

January 2018

Diseño organizativo para el desarrollo económico y social: el caso del Programa de Microcrédito Rural

Danny Freira

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República,
dfreira@ccee.edu.uy

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Freira, D. (2018). Diseño organizativo para el desarrollo económico y social: el caso del Programa de Microcrédito Rural. *Equidad y Desarrollo*, (31), 173-192. <https://doi.org/10.19052/ed.4418>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Diseño organizativo para el desarrollo económico y social: el caso del Programa de Microcrédito Rural*

Danny Freira**

Resumen

El Programa de Microcrédito Rural, gestionado a través de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Pesca de Uruguay, en articulación con la Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios, permite el acceso al microcrédito a población rural dispersa y económicamente desfavorecida. El diseño organizativo implementado a lo largo de 13 años ha distribuido más de 20 millones de dólares, entregados en 36.917 préstamos, a un total de 13.072 personas en montos escalables. Articula a 139 comités de crédito local (CCL) en los que participan más de 721 personas a lo largo de 12 departamentos, que brindan su tiempo en forma honoraria para evaluar los créditos solicitados por sus pares. La investigación se realiza con base en el estudio de caso. El diseño organizativo elegido para la implementación del PMR a través de la jerarquización de los CCL permite el acceso al crédito a comunidades aisladas del país, facilitando su desarrollo económico y social. La estrategia elegida ha contribuido a la autoorganización de los participantes para la mejora del microcrédito como instrumento de inclusión financiera.

Palabras clave

Desarrollo social, diseño organizativo, gerencia social, inclusión financiera, microcrédito rural, valor público

Clasificación JEL

E5, E6, H8

Cómo citar este artículo: Freira, D. (2018). Diseño organizativo para el desarrollo económico y social: el caso del Programa de Microcrédito Rural. *Equidad y Desarrollo*, (31, suplemento), 173-192. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.4418>

Fecha de recepción: 13 de agosto de 2017 • Fecha de aprobación: 18 de enero de 2018

* Este artículo es resultado de la investigación “Inclusión financiera en Uruguay”, financiada por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República de Uruguay

** Licenciada en Administración Pública y contadora; operadora en Psicología Social; estudiante de la Maestría en Administración en la Universidad de la República. Profesora adjunta del Departamento de Administración, en la Unidad Curricular de Administración y Gestión Estratégica de las Organizaciones. Docente de los cursos de Cambio Organizacional y Metodología de la Investigación. Se agradece especialmente la colaboración de la Dirección del PMR (Gregorio Martinera: gmartirena@mgap.gub.uy) y FUNDASOL (Jorge Naya: jorge.naya@fundasol.org.uy) y Verónica Ponce de León (veronica.poncedeleon@fundasol.org.uy). Correo electrónico: dfreira@ceee.edu.uy

Organizational Design for Economic and Social Development: The Case of the Rural Microcredit Program

Abstract

The Rural Microcredit Program, managed through the General Directorate of Rural Development of the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries of Uruguay, in a joint work with the Uruguayan Foundation for Solidarity Cooperation and Development, grants access to microcredit to dispersed and economically disadvantaged rural population. The organizational design implemented over the course of 13 years has distributed more than 20 million dollars, delivered in 36,917 loans, to a total of 13,072 people in scalable amounts. It articulates 139 local credit committees (CCL), with the participation of more than 721 people in 12 departments, who give their time on an honorary basis to evaluate the credits requested by their peers. The investigation was done based on the case study. The organizational design chosen to implement the PMR through the hierarchy of the CCL grants access to credit for isolated communities in the country, facilitating their economic and social development. The chosen strategy has contributed to the self-organization of the participants for the improvement of microcredits as an instrument of financial inclusion.

Keywords

Social Development, Organizational Design, Social Management, Financial Inclusion, Rural Microcredit, Public Value

Design organizacional para o desenvolvimento econômico e social: o caso do Programa de Microcrédito Rural

Resumo

O Programa de Microcrédito Rural, gerido pela Direção Geral de Desenvolvimento Rural do Ministério de Agricultura e Pesca do Uruguai, conjuntamente com a Fundação Uruguiaia de Cooperação e Desenvolvimento Solidários, permite o acesso ao microcrédito pela população rural dispersa e economicamente menos favorecida. O design organizacional implementado ao longo de 13 anos tem distribuído mais de 20 milhões de dólares, entregues em 36.917 empréstimos, a um total de 13.072 pessoas em quantias escaláveis. Articula a 139 comitês de crédito local (CCL) nos quais participam mais de 721 pessoas ao longo de 12 estados, que doam seu tempo em forma honorária para avaliar os créditos solicitados por seus pares. A pesquisa se realiza em base ao estudo de caso. O design organizacional escolhido para a imple-

Palabras clave

Desenvolvimento social, design organizacional, gerência social, inclusão financeira, microcrédito rural, valor público

mentação do PMR através da hierarquização dos CCL permite o acesso ao crédito a comunidades isoladas do país, facilitando o seu desenvolvimento econômico e social. A estratégia escolhida tem contribuído para a auto-organização dos participantes para a melhoria do microcrédito como instrumento de inclusão financeira.

Introducción

El desarrollo económico con justicia social ha sido una definición política que ha permeado la gobernanza de las políticas públicas del Uruguay desde 2005 (Amarante e Infante, 2016). Este lineamiento del sistema político modificó la ejecución del Programa Uruguay Rural (PUR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). La pobreza rural como situación social insatisfactoria fue y es objeto de una multiplicidad de políticas públicas y programas de diferentes instituciones que pretenden su erradicación.

Según Gilli y Doval (2013), diseñar acciones supone capacidades para alterar el modo en que los sistemas se producen y reproducen. Simon (1969) plantea que “diseña todo aquel que concibe actos destinados a transformar situaciones existentes en otras más dentro de sus preferencias” (citado en Gilli y Doval, 2013, p. 36). En tal sentido, el diseño organizativo para la ejecución de un programa público supone —además de la clara definición de la situación problemática que exige un cambio y los recursos disponibles— la identificación de las tensiones en juego, la estructuración de la gobernanza, las prácticas gerenciales y el andamiaje de apoyo para los dispositivos de interrelación, la agenda formativa y los mecanismos de contralor para la generación y el sostén de cambios públicamente valiosos (Matus, 1987; Schvarstein, 2004; Rius y Freira, 2014).

El diseño de soluciones organizativas dinámicas, que permiten a los beneficiarios construir en forma autónoma sus objetivos, sus arreglos para el cumplimiento de estos y el rol de los distintos participantes de la comunidad como sistema acotado, facilita la experimentación social, el aprendizaje y la resolución de problemas de la ciudadanía con su participación directa (Arnold-Cathalifaud, 2008).

Los *policy makers* (o formuladores de políticas públicas) están interesados en identificar las estrategias de implantación de programas de política pública que logren avances perdurables para basar sus futuros planteos técnicos en la evidencia de beneficios superiores de un diseño organizativo frente a otros (Rius y Freira, 2014).

Por su parte, la estrategia dominante se expresa en las medidas institucionales que favorecen o evitan la gerencia social, por lo cual resulta de interés extraer las características relevantes que pueden ser traducidas a regularidades promovidas por diseños explícitos.

El Programa de Microcrédito Rural (PMR) lleva 12 años de gestión ininterrumpida y ha tenido éxito en el logro de sus propósitos. La robustez ha sido definida en la literatura más reciente sobre sistemas complejos como “el sostenimiento de ciertas características deseables del sistema a pesar de las fluctuaciones en el comportamiento de sus partes componentes o su ambiente” (Carson y Doyle, 2002, p. 238; Anderies, Janssen y Ostrom, 2004, citados en Poteete, Janssen y Ostrom, 2012, p. 200). Dado que se han dejado espacios para el ejercicio de la autodeterminación y la libertad, el instrumento ha sido afectado por el ejercicio de esas libertades colectivas. Esa afectación se visualiza, en el caso del PMR, en la autoorganización que los participantes de los comités de crédito local (CCL) se han dado para incidir en el progreso del instrumento que se ha puesto a su disposición (Sen, 2000).

Como lo formulan Barzelay y Cortázar (2004), los gerentes sociales son los que llevan al territorio los diseños y logran crear valor público cuando las soluciones organizativas que establecen efectivamente resuelven problemas importantes para los beneficiarios. Si bien el PMR inició en 2001, no fue sino hasta 2005 cuando se instala el gerenciamiento social actual, que transforma el diseño en curso y logra superar los objetivos inicialmente propuestos.

El presente artículo identifica en primer lugar el tipo y escala de los recursos que pone a disposición el PMR para sus beneficiarios, las principales unidades componentes, el sistema de gestión del microcrédito y sus resultados relevantes. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Metodología

El presente trabajo es un estudio de caso por cuanto la aproximación exige tratar al fragmento de realidad recortado como sistema integrado, con ciertos rasgos característicos que emergen a medida que se observa. Yin (1994) define al estudio de casos como “una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse” (p. 23).

Otro enfoque que solo considere algunas variables del sistema no podría dar cuenta de la complejidad de las acciones que se tejen en torno al Programa (Ragin, 1987). La perspectiva global e integradora del estudio de caso permite capturar las múltiples dimensiones imbricadas sobresalientes de un ecosistema que ha perdurado y se ha ido transformando a sí mismo (Yin, 1994).

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas para conocer las opiniones de los integrantes del sector público, del sector de la sociedad civil (FUNDASOL y CCL) y de los beneficiarios del PMR. También se recurrió a la recolección de información disponible, como convenios, reglamentos, trabajos académicos, evaluaciones intermedias y finales.

Para el análisis de la información obtenida a través de las entrevistas, se efectuó su transcripción y la codificación de los datos obtenidos con base a las categorías diseñadas. De esta manera se obtuvo la información que se relata en relación con el diseño organizativo del PMR y su funcionamiento. La elección de los actores consideró su implicación en la interpretación del problema y la forma en que se viene trabajando para sostener la continuidad. Sin embargo, dado que en el proceso todas las partes están fuertemente relacionadas a partir de su interacción en la obtención, distribución y recuperación de los recursos, la selección de los entrevistados ha considerado las diferentes interpretaciones, incluso contradictorias, que existen sobre los mismos fenómenos.

El Programa de Microcrédito Rural

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay (MGAP) tiene dentro de sus cometidos la promoción del desarrollo permanente de los sectores mencionados. Este propósito se *in-corpora*¹ a la organización a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), que promueve una perspectiva integral de sostenibilidad que considera las dimensiones económicas, sociales y ambientales (Sen, 2000). La DGDR trabaja en forma articulada con las instituciones nacionales y locales, con miras a cumplir las premisas de justa participación, decisión compartida del reparto de la riqueza e innovación continua para superar los modelos de producción del pasado (Gómez *et al.*, 2013; MGAP, 2017).

1 Del latín *in corpore*, empleado en el sentido de “expresamente integrado a la estructura organizacional”.

En 2001, el MGAP inició la ejecución del Programa Uruguay Rural². Este proyecto, financiado desde el inicio por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Estado Uruguayo, funcionó en el periodo 2001-2011 (FIDA, 2012). En 2005, y como consecuencia del cambio de gobierno, se le imprimió al programa un nuevo enfoque sociopolítico y se redireccionaron sus estrategias de acción (FIDA, 2012). Culminado el proyecto de cofinanciamiento internacional, el PMR (originalmente subcomponente del PUR³) fue absorbido por el MGAP/DGDR y es en la actualidad financiado con fondos propios del gobierno uruguayo. Según el MGAP (2009), el PMR tiene por objetivos:

Satisfacer las necesidades financieras de corto plazo de la población rural que no tiene acceso al crédito formal, generar organización a nivel local que defina el uso de los fondos basándose en la confianza, el conocimiento y el control social, generar fondos locales que cubran necesidades de las familias y de la producción a nivel local. (MGAP, 2009, p. 6)

El PMR genera condiciones de acceso al microcrédito a comunidades aisladas y de baja densidad poblacional, en condiciones favorables. Desde 2005 se focaliza en los departamentos y las localidades de mayor concentración de pobreza, con base en un mapeo realizado en 2000. Además de los lugares así elegidos, continuó su presencia en aquellas ciudades y parajes donde ya existía un representante del programa UR perteneciente al MGAP como personal contratado. Son destacables los lineamientos impuestos por el Poder Ejecutivo, a través del MGAP, en materia de relacionamiento con el medio rural a partir del 2005: concepción integral del desarrollo rural, contemplando las áreas productivas y social; incorporación del trabajo con comunidades rurales; coordinación con la institucionalidad pública vinculada a la temática; focalización y priorización de acciones con foco en la población más pobre; incorporación del trabajo con asalariados rurales; incorporación de técnicos de las ciencias sociales en todos los niveles del proyecto; enfoque de asistencia técnica basada en la co-gestión con las organizaciones rurales de base u otras que pudieran dar el soporte institucional buscado (FIDA, 2011).

2 El Programa Uruguay Rural se subdividió en componentes, a fin de atender cada objetivo: “componente de desarrollo institucional y participación”, “componente de apoyo a la producción”, “componente de servicios financieros rurales y componente de coordinación y administración”.

3 Componente de servicios financieros: institucionalización de los servicios financieros rurales, nuevos productos financieros y Fondo de Reserva.

El diseño implementado a lo largo de 13 años ha distribuido más de 20 millones de dólares, entregados en 36.917 préstamos, a un total de 13.072 personas en montos escalables. Articula 139 CCL en los que participan en el entorno de 721 personas a lo largo de 12 departamentos, brindando su tiempo en forma honoraria para evaluar los créditos solicitados por sus pares.

El financiamiento externo del proyecto finalizó en 2011. A continuación se exponen los objetivos inicialmente trazados, los alcanzados a 2011 (cierre del PUR) y la situación actual. Destaca la sostenibilidad de los resultados a partir de las estrategias asumidas para la continuación del proyecto luego del retiro del componente internacional (tabla 1).

Tabla 1. Subcomponente de nuevos productos financieros, PMR

Objetivos del Convenio	Logro alcanzado 2011	Situación actual (junio 2017)
60 Comités de Microcrédito funcionando	113 Comités de Microcrédito funcionando	139 Comités de Microcrédito funcionando
Al menos 300 pobladores rurales participan en los Comités de Microcrédito	523 pobladores rurales participan en los Comités de Crédito Local	721 pobladores rurales participan en los Comités de Crédito Local
9000 microcréditos entregados	14773 créditos otorgados	36917 créditos otorgados
US\$ 4.000.000 entregados por la herramienta de microcrédito	US\$ 7.837.163 entregados por la herramienta de microcrédito (\$U 153.030.672)	US\$ 20.161.567

Fuentes: Proyecto Uruguay Rural (2011), Brenes *et al.* (2011) e información aportada por los entrevistados.

Unidades componentes

Cada una de las unidades que se menciona integra ecosistemas más amplios con los cuales interactúa en forma continua. A estos efectos se describen las unidades principales intervinientes en el proceso y su gestión, de modo que la simplificación facilite la comprensión. En la bibliografía se detallan múltiples informes que dan cuenta de las organizaciones con los que cada unidad interactúa. El MGAP es el encargado de diseñar e implementar las políticas públicas orientadas a potenciar la competitividad de los sectores bajo su responsabilidad, con iniciativas que garanticen la sostenibilidad de la producción en términos ambientales, económicos y sociales. Coordina inter- e intrainstitucionalmente el trabajo directo

con la población vulnerable: agricultores familiares, asalariados rurales, mujeres y jóvenes del medio (MGAP, 2016).

Dentro del MGAP, la DGDR es el área que tiene el cometido de implementar las acciones tendientes al desarrollo rural. Los servicios financieros son una herramienta más dentro de la batería de opciones con que cuenta el ámbito rural. Cuenta con una Unidad de Seguimiento y Evaluación y un apoyo administrativo de reducidas dimensiones que coopera en el ordenamiento de los egresos que se realizan a cuenta de los diferentes programas. El lineamiento de los técnicos que la integran es trabajar desde la lógica de la promoción de la organización colectiva, como espacio de autogestión de la satisfacción de las necesidades. Se apuesta a lo colaborativo: “Lo que podemos hacer es colaborar con la gente para que, si un día están mal las cosas, tenga capacidad de reclamar”.

Los servicios financieros son una herramienta más con la que cuenta la DGDR, mas no es que sea cometido de esta la totalidad de los servicios financieros. En general, la implementación en el territorio sigue el siguiente proceso: la demanda se hace en forma indistinta a través de las Mesas de Desarrollo Rural, organizaciones sociales o beneficiarios de otras herramientas del Ministerio que colaboran en la identificación de la zona rural potencialmente usuaria del sistema; presentación ante esa comunidad, difusión y convocatoria a la conformación de los CCL.

En Gómez *et al.* (2013) se afirma que el instrumento no se instala en zonas que no están interesadas en llevarlo adelante. Todo el proceso es apoyado por los técnicos del MGAP. Si la región ya tiene analista de crédito, empieza el trabajo articulado; si no lo tiene, se procede a efectuar un llamado para elegir una persona para completar ese cargo. Elegido el analista de carácter rentado por el Programa, es capacitado en FUNDASOL para la ejecución de su tarea.

Las Mesas de Desarrollo articulan los intereses colectivos del territorio al que pertenecen mediante la promoción de la participación organizada de los habitantes. Consolidadas por la Ley 18.126 de 2007, son instrumentos de política pública de alcance nacional. Participan representantes de organizaciones y, dependiendo de las necesidades y los intereses planteados, se promueve en forma ocasional la participación de otros actores institucionales. Consideradas como innovación institucional para la participación y la inclusión (Villalba, 2015), son el espacio donde el PMR se presenta para enterar a las localidades de su objeto y funcionamiento.

El CCL se integra por personas legitimadas por un conjunto de vecinos y preferentemente con conocimiento de los habitantes de la localidad. Puede incluir un maestro rural, un almacenero o tendero, un policía, un productor, un vecino

añoso y el director del Liceo. Se trata de referentes que conocen a las personas de la localidad y que, por su proximidad a la realidad cotidiana, tienen información acerca de la capacidad y la voluntad de cumplimiento de sus vecinos (a veces de no más de 200 personas).

181

Abarcan una geografía acotada y la dispersión varía caso a caso. Los integrantes del CCL son capacitados para la administración de la cartera y la evaluación de los créditos solicitados por los integrantes de la comunidad, al igual que para proponer alternativas a la solicitud recibida (cambios en el monto, cantidad de cuotas, cantidad de firmas necesarias). No pueden cambiar las tasas ni ampliar los plazos autorizados por el Programa. Tienen la última palabra en relación con la concesión del crédito. Por razones fundadas, pueden diferir con el analista y otorgar o no un préstamo solicitado por un vecino. Pueden promover la organización de asambleas comunitarias.

La Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL) es una organización de la sociedad civil fundada en 1979 por la Central Lanera Uruguaya, la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay y Manos del Uruguay. Desde su origen, brinda servicios orientados a las necesidades de capacitación, microcrédito y asesoramiento empresarial. En números, “ha capacitado a más de 21.964 personas, otorgado más de 125.349 préstamos por un importe de 152.553.247 dólares y brindado más de 1341 intervenciones” (FUNDASOL, 2017). Con más de 35 años en el sector, es la ONG responsable de la administración operativa y la capacitación de analistas de crédito, técnicos e integrantes de los CCL para la gestión y el funcionamiento del sistema vigente. En su relación con el PMR, destaca la capacidad de las partes para ajustar la estructuración de los mecanismos de pagos entre los *stakeholders* y subraya como un factor crítico de éxito la comunicación y la articulación continua entre las partes interesadas (Osei-Kyei y Chan, 2017).

Los analistas de crédito son personal contratado por FUNDASOL y remunerado con fondos previstos presupuestalmente por el Programa. Se le asignan los CCL de un radio determinado. Cuando un área geográfica no tiene cobertura, se incorpora un analista. Para su selección, los integrantes del CCL aportan referencias concretas sobre los hábitos de trabajo del potencial analista, verifican su trayectoria y evalúan su desempeño en forma periódica con las autoridades del PMR. Los analistas no tienen un número límite de CCL: atienden aquellos que se generen en su territorio. Están capacitados para formular la evaluación de la capacidad de cumplimiento de la unidad productiva que solicita el crédito. Aporta su experiencia y conocimientos al Comité para la evaluación de la solicitud de crédito.

En caso de desacuerdo con el CCL, el analista se remite a la Dirección del PMR para evaluar el caso, analizar los pormenores y solicitar la reconsideración. Recibe una remuneración asociada al crecimiento de la cartera y la gestión de la cobranza y efectúa el cobro de los créditos en la comunidad de los montos de las cuotas. Su formación está a cargo de FUNDASOL y su gestión es evaluada en forma continua por la Dirección del Programa y la ONG (a través de indicadores de desempeño de su operativa) y los CCL (ocasionalmente, en comunicación con la Dirección del PMR). Están formados en los mismos valores que se mencionaron y son incentivados a “vibrar” con el problema del beneficiario; esto es, se motiva a los analistas a colaborar en la identificación de la herramienta que podría solucionar el problema que presenta quien solicita el crédito, sea o no sea el PMR.

Los beneficiarios del PMR son los pobladores rurales mayores de 18 años que viven en localidades con 5000 habitantes o menos. Las exigencias para ser usuarios del sistema son: poseer cédula de identidad vigente, completar un formulario de solicitud y obtener el aval social del CCL (MGAP, 2017). A junio de 2017, la distribución de la cartera en términos de género es prácticamente paritaria: corresponde el 50,8% a las mujeres y el 49,2% a los hombres. En términos de distribución territorial, los solicitantes pertenecen al norte del país⁴ en un 57,7%.

Los entrevistados del Programa sostienen que un factor importante para la motivación del pago de las cuotas es el nivel de apropiación que se ha logrado de la herramienta. Para ello inciden —según sus expresiones— la adaptabilidad de la herramienta a sus necesidades y la accesibilidad al crédito; no tienen que viajar; está disponible en su comunidad; la confianza en la persona y en su palabra, como única garantía y, por tanto, la gratitud hacia quienes han depositado esta confianza. Se ha ido construyendo un entramado de lealtades que redundan en un alto índice de devolución de los créditos otorgados: 97,1% al día o con menos de 30 días de atraso a junio de 2017.

Otra componente de este sistema son las Asambleas Comunitarias. Si bien por su rol deberían probablemente ser presentadas a continuación de los CCL, se trata de una componente que existe solamente en algunas localidades, a las que se les ha atribuido en la actualidad un rol importante en el funcionamiento del PMR. Las Asambleas Comunitarias han sido promovidas en algunas oportunidades por los analistas de crédito y en otras por los CCL. Funcionan en forma anual o son

4 Norte del país: departamentos de Rivera, Tacuarembó, Salto, Artigas y Paysandú.

convocadas por la aparición de una circunstancia extraordinaria (mala evaluación del CCL, por ejemplo).

En algunas localidades tienen fecha fija de funcionamiento y en otras se determina con anticipación consensuada. Tienen la función de presentar la información agregada de la localidad, garantizar el control social sobre los beneficiarios (se dan a conocer los incumplidores) y solucionar eventuales problemas que los resultados colectivos imponen. En tanto cada CCL es evaluado por indicadores y puede perder en ese proceso capacidad de préstamo, la comunidad resuelve en dichas instancias qué hacer puntualmente (recompra de deuda, por ejemplo).

Encuentro Nacional de Integrantes de Comité de Crédito Local: el MGAP-PMR organizó en el 2009 y en 2013 un encuentro anual destinados a los integrantes de los CCL, los analistas de crédito, el equipo del MGAP-PMR y FUNDASOL. Estos encuentros tienen un eje de trabajo principal y permiten dar cuenta del estado de avance, los logros concretados y las necesidades emergentes de los usuarios. Los asistentes destacan del diseño del encuentro las posibilidades para el intercambio efectivo entre pares, la posibilidad de aportar a mejoras en el diseño de la herramienta de microcrédito y el relacionamiento con otros en iguales condiciones. El acercamiento a las diferentes problemáticas y posibilidades para resolverlas contribuyen, según sus expresiones, a democratizar la información y el conocimiento que ha generado cada localidad. Está previsto un encuentro en 2017 cuyo propósito es identificar nuevas necesidades para las cuales la red conformada pueda ser utilizada en pro de los beneficiarios.

183

Tipo y escala del sistema de recursos

El PMR envía los recursos financieros solicitados por los CCL para cartera de microcréditos individuales de su localidad. Los beneficiarios que pretenden acceder a los microcréditos son parte de la comunidad y están georreferenciados a ella. El Programa no brinda microcréditos a beneficiarios en forma directa. Inicialmente cada comité solicita una suma para prestar (de acuerdo con la demanda concretada). No existe un cupo determinado, el monto con el que inicia depende del número de créditos que soliciten los pobladores. Si la comunidad usa y devuelve los créditos, el Programa no tiene restricciones para pedir dinero según las necesidades de los solicitantes y los mínimos escalables del PMR. La posibilidad de cada CCL de otorgar de nuevos créditos y renovar los brindados está asociada a

los indicadores alcanzados por el colectivo de beneficiarios. Como se verá más adelante, si los créditos otorgados no son devueltos, la comunidad en su conjunto es castigada con una disponibilidad menor de recursos para otorgar en préstamo. Los productos disponibles para los beneficiarios son tres:

- a) Microcrédito de “libre disponibilidad”: permite atender temas vinculados a la salud, cubrir las necesidades financieras de las familias en momentos de alta demanda de recursos financieros: inicio de clases, vestimenta, enfermedades, lentes, atención odontológica, etc.
- b) Microcrédito productivo: atiende las necesidades productivas de la unidad familiar financiando proyectos productivos (compra de animales, pasturas, insumos, herramientas de trabajo, refacciones de galpones, surtido de almacén, telares, máquinas de coser).
- c) Crédito para vivienda: para financiar refacciones y ampliaciones de la vivienda familiar.

Los montos son escalables entre los 170 y los 520 dólares, dependiendo del tipo de préstamo, la capacidad y la voluntad de cumplimiento que el CCL y el analista evalúan del solicitante. El cumplimiento individual le permite a cada beneficiario acceder a un monto mayor la segunda vez, y así sucesivamente sin límite de renovaciones (Brenes *et al.*, 2010). Los montos suben hasta el máximo que se alcanza en la cuarta operación en los casos de libre disponibilidad o productivo, o en la tercera, en los casos de vivienda. Puede seguir operando, pero no suben los montos.

La tasa de interés es baja en relación con las líneas disponibles en el mercado: el beneficiario firma un vale a 13 meses con un 28 % de tasa efectiva anual (TEA). Si devuelve en fecha, en la última cuota se realiza una bonificación, reajustándose para que el costo sea del 23 % de TEA. En la actualidad, el crédito se solicita en forma indistinta al CCL o al analista, pero es evaluado por ambos en todos los casos. Cuando hay dudas o discrepancias entre ambos, si bien es el CCL el que tiene la última palabra y otorga o no otorga el crédito, el caso puntual es conversado también con las autoridades del PMR. Se relatan casos de créditos a otorgar por el CCL con los que no se estuvo de acuerdo y el CCL modificó su autorización, al igual que otros más donde, a pesar de la opinión del analista o la Dirección del PMR, el CCL otorgó el crédito.

A junio de 2017, se han entregado 36.917 préstamos a 13.072 beneficiarios. El máximo número de veces que se renovó el crédito es 16. El monto solicitado se

otorga a sola firma y sin garantías. La evaluación se efectúa caso a caso por parte del analista y del Comité. Entre ambos resuelven pertinencia (financiable o no por el Programa) y montos y plazos (3, 6 y 12 cuotas de pago mensual).

En relación con el uso del monto solicitado, el crédito tiene un objetivo cuyo cumplimiento puede ser o no observable. Sin embargo, la cercanía de los que autorizan (vecinos) y la proximidad física (misma localidad) aumenta las posibilidades de control. En los casos en los que así está previsto por el Comité o el analista, en la Asamblea Anual se relatan los usos más frecuentes para los que se pidió el crédito, facilitando así el aprendizaje en relación con el instrumento y fortaleciendo el control social.

La cobranza es realizada en forma personalizada por el analista de crédito de acuerdo con arreglos pautados con el CCL local. En tanto se trata de lugares aislados o unidades familiares dispersas, este componente administrativo es valorado por los usuarios. Al estar alejadas de los centros urbanos, el transporte es usualmente caro, ya sea porque se debe transitar por caminos vecinales en los que las tarifas de los servicios no necesariamente están reguladas, o bien, se deben cubrir distancias largas con un costo significativo: el pasaje y el viático.

Con frecuencias alejadas en el tiempo, el beneficiario se ve obligado a estar uno o dos días, en algunos casos, fuera del trabajo/hogar para pagar el crédito. El préstamo premia el cumplimiento. El préstamo premia el cumplimiento; cuando se excede del plazo del vale, se le cobra la de la tasa de interés de mora. En suma, el crédito otorgado tiene varias ventajas para el beneficiario: tasa baja en relación al mercado, premio por cumplimiento, sin costos administrativos ni traslados y con una mora conocida de antemano.

El PMR ha ido cambiando —o mejorando, a juicio de la Dirección del Programa— la forma de medir la performance de cada CCL. Para la reposición de fondos para el crédito, en un principio solo se utilizaba el índice de recuperación (75% marcaba el límite a partir del cual solamente se podían efectuar renovaciones). En la actualidad, el trabajo del CCL es evaluado considerando más indicadores: índice de recuperación, índice de cartera morosa, índice de cartera expuesta e índice de cartera incobrable.

El peor indicador es el que determina el nivel de Comité. Un CCL evaluado en nivel 1 puede entregar todo el crédito que le soliciten (a gente nueva o a gente que haya operado); un CCL en nivel 2 solamente puede efectuar renovaciones en la cartera existente a gente que ya haya operado; o sea, la comunidad pierde la oportunidad de entregarle a personas que nunca operaron con la herramienta; en el nivel 3 solamente pueden efectuar renovaciones por el 75% de la cobranza del

trimestre fijo y en el nivel 4, por el 50 % de la cobranza. Entonces, si el CCL no es cuidadoso en el análisis del crédito, no puede facilitar el acceso de otros vecinos al financiamiento. Además, tendrá que ayudar a cobrar, acompañando al analista, por ejemplo.

El sistema de gestión

La reflexión acerca de las prácticas de gestión de los recursos colectivos, la abstracción de los sistemas que permiten la construcción y gestión efectiva de instrumentos como el analizado, tiene como objetivo capturar aquello que excede a lo micro y contribuye a la identificación de procesos, procedimientos y prácticas de comunicación y gestión del conocimiento que inciden en el desarrollo social (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012; Barzelay y Cortázar, 2004). Aislar los componentes en términos de dispositivos, procesos y prácticas contribuye a la construcción de la mirada crítica de la gerencia social cuyo desempeño incide, por acción deliberada, en el logro de los objetivos buscados.

El recorte que se efectúa en esta sección no da cuenta de la complejidad que durante más de 10 años han debido enfrentar las diferentes gerencias del PMR. Se trata de una primera aproximación que resalta algunas de las prácticas que han sobrevivido o se encuentran emergiendo y que pretenden constituirse en una respuesta efectiva para quienes deben gestionar diariamente.

En la actualidad operan 15 analistas contratados con diferente carga de trabajo. Hay una persona contratada por la ONG y financiada por el PMR que facilita la gestión y la coordinación entre el Programa y el Ministerio. En las mismas condiciones, también se dispone de una persona para la conciliación de las cobranzas y la recuperación de créditos. A nivel del MGAP-PMR, el encargado de los servicios financieros es el responsable del gerenciamiento de toda la iniciativa. Cuenta con dos personas que colaboran en los aspectos administrativos y de control, una propiamente del área y otra compartida con otra sección del organismo. En suma, no más de 10 personas administran, asisten a los CCL, supervisan la gestión de los analistas y controlan el funcionamiento del PMR.

Solicitud y entrega del microcrédito

Solicitud. Los beneficiarios como comunidad disponen de la posibilidad de acceder a un microcrédito con los destinos ya mencionados. En forma individual, le hacen llegar al analista de crédito o al CCL su interés en obtener un préstamo. El analista luego levanta la solicitud y completa el formulario en conjunto con el interesado. En el caso del CCL de Rivera, por ejemplo, antes de dar el crédito, se le explica al beneficiario que está accediendo a una herramienta individual, familiar y comunitaria. *Individual* porque el crédito es para su usufructo personal y en su persona recae la responsabilidad de la devolución. El crédito se otorga a sola firma en general, y con doble firma cuando el CCL así lo establece o en el caso de los créditos de vivienda. Es un crédito *familiar* porque si la persona no paga, ningún familiar⁵ puede acceder a un crédito. Y es *comunitaria* porque si la persona no paga, la comunidad baja sus indicadores y puede eventualmente caer de nivel, afectando el crédito de toda la localidad. Los entrevistados comentan que esta modalidad de concientización se ha seguido en otros territorios.

Tabla 2. Líneas de crédito y montos máximos por solicitar según el número de operación

Solicitud	Libre disponibilidad	Productivo	Vivienda
Primera solicitud	5000	15.000	15.000
Segunda solicitud	7500	24.000	24.000
Tercera solicitud	10.000	30.000	30.000
Cuarta Solicitud	12.500	40.000	

Nota: cifras en pesos uruguayos; 1 dólar = 28 pesos uruguayos.

Fuente: información del Programa.

Estudio de viabilidad según el analista: El analista, a partir de las solicitudes recibidas y previa aprobación o desaprobación de un crédito, visita al potencial cliente en su predio productivo (si así fuera el caso) para evaluar la capacidad de cumplimiento.

⁵ En un concepto de familia extendida: padres, hermanos, tíos, suegros, cuñados. En las localidades termina ocurriendo que la familia presiona para el pago de las cuotas.

Aprobación o rechazo de la solicitud. El CCL se reúne una vez al mes con el analista, que resume las solicitudes de la zona y el análisis de la viabilidad efectuado, según su experiencia y conocimiento del cliente. Esta información es analizada con el Comité, que suma a esa información el conocimiento que tiene la comunidad sobre la persona: si es cumplidora, si es trabajadora, si mintió o dijo la verdad en relación con sus ingresos o, si por el contrario, es conocida porque, a pesar de estar desempleado, sale a trabajar para pagar los compromisos asumidos. Con la información sobre la mesa, el Comité define si el crédito se otorga o no; es poco frecuente la discrepancia con el analista.

Los entrevistados confirman que se han dado casos en los que el analista entiende que no se debe conceder el crédito, el Comité que sí, pero aun así el crédito es otorgado. Definidas las personas que recibirán el crédito, MGAP solicita información a las centrales de crédito sobre los antecedentes financieros de los solicitantes. Si tiene historia en la Central de Información de Créditos, se pide al CCL y al analista que revisen ese caso puntualmente. Se respeta en todos los casos la decisión del Comité. Se le envía desde el MGAP a FUNDASOL una nota solicitando que se le entregue el crédito a las personas, detallando forma de pago; se envían los vales al analista; se devuelven a FUNDASOL firmados y se procede a la entrega/envío de fondos al beneficiario.

Luego de otorgado el crédito, el analista efectúa su *cobranza*. En esas localidades apartadas, el pago de las cuotas se da en forma centralizada en algún lugar acordado: escuela, club. Este es uno de los aspectos destacados por los usuarios del crédito.

Gestión de la cartera

El monto inicial disponible es variable para cada CCL y es igual al monto de los créditos efectivamente solicitados. El CCL opera salvaguardando el bien colectivo a través de personas que cuentan con la confianza de los habitantes de la localidad (Gómez *et al.*, 2013). La Dirección del Programa trabaja con el CCL, alertando del desmejoramiento de los indicadores y colaborando en la generación de espacios que permitan mejorar la reputación del colectivo. Hay CCL que tienen más de 10 años de funcionamiento ininterrumpido y han demostrado ser de utilidad para la localidad; los beneficiarios se muestran dispuestos a cooperar y

encontrar soluciones creativas (acuerdos comunitarios⁶) para situaciones críticas para el grupo (cambio de analista, crecimiento de montos impagos por impacto de crisis económicas o del sector, entre otros).

Cada CCL tiene iniciativa autónoma para encontrar la forma de mantener y desarrollar su cartera. En algunos CCL, la comunidad ha encontrado en las Asambleas un mecanismo que, además de permitir el mejor uso de la herramienta, opera como dispositivo de control social. Durante su transcurso se da a conocer quiénes no han cumplido con lo adeudado y han afectado la reputación del vecino. En el departamento de Rivera, por ejemplo, las Asambleas son de asistencia libre pero certificada. El certificado de asistencia se expide a los efectos de pretender acceder al crédito en oportunidad de necesitarlo. Los vecinos asisten, el analista les entrega un certificado de concurrencia, y si no pueden asistir, no pueden sacar crédito. La persona tiene la posibilidad de asistir a la Asamblea de otra localidad si su falta fue por causa de fuerza mayor.

En el plano del PMR, los entrevistados sostienen que estas Asambleas han demostrado ser una herramienta social importante a la hora de asegurar la sostenibilidad del Programa. Si la población tiene el hábito de la construcción comunitaria, cuando hay crisis están mejor instrumentados para superar los problemas. Desde la Dirección del Programa se comenta que están realizando el esfuerzo de que los CCL generen y sostengan estos ámbitos colectivos con diferentes niveles de aceptación de sus integrantes.

A lo largo de los años que lleva el PMR en funcionamiento, se han cerrado “algunos pocos” CCL. Se trató de comunidades que no tenían interés en la herramienta, generando un número bajo préstamos (uno por mes) o no respetando la devolución de los recursos prestados. Este tipo de medidas opera reforzando la importancia de la contribución individual.

Conclusiones

La sostenibilidad y el crecimiento del PMR y los CCL dan cuenta de un sistema dinámico que ha logrado dar respuesta en una buena proporción a las partes

⁶ Acuerdo para la compra de deuda impaga de integrantes de la comunidad. Es un documento donde se detallan las personas y los montos impagos que asumen el conjunto; cuando es devuelta por el beneficiario, queda en la comunidad, no en el PMR.

interesadas. El diseño organizativo asumido trabaja articulado con los diferentes actores. Esta aproximación inicial llama la atención sobre la forma en que se han regulado variables microsituacionales para el aumento de la confianza y la mejora de los resultados (Poteete, Janssen y Ostrom, 2014). La comunidad conoce los rendimientos de la cooperación, tiene un importante grado de seguridad acerca de cómo es administrada la cartera, cómo se van a distribuir los recursos internamente y qué pasará en caso de incumplimientos.

Cada uno conoce la reputación de los demás participantes y mientras el plazo es largo, mejor es el rendimiento de la inversión individual. Existe libertad para unirse al grupo y abandonarlo, y la comunicación es posible con todas las partes. Próximas investigaciones podrán aportar diferencias en el interior del CCL, a partir de los diferentes tamaños, localidades, aspectos culturales. La existencia de diferencias entre integrantes de los CCL respecto a efectuar en forma obligatoria Asambleas Comunitarias plantea la interrogante acerca de cuánto pesa, en los indicadores alcanzados por cada localidad, la existencia de mecanismos de información acerca de las contribuciones promedio de los distintos beneficiarios. La capacidad de sancionar en distintos puntos del proceso tiene efectos colectivos que habrán de medirse.

El MGAP ha sostenido un equipo de gerenciamiento del Programa que trabaja articulado con los diferentes actores, conoce a los interlocutores y ha construido, a lo largo del tiempo, relaciones de confianza que incentivan la colaboración de todas las partes relacionadas (Barzelay y Cortázar 2004; Ion, Santos y Grabino, 2009; Rius y Freira, 2014). Son los gerentes sociales los que han de llevar al territorio los diseños; y en este caso, la solución organizativa establecida logra satisfacer las necesidades de los *stakeholders*. En este sentido, la preocupación por retener técnicos y sostener relaciones contractuales de largo plazo, bien remuneradas, contribuye a la gestión de los conocimientos aprendidos.

La relación entre el MGAP y las autoridades del PMR con la ONG FUNDASOL es considerada eficiente y adecuadamente estructurada. A diferencia de lo planteado por Osei-Kyei y Chan (2017), la existencia de un sistema de comunicación constante entre las partes es capaz de ajustar la actuación articulada al factor crítico que ocupa el primer lugar a la hora de explicar la buena interrelación entre las partes. La red de valor viabilizada por el PMR permanece subexplotada para el conjunto de las partes interesadas. Como se ha probado, la herramienta podría transformarse en una red de distribución de recursos para otras iniciativas de similar naturaleza.

El sistema tiene pendiente su estabilización. A la fecha, el aprendizaje que se ha ido construyendo no está sistematizado en procedimientos y guías de trabajo. Este conocimiento de las partes, la construcción de un lenguaje común, la consolidación de la confianza es un proceso de largo aliento cuya sistematización permitirá identificar aquellos dispositivos y herramientas que inciden positivamente en los procesos de construcción social.

La cartera se ha transformado en interesante para otras instituciones de microcréditos que quieren entrar al mercado. Esa transformación constituiría un punto de inflexión en la gestión del PMR cuyas consecuencias habrá que evaluar detenidamente. Cuando más de una institución llegue al mismo territorio, es probable que existan impactos para los beneficiarios que sería conveniente medir (en términos de acceso al crédito, por ejemplo). El ingreso de otras instituciones al Programa debería incorporar los aprendizajes alcanzados.

Referencias

Amarante, V. e Infante, R. (2016). *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso Uruguay*. Montevideo: CEPAL-OIT.

Arnold-Cathalifaud, M. (2008). Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoieticos. *Cinta de Moebio*, 32, 90-108.

Barzelay, M. y Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Besley, T. y Ghatak, M. (2017). Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and an Application to NGOs. *Research in Economics*, 71(2), 356-371.

Brenes, A., Gallo, A., Garet, G., Hernandez, F., Ortiz, M., Piñeyro, C. y Vernengo, J. (2011). *Proyecto Uruguay Rural 2005-2011. Evaluación de resultados y percepciones de los involucrados (Informe de cierre)*. Montevideo: FIDA.

Brenes, A., Gómez, J., Lopardo, P., Machado, R., Martirena, G. y Vernengo, J. (2010). *Microcrédito rural: una herramienta de desarrollo*. Montevideo: MGAP.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2011). Ifad Operations Breadcrumbs. Recuperado de <https://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/id/uruguay>

Gilli, J. J., Arostegui, A., Doval, I., Iesulauro, A. t Schulman, D. (2013). *Diseño organizativo: estructura y procesos*. Buenos Aires: Granica.

Gómez, J., Martirena, G., Ponce de León, V. y Ríos, C. (2013). *Programa Microcrédito Rural. Anuario OPYPA 2013*. Recuperado de <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/anuario-opypa-2013.pdf>

Ion, L., Santos, C. y Grabino, V. (2009). *Sistematización de la experiencia de la Hilera-Tacuarembó*. Uruguay: MGAP.

Matus, C. (1998). *Adiós señor presidente*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (2007). Ley 18.126, Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5206751.htm>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) (2009). *Microcrédito rural: una herramienta de desarrollo*. Recuperado de http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1186_ElmicrocreditoRuralunaHerramientadeDesarrollo.pdf

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (2017). *Memoria Anual 2016*. Recuperado de <http://www.mgap.gub.uy/institucional/gestion/memoria-anual/2016>

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (s. f.). *El Ministerio*. Recuperado de <http://www.mgap.gub.uy/institucional/ministerio>

Osei-Kyei, O. y Chan, A. (2017). Perceptions of stakeholders on the critical success factors for operational management of public-private partnership projects. *Facilities*, 35(1/2), 21-38.

Ostrom, E. (2014). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 6(4), 235-252.

Poteete, A., Janssen, M. y Ostrom, E. (2012). *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Programa de Microcrédito Rural. (s. f.). *Información general*. Recuperado de http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/microcredito_web.pdf

Programa Microcrédito Rural (s. f.). *Acerca del Programa*. Recuperado de <http://plataformacelac.org/programa/878>

Programa Uruguay Rural (2011). *Organizaciones en movimiento - un inventario de experiencias de desarrollo rural en Uruguay*. Montevideo: MGAP. Recuperado de http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1176_Inventario_PUR_web.pdf

Project Completion Digests (2012). *Uruguay: National Smallholder Support Programme - Phase II*. Recuperado de <https://operations.ifad.org/documents/654016/ce31cacb-f615-49f6-a1c3-513a5cdf572e>

Proyecto Uruguay Rural (s. f.). *Uruguay Rural Project. Project information*. Recuperado de <https://operations.ifad.org/documents/654016/3351308/Uruguay+Rural+project+brief/9834a689-6777-4752-b284-433a26077c5e>

Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. California: Universidad de California.

Rius, A. y Freira, D. (2014). *Balance de experiencias de articulación productiva*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Rodríguez, J. y Perrachón, J. (2007). *Agricultura familiar: acciones de los proyectos de Producción Responsable y Uruguay Rural (Informe de Coyuntura)*. Montevideo: MGAP.

Schvarstein, L. (2004). *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*. Madrid: Paidós.

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55.

Villalba, C. (2015). *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. Montevideo: IICA.

Yin, R. K. (1984). *Case study research: design and methods*. Londres: Sage.