

PERFIL DE PROYECTO

ARGENTINA

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa para la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Argentina		
Número de Proyecto:	AR-L1249		
Equipo de Proyecto:	Fernando de Olloqui, (IFD/CMF), Jefe de equipo; Francisco Demichelis, Jefe de equipo alterno, Carmen Fernández, Sebastián Vargas, Cecilia Bernedo (IFD/CMF); Luana Marques (SCL/GDI); Vanina Di Paola (CSC/CAR); y Guillermo Antonio Eschoyez (SGO/CBR).		
Prestatario:	República Argentina		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Finanzas		
Plan Financiero:	BID CO:	US\$20 millones	
	Total:	US\$20 millones	
Salvaguardias:	Políticas activadas:	OP-703; B.1, B.3, B.7, B.13 y B.17	
	Clasificación:	No requerida	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto y descripción del problema.** El contexto bajo el cual se desarrolla la inclusión financiera en Argentina está caracterizado por bajos niveles de profundización financiera. El nivel de depósitos bancarios respecto al Producto Interno Bruto (PIB) es de 16%, sustancialmente más bajo que un promedio de 38% de Chile, Brasil, Uruguay y Colombia, mientras que el crédito al sector privado solo representa el 13% del PIB, mucho menor a un promedio de 47% de los otros países citados¹. Ello indica que más allá de la falta de acceso a servicios de segmentos económicos excluidos del sistema financiero, existe una amplia brecha de subatención de hogares y de empresas de todos tamaños.
- 2.2 La inclusión financiera, definida como el acceso y la utilización de servicios financieros² formales por parte de las empresas y los hogares, enfrenta varios retos en el país. Desde el punto de vista de acceso a servicios, en línea con el resto de América Latina y el Caribe (ALC), el 50% de los adultos tiene acceso a una cuenta en una institución financiera cifra que desciende al 44% para la población de 40% menores ingresos³. Una buena parte del avance reciente en materia de acceso⁴ refleja el esfuerzo del gobierno de pagar sueldos, subsidios, pensiones y jubilaciones con abono en cuenta. Los sectores mayormente excluidos se concentran en aquellos cuyos ingresos provienen de actividades informales, ya sean individuos o empresas.

¹ *Financial Access Survey*, Fondo Monetario Internacional, data de 2015.

² Incluyendo pagos, ahorro, crédito y seguros.

³ Global Findex 2014, Banco Mundial.

⁴ En 2011, la cifra de acceso del total de adultos ascendía a 33%.

- 2.3 A pesar del reto existente en materia de acceso, destacan aún más los desafíos relacionados al bajo uso de servicios, cuyos indicadores son sustancialmente inferiores a los demás países de América Latina, especialmente por parte del 40% de la población más pobre⁵. Como reflejo de ello, el ahorro doméstico es bajo, lo cual a su vez afecta la intermediación en el sistema financiero en su conjunto. Aunado a efectos macroeconómicos que pueden limitar el ahorro, las condiciones particulares de los productos de captación por parte de las entidades financieras reducen la rentabilidad de la movilización de ahorro y afectan el uso de las cuentas por parte de las empresas para realizar sus transacciones. Por otra parte, se observa que el uso de las tarjetas de débito y crédito para pagos es menor que el registrado en países con una penetración similar de los productos como son Brasil y Chile. Ello, aunado a la limitada utilización de otros medios de pago electrónicos, confirma la preocupación por la prevalencia del efectivo como medio de pago, con las ineficiencias y costos que conlleva. La falta de uso de medios electrónicos es retroalimentada por la insuficiente infraestructura de mercado (capilaridad) y falta de incentivos de las instituciones financieras y comercios para promoverlos.
- 2.4 Respecto al crédito, los hogares de menores ingresos y los pequeños emprendimientos son los más restringidos. Conforme una encuesta de demanda de hogares⁶, Argentina aparece en el último lugar en un grupo comparativo de siete países de ALC al preguntar por el acceso a productos de crédito de instituciones financieras (8.3%, frente a un promedio de 14.3% de los otros países⁷), el cual es aún más bajo en el caso del 40% de la población de más bajos ingresos (con un índice de 4.5%, frente a un promedio de 9.9% de los demás).
- 2.5 Por su parte, los préstamos a las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MiPyME) representan sólo el 3% del PIB, siendo que representan por lo menos el 50% del PIB y generan alrededor del 71% del empleo total⁸. Analizando el problema desde la perspectiva de la demanda, el financiamiento de activos fijos (de plazos superiores a un año) para la microempresa se realiza mayoritariamente utilizando recursos propios o ganancias retenidas, en porcentajes que alcanzan 71%. La misma medición llega a ser 64% para la Pequeña Empresa (PE), y 62% para la Mediana Empresa (ME). El porcentaje de préstamos tomados para el mismo tipo de activos llega a ser apenas de 11% para microempresa y la PE (18%) y ME (22%). La situación desde la perspectiva de la financiación de capital de trabajo no es mucho mejor, con porcentajes que llegan apenas al 11% en promedio para la Pequeña y Mediana Empresa (PyME)⁹. En microempresas, tan sólo el 2,5% cuenta con un crédito vigente y apenas el 7,7% cuenta con experiencia crediticia¹⁰, la mayor parte a través de entidades reguladas. Ahora bien, los mismos estudios muestran cómo microempresas que han tomado deuda en el pasado tienden a considerar el crédito como una alternativa viable en el futuro¹¹.

⁵ Banco Mundial, op cit.

⁶ Banco Mundial, op cit.

⁷ Incluye Brasil, Chile, Uruguay, México, Colombia y Perú.

⁸ Oficina de la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo (UNSGSA).

⁹ “*Latin American Economic Outlook 2013 – SME Policies for Structural Change*”, OCDE/ECLAC, 2013.

¹⁰ “Microcréditos en la Argentina: una herramienta clave para la inclusión financiera”, FONCAP, 2015.

¹¹ Ibid.

- 2.6 Desde la perspectiva de cifras de oferta de crédito, Argentina carece de financiamiento para la PyME, con apenas un 10% del crédito total del sistema financiero dedicado a este tipo de empresas. El porcentaje se ubica por debajo del promedio de América Latina (12,4%) y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (25,6%)¹². En cuanto a la microempresa, el financiamiento al sector no ha tenido el dinamismo que se ha visto en otros países de ALC, tanto por falta de recursos financieros de las Instituciones de Microfinanzas (IMF) como por sus debilidades institucionales. Cabe señalar que, en adición a poder dar acceso a crédito a los segmentos de bajo ingreso ahora desatendidos, apoyando además los esfuerzos de formalización, un fortalecimiento del sector microfinanciero apoyaría a cerrar brechas de género, siendo que en las microempresas predominan las actividades desarrolladas por mujeres; con siete de cada diez emprendedores en este sector son mujeres, dedicadas principalmente al sector comercio.
- 2.7 **Objetivo:** Contribuir a incrementar el acceso y uso de servicios financieros para hogares y empresas a través de: (i) fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los oferentes de servicios y la capacidad institucional del gobierno para desarrollar políticas de inclusión financiera e (ii) incrementar el acceso a crédito de micro y pequeñas empresas. El monto del programa asciende a US\$20 millones.:
- 2.8 Componente 1 Fortalecimiento Operativo y de capacidad institucional (US\$13.5 millones): Fortalecerá las capacidades de los oferentes de servicios financieros¹³ y del gobierno para mejorar los niveles de acceso y uso de servicios por las empresas y los hogares a través de: (i) convocatorias públicas utilizando instrumentos como cofinanciaciones para cubrir costos operativos de desplegar canales de bajo costo y expandir la cobertura, asistencias técnicas para desarrollar líneas de negocio (ej. cuentas y crédito de bajo monto para informales) y fondos concursables para apoyar los costos del testeado de nuevos productos (ej. billeteras electrónicas), con el fin de incentivar la participación de instituciones financieras públicas y privadas para que promuevan servicios a segmentos excluidos o subatendidos, particularmente de menores ingresos¹⁴; (ii) estudios, generación de estadística y capacitación de los hacedores de políticas que promuevan reformas normativas o proporcionen información al mercado; (iii) apoyos a la administración y comunicación del programa y monitoreo y evaluación de las intervenciones gubernamentales para elevar la inclusión financiera.
- 2.9 Componente 2 Acceso a Crédito de micro y pequeña empresa(US\$6.5 millones): Se concentrará en (i) superar el limitado acceso a crédito de las MyPE¹⁵, proporcionándoles financiamiento a través del Fondo de Capital Social (FONCAP)¹⁶ y en (ii) fortalecer el mercado crediticio enfocado a este

¹² OCDE/ECLAC, op.cit.

¹³ Bancos y Compañías Financieras reguladas.

¹⁴ 2761/OC-EC ofrece un ejemplo de un programa similar.

¹⁵ Se utilizará como criterio de clasificación el determinado por el Ministerio de la Producción.

¹⁶ Organización de capital mixto que funciona bajo la órbita del Ministerio de Finanzas. Es un vehículo de segundo piso con los objetivos de: (i) desarrollar una red de las IMF, ofreciéndoles asistencia técnica y formación; y (ii) fondear en condiciones de mercado a las IMF.

segmento mediante préstamos de inversión a las IMF para que amplíen su cobertura¹⁷. Este componente también tendrá como resultado reducir la brecha de género al incrementar el financiamiento de sus emprendimientos.

- 2.10 La inclusión financiera conlleva múltiples beneficios socioeconómicos. Para los hogares de menores ingresos, destaca la reducción de vulnerabilidad al proporcionar instrumentos que permiten limitar la variabilidad del consumo y gestionar los choques adversos de manera más eficiente, así como incrementar sus activos¹⁸. Por el lado de las empresas, incrementa el potencial de inversión. Asimismo, el uso de medios de pago digitales no sólo apoya transacciones financieras más accesibles y seguras sino es una herramienta para la formalización. A nivel macro, existe evidencia que el aumento del acceso a los servicios financieros tiene efectos positivos en el crecimiento y en la reducción de la desigualdad¹⁹.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa propuesto consiste en un programa de inversión y tendrá un plazo de ejecución de tres años. El prestatario del programa será la República Argentina. La ejecución y administración del programa estará a cargo del Ministerio de Finanzas, bajo su Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Enfoque Sectorial Amplio (UCP). Se prevé que, además del Ministerio de Finanzas, otras entidades (e.g. FONCAP) podrán tener una participación en la ejecución. Los criterios de elegibilidad para las entidades financieras y los beneficiarios se establecerán en el Reglamento de Crédito del Programa (RCP).
- 3.2 La operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5) y se encuentra alineada con el desafío de desarrollo “Inclusión Social e Igualdad”, por medio de la inclusión de todos los segmentos de la población en los mercados financieros. Se alinea con el objetivo transversal de igualdad de género. Los indicadores del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) relacionados son MiPyME financiadas y mujeres beneficiadas con iniciativas de empoderamiento económico. Asimismo, la operación se enmarca bajo el eje estratégico de la Estrategia del Grupo BID con Argentina 2016-2019 (EBP) (GN-2870-1) de mejora del ambiente de negocios, en el cual se propone focalizar intervenciones para la inclusión financiera y el apoyo a las PyME. La misma EBP señala que la provisión de financiamiento a grupos vulnerables también contribuirá a los objetivos del eje estratégico de reducción de la pobreza y la desigualdad. Finalmente, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PyME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3).
- 3.3 En cuanto a la experiencia del Banco en el sector, se han desarrollado varias operaciones de financiamiento de las MiPyME, incluyendo el Programa de Crédito

¹⁷ Como préstamos para la ampliación de oficinas, adopción de tecnologías de la información, entre otros.

¹⁸ Ver “La inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años”, CMF/BID, 2015.

¹⁹ Jahan, S. y B. McDonald, 2011, “A Bigger Slice of a Growing Pie.” *IMF Work on Income Inequality*. Clarke, G., L. Xu y H. Zou, 2006, “*Finance and Income Inequality: What Does the Data Tell Us?*”, muestran que, controlando por características de países y causalidad inversa, existe una correlación negativa robusta entre profundización y coeficiente Gini.

para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan, el cual a través de una evaluación rigurosa muestra el impacto positivo sobre ventas, el empleo, la inversión y la productividad de las empresas beneficiarias²⁰. Asimismo, se han realizado asistencias técnicas en apoyo de las microfinanzas en el país²¹. La presente operación contará con el soporte de la Cooperación Técnica (CT) [ATN/OC-15795-AR](#), “Apoyo al fortalecimiento institucional al Fondo de Capital Social”, con el fin de reformar y desarrollar el FONCAP. Finalmente, con recursos de cooperación técnica²², se apoyó al gobierno en la elaboración de un diagnóstico y lineamientos de políticas y acciones para elevar la inclusión financiera. El presente programa busca apoyar al gobierno en la implementación de dichas políticas y acciones.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 La operación es de intermediación financiera, regida por la directriz B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), y no requiere clasificación. Los requerimientos ambientales y sociales específicos para ser tenidos en cuenta serán incluidos en el RCP y se describirán también en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).
- 4.2 En cuanto a los riesgos fiduciarios, la UCP deberá administrar múltiples adquisiciones y contrataciones que corresponden al deber fiduciario, generando factores de riesgo medio. Lo anterior es particularmente relevante dado que el éxito del programa está en función de la ejecución satisfactoria de las diversas contrataciones y de los incentivos adecuados a los participantes. Como riesgos de desarrollo medio, destaca la falta de experiencia de algunas entidades que podrían participar de la ejecución (e.g FONCAP). Como riesgo medio de gestión pública y gobernabilidad, las actividades de apoyo a la implementación de las políticas de inclusión financiera involucran una serie de actores públicos (particularmente Ministerios de Hacienda y Finanzas y Banco Central), lo cual conlleva un riesgo de coordinación. Los riesgos se mitigarían con: (i) el fortalecimiento de la capacidad fiduciaria de la UCP; y (ii) el fortalecimiento institucional al FONCAP mediante la CT citada.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé la distribución del Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 31 de agosto de 2017, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 13 de octubre de 2017, y la aprobación de la Propuesta de Préstamo por el Directorio el 15 de noviembre de 2017. Para el diseño de la operación se requerirá recursos del presupuesto transaccional por un total de US\$100.000 y un total de 0,89 FTE.

²⁰ El impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan, BID, 2016.

²¹ Incluyendo [ATN/ME-9415-AR](#), que dio asistencia técnica al FONCAP y a un subconjunto seleccionado de IMF integrantes de su red; [ATN/ME-10820-AR](#) que apoyó a una fundación relevante en el sector; y AR-M1048 que trató de crear una instancia de financiación de segundo piso.

²² [ATN/KR-14171-RG](#), Programa de Apoyo para el Desarrollo de Estrategias Integrales de Inclusión Financiera.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
AR-L1249 Support for the financing of productive development and the financial inclusion of the Micro, Small and Medium Enterprises of Argentina		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Cap Mrkts & Fin Institutions	FINANCIAL INCLUSION	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
FERNANDO DE OLLOQUI	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
12 Jun 2017	alisona Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	20 Jun 2017	
QRR (Estimated)	21 Jul 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

B.17. Procurement

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

La operación es de intermediación financiera, regida principalmente por la directriz B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), y no requiere clasificación. Los requerimientos ambientales y sociales específicos para ser tenidos en cuenta serán incluidos en el RCP y se describirán también en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

1. El objetivo del programa es contribuir a elevar la inclusión financiera a través del apoyo al Gobierno en la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) e incrementar el acceso a crédito de Micro y Pequeñas Empresas (MyPE).
2. El programa descansará en dos componentes: el primero, apoyará la implementación de la ENIF que redundará en un sistema financiero más inclusivo y eficiente en apoyo de las empresas y de los hogares (por US\$13.5 millones), a través de financiar actividades de asistencia técnica a entidades financieras para promover servicios dirigidos a la inclusión financiera y la digitalización de pagos, de monitoreo y evaluación de la ENIF, de estudios que promuevan reformas normativas e institucionales, y gastos administrativos para su ejecución; el segundo, ayudará a superar el limitado acceso a crédito de micro y pequeñas empresas (por US\$6.5 millones), a través del financiamiento a las mismas mediante FONCAP y del fortalecimiento del mercado crediticio enfocado a este segmento mediante préstamos de inversión a las IMF e incentivos para que amplíen su cobertura regional. El segundo componente tendrá la adicionalidad particular de apoyar a emprendimientos de mujeres.
3. **Categorización de impacto ambiental.** El presente programa se cataloga, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (documento GN-2208-20 y manual OP-703), como un instrumento flexible de préstamo para el cual la clasificación de impactos ambientales ex ante no es factible, ya que no se conocen los proyectos específicos a ser financiados y por ende no se puede categorizar su impacto ambiental y social potencial.
4. **Estrategia para la debida diligencia ambiental y social.** Consistente con el enfoque para operaciones de intermediación financiera, el Banco realizará el análisis de la capacidad de la unidad coordinadora para manejar y aplicar las salvaguardias ambientales y sociales del Banco, identificando la capacidad y experiencia de áreas que permitan aplicar las salvaguardias a proyectos e inversiones a ser financiadas con recursos del BID.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

No.	Temas	Descripción	Estado de Preparación	FECHA	Enlaces electrónicos
1	Análisis de costo-beneficio del proyecto	1. Microcréditos en Argentina. Estimación de su demanda potencial y análisis del perfil de sus destinatarios 2. Microcréditos en la Argentina. Una Herramienta Clave para la Inclusión Financiera 3. Microcréditos en Argentina. Relevamiento y Estudio de Instituciones Oferentes de Microcréditos	En preparación	2014 04/08/2015 04/08/2015	http://impulsoargentino.com.ar/descarga/estudios/ESTUDIO_DEMANDA_WEB_30-10.pdf http://impulsoargentino.com.ar/descarga/estudios/estudio_microfinanzas_2015.pdf http://impulsoargentino.com.ar/descarga/estudios/Estudio%20de%20Oferta_microfinanzas_2015_Cap2.pdf
2	Gestión financiera/aspectos fiduciarios y ambiente de control	Estos temas serán tratados en el POD	En preparación		
3	Recolección de datos y análisis para reporte de resultados	1. Estrategias de Financiamiento Inclusivas e Integrales 2. Evaluación de impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción de la Provincia de San Juan	En preparación	12/02/2014 Mayo 2016	http://impulsoargentino.com.ar/descarga/estudios/Estrategias_de_%20Financiamiento_Inclusivas_e_%20Integrales.pdf http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=40296993
4	Análisis institucional/de personal, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación	Análisis fiduciario de la unidad ejecutora mediante el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI)	En preparación		

5	Otros temas de importancia sobre el país/sector	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación”, BCRA, 2006 2. “Las políticas públicas orientadas a las microfinanzas en Sudamérica”, BCRA, 2009. 3. “Guía para la gestión del microcrédito: Herramientas para el fortalecimiento de instituciones locales”, PNUD Argentina, 2008. 4. “Delimitación de la Población Meta del Programa Nacional del Microcrédito”, CONAMI. 		<p>Abril, 2006</p> <p>Junio, 2009</p> <p>12/11/2008</p>	<p>http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=35800648</p> <p>http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=35800657</p> <p>http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=35807053</p> <p>http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=35807036</p>
6	Inclusión Financiera	Diagnóstico y lineamientos para la Estrategia de Inclusión Financiera en Argentina		Mayo 2017	https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-AR-LON/AR-L1249/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-1077447252-9

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).