



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Microfinanciación para la generación
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. El origen de la microfinanciación	4
Recuadro 1. Déficit de financiación	7
III. Repercusiones de la microfinanciación	6
IV. La rentabilidad de los programas de microfinanciación	8
V. Repercusiones políticas	9
VI. La función de los interlocutores sociales	11
VII. La función de la OIT	11

1. El presente documento se ha elaborado en respuesta a una solicitud presentada por la Mesa de la Comisión de Empleo y Política Social para que se informe sobre los resultados del 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 formuladas durante los últimos años en el Consejo de Administración sobre la función y la ventaja comparativa de la microfinanciación en la promoción del trabajo decente.
2. La microfinanciación es la prestación de servicios financieros a los pobres de manera sostenible. El acceso a servicios financieros protege y capacita a los pobres al brindarles distintas opciones. Los servicios financieros ayudan a los pobres a hacer frente a su vulnerabilidad¹. La microfinanciación 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. Es un elemento importante de las estrategias de la OIT sobre desarrollo de las empresas y creación de empleo. Habida cuenta de su contribución al empleo, a los ingresos y al desarrollo de las empresas, la OIT tiene que plantearse qué postura va a adoptar.
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. Determina los orígenes de la microfinanciación 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. Mediante el presente documento se aspira a obtener el asesoramiento de esta Comisión acerca de un marco coherente para las actividades que la Oficina lleve a cabo en el futuro sobre esta cuestión fundamental.

I. La microfinanciación: concepto e importancia

4. En un mundo en el que la mayoría de los operadores del sector privado emplean a menos de diez trabajadores y en el que está generalizado el empleo independiente, la microfinanciación facilita la adquisición de activos para acceder a los mercados. Permite, como pocas estrategias para el desarrollo, una combinación viable de equidad y eficiencia. La mayoría de los bancos no están orientados hacia las cuestiones de pobreza. No tienen una misión social. Lo que diferencia a la microfinanciación de la financiación convencional es que trate de servir a los pobres (y en general a las personas que están fuera del alcance del mercado financiero formal) y seguir siendo sostenible. La microfinanciación promete reducir la pobreza sin las subvenciones perpetuas y utilizar el mercado para lograr la mejora 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 en el capital de explotación por parte de las pequeñas empresas y microempresas.

¹ Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (CGAP), Banco Mundial, documento estratégico, pág. 6.

- *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.
 - *Capacitación:* 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, pero en los últimos 15 años se ha extendido globalmente, con planes, programas y políticas gubernamentales en funcionamiento en otras partes del mundo. Casi 90 países cuentan con instituciones de microfinanzas (IMF) con concentraciones relativas en América Latina y Asia. El microcrédito responde a las diversas necesidades de los trabajadores pobres de la economía informal, algunos de los cuales necesitan un módico préstamo de capital de explotación, otros una oportunidad para ahorrar pequeñas sumas, y otros algún tipo de servicios de seguro o de pagos de remesas ².
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 y fomentar 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 ayude a los trabajadores pobres a sobrevivir, mejorar su calidad de vida, y crear empleos para sí mismos y para otras personas.

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

² Véase: Discusión sobre la economía informal, 90.^a reunión de la CIT, 2002.

	Países en desarrollo	Países desarrollados
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

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

8. En cambio, la microfinanciación en los países desarrollados 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 microfinanciación 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. En el mundo entero, 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 varios millones de clientes respectivamente. En Africa Occidental, los bancos rurales que reciben apoyo de la OIT llegan a más del 20 por ciento de la población, cifra superior a la de los bancos minoristas (ILO/PASMEC Data Bank). En Bangladesh, Indonesia, Bolivia, Nicaragua y algunos países de Europa Oriental se han registrado 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 microfinanciación 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 fomentando 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 microfinanciación están centradas en la pobreza: gestionan préstamos y depósitos muy pequeños (por término medio, los préstamos son de 268 dólares de los Estados Unidos, lo que se sitúa muy por debajo del PIB anual *per cápita* interregional y 62 dólares de los Estados Unidos en depósitos)³.
11. Cada vez más instituciones de microfinanciación 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. Tomando el

³ 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.

ejemplo de BancoSol en Bolivia, la tendencia actual en la industria es que las ONG de microfinanciación 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 microfinanciación 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 microfinanciación en los países en desarrollo tiende a mejorar a medida que se expande. De hecho, el número de instituciones de microfinanciación rentables que presentan datos sobre los resultados al *MicroBaking Bulletin*, un periódico del sector, aumentó 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 microfinanciación. Las organizaciones no pueden lograr economías de escala (la cartera media rara vez supera los 400 clientes) pero los costos de explotación son elevados, los tipos de interés bajos, y sus mejores clientes pueden pasarse con facilidad al sector bancario formal. En este contexto, la sostenibilidad es relativa en el sentido de que las subvenciones para apoyar la iniciativa del microcrédito son inferiores a las transferencias sociales que de otro modo se requerirían.
13. Hay una tendencia en las instituciones de microfinanciación 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. El origen de la microfinanciación

14. Puede que lo pequeño sea hermoso, pero no en el caso de la financiación. El Foro Global del Empleo demostró en noviembre de 2001 la creciente concienciación sobre la necesidad de abordar las cuestiones relativas al sector financiero desde una perspectiva social. En el presente apartado se destacan tres aspectos principales de la disfunción del mercado (la condición jurídica, los costos de transacción, y las asimetrías de información) que permiten explicar por qué a los trabajadores independientes y a las microempresas y a las pequeñas empresas les resulta difícil tener acceso al capital, e ilustra también la dimensión social de la financiación.
15. La mayoría de las pequeñas empresas, que pertenecen a particulares y a asociaciones, generalmente no están obligadas a declarar sus estados financieros; no tienen el tipo de garantías que esperan los posibles acreedores como factor de seguridad para protegerse del riesgo de cobro⁴. Los resultados de una pequeña empresa dependen de una persona, el empresario. Esto aumentan los riesgos. Los empresarios también tienden a tener una actitud muy personalizada, de amo y señor en relación con su empresa. No les gusta compartir la propiedad con un socio. Todo ello limita la posición financiera de una empresa y, a su vez, hace más difícil y oneroso el acceso al préstamo.

⁴ B. Balkenhol y H. Schütte, «Collateral, collateral law and collateral substitutes», SFP Social Finance Programme, Working Paper núm. 26, OIT, Ginebra, 2001.

- 16.** El obstáculo más importante para acceder 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 — 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 que están saliendo del desempleo y que tratan de establecer su propio negocio es demasiado pequeño para los bancos: 6.000 libras esterlinas en el Reino Unido, 22.000 euros en Irlanda, 25.000 euros en Alemania, 23.000 euros en Francia y 12.000 dólares canadienses en Canadá.

Recuadro 1

Déficit de financiación

Conforme a una estimación de una asociación de caja de ahorros, 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 de 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 se refiere a los prestamistas o inversores que no tienen la información suficiente sobre los 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. Entre 1992 y 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 las microempresas son también creadoras de empleo más rentables — un préstamo de 500 dólares de los Estados Unidos en un país en desarrollo, o un préstamo de 5.000 dólares de los Estados Unidos en un país industrializado, permitirá crear muchos más empleos.
- 19.** En teoría, esa disfunción del mercado debería abordarse mediante ajustes de la oferta y la demanda y de la competencia. Sin embargo, la competencia tiende a forzar a las instituciones financieras a concentrarse en los sectores superiores del mercado a fin de tener transacciones más rentables con clientes que disponen de una mayor capacidad para cubrir sus deudas. Sin embargo, nuevas tecnologías como la calificación del riesgo crediticio, hasta cierto punto han dado acceso a los bancos a grupos de la población que no tenían esta posibilidad, tales como los inmigrantes, los desempleados, y las madres solteras. En los países en desarrollo, los mercados financieros tienden a estar más distorsionados, lo cual limita las ventajas de la competencia. Esto requiere más iniciativas de promoción del mercado, como la creación de instituciones de microfinanciación, la liberalización de la entrada al mercado, regímenes flexibles de supervisión y la promoción de una infraestructura de microfinanciación.

III. Repercusiones de la microfinanciación

20. La microfinanciación contribuye a la estabilización tanto del empleo como de los salarios, atenúa los riesgos y ayuda a hacer frente a la vulnerabilidad. Las instituciones de microfinanciación que proporcionan préstamos de urgencia, mecanismos de ahorro seguros y accesibles, y seguros a los clientes que están en el umbral de la pobreza, contribuyen a estabilizar las actividades generadoras de ingresos de las empresas y de los hogares. Por el contrario, las instituciones de microfinanciación que se dedican sobre todo a las pequeñas empresas y a las microempresas con ingresos que rebasan el umbral de la pobreza, favorecen el empleo asalariado ya sea remunerando el trabajo familiar hasta entonces no remunerado, ya sustituyendo a los trabajadores familiares no remunerados por trabajadores asalariados ordinarios.
21. En los países en desarrollo, las instituciones de microfinanciación tienden a centrarse en el grupo de clientes próximos al umbral de la pobreza, para los cuales la estabilización de sus ingresos resulta de mayor importancia que la acumulación de activos. Por término medio los trabajadores pobres de la economía informal y las microempresas no crean muchos empleos adicionales, si bien la calidad de sus medios de vida se ve aún mejorada. Las instituciones de microfinanciación también prestan servicios a aquellas microempresas orientadas al crecimiento, que generalmente constituyen menos del 10 por ciento que crean empleos adicionales para otras formas de empleo asalariado, 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 significativo⁵.
22. Aunque intuitivamente esté claro, no resulta fácil demostrar de qué manera contribuye la mejora del acceso a la financiación 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 principalmente 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

⁵ 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 que no pertenecen al hogar. Ello significa que en ese momento por cada 2,3 préstamos se creaba un empleo a tiempo completo» (AIMS: *A Case Study from Perú*, 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 la microfinanciación (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).

de empleo por cuenta propia en los países industrializados se sitúa por debajo de un empleo adicional creado por cada persona empleada por cuenta propia⁶.

23. Otro aspecto de la calidad del empleo es la estabilidad de las oportunidades de generación de ingresos. Hay pruebas empíricas sólidas en todo el mundo de que el hecho de disponer de servicios financieros regulares, sencillos y baratos impide que los trabajadores pobres caigan en la indigencia total. En los países desarrollados, los empleados por cuenta propia que utilizan microfinanciación 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»⁷.

⁶ OCDE/Departamento de Trabajo, *Self-Employment Programmes for the Unemployed*, OCDE, 1995, *op. cit.*, pág. 12: en Irlanda una encuesta realizada en 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 crearon por término medio 0,5 empleos además del propietario. En el Canadá, un 37 por ciento de las empresas SEA (Programa de asistencia al empleo por cuenta propia) 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 personas empleadas por cuenta propia. (N. Meager: *Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer*, WZB, Berlín, 1995, pág. 2).

⁷ 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 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, mientras que 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 (relativo a la prestación de asistencia a los trabajadores por cuenta propia) 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 proyecto de aprendizaje del empleo

24. El trabajo decente sigue siendo un desafío. En los países desarrollados, el empleo independiente inducido a partir de facilidades de microfinanciación no resulta necesariamente mejor que el empleo asalariado anterior en términos de salarios, horas de trabajo, seguridad social y otras prestaciones⁸, pero es una alternativa atractiva frente al desempleo continuo. 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 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 consiguen llegar a la sostenibilidad, que puede alcanzarse en un período 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 las subvenciones *per cápita* y las transferencias de asistencia que serían necesarias en caso contrario.

independiente (*Self-Employment Learning Project — SELP*) informa de un índice de supervivencia de un 57 por ciento cinco años después de su creación.

⁸ 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 estén saliendo 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 reflejan 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.

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. En los países industrializados, los programas de microfinanciación tienen sentido económicamente hablando: 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 fiscales. En los Estados Unidos, los ahorros del Gobierno Federal por participante se estiman en 8.000 dólares de los Estados Unidos al año. Esto corresponde a un «rendimiento de las inversiones» de entre 2,06 y 2,72 dólares de los Estados Unidos 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 ⁹.
29. En general, la dependencia continua 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, habida cuenta de que las estrategias alternativas tales como los programas de alimentos por trabajo, el empleo en el sector público o los programas de garantía del empleo, etc. tienden a representar un costo neto más elevado para los contribuyentes?

V. Repercusiones políticas

30. En el contexto del Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad para 2015 el número de personas que viven con menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día, se pide a

⁹ Los costos *per cápita* de los programas de microfinanciación como la SEA en el Canadá (que ascienden a 5.583 dólares canadienses) están situados en una zona media en comparación con otros 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 y 0,3 euros por cada euro de micropréstamo. En los Estados Unidos, los costos de entrega por beneficiario varían entre 630 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 y 6.060 euros por cada empresa que se pone en marcha con éxito.

los gobiernos y a los interlocutores sociales que revisen los costos y los beneficios sociales de las estrategias alternativas de lucha contra la pobreza.

- 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 de microfinanciación crezcan exponencialmente, generalmente fuera del alcance de las autoridades reguladoras. Aunque los gobiernos han tratado de promover la microfinanciación 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, derechos de propiedad y procedimientos judiciales para urgir los contratos de préstamos) para ajustar mejor el gran volumen y las pequeñas transacciones de la microfinanciación.
- 32.** En los países industrializados, la microfinanciación complementa y fomenta las políticas de mercado de trabajo ¹⁰. Obviamente, el empleo por cuenta propia no constituye una respuesta adecuada a todos los trabajadores desempleados. Ello no obstante, se requieren más desembolsos presupuestarios para prestar asistencia a los desempleados que quieren ser empresarios, especialmente porque el microcrédito parece ser una solución más rentable que las 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 instituciones.
- 33.** En general, los gobiernos no deberían participar directamente en las decisiones relativas a la concesión de préstamos y de financiación. Las instituciones de microfinanciación son fundamentalmente iniciativas privadas y como tales generalmente no adolecen de ciertos problemas de ineficiencia. En primer lugar, los prestatarios pueden percibir un préstamo gubernamental como un regalo y no sentirse obligados a reembolsarlo, lo que podría perjudicar la sostenibilidad de un fondo. En segundo lugar, la participación activa del Gobierno en el proceso de préstamo puede conducir a unas decisiones sobre distribución de los préstamos 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.

¹⁰ 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 social. Sin embargo, una crítica común 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 deben 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).

VI. La función de los interlocutores sociales

34. 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 un interés considerable en influir en la política y en el comportamiento de los mercados.
35. Los sindicatos participan cada vez más en el control de 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*), organizaciones basadas en la afiliación, 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 unos réditos seguros y competitivos para las inversiones en los fondos de pensiones.
36. Las organizaciones de empleadores respaldan los programas de microfinanciación porque facilitan el desarrollo de las empresas y la generación de empleo. Apoyan los esfuerzos para mejorar un entorno favorable a la microfinanciación a través de medidas destinadas a definir los derechos de propiedad, la legislación sobre garantías adicionales, registros y procedimientos judiciales. 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 más 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.

VII. La función de la OIT

37. La Declaración de Filadelfia dispone que la OIT debe considerar la dimensión social de las finanzas, es decir, la repercusión que tienen las instituciones financieras, los mercados financieros y las políticas del sector financiero en el empleo y los ingresos. La financiación, incluida la microfinanciación, revisten interés para los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente. Hay un constante aumento de las cuestiones referentes al sector financiero de las que se ocupa la Oficina, 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;
 - financiación de las pequeñas empresas;
 - inversiones socialmente responsables;

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.

- microfinanciación para mitigar los riesgos que entraña el VIH/SIDA;
 - remesas de los trabajadores migrantes, y
 - fondos de garantía de los salarios, política salarial y programas de participación en acciones.
- 38.** Mediante proyectos de cooperación técnica y de investigación para la acción, la Oficina trata de promover la capacidad y el interés de los gobiernos y de los interlocutores sociales para facilitar a los pobres el acceso a servicios financieros vitales. Esta labor incluye el establecimiento de alianzas locales con toda una gama de instituciones, como los 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.
- 39.** Teniendo en cuenta el peso de las finanzas como factor determinante del trabajo decente y el importante papel que desempeña la microfinanciación como un poderoso vehículo para plasmar el Programa de Trabajo Decente en el contexto de los DELP (Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza) y del Objetivo de Desarrollo del Milenio [véase el documento GB.285/ESP/2], la Comisión tal vez desee proporcionar orientación a la Oficina acerca de sus actividades en el área de la microfinanciación. Esta tarea se consideraría un seguimiento práctico del Informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, donde se citaban algunos ejemplos de instituciones e instrumentos financieros adaptados al mercado y que lograban objetivos sociales. Dicha orientación sería también oportuna habida cuenta de que la OIT será objeto a principios de 2003 de un examen en el marco del CGAP (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre) — consorcio de 26 organismos que se dedican activamente a la microfinanciación y cuya secretaría se encuentra en el Banco Mundial.
- 40.** La orientación que facilite la Comisión podría abarcar las tres áreas siguientes: 1) las aclaraciones en cuanto a la manera en que una estrategia de la OIT para la microfinanciación podría contribuir al Programa de Trabajo Decente, y en particular al reforzamiento de la capacidad de los gobiernos y de los interlocutores sociales para influir sobre el marco político e institucional para la microfinanciación; 2) la definición de la orientación y el enfoque futuros de las labores de la Oficina, y 3) la evaluación de las repercusiones de los programas de microfinanzas (especialmente los pequeños fondos de rotación) sobre la promoción de las oportunidades de trabajo decente.

Ginebra, 7 de octubre de 2002.