

Ley de microcrédito

Aarón Gleizer¹

Antecedentes

Con el tratamiento acelerado que suelen recibir las iniciativas del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.117 (B.O. 21.07.2006), conocida como Ley de Promoción del Microcrédito para la Economía Social. Posteriormente, el Poder Ejecutivo dictó la reglamentación mediante el Decreto 1305/2006 (B.O. 29.09.2006).

A modo de introducción, cabe señalar que la profunda crisis económica, social, política y cultural que a fines del año 2001 se abatió sobre la sociedad argentina como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales, para cuya solución se han formulado medulosas propuestas, entre ellas la del IMFC², dejó al desnudo múltiples falencias que desde tiempos inmemoriales venían aquejando a buena parte de la población; por ejemplo, la falta de financiamiento accesible y adecuado para los sectores de menores ingresos³.

En relación con la situación de pobreza e indigencia, se ha señalado que “las personas en situación de pobreza alcanzaron al 33,8 por ciento de la población a fines de 2005, un porcentaje significativamente menor que el 54 por ciento del primer semestre de 2003, y muy similar al 38,3 por ciento de octubre de 2001”⁴.

Las personas “en situación de indigencia llegaron al 12,2 por ciento a fines de 2005, lejos del 27,7 por ciento del primer semestre de 2003, pero muy cercano al 13,6 por ciento de octubre de 2001”⁵.

(1) Asesor normativo IMFC.

(2) Cfr. IMFC, “Propuesta del IMFC para refundar la Nación (versión actualizada)”, abril de 2005, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 163/2005, pág. 262.

(3) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 4/1981, pág. 429.

(4) Cfr. IMFC, Memoria y Balance General al 30.06.2006.

(5) Ibid.

En cuanto a la desocupación, “se ubicó en el primer trimestre de 2006 en el 14,1 por ciento, muy inferior al 26,6 por ciento del primer trimestre de 2003, pero similar al 14,7 por ciento del año 2000”⁶.

Por último, “la tasa de subocupación ha mostrado una menor tendencia a la baja, ya que luego del 17,7 por ciento alcanzado en el primer trimestre de 2003, bajó al 11 por ciento en el primer trimestre de 2006”⁷.

Se ha señalado, al respecto, que “la mejora en la distribución del ingreso configura una de las deudas más acuciantes de los últimos años. La misma sólo puede comenzar a saldarse a través de un shock redistributivo de una magnitud suficiente para eliminar la pobreza y la indigencia, medida que tendrá un fuerte impacto social”⁸.

Para que estos instrumentos “sean eficientes y cumplan con su función de eliminación de la pobreza, deben llegar a los hogares en dicha situación y estar despojados de todo clientelismo, por ello deben estar gestionados con la participación de los destinatarios (trabajadores en actividad, desocupados y jubilados) y las organizaciones populares de cada región”⁹.

Queda claro, entonces, que la pobreza y la indigencia sólo pueden ser eliminadas con medidas de fondo que ataquen frontalmente al problema; en primer lugar, modificando sustancialmente los parámetros regresivos que afectan la distribución del ingreso.

No obstante la certeza de esta afirmación, surge el interrogante acerca de la posible habilitación de otros mecanismos que contribuyan a revertir, siquiera parcialmente, la tendencia negativa. En tal sentido, reiteramos que una de las falencias agravadas por la crisis es la falta de asistencia crediticia para los sectores de menores recursos. En este caso, la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen el acceso a la asistencia crediticia se suma y agrava las condiciones de pobreza extrema, indigencia y exclusión social.

En tal sentido, renace en el imaginario colectivo el recuerdo de la fructífera labor cumplida por las cooperativas de crédito en la década del sesenta y en la primera mitad de la década del setenta, ambas del siglo pasado, que

(6) - (7) Ibid.

(8) Cfr. IMFC, “Propuesta”, op. cit.

(9) Ibid.

alcanzaron gran desarrollo dentro del modelo de sustitución de importaciones entonces vigente, que conllevaba un alto grado de protección para la producción local frente a la competencia externa y una mayor equidad en la distribución del ingreso¹⁰.

Surgieron así diversas iniciativas para crear instrumentos de financiamiento, en algunos casos con formas ortodoxas de captación, sujetas a regulación por el Banco Central y en otros casos, con formas heterodoxas de captación. Por último, también se observan modalidades de financiamiento autónomo, con fondeos específicos que excluyen la captación de recursos del público en general o bien provenientes de determinados sectores.

Cuando los montos individuales de las operaciones son pequeños, las actividades pueden ser englobadas, sin demasiada precisión, bajo la denominación común de *microcrédito*, concepto este que ha adquirido gran difusión, al punto de haberse celebrado recientemente una Cumbre Mundial del Microcrédito¹¹.

La definición del concepto de microcrédito genera dificultades de tipo cuantitativo y cualitativo. Podríamos realizar una aproximación, caracterizando como microcréditos a los préstamos de monto reducido que se otorgan a sectores de bajos ingresos que habitualmente no tienen acceso al crédito institucional (proveniente de bancos u otras entidades), por carecer de patrimonio significativo y de respaldo patrimonial, o por tener dificultades para integrar la documentación requerida, o por registrar atrasos e incumplimientos en sus obligaciones impositivas y previsionales, o bien por una combinación de estas causas; pero que pueden acreditar voluntad y capacidad de trabajo, como así también la aptitud de aplicar los préstamos a la adquisición de elementos de trabajo y volcarlos productivamente, obteniendo los recursos necesarios para atender su subsistencia y cancelar tempestivamente las cuotas de esos préstamos.

En nuestra opinión, uno de los elementos distintivos del microcrédito radica en la tasa de interés, cuya magnitud debe ser proporcional al reducido nivel de ingresos de los beneficiarios. En tal sentido, disentimos con PLATTEAU, RIBBINK y ELISETCHE, cuando afirman que “de manera similar a lo requerido para el desarrollo de las finanzas tradicionales, el fluido desarrollo de las microfinanzas

(10) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La experiencia”, op. cit.

(11) Cfr. BEKERMAN, Marta, “Microcréditos: una vía para salir de la pobreza”, en periódico *Clarín*, 24.05.2005, pág. 31.

requiere un clima macroeconómico y político propicio: estabilidad monetaria, *libre formación de precios en los mercados financieros*, leyes de contratación claras, un sistema jurídico imparcial, todas medidas que contribuyen a la confianza de empresarios y consumidores. Los organismos gubernamentales han de desempeñar una función constructiva en el *apoyo a la liberalización de las tasas de interés*, el control de la inflación y la provisión de una reglamentación prudencial y una supervisión de las instituciones que captan depósitos¹².

Los mercados financieros en general, y en particular el mercado financiero de nuestro país, están muy alejados de las condiciones de homogeneidad y transparencia que teóricamente actúan en los mercados con competencia perfecta. Por el contrario, en el mercado financiero sólo los grandes operadores tienen acceso a diversidad de fuentes nacionales y extranjeras; y sólo ellos pueden beneficiarse con la teóricamente libre formación de tasas de interés.

En este caso, prevalecen las asimetrías existentes en el poder de incidencia de los diversos actores; existe demasiada diferencia entre el potencial de demanda crediticia de una empresa transnacional, frente a un microempresario. En tal contexto, la libertad de contratación de los actores inclinará el platillo de la balanza en favor de los más poderosos.

Los usuarios del microcrédito requieren, como condición *sine qua non*, tener acceso a tasas de interés acordes con su nivel de ingreso y capacidad de repago de los microcréditos.

La manifestación más difundida del microcrédito es el Grameen Bank, también conocido como Banco de los Pobres, surgido de la iniciativa del economista bengalí Mohammad Yunus, recientemente galardonado con el Premio Nobel de Economía.

La iniciativa de Yunus ha cosechado elogios, pero también críticas por no cuestionar el patrón distributivo causante de los profundos desequilibrios existentes. Se sostuvo así que “la decisión del comité Nobel está premiando a una estrategia para los pobres que no pone en cuestión las responsabilidades del Estado, y mucho menos la organización económica de la sociedad y la inequitativa distribución del ingreso. Yunus intenta demostrar que con unos

(12) Cfr. PLATTEAU, Stefan, RIBBINK, Gerrit y ELISSETCHE, Osvaldo, “Microfinanzas en Argentina. Situación y oportunidades de desarrollo”, ed. FACET BV. Roma, 2006, pág. 7.

pocos dólares y mucha voluntad sacamos a la gente de la pobreza, sin necesidad de cambiar el mundo. Con este premio, las multinacionales en paz”¹³.

El concepto de *microcrédito* aparece estrechamente relacionado con el concepto de *microempresa*. Respecto de este último, se ha señalado que “en América Latina no hay consenso sobre el significado de ‘microempresas’ (BID, 2003). Dos criterios suelen prevalecer: el nivel de producción (entendido por la facturación anual) y el número de trabajadores”¹⁴.

Para el MERCOSUR la microempresa tiene una dotación no mayor de veinte trabajadores y un máximo de facturación de u\$s. 400.000. El Decreto 675/97, que creó el Fondo de Capital Social (FONCAP) considera microempresa a toda actividad económica que se caracteriza por su “informalidad, pequeña escala, carácter familiar, autogeneración de empleo, uso intensivo de mano de obra, escasa organización y división del trabajo, baja productividad, escasa utilización de tecnología, reducida dotación de activos fijos y ausencia de crédito regular”. Según esta norma, la microempresa vende alrededor de \$ 50.000 anuales y emplea un máximo de cinco personas, incluyendo al empresario¹⁵.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa considera microempresas, según el tipo de actividad, a las que no excedan el siguiente volumen anual de ventas: agropecuarias, \$ 270.000; industria y minería, \$ 900.000; comercio, \$ 1.800.000 y servicios, \$ 450.000¹⁶.

Se ha sostenido que “el universo microempresarial argentino es sumamente heterogéneo”, distinguiéndose también la existencia de emprendedores por oportunidad o por necesidad, y entre estos últimos, los sectores medios venidos a menos y los pobres estructurales¹⁷ afirmando que “no hay datos exactos de la cantidad de microempresas en Argentina pero un análisis de estudios y de cifras de empleo permite hacer una estimación razonable”, ubicada en dos millones de unidades, con un promedio inferior a dos personas por microempresa, y con ingresos muy bajos: el 74% gana menos de 500 pesos por mes¹⁸.

PLATTEAU, RIBBINK y ELISSETCHE señalan que “en los últimos años el clima macroeconómico de Argentina ha ido mejorando. Sin embargo un gran impedimento para el mayor desarrollo de las microfinanzas es que todavía no existe un

(13) Cfr. GARCIA, Alfredo T., “Filosofía del microcrédito”, en periódico “Acción”, N° 965, primera quincena de noviembre de 2006, pág. 11.

(14) Cfr. PLATTEAU, RIBBINK y ELISSETCHE, op. cit., pág. 5.

(15) - (16) - (17) - (18) Ibid.

marco legal adecuado para el sector. El Banco Central no prevé ninguna categoría de IMFs reguladas, antes que sin ser bancos podrían prestar servicios financieros, incluyendo ahorro, en un marco de supervisión. La captación de ahorros es un servicio financiero de fundamental importancia para las poblaciones de menores ingresos y podría contribuir sustancialmente al fondeo en moneda nacional para la industria microfinanciera. El mejoramiento del marco legal para la actividad microfinanciera también debería considerar el otorgamiento de préstamos a entidades y personas del sector informal (que por ejemplo no aportan a la seguridad social)¹⁹.

En tal sentido, la brecha abierta por la Ley 25.782 y su mejoramiento relativo a través de la Ley 26.173, abren una perspectiva diferente para las cajas de crédito cooperativas, obviamente supeditada al dictado de las normas reglamentarias pertinentes por parte del Banco Central²⁰.

Por otra parte, creemos que la liberación de cargas impositivas y previsionales insinuada por los autores citados como modo de facilitar el acceso al microcrédito, oculta distorsiones más profundas, sin aportar soluciones a largo plazo. En materia impositiva, creemos que es menester reformar profundamente el régimen tributario para eliminar o al menos atenuar su carácter regresivo, y del mismo modo, estimamos que en materia previsional es necesario recuperar el sentido de solidaridad social, destruido por la privatización impuesta por el neoliberalismo menemista²¹.

En caso contrario, la presunta liberación de cargas previsionales constituirá una pesada hipoteca que gravará en la tercera edad a los microempresarios tomadores de crédito, y aun podría rozar el delito si se tratara de retenciones efectuadas a trabajadores de aquellos.

Entre los organismos dedicados al microcrédito podemos mencionar al Fondo de Capital Social (FONCAP), creado en 1997 por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social (pág. 7) con aporte del Estado Nacional de 40 millones de pesos y que opera como banco de segundo piso²².

También existe el Fondo Nacional para la creación y consolidación de microemprendimientos (FoMicro), coordinado por el Banco de la Nación

(19) Ibid.

(20) Cfr. GLEIZER, "Reforma parcial", op. cit.

(21) Cfr. IMFC, "Propuesta", op. cit.

(22) Cfr. PLATTEAU, RIBBINK y ÉLISSETCHE, op. cit., pág. 7.

Argentina y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, destinado a la creación de unidades productivas de bienes y/o servicios por parte de grupos de desocupados y subocupados.

La Ley 25.300, modificatoria de la Ley 24.467 (Régimen de la Pequeña y Mediana Empresa), creó el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fonapyme) y el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fogayme). Cada uno de estos fondos cuenta con una dotación de \$ 100.000.000 y una duración de 25 años. Ambos fondos funcionan en el ámbito de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

Se ha informado también sobre la existencia de diversas iniciativas provinciales²³ y programas de asistencia financiera al sector rural²⁴.

Por último, se destaca el carácter incipiente y la escasa información disponible sobre el sector. Según un informe del año 2004, se registraban 35 instituciones de microfinanzas (IMFs) y 7 cooperativas, pero otro informe habla de 155 organizaciones, en tanto que en el registro del FONCAP existían 271 organizaciones con ese objeto²⁵.

Según el informe “se encuentran registradas desde las organizaciones con mayor historial hasta una mayoría de pequeñas entidades de reciente creación. Entre ellas se cuentan asociaciones civiles, cooperativas, fundaciones, mutuales, sindicatos y municipios. Brindan créditos en los rangos de entre 1.000 y 10.000 pesos, con tasas de interés muy variadas (de 6% a 42%). Al igual que en otros contextos, hay un debate en muchas de estas organizaciones si la prioridad debe estar en la sostenibilidad financiera o en el impacto sobre la pobreza”²⁶.

En nuestra opinión, en el fondo de este debate subyace una cuestión sustancial. La pobreza e indigencia solo pueden ser revertidas modificando sustancialmente las profundas desigualdades existentes en la distribución del ingreso²⁷. El crédito, aun con tasas subsidiadas, solo puede cumplir una función auxiliar o de colaboración. Pero aun así, el debate está relacionado en lo inmediato con la tasa de interés aplicada como elemento dirimente de la operatoria, y por ello hemos expresado nuestra reserva sobre la expresión

(23) *Ibid.*, pág. 8.

(24) *Ibid.*, pág. 9.

(25) *Ibid.*, pág. 10.

(26) *Ibid.*

(27) Cfr. IMFC, “Propuesta”.

de que “los organismos gubernamentales han de desempeñar una función constructiva en el apoyo a la liberalización de las tasas de interés”²⁸.

También se ha afirmado que “existe una urgente necesidad de expandir las fronteras del crédito y diseñar nuevos servicios financieros enfocados hacia el sector de la microempresa”²⁹, que en algunos casos se aplica la metodología del grupo solidario³⁰ habiéndose detectado una gran dispersión en los montos otorgados³¹, diferentes sistemas de garantías³², existencia de pocos productos financieros³³ y reconocimiento general de la importancia de la capacitación³⁴.

Según los autores citados, la “subsistencia del paradigma de banco público de desarrollo, del subsidio y la influencia de los factores políticos ha generado una débil cultura de pago, y hay un déficit en el capital social que sostiene los contratos de garantía solidaria”³⁵.

En este punto es menester formular una sustancial distinción entre la importante tarea desarrollada durante décadas por la banca pública en favor de las cooperativas agrarias y del crédito agrario en general, a partir de la sanción de la Ley 11.380 como desprendimiento de la Ley 11.388 (primera Ley General de Cooperativas), y el manejo displicente de los préstamos otorgados por la banca pública en general a grandes deudores, como antesala y justificación de las presiones privatizadoras dirigidas a la apropiación, por inversores externos, de tierras de propiedad de pequeños y medianos deudores endeudados con aquella banca.

Por último, los autores citados denuncian el “alto costo de transacción para otorgar y monitorear préstamos rurales, debido a los salarios altos que deben pagarse a los analistas de crédito, y la población dispersa”³⁶.

Entendemos que esta enunciación contiene un error básico, en cuanto aplica a los pequeños y medianos productores agropecuarios los mismos parámetros que se pueden aplicar a los grandes tomadores de crédito (urba-

(28) Cfr. PLATTEAU, RIBBINK y ELISSETCHE, op. cit., pág. 7.

(29) Cfr. GARCIA ROBLES, Susana, cit. por PLATTEAU, RIBBINK y ELISSETCHE, op. cit., pág. 13.

(30) Cfr. PLATTEAU, RIBBINK y ELISSETCHE, op. cit., pág. 12.

(31) Ibid.

(32) Ibid., pág. 13.

(33) - (34) Ibid.

(35) Ibid., pág. 15.

(36) Ibid.

nos o rurales), que según señaláramos antes, tienen fácil acceso a múltiples fuentes crediticias nacionales e internacionales.

Las políticas neoliberales arrasaron con el Estado, destruyendo una compleja red de instituciones que como el hoy disminuido INTA y la desaparecida Junta Nacional de Granos, brindaban apoyo y cierto grado de protección a los pequeños y medianos productores, librados hoy a las contingencias de un mercado hostil, al que deben concurrir en abierta desventaja con los grandes operadores; y en definitiva, solo pueden recurrir a la organización cooperativa para encontrar, a través de la agrupación solidaria, cierto grado de equilibrio para aquella desigual relación.

En los capítulos siguientes comentaremos someramente las diversas modalidades crediticias detectadas.

Financiamiento con formas de captación tradicional

Cuando la profundización de la crisis neoliberal menemista comenzó a generar los primeros temblores de la posterior catástrofe financiera (y no sólo financiera), aparecieron algunos tímidos intentos para resquebrajar los sacrosantos cimientos de la convertibilidad monetaria, dentro del sistema financiero institucionalizado.

En tanto estos intentos giran dentro del sistema financiero institucionalizado, suponen la posibilidad de captar recursos del público en general o de sectores más o menos definidos, y la consiguiente supervisión del Banco Central.

En tal sentido, el acotado Proyecto de creación de cajas locales del Diputado Emilio Martínez Garbino intentó –entonces vanamente- abrir una brecha en esa construcción de tanta solidez aparente y de tanta fragilidad real³⁷.

En el año 2000, al perder estado parlamentario el Proyecto Martínez Garbino, Héctor Polino elevó su Proyecto de reactivación operativa de las cajas de crédito cooperativas, que si bien perdió estado parlamentario en su primera presentación, fue considerado con mucha atención tras el estallido de la crisis de finales del 2001 y finalmente convertido en Ley 25.782³⁸.

(37) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Formas alternativas de financiación solidaria”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 112/1998, pág. 163.

(38) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Por una salida solidaria de la crisis financiera”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 143/2002, pág. 474.

Esta ley, cuya sanción implicó abrir una verdadera brecha en el vetusto edificio construido por Martínez de Hoz, tuvo dos reglamentaciones sucesivas (las comunicaciones “A” 4183³⁹ 40 y “A” 4421⁴¹, que condujeron finalmente a su reforma mediante Ley 26.173, cuya reglamentación se encuentra pendiente por parte del Banco Central⁴².

En materia reglamentaria, la Comunicación “A” 4421 (punto 4.3.2.) del Banco Central habilita el denominado *segmento especial de préstamos*, respecto de los cuales “sólo será exigible que el legajo cuente con los datos que permitan la identificación del prestatario, de acuerdo con las normas sobre ‘Documentos de identificación en vigencia’, y con un informe de la entidad sobre los elementos evaluados para el otorgamiento del crédito (tales como destino, actividad del deudor y origen de los recursos para el pago)”, cuando se trate de préstamos otorgados a personas físicas no vinculadas a la caja de crédito, según la normativa del Banco Central, concertados bajo la modalidad de pago en cuotas mensuales (sistemas francés o alemán), hasta un total de \$ 3.000 en operaciones sin garantías admitidas, hasta \$ 12.000 en operaciones con garantía prendaria y hasta \$ 20.000 en operaciones con garantía hipotecaria; sin superar en conjunto los \$ 25.000 para un mismo prestatario.

El total de créditos otorgados en este segmento no podrá superar en más de una vez la responsabilidad patrimonial computable de la caja de crédito cooperativa, correspondiente al mes anterior al que corresponda.

Con alcance más general prevé la Comunicación “A” 4556 que las entidades financieras podrán acordar los denominados préstamos de monto reducido (antes préstamos de bajo valor), a personas físicas no vinculadas con la entidad financiera, sin que en ningún momento, en los préstamos de hasta 36 meses de plazo, el capital adeudado supere el importe que resulte de aplicar el sistema francés de amortización, considerando una cuota fija mensual que no podrá exceder de \$ 300 o su equivalente en otras monedas, y las restantes condiciones que se pacten libremente.

(39) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comunicación ‘A’ 4183 del BCRA, Sección 1. (Autorización)”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 161/2005, pág. 128.

(40) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comunicación ‘A’ 4183 del BCRA, Sección 2. (Capitales mínimos)”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 162/2005, pág. 212.

(41) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Comentario sobre la Comunicación ‘A’ 4421 del Banco Central de la República Argentina”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 167/2005, pág. 592.

(42) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 172/2006, pág. 344.

En este tema se registran otros antecedentes, como por ejemplo el Proyecto de Ley de Bancos Solidarios del Diputado Oscar Lamberto⁴³.

Financiamiento con formas heterodoxas de captación

La más importante experiencia de financiamiento con captación heterodoxa (fuera del sistema financiero) estuvo dada por la rica experiencia de las cooperativas de crédito promovidas por el IMFC y agrupadas en su alrededor, durante la década del sesenta y la primera mitad de la década del setenta, ambas del siglo pasado⁴⁴.

A partir de su propia experiencia y con el antecedente de exitosas experiencias europeas y norteamericanas, el IMFC elevó al Parlamento en 1964 un Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Crédito. La respuesta se vio demorada por los apremios políticos y económicos de ese época, y dos años después la dictadura de Onganía impuso una respuesta autoritaria y destructiva, a través de la ley de facto 16.898⁴⁵.

La sistemática persecución entablada contra las cooperativas de crédito por aquella dictadura, impulsó como alternativa el funcionamiento del denominado sistema de ayuda económica mutua, a cargo de las asociaciones mutuales.

Este sistema funcionó durante varias décadas fuera de la órbita de regulación y fiscalización del Banco Central, hasta el dictado del Decreto PEN N° 1367/93, que procuró zanjar el conflicto de competencia planteado entre el Banco Central y el ex-INAM (hoy INAES), otorgando expresamente al ente monetario rector facultades de fiscalización genéricamente establecidas en la Ley N° 21.526⁴⁶.

El decreto hace referencia a diversos artículos de la Ley 21.526, señalando que “el Banco Central tiene competencia derivada de la Ley de Entidades Financieras y de su Carta Orgánica para *fiscalizar* a las asociaciones mutuales, en lo concerniente a la actividad de dichas entidades que comprenda el ahorro de sus asociados y la utilización de esos fondos para prestaciones mutuales” (art. 1°).

(43) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Ley de Bancos Solidarios. Nueva versión”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 168/2006, pág. 58.

(44) Cfr. GLEIZER, “La experiencia”, op. cit.

(45) Ibid.

(46) Cfr. GLEIZER, “Reforma parcial”, op. cit.

Estimamos que la referencia a la función de *fiscalizar* debe ser interpretada dentro del marco más amplio previsto por el art. 4º de la Ley de Entidades Financieras, según el cual “el Banco Central tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley, con todas las facultades que ella y su Carta Orgánica le acuerdan. Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento y ejercerá la *fiscalización* de las entidades en ella comprendidas”⁷⁴⁷.

A través de la Comunicación “A” 2257 (04.10.1994), el Banco Central hizo saber que resolvió “considerar que las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica, realizan operaciones de intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros cuando reciban fondos de terceros no provenientes de sus socios activos (considerando que son tales los que participen plenamente de la actividad de estas asociaciones con todos los derechos y obligaciones que estipulan los respectivos reglamentos)” (Comun. cit., punto 1.1.), o cuando “los fondos aportados por sus socios activos para la prestación del servicio no sean uniformes ni habituales, es decir que no provengan de una porción de la cuota social mensual o como porcentaje de sus ingresos periódicos” (ibid., punto 1.2.), cuando “demandan fondos de terceros o de socios adherentes u otros de categoría similar que no sean socios activos” (ibid., punto 1.3.), o cuando acuerdan retribuir, bajo cualquier denominación, los fondos que reciban para prestar el servicio y/o que estos puedan o deban ser reintegrados a los aportantes” (ibid., punto 1.4.).

Según el segundo párrafo del punto 2. de esta Comunicación, “cuando la prestación de ayuda económica por parte de las asociaciones mutuales configure una intermediación habitual de la oferta y demanda de recursos financieros, resultan de aplicación los artículos 1º, 3º y 38 de la Ley 21.526 de Entidades Financieras y las sanciones por su incumplimiento previstas en su artículo 41 (texto según Ley 24.144)”, entonces vigente.

La referencia al art. 3º de la Ley 21.526 es contradictoria. Según este último “las disposiciones de la presente ley podrán aplicarse a personas y entidades públicas y privadas no comprendidas expresamente en ella” (es decir, que no son entidades financieras por no realizar intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros según lo prevé el art. 1º del mismo cuerpo legal) “cuando a juicio del Banco Centrallo aconsejen el volumen de sus operaciones y razones de política monetaria y crediticia”⁷⁴⁸.

(47) - (48) Ibid.

Si se compartiera el criterio expuesto en el punto 1. de la Comunicación “A” 2257, de que las asociaciones mutuales que prestan el servicio de ayuda económica realizan intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros, deberíamos concluir que ellas son entidades financieras (únicas que pueden realizar esa intermediación), y que por lo tanto constituirían una clase de entidad financiera implícitamente comprendida en el segundo párrafo del art. 2º de la Ley 21.526, según el cual “la enumeración que precede” (bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles y cajas de crédito) “no es excluyente de otras clases de entidades que por realizar las actividades previstas en el artículo 1º” (precisamente la intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros) “se encuentren comprendidas en esta ley”⁴⁹.

En el año 2001 la corrupta Corte menemista, “ante un recurso interpuesto por una federación mutualista de la provincia de Santa Fe, ordenó al Banco Central no innovar en la materia, sin pronunciarse sobre la cuestión de fondo; es decir, sin declarar si la actividad de ayuda económica prestada por las asociaciones mutuales configura una forma de intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros regulada por la Ley 21.526 y sus modificatorias. Desde ese momento no se produjeron novedades, manteniéndose el *statu quo* en el tema”⁵⁰.

En síntesis, subsiste la situación de incertidumbre normativa, por la inexistencia de un pronunciamiento definitivo de la Suprema Corte de Justicia sobre la cuestión de fondo.

Sustentado en su interpretación de las normas contenidas en la Ley 20.321 de asociaciones mutuales, el INAES, aun siendo un organismo de control por la forma jurídica, entiende contar con facultades regulatorias amplias y con equipos humanos y técnicos suficientes para asumir la fiscalización formal y sustancial de las asociaciones mutuales que brindan el denominado servicio de ayuda económica.

Los riesgos implícitos en esta situación son importantes, ya que las asociaciones mutuales comprendidas están actuando además fuera de las restantes formas de control, como el que ejerce la AFIP en materia tributaria o la Unidad de Información Financiera (UIF), en relación con la fiscalización del dinero proveniente de actividades ilícitas.

(49) - (50) Ibid.

En términos generales, resulta muy difícil realizar operaciones de captación y colocación de recursos sin contar con un régimen normativo claro y definido, como lo demuestran –en el caso de las asociaciones mutuales que prestan el denominado servicio de ayuda económica– las dificultades atravesadas por estas entidades durante la crisis del 2001.

Financiación con fondeo específico (sin captación general de recursos)

Según señaláramos anteriormente, entre los organismos dedicados al microcrédito podemos mencionar al Fondo de Capital Social (FONCAP), creado en 1997 por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, con aporte del Estado Nacional de 40 millones de pesos y que opera como banco de segundo piso⁵¹.

También existe el Fondo Nacional para la creación y consolidación de microemprendimientos (FoMicro), coordinado por el Banco de la Nación Argentina y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, destinado a la creación de unidades productivas de bienes y/o servicios por parte de grupos de desocupados y subocupados.

La Ley 25.300, modificatoria de la Ley 24.467 (Régimen de la Pequeña y Mediana Empresa), creó el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fonapyme) y el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fogayme). Cada uno de estos fondos cuenta con una dotación de \$ 100.000.000 y una duración de 25 años. Ambos fondos funcionan en el ámbito de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

Se ha informado también sobre la existencia de diversas iniciativas provinciales⁵² y programas de asistencia financiera al sector rural⁵³.

Comentario sobre el texto de la Ley 26.117

Según el art. 1º, el objeto de la ley es “la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los gru-

(51) Cfr. PLATTEAU, RIBBINK y ELISSETCHE, op. cit., pág. 7.

(52) Ibid., pág. 8.

(53) Ibid., pág. 9.

pos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales”, donde cabe entender que esta última mención se refiere a las políticas sociales que pueda aplicar el Gobierno Nacional.

El art. 2º efectúa diversas definiciones básicas. De este modo, se definen como microcréditos a los “préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a doce veces el importe de un salario mínimo, vital y móvil”.

Según el Decreto Reglamentario (Anexo, art. 2º), el concepto de microcrédito se refiere a aquellos préstamos que permitan, a emprendedores, contar con un capital de giro destinado a financiar la actividad de emprendimientos productivos y de comercialización de bienes y servicios, individuales o asociativos, en el marco de las acciones promovidas por el Plan “Manos a la Obra”.

El concepto de Economía Social aparece en el art. 2º de la Ley 26.117 tomado con criterio amplio, englobando al conjunto de personas y entidades que por sus reducidos ingresos no puede acceder al uso de los servicios bancarios en su forma tradicional, y tiene así un alcance más amplio y comprensivo que el habitualmente atribuido a ese término.

En tal sentido, señala HELLER que “el término ‘Economía Social’ fue definido por la Comisión de las Comunidades Europeas en su Comunicación al Consejo de fecha 18 de diciembre de 1989 de la siguiente manera: ‘Una empresa pertenece a la Economía Social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas. Estas técnicas se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que normalmente responden a la norma *un hombre un voto* entre sus miembros, sean estos productores, usuarios o consumidores, así como en los valores de autonomía y de ciudadanía. En general estas empresas adoptan la forma jurídica de cooperativa, mutual o asociación”⁵⁴.

El alcance de esta definición, restringido a ciertas organizaciones formalmente constituidas, ubicaría a los individuos fuera del ámbito de la Economía Social. Sin duda, en la redacción de la Ley 26.117 prevaleció un

(54) Cfr. HELLER, Carlos, “Rol de la economía social para un nuevo modelo de país”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 169/2006, pág. 82.

concepto más amplio de Economía Social, abarcativo también de los individuos de bajos ingresos. En definitiva, la reglamentación deberá establecer pautas cualitativas y cuantitativas al respecto, a partir de las magnitudes y referencias consignadas en el propio texto legal.

En cuanto al monto del salario mínimo, vital y móvil, cabe señalar que la Resolución 2/2006 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil fijó el monto de tal salario en la suma de \$ 760 a partir del 01.08.2006, \$ 780 a partir del 01.09.2006 y \$ 800 a partir del 01.11.2006.

Tomando el último de los importes mencionados, advertimos que los microcréditos pueden alcanzar un monto máximo de \$ 9.600, cifra significativa si se la compara, por ejemplo, con el importe promedio de las financiaciones para consumo que otorga el sistema financiero institucionalizado a través de las tarjetas de crédito, que ronda habitualmente en torno del monto de ingresos mensuales de los titulares, habitualmente inferior a esa suma.

Según el art. 2º de la Ley 26.117 serán destinatarios de los microcréditos “las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen” por cada puesto de trabajo, el monto equivalente a 50 veces la “Canasta Básica Total para el adulto equivalente hogar ejemplo”.

Este concepto debe ser relacionado con las series “Canasta Básica Alimentaria. Línea de indigencia” y “Canasta Básica Total. Línea de pobreza”, que mensualmente determina y publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), referidas a tres hogares con diferente composición familiar, que para el mes de junio de 2006 registraron valores de \$ 676.61, \$ 856.86 y \$ 931.73, respectivamente. El monto máximo de activos totales, *por puesto de trabajo*, admitido para que las personas físicas o grupos asociativos puedan acceder a los microcréditos, equivale a cincuenta veces ese monto, que como podemos ver, la Ley de Microcrédito no define con precisión.

Según el Decreto Reglamentario (Anexo, art. 2º), serán considerados destinatarios del Programa de Promoción del Microcrédito “las personas físicas de escasos recursos, cuyos emprendimientos formen parte de programas integrales de desarrollo local, para su reinserción laboral, apoyados por las provincias, los municipios y/o el Ministerio de Desarrollo

Social. Se tendrá especial atención sobre personas o grupos asociativos con capacidades diferentes”.

También serán destinatarios del referido Programa (íbid.) los grupos asociativos de escasos recursos, entre otros, los siguientes:

- a) Los grupos de gestión asociada constituidos por personas de escasos recursos, unidos por un proyecto común, de hasta cinco miembros.
- b) Las cooperativas encuadradas en lo normado por la Resolución N° 3026 del 26.09.2006 del INAES. Se trata de las cooperativas de trabajo constituidas para canalizar la autoconstrucción de viviendas, a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

Según el art. 2° de la Ley, serán consideradas instituciones de microcrédito las asociaciones sin fines de lucro, asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social”.

Para el Decreto Reglamentario (Anexo, art. 2° in fine) “las instituciones de microcrédito contempladas en el art. 2° de la Ley 26.117 serán organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que registren antecedentes en la ejecución y administración de programas sociales de promoción, prevención, desarrollo comunitario y seguridad social, o consorcios de gestión de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 2618/04 del Ministerio de Desarrollo Social”. Esta resolución crea precisamente los denominados “consorcios de gestión para el desarrollo social”.

Vemos entonces que los microcréditos deberán aplicarse a financiar actividades productivas o de comercialización en pequeña escala, con exclusión del consumo. Los microcréditos pueden ser otorgados a emprendimientos asociativos (por ejemplo, cooperativas), pero también a usuarios individuales, englobados por su reducida dimensión económica dentro del concepto de Economía Social.

De este modo las cooperativas, por ejemplo, podrían actuar en algunos casos como instituciones de microcrédito y en otros como beneficiarios directos de microcréditos.

El art. 3° de la Ley 26.117 crea el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y define los objetivos del mismo.

Según el Decreto Reglamentario (Anexo, art. 1º) el referido programa se incorpora al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” y tiene por objeto:

- 1) Generar y favorecer el crecimiento de los ingresos de personas y/o grupos asociados, sustentables en el marco de la economía social.
- 2) Consolidar una red pública con la intervención del Estado Nacional y la sociedad civil que permita la aplicación de las políticas sociales integrales.
- 3) Fortalecer desde una cultura de la solidaridad, el nivel de gestión de las organizaciones de la sociedad civil, desde un abordaje innovativo para que estas puedan operar con estándares determinados en cuanto a procesos de previsibilidad en la aplicación de la metodología del microcrédito.

Según el art. 3º del Decreto Reglamentario, dentro de los alcances del Programa de Promoción del Microcrédito se incluyen objetivos que comprenden a las provincias, a los municipios y a las instituciones que trabajan en microfinanzas.

Para aplicar estos principios en todo el territorio nacional, se deberá propender (sic) la adhesión de las provincias a la Ley 26.117, debiendo promover la exención de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, en relación con los beneficiarios de microcréditos para el desarrollo de proyectos de la economía social (íbid.).

La administración del Programa de Promoción del Microcrédito estará a cargo de una Comisión Nacional de Coordinación (Ley cit., art. 4º y DR, art. 13), que actuará como organismo desconcentrado, dependerá de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (DR, art. 4º), y cumplirá las funciones descriptas en el art. 5º de la ley.

La Comisión Nacional podrá diseñar líneas de financiamiento específicas, según las necesidades del sector de prestatarios y de las instituciones de microcrédito (DR, art. 13).

La Comisión Nacional estará a cargo de un Coordinador General designado por el PEN (Ley cit., art. 6º), quien será asistido por un directorio integrado por sendos representantes de los ministerios de Educación, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Economía y Producción, y del INAES, del Consejo Nacional de la Mujer, del Instituto Nacional de

Asuntos Indígenas y de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas, y por un miembro proveniente de una provincia que haya adherido a la Ley 26.117 (DR, art. 9°).

Serán funciones del Coordinador General asumir la representación legal de la Comisión y suscribir cartas compromiso con instituciones y organismos según lo disponga la reglamentación, aunque debe entenderse que también abarca la coordinación de las funciones de la Comisión Nacional, enunciadas en el art. 5° de la ley. Dentro de los sesenta días contados desde la publicación del Decreto Reglamentario, el Coordinador General deberá elevar a la Secretaría mencionada un Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión (DR, art. 5°).

La Comisión Nacional de Coordinación del Programa promoverá la organización de unidades ejecutoras provinciales o locales de economía social. Malgrado la confusa redacción utilizada, cabe inferir que dentro de nuestro ordenamiento constitucional, se tratará de dependencias de aquel organismo nacional, y que los adjetivos provincial o local se refieren a la jurisdicción de estas dependencias.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación afectará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Coordinación (art. 8°), que será asistida por un Comité Asesor “ad honorem”, constituido por un representante de los ministerios o secretarías de Desarrollo Social de cada una de las provincias argentinas, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por un representante titular y un suplente de las instituciones de microcrédito de las regiones del NOA, del NEA, Centro, Patagonia Norte, Patagonia Sur, Cuyo, Provincia de Buenos Aires, distritos del conurbano bonaerense y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyas funciones son definidas por el art. 10 de la ley, y que deberá reunirse una vez por cuatrimestre bajo la presidencia del Coordinador General o por delegación de este en un director de la Comisión Nacional de Coordinación (Ley cit., art. 9° y DR art. 9°).

El Comité Asesor podrá elevar sugerencias y propuestas diversas, como así también diseñar y proponer un sistema de control y gestión unificado para todas las instituciones inscriptas en el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito (DR, art. 13), creado por el art. 11 de la ley, y que tendrá a su cargo los procedimientos de inscripción y control de las instituciones adheridas.

A través del art. 12 de la ley se crea el Fondo Nacional para ejecución del Programa de Promoción del Microcrédito, y según el art. 14 estará in-

tegrado por las asignaciones presupuestarias que establece la misma ley (\$ 100.000.000 según el art. 15) y las que se establezcan en las respectivas leyes de presupuesto, como así también las herencias, donaciones, legados de terceros, cualquier otro título y fondos provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas de cooperación.

Según el art. 13 de la ley, el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito se aplicará a:

1. Capitalizar a las instituciones de microcrédito adheridas, mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales;
2. Subsidiar total o parcialmente la tasa de interés, los gastos operativos y de asistencia a las instituciones de microcrédito que correspondan a las operaciones de su incumbencia;
3. Fortalecer a las instituciones de microcrédito mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada.

De acuerdo con el art. 16 de la Ley 26.117, las denominadas instituciones de microcrédito tendrán a su cargo el financiamiento de los denominados *emprendimientos de la Economía Social*, “como así también deberán desarrollar programas de capacitación, asistencia técnica y medición de los resultados de su aplicación”.

A tal efecto, según el art. 17 de la ley la Comisión Nacional promoverá la sostenibilidad de las instituciones de microcrédito y el acceso al mismo por parte de los prestatarios finales previstos en la ley, estableciendo programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las mismas. Aquí repite los objetivos enunciados en el art. 16, pero en otro orden.

La supervisión de los fondos otorgados a las instituciones de microcrédito para la constitución de las respectivas carteras estará a cargo de la Comisión (Ley cit., art. 18), hasta que se complete la primera colocación de la totalidad de los fondos recibidos por la respectiva Institución, la que deberá presentar la documentación respaldatoria del total de los microcréditos otorgados, dándose por cumplida la rendición de cuentas, con el dictado del pertinente acto administrativo de cierre de la actuación (ibid.) Aunque no está dicho expresamente, debemos presumir que la supervisión se extenderá también al recupero de los fondos entregados a los beneficiarios finales, como así

también al reembolso al Fondo Nacional de los préstamos recibidos por las instituciones de microcrédito.

La Comisión Nacional podrá monitorear las sucesivas colocaciones de fondos, especialmente el monto y la tasa de recupero alcanzado de acuerdo con el contrato de crédito, quedando facultada para arbitrar los medios tendientes al recupero de aquellos carentes de aplicación conforme los objetivos de la ley (íbid.). Nuevamente suponemos aquí que la supervisión deberá extenderse a los créditos otorgados y no recuperados por las instituciones de microcrédito.

Si se determinaran falencias, la institución de microcrédito será sancionada, sin perjuicio de las acciones legales que fueren menester, a cuyo efecto las instituciones de microcrédito deberán cumplimentar las obligaciones informativas periódicas que establezca la reglamentación pertinente del Programa de Promoción del Microcrédito (íbid.).

Si se determinaran irregularidades, la institución de microcrédito será sancionada por el Ministerio de Desarrollo Social con apercibimiento, suspensión en el Registro por el plazo máximo de seis meses o exclusión definitiva de aquel. La suspensión en el registro implica la imposibilidad de recibir recursos provenientes del Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito (íbid.). Según puede advertirse, el régimen sancionatorio es más preciso para el supuesto de irregularidades; no así en el caso de falencias.

La sanción se graduará de acuerdo con la gravedad de la irregularidad detectada y probada y por los antecedentes de la Institución. La reglamentación establecerá el procedimiento a seguir en estos casos, asegurando el respeto del derecho de defensa de la institución involucrada (íbid.).

Las operaciones de microcrédito estarán exentas de tributar el impuesto a las ganancias, a la ganancia mínima presunta y al valor agregado, según corresponda (Ley cit., art.19). Dentro de los sesenta días contados desde la publicación del Decreto Reglamentario, la AFIP deberá adoptar las medidas que resulten necesarias; debe entenderse, mediante el dictado de las normas reglamentarias pertinentes (DR, art. 19).

Las instituciones de microcrédito que reciban recursos provenientes del Fondo Nacional deberán aplicarlos exclusivamente a los fines convenidos, debiendo conservar los que se encuentren en disponibilidad, en cuentas corrientes o en caja de ahorros abiertas en entidades bancarias hasta el momento de su otorgamiento y después de su cancelación por los beneficiarios (Ley

cit., art. 20). Salvo que se trate de “operaciones calzadas”, debería entenderse que los fondos reembolsados pueden ser aplicados a otros créditos.

Se invita a las provincias a adherir a la política de otorgamiento de exenciones de impuestos y tasas en sus respectivas jurisdicciones, como así también a crear fondos provinciales o municipales de Economía Social destinados a los mismos fines previstos en la ley (Ley cit., art. 21). A esta altura y sin ánimo de vulnerar el espíritu federalista, cabe preguntarse si no sería más conveniente descentralizar el funcionamiento de un sistema único, en lugar de crear una multiplicidad de sistemas paralelos.

Por último, utilizando aquí una técnica legislativa más apropiada, el art. 22 de la Ley de Microcrédito incorpora formalmente la exención de las operaciones de microcrédito en el impuesto al valor agregado, mediante reforma de la cláusula pertinente de la ley del gravamen. Dentro de los sesenta días contados desde la publicación del Decreto Reglamentario, la AFIP deberá adoptar las medidas que resulten necesarias; debe entenderse, mediante el dictado de la pertinente reglamentación (DR, art. 22).

Conclusiones

La oportuna sanción de la Ley 25.782 y su reciente reforma mediante Ley 26.173 abren una perspectiva para restablecer, en condiciones objetivas sustancialmente distintas, la valiosa experiencia de las cooperativas de crédito –devenidas luego cajas de crédito cooperativas- durante la década del sesenta y la primera mitad de la década del setenta, ambas del siglo pasado. Ello está supeditado al contenido de las normas reglamentarias que debe dictar el Banco Central.

La operatoria de las asociaciones mutuales que prestan el denominado *servicio de ayuda económica mutual* navega en medio de la incertidumbre normativa.

Los organismos públicos que brindan financiamiento con fondos específicos cumplen una función importante, aunque resulta poco significativa en comparación con las magnitudes canalizadas a través del sistema institucionalizado.

En cuanto a la Ley 26.117 (Ley de Microcrédito), habrá que aguardar los resultados de su aplicación para determinar su eficacia social y económica y la efectiva independencia de posibles motivaciones clientelísticas.

Desde el punto de vista teórico, cabría preguntarse si se analizó la alternativa de canalizar los fondos afectados a través de las más de quinientas sucursales del Banco de la Nación Argentina, para evitar la innecesaria creación de nuevas estructuras burocráticas.

También cabría preguntarse si se analizó la alternativa de canalizar los recursos afectados a través de subsidios a la tasa de interés sobre los microcréditos, teniendo en cuenta el fuerte efecto multiplicador de tales operaciones, ya se trate de financiamiento a microempresarios o de financiamiento a largo plazo para la construcción de viviendas populares.

Como siempre, la respuesta estará dada por los resultados concretos que se puedan obtener.