

El programa de Microcréditos para Mejora Habitacional

El programa de Microcréditos para mejora habitacional tuvo origen en la Secretaría de Vivienda y Hábitat de Nación (SVHN) en el marco del Programa 69 – ACCIONES PARA EL DESARROLLO MEJORAMIENTO HABITACIONAL E INFRAESTRUCTURA BASICA, ACTIVIDAD 2-Desarrollo de la infraestructura básica y obras complementarias, fuentes de financiamiento 11, Tesoro Nacional. Esta Secretaria ofreció en 2016 al Municipio la suscripción de un convenio marco para implementar su apoyo financiero para la ejecución de un programa que permitiera a familias de bajos recursos de Pilar mejorar las condiciones de sus viviendas.

El partido de Pilar posee una evidente carencia habitacional. Dos tercios aproximadamente de su población viven en condiciones de hábitat deficientes: calles sin asfaltar, sin acceso a redes de agua potable o cloaca, pocas conexiones a la red de gas, y casas de material incompletas sobre amanzanamientos en muchos casos originados en subdivisiones informales carentes de titularidad. Las estadísticas a lo largo de los últimos 20 años marcan que aproximadamente un tercio de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Adicionalmente, por ser un distrito en el borde externo del conurbano bonaerense, la extensión de sus barrios y de su población ha crecido a un ritmo acelerado. Pilar más que duplicó su población en las últimas dos décadas, colocando una presión adicional a la problemática de hábitat. En definitiva, resultaba y sigue

resultando evidente que Pilar necesita programas de amplio alcance que permitan a las familias mejorar su situación habitacional.

La Municipalidad de Pilar comprende 14 localidades y 114 barrios abiertos (no incluye barrios cerrados) en un radio de 30 kilómetros. Muchos de estos barrios y localidades están relativamente aislados y cuentan con un número limitado de alternativas de transporte público. Por eso cualquier programa que se quiera implementar con éxito tiene que prever una forma de llegar a cada rincón de un territorio extenso.

En este contexto, resultaba evidente la conveniencia de contar con una herramienta financiera que permitiera a familias de bajos recursos disponer de materiales para luego autogestionar la mejora de su hogar atendiendo aquella necesidad que en cada caso resultase más urgente. Diversos programas de microcrédito han sido implementados con éxito, tanto por parte del Estado como de ONGs en Argentina y en el mundo. Es una herramienta probada que tiene un impacto positivo profusamente documentado.

El diseño de un programa de crédito debe intentar lograr un equilibrio entre el segmento de la población al que se dirige, los montos de los créditos, su costo financiero, el plazo, la accesibilidad, los gastos necesarios para su implementación, y las expectativas de recupero, entre otros. Esto es importante porque al momento de analizar si un crédito es caro o es barato hay que hacerlo dentro de este contexto de múltiples factores. Por eso hay créditos y microcréditos de características distintas,

que atienden objetivos distintos, y que en consecuencia priorizan uno u otro componente de la ecuación. Y una vez que se seleccionan objetivos, y se define un programa, para alcanzarlos hay que construir un andamiaje legal y administrativo adecuado.

Dentro del marco del convenio con la SVHN, se buscó diseñar un programa que cumpliera los siguientes objetivos:

- Que fuera dirigido a las familias de menores recursos, con un criterio de prestar asistencia a aquellos que no tienen en general acceso a otras fuentes de financiamiento, en especial la población no bancarizada.
- Que el acceso fuera cercano y simple de tramitar, y que los procesos municipales se adaptaran a las necesidades de una población con fuertes limitaciones para transitar procesos burocráticos complejos.
- Que llegara de manera uniforme a todas las localidades del distrito.
- Que respetara criterios de primero entrado - primero salido en la asignación de créditos.
- Que recurriera a sistemas informáticos y administrativos que aseguraran una gestión transparente de los fondos.
- Que fuera eficiente en su implementación, manteniendo los gastos de administración controlados.

- Que tuviera naturaleza crediticia, con el doble propósito de dotar de mayor sustentabilidad al Programa, y de contribuir a construir un historial de crédito y una cultura crediticia que resultara beneficiosa para las familias beneficiarias.
- Que tuviera un plazo largo y una tasa de interés muy baja (0%, finalmente) para minimizar el impacto de la cuota en la economía del grupo familiar, y asegurar de esta manera que el programa fuera accesible a los sectores más necesitados.

Se creó así un Programa de Microcréditos, que fue aprobado por el Honorable Consejo Deliberante (HCD) y por la SVHN, y se diseñaron procesos administrativos que permitieran cumplir estos objetivos. Estos procesos, aprobados por Resolución Municipal 628/17 describen acabadamente los pasos y controles que se cumplen en el otorgamiento de un microcrédito bajo el Programa aprobado oportunamente.

La administración del programa de Microcréditos

Cualquier funcionario que tenga como responsabilidad ejecutar un programa social, y más específicamente una política pública de vivienda, sabe que el éxito de dicha iniciativa dependerá de los recursos que se asignen para su promoción, implementación, control, y ejecución transparente.

Los convenios que financian “proyectos”, y en particular proyectos de infraestructura, cubren los llamados “gastos blandos”. Estos gastos incluyen los honorarios de profesionales, ingenieros, arquitectos, agrimensores, contadores y de los empleados administrativos que llevan adelante el proyecto. En general estos gastos se encuentran identificados en los pliegos licitatorios y en las ofertas y rendiciones posteriores. En los casos de obras realizadas “por administración”, una modalidad aceptada por la legislación aplicable, esos gastos se computan a favor del Municipio o Provincia que ejecuta las obras.

Es decir, no existe un proyecto de infraestructura que no incluya en algún nivel gastos de administración y gestión del proyecto, incluso gastos dentro de la estructura Municipal. En otras palabras, los fondos que el Estado destina a una obra financian además de ladrillos y cemento, todo o parte de los componentes de gastos necesarios para que la obra se concrete.

En este caso específico, no tenemos un “proyecto” de obra, sino que el “proyecto” es hacer llegar materiales a las familias para que puedan mejorar sus viviendas mediante un programa de microcrédito. Es inimaginable que esto pueda suceder sin proveer una estructura administrativa ad-hoc.

Para administrar una cartera de créditos pequeños en un sector de bajos ingresos es preciso generar una estructura administrativa que garantice una ejecución transparente, a lo largo de un período de tiempo

largo (en este caso 62¹ meses desde el otorgamiento) y a lo ancho de todo el distrito.

El costo de administración y fondeo de carteras de microcréditos supera en general el 100% del capital anual, si dicho emprendimiento fuese ejecutado por el sector privado de crédito, incluso en entidades sin fines de lucro. Esto es así porque el capital de cada crédito es muy pequeño con relación a la carga administrativa que el otorgamiento, desembolso y recupero de ese crédito requieren. El esfuerzo que requieren muchas de las tareas administrativas, son independientes del monto del crédito otorgado y por ello en créditos de bajo monto, el gasto administrativo tiene un peso relativamente más importante que en préstamos de montos más altos. A título de ejemplo, a la fecha de este escrito, el Banco Provincia de Buenos Aires ofrece microcréditos donde por cada 100 pesos de crédito, se deben pagar 60 cuotas de 4,77 pesos, es decir que el total de cuotas asciende a 286,20 pesos.² Es decir, que un titular de un microcrédito de Banco Provincia hoy recibe aproximadamente tan solo un tercio de los pesos que se compromete a devolver. Estos valores, lejos de ser inusuales, reflejan los altos costos que se deben cubrir para administrar carteras de créditos pequeños.

Por ello las entidades financieras, públicas y privadas, incluyendo las ONG y los bancos comunitarios que operan en el sector de microcrédito tienen limitaciones para llegar a los sectores sociales más

¹ 60 cuotas mensuales más dos meses de gracia según programa.

² Ver: <https://www.provinciamicrocreditos.com/simulador/>

postergados y para generar instrumentos financieros a tasas bajas, con cuotas accesibles, y por montos suficientes para generar un impacto positivo en la vivienda.

El convenio con la SVHN y el programa de Microcréditos aprobado en el Municipio permitieron traspasar esa brecha entre lo que las familias de bajos recursos necesitan y lo que el mercado financiero, público y privado, provee en general. Generó una herramienta que es de fácil acceso para las familias a un costo muy por debajo de lo que el mercado provee, y que por ello resultó sumamente atractiva para los vecinos de Pilar, y muy exitosa.

En este caso, dado que la duración del Programa de Microcréditos estaba prevista durante cinco años posteriores a la entrega de cada préstamo hasta su devolución, los costos de implementación necesarios debían en el plan original al menos prever 6 años de ejecución (hasta 1 año para su otorgamiento, más 5 años de gestiones de recupero). Sin embargo, el Programa dado su éxito se extendió en el tiempo hasta al menos el mes de diciembre del año 2019.

En este contexto, el Estado municipal debió subsidiar fuertemente el costo administrativo, poniéndole un techo del 15%, que en una vida útil de al menos 6 años equivale a menos de un 3% anual, lo cual está muy por debajo de los costos reales de administración.

Para realizar una estimación adecuada de los costos operativos parciales del Programa, pueden analizarse entre otras cosas los sueldos del personal destinado exclusivamente al mismo. Durante los años 2017 y 2018 el equipo de personal abocado a la administración del programa fue creciendo a medida que crecía la cartera de créditos otorgados. El crecimiento del stock de créditos vino acompañado de un crecimiento de nuevas solicitudes, ya que el “boca en boca” de vecinos que verificaban que el programa funcionaba bien, hizo que la demanda creciera exponencialmente. Así es que a medida que el programa avanzaba, hubo que aumentar la capacidad de atender nuevas solicitudes y administrar al mismo tiempo una cartera que crecía mes a mes.

El personal asignado de forma directa a la oficina de Microcréditos de ningún modo cubre las necesidades operativas del Programa, ya que tanto la promoción del Programa, la asistencia a las familias para su inscripción, y la gestión de cobro estaban distribuidas por todo el territorio Municipal haciendo uso de las estructuras físicas y de recursos humanos preexistentes dentro del ámbito Municipal.

Así, por ejemplo, los Centros de Atención Vecinal (aproximadamente 28 -su número fue variando en estos años-) eran la puerta de entrada para los vecinos, que podían allí recabar información y presentar documentación pertinente para solicitar el crédito.

La red de coordinadores barriales del Municipio, responsables cada uno de la gestión del día a día de más de 100 barrios de Pilar, también colaboraba activamente en la promoción y ejecución del Programa.

A esta estimación del costo de los recursos humanos, se le debe adicionar, asimismo, el alquiler de las oficinas donde se aloja este equipo, la provisión y mantenimiento de hardware, las licencias de software incluyendo los sistemas administrativos a medida del Programa, luz, gas, el mobiliario, mantenimiento, etc..

En definitiva, el Municipio puso a disposición de la ejecución del Programa un gran número de recursos y estructura que en los hechos superan ampliamente el porcentaje asignado a los costos operativos aprobados por Ordenanza, pero que permitieron asegurar que los fondos provistos por la SVHN llegarán en tiempo y forma a sus destinatarios de manera transparente y justa. Lo cual efectivamente sucedió en los hechos ya que no obran en el expediente denuncias de ningún particular que haya sido damnificado por la falta de entrega de créditos.

En definitiva, la previsión para gastos que incorporó el Programa permitió equilibrar adecuadamente las necesidades de estructura y administración que un programa de estas características requiere, logrando una adecuada distribución de la carga sobre el Municipio, y fue una de las claves de su éxito.

Tanto es así, que el diseño en general del Programa fue replicado luego en otros Municipios que, impulsados por la exitosa

experiencia de Pilar, siguieron sus pasos. Por pedido de la SVHN el equipo de Pilar prestó colaboración y capacitó a equipos de otros distritos (Moreno, Quilmes, Lanús, Luján, Escobar, entre otros) para la aplicación de programas similares.

Los convenios con Entes Ejecutores

La ordenanza que aprobó el programa de microcréditos autoriza al Municipio a contratar entidades que puedan complementar la estructura administrativa Municipal para una mejor implementación del programa. En este marco, la Municipalidad convinió en distintos momentos con PROFIDE, Bapro Medios de Pago, y Vivienda y Habitat de Pilar-SAPEM.

Como parte de la implementación del programa de microcreditos, la Municipalidad firmó en 2017 un convenio con PROFIDE. PROFIDE es dentro de la organización del Estado Provincial un ente que tiene una larga trayectoria en la administración de fondos para la ejecución de obras. PROFIDE es reconocido por la capacidad de su personal y los sistemas existentes en su ámbito para una eficiente y transparente gestión de proveedores y pagos. La incorporación de la estructura administrativa de PROFIDE, “llave en mano” permitió poner en marcha el programa sin la demora que el desarrollo de un sistema administrativo propio conllevaría.

PROFIDE hasta fines de 2018 (y Vivienda y Habitat de Pilar SAPEM a partir de enero de 2019) le permitieron a la Municipalidad llevar el

registro contable de las operaciones dentro de sistemas sujetos a los controles, auditorías y sindicaturas que esos órganos poseen, (incluido el Honorable Tribunal de Cuentas) y aplicando reglas contables que permitieron un correcto registro y rendición de la ejecución del programa.

PROFIDE presenta la ventaja adicional de ser un organismo del Estado Provincial, es decir, es un ente público sin fines de lucro.

En el sistema informático de PROFIDE, no solo corrían los procesos específicos de responsabilidad de PROFIDE concernientes al programa Microcréditos, básicamente las funciones de tesorería, sino que también todos los procesos municipales concernientes a microcréditos quedaban registrados en dicho sistema. De esta forma aseguramos tener consistencia en los datos desde que una solicitud ingresaba a la oficina municipal hasta el final de su ejecución y a lo largo de todos los pasos, incluyendo el cobro de las cuotas.

Por su parte, resultó evidente que para que el programa fuera exitoso la Municipalidad debía facilitar a los beneficiarios el pago de las cuotas en sucursales lo más cercanas a sus respectivos hogares. El Banco Provincia posee una red extensa de puntos de atención en todo el territorio del Municipio a través de sucursales bancarias y de Bapro Medios de Pago. Resultaba, así, la opción natural para cualquier Municipio de la provincia que necesite una red capilar capaz de gestionar cobranzas.

Adicionalmente, mediante un acuerdo, la Municipalidad venía incorporando durante la gestión 2016/2019 terminales de Provincia Net en

numerosos centros de atención vecinal, aumentando aún más el alcance territorial de su red. De este modo, la utilización de la red de Banco Provincia en sus distintas modalidades permitió facilitar el acceso a los beneficiarios a puntos de servicio cercanos a su domicilio para que pudieran cumplir más fácilmente con el pago de las cuotas mensuales de los microcréditos.

El sistema de Bapro Medios de Pago provee para cada beneficiario una tarjeta electrónica única que permite que cada pago se ingrese al sistema sin errores de carga por parte del operador de la terminal, mejorando sustancialmente la conciliación de saldos.

Los términos de los contratos de servicios de pago, incluyendo sus comisiones, son estándar (igual que en la apertura de una cuenta bancaria). No hubo en este caso una diferencia respecto de otros contratos de servicios similares entre el Municipio y el grupo BAPRO.

Tanto el convenio con PROFIDE como el convenio con Bapro Medios de Pago formaron parte de las rendiciones de cuentas de 2017 y 2018 oportunamente aprobadas por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y el Honorable Concejo Deliberante de Pilar.

Por último, resta hacer una referencia pormenorizada a la inclusión de “Vivienda y Habitat de Pilar” SAPEM, como Ente Ejecutor del Programa a partir de la firma del convenio respectivo.

La intención del Municipio al impulsar la creación de una sociedad anónima propia, materializada mediante la sanción de la

Ordenanza 521/17, fue la de emular las experiencias exitosas de otros municipios que utilizaron este mecanismo para construir capacidades complementarias a las propias. Tanto en Argentina como, muy notoriamente, en el caso de Medellín, hay un gran número de experiencias exitosas de SAPEM que nacidas desde un Municipio prestan servicios, más allá de los límites municipales.

Existen diversas razones que impulsan a algunos municipios a intentar constituir su propia SAPEM. Entre ellas están la posibilidad de acceder a “economías de escala” que sólo pueden capturarse si el equipo de trabajo y los recursos se distribuyen en un territorio más amplio que el municipal, la posibilidad de acceder a financiamiento para la construcción de infraestructura Municipal en condiciones más ventajosas, y las ventajas de un marco legal y contable que se adapta mejor a ciertas actividades necesarias para cumplir los fines Municipales.

En este sentido, la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria es un organismo de apoyo a la implementación de proyectos estratégicos, articulando los intereses de los diversos actores implicados.

Gestionar proyectos mediante una figura como ésta, transparente, aceptada y efectiva es muy importante para el desarrollo local y para la concreción de muchos proyectos urbanos.

La inclusión de “Vivienda y Hábitat de Pilar” SAPEM como Ente Ejecutor sucedió concomitantemente, y fue estructurada para reemplazar a PROFIDE que decidió discontinuar sus servicios por razones completamente

ajenas a la operatoria de microcréditos. Siguiendo todos los pasos previstos por la ley provincial, la Municipalidad de Pilar constituyó "Vivienda y Habitat de Pilar – SAPEM" reteniendo para si el 90% del capital accionario. El capital restante fue suscripto, de acuerdo con el proceso que establece la ley, por una ONG de larga trayectoria en la implementación de proyectos de extensión de redes de servicios en barrios, la Fundacion Pro Vivienda Social.

El Municipio consideró que este nuevo vehículo podía ser una alternativa superadora para organizar la administración de la cartera de microcréditos, ya que las dos razones centrales para constituir una sociedad municipal se verifican en este caso.

Primero, al desarrollar dentro de la sociedad los recursos humanos y los sistemas para administrar esta cartera, ese servicio podía luego extenderse a otros distritos que quisieran implementar programas similares, pero no contaran con la escala suficiente para construir una estructura propia. Segundo, porque al dotar a "Vivienda y Hábitat de Pilar" SAPEM de una actividad adicional a la de construcción, se iba consolidando su giro que permitiría con el correr de los años financiar genuinamente obras de redes en el Municipio.

Hasta ese momento las funciones necesarias para gestionar la cartera de microcréditos se encontraban distribuidas entre PROFIDE y el Municipio. PROFIDE gestionaba el sistema informático, las funciones de tesorería, y el registro contable, mientras que la Municipalidad administraba

la interfaz con el público, hacía promoción y capacitación, y llevaba el archivo de todo el respaldo físico.

En enero de 2019, se firmó un acuerdo entre “Vivienda y Hábitat de Pilar” SAPEM y el Municipio para que el primero asumiera la totalidad de las funciones de gestión de cartera. A partir de ese momento “Vivienda y Hábitat de Pilar” SAPEM gestionó la cartera de microcréditos hasta que finalizamos la gestión en Diciembre de 2019.

Los fondos ingresados a “Vivienda y Habitat de Pilar” SAPEM fueron registrados como pasivos de la sociedad y no forman parte de su patrimonio. Gracias a una gestión eficiente y transparente, al cierre de 2019 los fondos acumulados en las cuentas del programa de microcrédito excedían ampliamente sus obligaciones.

La rendición del convenio con Nación

El objetivo de la rendición de fondos es proveer la información que sustente que los fondos que recibe el Municipio se destinaron al uso que el convenio prevé. En última instancia en este caso esto implica que, salvando la previsión para gastos de estructura, los fondos se destinen a la compra de materiales de construcción y servicios anexos (contratación de gasistas matriculados, por ejemplo). Todo ello consta en los registros secuestrados por el Juzgado en el marco de esta causa.

Se podría haber optado dentro del marco del convenio por rendir de forma análoga a la de cualquier obra financiada por la SVHN. Esto implicaría presentar una veintena de comprobantes correspondientes a los movimientos entre la cuenta de Banco Nación designada por el convenio y las Entidades Ejecutoras. Por el contrario, se proveyó un máximo nivel de apertura y transparencia, y esto implicó desglosar los pagos realizados por la Municipalidad entre cada una de las operaciones de microcrédito: llevando un archivo, informático y físico, de cada una de estas pequeñas operaciones.

Para ello se confeccionó un registro completo de cada uno de los beneficiarios, y del respaldo documental de su microcrédito. Este último contaba de tres documentos físicos: 1) el legajo mediante el cual se solicitaba el microcrédito, y éste se aprobaba o denegaba, con el correspondiente contrato de mutuo y la información de respaldo, 2) el remito conformado por el beneficiario que atestigua que ha recibido un detalle de materiales (y/o servicios) por parte de un proveedor inscripto en el registro, y 3) la factura del proveedor correspondiente a los materiales entregados a beneficiarios. Y adicionalmente de todo el respaldo informático del proceso de aprobación y desembolso y del proceso de recupero. **Toda esta documentación obra en el Juzgado desde 2019, pero llamativamente no ha sido tenida en cuenta.**

Con motivo de cada rendición se prepararon bases detalladas de datos con toda la información necesaria para identificar unívocamente cada operación de microcrédito, su beneficiario con sus datos personales de

identificación, el proveedor, monto, fechas, etc. Estos informes brindaban el máximo detalle posible respecto del destino que los fondos rendidos habían tenido a la fecha, así por ejemplo, se consignaba nombre, apellido, DNI, dirección, monto del crédito, número de legajo.

Cabe resaltar que conforme el Convenio suscripto con Nación, las autoridades de ésta última tenían facultades para realizar una auditoría respecto de la documentación respaldatoria obrante en los legajos físicos.

Conclusión

En definitiva ¿se cumplió el objetivo del Convenio/Programa? En una obra esto equivale a preguntarse si más allá de que una vivienda o una escuela tengan un avance físico del 100% respecto del plan de obra, si el edificio que resultó de ese plan sirve para la función prevista: ¿puede habitarlo una familia, pueden los maestros dar clases en condiciones dignas? En nuestro caso, la pregunta análoga es si los materiales que los beneficiarios retiraron del corralón les permitieron efectivamente mejorar su vivienda. La respuesta es un categórico sí. A lo largo de los años que duró el Programa, tanto a través del call center del Municipio (Línea 147) como de la extensa red de responsables barriales que implementó la gestión, se tuvo información de los resultados finales del Programa y del grado de satisfacción. La comunicación a través de medios electrónicos y redes sociales también nos resultó útil para entender el impacto global que el programa tenía. La respuesta de las familias fue abrumadoramente positiva,

y quizás la mayor prueba de ello es que una vez que se corrió la voz de que el programa funcionaba bien (realmente era accesible y las familias recibían los materiales que ellos elegían en el lugar que ellos querían) la demanda creció exponencialmente. El Programa cumplió acabadamente su objetivo social, se implementó mediante procesos adecuados a sus objetivos y restricciones, y se ajustó a derecho.