www.argentina@wilsoncenter.org
lap@wwic.si.edu