

Programa de crédito con fondos de garantía conjuntos.

Sector de la micro y pequeña empresa

Jesús Aguilar Cruz
ALTERNATIVA, Perú

INTRODUCCION

Desde de los años 70 en el Perú, se observa un proceso de consolidación de unidades económicas en pequeña escala. Este proceso no responde a ninguna estrategia de desarrollo o de política industrial, sino que es el resultado de estrategias de sobrevivencia de la población.

Ante la ausencia de oportunidades de empleo, la población inicia actividades económicas de diverso tipo que van encontrando posteriormente, pequeños espacios en el mercado, constituyéndose en actividades permanentes y generadoras de ingresos.

De manera global se calcula que existe en el Perú más de un millón de unidades económicas (ver Cuadro N° 1) que responden a las características de una microempresa. Del conjunto de microempresas podemos mencionar a los microproductores industriales, comerciantes minoristas y trabajadores en servicios, como los más importantes.

Para este conjunto de unidades económicas no hubo política específica de apoyo por parte del Estado. Existieron algunas medidas de apoyo crediticio dirigido a la pequeña empresa ya que, hasta hace poco, la microempresa no tenía ningún estatus oficial.

Aproximadamente a partir de 1984, algunas ONG que venían trabajando otras áreas críticas (salud, alimentación, vivienda, etc.) en zonas urbano marginales de Lima, empiezan a comprender que para la solución efectiva de aquellos problemas, se tenía que resolver en definitiva, el problema de los ingresos. Se empiezan a observar y promover estrategias de sobrevivencia que la población va desarrollando, al no encontrar otra alternativa.

Para el apoyo de estas unidades muchas ONG desarrollaron diferentes programas de promoción. Estos programas básicamente contemplaban el otorgamiento de servicios para el desarrollo de la actividad empresarial: el crédito, la capacitación, la comercialización, el apoyo para la organi-

CUADRO N° 1
MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA URBANA
(1990)

SECTOR	PEA	%	PEA	%
Industria	575.000	20	170.000	15
Comercio	1.500.000	21	625.000	57
Servicios	850.000	29	303.000	28
	2.925.000	100	1.098.000	100

319

Fuente: COPEME

zación, la asistencia técnica, servicios de información, etc.

Cada ONG tiene un programa de tipo integral, puntual, focalizado en una zona pequeña. El desarrollo de los programas, las necesidades del sector y las exigencias de eficiencia en el servicio, han inducido a que muchas ONG, en el Perú, se especialicen en función de uno o varios instrumentos.

De esta manera, se evita duplicar los esfuerzos, en la medida que muchas ONG comparten una misma zona de trabajo y por otro, se pueden aprovechar mejor las "ventajas comparativas" que ha desarrollado un equipo de promoción en cada institución.

Del conjunto de instrumentos de promoción mencionados, se ha avanzado más en lo que respecta al CREDITO, desarrollándose programas conjuntos, entre varias instituciones que han juntado sus fondos de garantía, para tener mayor capacidad de negociación frente a las instituciones financieras y a otros programas que, por su naturaleza y envergadura, pueden tener influencia en momentos que hay que competir por fondos líquidos de las instituciones financieras.

En este documento queremos presentar nuestra experiencia de Fondos de Garantía en Conjunto, que viene desarrollando el grupo PAMIS en Lima, cuyos resultados y perspectiva han empezado a motivar a otras instituciones que se están sumando a este esfuerzo. Antes quisiéramos aprovechar la oportunidad para socializar algunas reflexiones en torno a la microempresa y el problema del crédito.

A. CRISIS EN EL PROBLEMA DEL EMPLEO Y MICROEMPRESA EN EL PERU

1. Marco de Referencia

El Perú ha experimentado en las últimas tres décadas un intenso proceso de urbanización y expansión de las actividades económicas no rurales. Proceso que se caracteriza por su desarrollo desigual en el ámbito regional e insuficiencia en la absorción de mano de obra. La economía urbana se concentró en Lima Metropolitana (alrededor del

70 por ciento del número de establecimientos) y los sectores más dinámicos (como la industrial fabril) demostraron incapacidad para absorber la mano de obra disponible.

El excedente de mano de obra opta por autoemplearse en las denominadas actividades económicas informales de baja productividad tales como el comercio ambulante, la producción a pequeña escala, servicios personales o servicios domésticos y otras, a fin de generar un ingreso por lo menos de sobrevivencia.

Después de la segunda mitad de los años 70, en que la economía peruana inicia un largo período de recesión, las actividades informales se expanden aceleradamente. En 1975, las estadísticas de empleo sugieren que la PEA inserta en el Sector Informal de Lima Metropolitana representaba alrededor de un tercio de la fuerza laboral total. En 1992, esta tendencia se acentúa con las medidas económicas de ajuste estructural dictadas por el presente gobierno.

No obstante las condiciones económicas en que se desenvuelve el Sector Informal, se le reconoce un papel importante en las posibilidades de desarrollo productivo y consecuentemente, en la solución del problema del desempleo y subempleo en el país.

2. La promoción microempresarial

A partir del año 1984, se han llevado a cabo distintas experiencias de promoción del empleo, tomando como punto de partida a los microempresarios informales, tanto vendedores ambulantes como microproductores. La proliferación de programas de crédito, capacitación y organización con los microempresarios se ha dado paralelamente a la adquisición de un nuevo status político de la problemática de la informalidad.

Este proceso no ha sido ajeno a la rica experiencia organizativa de los trabajadores informales -principalmente del sector más representativo, el comercio ambulante- ni a su capacidad de lucha y movilización que han dado como resultado la constitución de un actor colectivo en la ciudad y un nuevo sujeto social.

La mayoría de los programas de promoción de

la microempresa tienen como hipótesis de trabajo su viabilidad, dado que su desenvolvimiento está más acorde con las necesidades y posibilidades del desarrollo, al utilizar mayor mano de obra, una tecnología adaptada y adecuada con la utilización de insumos nacionales, moviliza los ahorros familiares como inversión, etc. Por ello no extraña que se vuelvan las miradas a un pujante sector que desde las estrategias de sobrevivencia pueden generar desarrollo. En este sentido tanto la viabilidad de los programas como la viabilidad del sector mismo están estrechamente relacionadas.

Sin embargo, a pesar de las expectativas que genera este sector, las medidas promocionales desde el Estado han sido de carácter general e insuficiente, sin que necesariamente lleguen al sujeto que se pretende beneficiar. Este es el caso del crédito por ejemplo, creándose fondos especiales para la pequeña empresa y operativizados desde la banca de fomento estatal. Sus beneficios distan mucho de los objetivos planteados, y sirvieron más a estratos empresariales que menos requerían de este apoyo.

Siendo el crédito uno de los instrumentos de promoción más utilizados, su desarrollo a través de la banca de fomento y otras entidades financiera no estuvo exenta de problemas, encontrándose una inadecuación a las características de la pequeña empresa, en tanto requisitos exigidos, garantías, etc. mientras que la banca comercial simplemente no los consideró como sujetos reales de crédito.

Para el caso de la microempresa, el crédito de las instituciones financieras, simplemente no existió, sea por sus características mismas o por lo poco atractiva de la rentabilidad en las operaciones.

B. CARACTERISTICAS MICROEMPRESARIALES

El microempresario emprende una actividad económica de manera espontánea y de acuerdo con sus posibilidades objetivas y subjetivas. Lo guía el afán de alcanzar, al menos, los medios indispensables para satisfacer sus necesidades elementales.

La viabilidad económica de la microempresa es la razón de ser del empresario. Sin intentar

encasillar a la microempresa en definiciones de rigor académico, es factible señalar algunas de sus características más sobresalientes.

1. Racionalidad Económica

Toda actividad económica se desenvuelve de acuerdo con ciertas leyes o criterios que establecen sus objetivos, medios, distribución, organización, propiedad, derechos, alcances y demás elementos y factores.

Existe, en el medio social, todo tipo de actividades desarrolladas por distintas modalidades empresariales, cada una de las cuales tiene sus propias características específicas.

Entre la empresa formal y la microempresa informal existen semejanzas y diferencias que, más allá de las apariencias externas, las distinguen de manera clara.

El rasgo común es la *iniciativa privada*. Tanto la micro empresa como la grande surgen, se mantienen y proyectos a base de la iniciativa de sus conductores. A pesar de diferencias cuantitativas, en los dos está presente el ímpetu creador, la audacia, el empuje, etc., para encarar los riesgos y vencer las dificultades. En ambos casos estamos hablando de *empresa*.

Cuando se habla de empresa se suelen asociar las nociones de utilidad, ganancia, acumulación o lucro, como el criterio que explica su funcionamiento. Sin embargo, para hablar de microempresa informal, hay que reconocer características muy propias que la singularizan y la diferencian a la vez.

En la microempresa, hay una clara *lógica de supervivencia*, que define su existencia y constituye la motivación para crear, trabajar y crecer. Esta lógica surge de las condiciones de su vida y está latente en cada acto, tanto cuando forma su capital inicial, como cuando compra materia prima, trabaja, vende, ahorra, gasta o utilizar sus ingresos. En cada caso paso está presente una racionalidad biológica. Esto de ningún modo excluye los conceptos para la reproducción de ganancia, lucro, etc. en la motivación del microempresario.

Es muy diferente la motivación del empresario formal y la del microempresario. En el primero, la

inversión tiene por objeto esencial una utilidad destinada a la acumulación de capital. En el segundo, todo ingreso tiene por destino primordial la satisfacción de las necesidades básicas.

2. Acumulación Reducida

La capacidad de producir y retener excedentes determina la permanencia de una empresa y su proyección. Esta capacidad no resulta sólo del deseo del empresario, sino de la combinación de factores tales como inversión, costos, productividad, rentabilidad, mercado, etc.

Para la microempresa, éste es uno de los problemas más difíciles de resolver. Como toda actividad económica, su propósito es alcanzar un nivel de eficiencia mínimo que justifique su existencia y permita su desarrollo.

Con fines metodológicos se asume que existen tres niveles de microempresas en relación con el logro y retención de excedentes:

- De sobrevivencia
- De subsistencia
- De crecimiento

a. Microempresa de Sobrevivencia

Es aquella a la cual le es difícil producir los bienes o servicios indispensables para mantener al menos su capital. Estas microempresas, empiezan por autoconsumirse y en poco tiempo terminan la inversión inicial. Sus propietarios están forzados a cambiar de actividad, reduciéndose cada vez a niveles económicos más bajos.

Aquí encontramos microempresas productivas que no calculan de manera correcta sus costos productivos. Presionados por buscar medios para satisfacer sus necesidades, no determinan correctamente sus costos y precios. El afán de conseguir ingresos, les conduce a ofertar su producción a precios que, para competir en el mercado, apenas cubren la inversión en materias primas e insumos, más una pequeñísima diferencia destinada a pagar los gastos de mano de obra, local, energía eléctrica, transporte, etc. Generalmente, estos costos no son cubiertos en forma total y el déficit es absorbido por el microempresario.

Además, existen los micronegocios ambulantes

o con puesto fijo en mercados o tiendas de barrio que, debido a la ausencia de registros contables mínimos, confunden el capital de trabajo y los ingresos. El propietario suele usar indistintamente el dinero y hasta la mercadería como recursos de consumo doméstico.

b. Microempresa de subsistencia

Un segundo nivel de microempresas lo integran aquellas que alcanzan a reponer la inversión efectuada, además de obtener los ingresos indispensables para remunerar el trabajo. La subsistencia es su logro. A pesar de las limitaciones para crecer, conseguir este nivel es muy importante para el sector, dados los obstáculos que deben enfrentar en el desarrollo de sus actividades.

c. Microempresas en crecimiento

Finalmente, el tercer nivel está integrado por aquellas que tienen capacidad para retener excedentes y reinvertirlos. Estas microempresas, de manera gradual, llegan a capitalizar y ampliarse, constituyendo fuente de ingresos y nuevos puestos de trabajo.

3. Actividades en pequeña escala

Como consecuencia de las restricciones derivadas de su naturaleza, la actividad microempresarial es limitada. Hay una escasa dotación de capital para activos fijos, materias primas e inventario de productos acabados o en proceso, etc. Por su parte, los microcomerciantes enfrentan estas mismas limitaciones en el reducido capital de giro y stock. Los microempresarios que trabajan en el área de los servicios de reparaciones se ven también sometidos a la imposibilidad de contar con suficiente dotación de maquinarias, herramientas e insumos.

4. Uso intensivo de mano de obra

En contraste con lo que sucede en la empresa formal cuya capacidad económica le permite realizar importantes inversiones en maquinaria, la microempresa fundamenta su actividad en el uso intensivo de la mano de obra, como su recurso más cercano y factible, tanto por la imposibilidad de

contar con maquinaria como por la existencia de suficientes recursos humanos. En este sector se potencia la capacidad y destreza del artesano, la habilidad del vendedor o el ingenio del reparador. Estas cualidades desarrolladas por el informal constituyen uno de sus recursos más preciados para subsistir.

5. Activos fijos reducidos

El reducido equipamiento en máquinas y herramientas es compensado por la habilidad para adaptar instrumentos y utensilios. En la microempresa no es válido el concepto de depreciación, ya que existe una gran capacidad para alargar la vida útil de las máquinas por reparaciones y adaptaciones. De esta manera los equipos obsoletos descartados por las empresas modernas, continúan funcionando.

6. Escasa división del trabajo

En la microempresa, una misma persona realiza todas las fases del trabajo, tanto en la elaboración de productos, la comercialización o provisión de servicios, como en la gestión administrativa-generial.

El capital y los recursos técnicos y humanos de la microempresa determinan que el nivel de productividad sea inferior al de la empresa moderna.

La microempresa no siempre cuenta con los instrumentos administrativos y contables para una gestión eficaz. Esto no significa desconocer extraordinarias cualidades innatas que han permitido implantar esquemas sencillos y de alta eficiencia administrativa y productiva. No podemos dejar de reconocer, sin embargo, que la ausencia de elementales nociones en el campo administrativo, conspira contra el adecuado desarrollo de la microempresa.

7. Carácter familiar

La microempresa se caracteriza por contar con un personal muy reducido y en muchos casos restringido a la actividad exclusiva del propietario. Cuando se amplía lo hace, preferentemente, ocu-

pando la mano de obra familiar disponible.

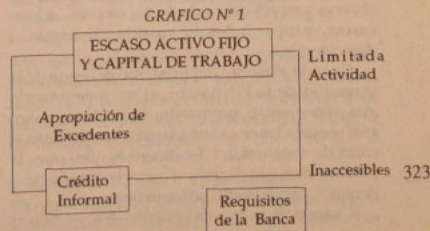
Al margen del grado de parentesco entre los trabajadores, su naturaleza familiar radica en el manejo en función de los intereses presentes y futuros del grupo familiar, sea nuclear o extenso, llegando a involucrar redes amplias de parientes. En este sentido es una proyección de las necesidades y capacidades del hogar. Tanto las responsabilidades como las utilidades se las asume con ese carácter.

C. PROGRAMAS DE CREDITO PARA MICROEMPRESA

1. Problema del Crédito

El microempresario no cuenta con fuentes de crédito suficientes y adecuadas. El sistema financiero formal no responde a sus requerimientos. Las exigencias en cuanto a garantías, condición económica, respaldos financieros, ahorros, etc. le cierran sus posibilidades, a pesar de su capacidad productiva, honradez y necesidades. En ausencia de crédito regular, el prestamista aparece como una de las pocas opciones a las que puede recurrir.

Las características de la microempresa refuerzan un círculo vicioso difícil de romper. Ante su escaso capital, el microempresario tiene mayor necesidad de crédito, sin embargo, al no cumplir con los requisitos exigidos por el sistema financiero formal recurre al crédito informal que es más caro, debido a esto reduce su capacidad, no crece, y continúa en una situación de escasez (ver gráfico N° 1).



a. Problema de acceso a las fuentes

El microempresario no es sujeto de crédito. A juicio de la entidad crediticia, el microempresario no tiene capacidad de pago.

El crédito es en esencia capital y como tal tiene un costo. En ello no sólo se cuantifica el costo del dinero sino también los riesgos que el crédito implica.

Mientras más riesgoso es el crédito mayor necesidad tiene de asegurar esa capacidad de pago. Para ello se utilizan las GARANTÍAS que aseguran la cancelación del crédito en el tiempo y condiciones previstas.

Pero el acceso al crédito no sólo es un problema de desembolso. Quien fija las condiciones es quien otorga el crédito, estableciendo los requisitos exigibles que un prestatario debe calificar. Estos requisitos son variados y puede asociarse a la solvencia del giro del negocio, cuentas bancarias que posee, referencias comerciales, rentabilidad de la inversión que se va a realizar, etc.

Por lo general, los requisitos dependen de la entidad crediticia, por ejemplo las cooperativas optan por exigir un mínimo de ahorro o encaje básico. De alguna manera, este es el esquema básico para la promoción del crédito que la mayoría de los programas adoptaron en el país para permitir el acceso a los microempresarios.

b. Problema de los montos de crédito

Otro aspecto relacionado con la problemática del crédito en el microempresario, es lo referente a los montos de préstamos.

En una operación de crédito, el monto generalmente está en función de la capacidad económica del negocio o del propietario. Esta capacidad se observa a través de los depósitos en cuentas bancarias, propiedades adquiridas o ingresos demostrables.

Cuando el monto del préstamo depende de la magnitud de sus depósitos, el microempresario está en desventaja, porque simplemente tiene ahorros congelados en cantidad suficiente (también el costo de oportunidad del dinero es alto) pues la práctica dice que cuando el negocio genera excedentes es capitalizado de inmediato.

Cuando el monto del crédito depende de la

magnitud de sus ingresos, el microempresario también se encuentra en desventaja porque, por lo general, éstos son bajos, variables, inseguros y en muchos casos, no los puede demostrar, restando la posibilidad de demostrar "capacidad de pago".

Esto se agrava cuando no tiene garantías reales, es decir propiedades inmuebles, activos o prendas de valor transables; aún cuando las posea, por lo general, no son de un valor real garantizable.

2. Fuentes de Crédito

En general el sistema bancario establece muchos requisitos y exigencias que el microempresario no puede sortear. Descartando el sistema bancario como fuente de crédito para el microempresario, quedan sólo dos alternativas; prestamistas informales y los programas desde las ONG.

a. Prestamistas informales

Una línea de financiamiento alternativo al Sistema Formal lo constituyen los "prestamistas informales o usureros". Ellos requieren garantías prendarias, de fácil liquidez en el mercado para, en caso necesario, recuperar su capital y a la vez generar un excedente. Como regla, se le pide una garantía prendable que supere el préstamo otorgado y que pueda brindar un plus al prestatario en caso de incumplimiento. Dichas prendas serían: joyas de oro y plata, automóviles, electrodomésticos, etc.

Requieren conocer la actividad económica del prestatario, entablandose en muchos casos, vínculos amicales y el pago de "intereses" de corto plazo, que superan largamente la tasa del mercado financiero formal.

b. Programas de las ONG

La imposibilidad del crédito bancario y lo caro del crédito del prestamista informal, hace necesaria la generación y el desarrollo de programas *ad hoc*. Las instituciones privadas u organismos no gubernamentales (ONG) asumieron este rol en el Perú, ejecutando programas flexibles y adecuados a las características microempresariales y hoy vienen trabajando con algunos bancos importantes dentro del Sistema Financiero Formal.

Las cifras de morosidad e incobrabilidad son muy reducidas. Se tienen cifras menores al 5 por ciento de morosidad histórica, mientras que en el sistema financiero formal la tasa de morosidad supera el 15 por ciento.

Esto demuestra la capacidad de pago en estratos del sector de la microempresa, tanto en la industria como en comercio y servicios. Asimismo se demuestra el grado de honestidad para cumplir sus promesas.

3. Fondos utilizados en los programas de crédito

a. Fondos rotatorios

El antecedente inmediato para la promoción del crédito dirigido a la microempresa son los fondos rotatorios, experiencia trasladada desde los medios rurales al área urbana. Con estos fondos se trataba de facilitar capital de trabajo a mujeres organizadas en los sectores populares, para el desarrollo de experiencias productivas.

En sí mismo el fondo rotatorio se define como posibilidad de que varias personas accedan a cierta cantidad de dinero para desarrollar actividades económicas, para luego devolverlo y así dar acceso a otros participantes.

De esta manera es un fondo "revolvente" pues va incorporando cada vez a más personas. La direccionalidad de los fondos se orienta hacia iniciativas pequeñas por lo tanto los montos otorgados también son pequeños y para beneficio de una población muy pobre.

Estos fondos sirvieron mucho para iniciar el trabajo de apoyo a actividades económicas. Sin embargo, su lógica estaba muy lejos de conceptuarse como crédito, tanto es así que en el desarrollo de la mayoría de los fondos rotatorios, la tasa de interés, en sí misma, era considerada como usura. Por ello, el fondo rotatorio no cobraba intereses o éstos eran de subvención, muy por debajo de la inflación y las tasas de interés del mercado.

No podía ser de otra forma ya que el destino del fondo estaba dirigido a una población muy pobre que muchas veces no desarrollaba actividades económicas, sino que se esperaba que lo hiciera a partir de recibir el dinero. Caso similar se daba cuando el destinatario era una organización popular.

b. Fondos de Garantía

Con el sector microempresarial se desarrollaron programas de préstamos en base a Fondos de Garantía en que, a diferencia de los fondos rotatorios, interviene una entidad financiera otorgando una línea de crédito mayor que el propio fondo.

El fondo de garantía es una suma de dinero depositada en una entidad financiera, cuya función es la de respaldar o garantizar los créditos a los microempresarios; esta modalidad les permite el acceso al crédito y a optimizar los recursos para obtener mayor número de beneficiarios.

A diferencia del fondo rotatorio, el fondo de garantía es multiplicado n veces, para formar el fondo prestable. A manera de ejemplo, si se coloca cien como fondo de garantía, la entidad financiera lo puede multiplicar por siete veces, otorgando préstamos por un monto de setecientos.

Con este mecanismo, el monto prestable se incrementa y por lo tanto el número de beneficiarios. La entidad financiera asume riesgos con recursos propios, lo cual constituye un avance significativo al permitir el acceso del microempresario a las fuentes de financiamiento formal o institucional.

Con este sistema diversas ONG desarrollan programas de crédito dirigido a los microempresarios tanto productivos como comerciantes.

4. Modelos de intervención

Cada ONG desarrolla su programa siguiendo objetivos institucionales y bajo la metodología más apropiada. Una síntesis de las modalidades de intervención se presenta a continuación.

a. ONG y entidad financiera

Bajo esta modalidad la ONG actúa directamente como intermediario en el programa de crédito, asumiendo las fases previas al desembolso, así como la recuperación. Por lo general, el crédito se da de manera individual.

b. ONG, entidad financiera y asociación

En esta modalidad interviene la asociación o gremio. Ambas, la ONG y la Asociación se convierten

en intermediarios financieros compartiendo, por lo general, un Fondo de Garantía, así como los costos operativos de la calificación de los prestatarios y la recuperación.

Al interior de la asociación se constituye un Comité de Financiamiento, el que se encarga de evaluar y calificar a los prestatarios, decidir sobre los desembolsos y evaluar el programa en su conjunto.

c. ONG, asociación, entidad financiera y sociedad de garantías

Esta modalidad se dio fundamentalmente con la microindustria, interviniendo el Fondo de Garantía para la Pequeña Industria, que era una entidad con fondos gubernamentales administrada por uno de los gremios industriales de la pequeña industria, APEMIPE.

d. Entidad financiera y asociación

En esta modalidad la asociación actúa directamente, sin intermediación de una ONG, relacionándose con los bancos, para la firma de convenios y operativización de su línea de crédito. En la actualidad, son pocos los casos como éste, ya que los bancos exigen el concurso de equipos especializados.

D. FONDOS DE GARANTÍA CONJUNTOS

Los programas de las ONG, al mismo tiempo que han experimentado un rápido desarrollo, se han caracterizado por su heterogeneidad en cuanto a modalidades y sujetos de atención. Son generalmente puntuales y locales, por lo que tienen una cobertura limitada (tanto en términos geográficos como en número de beneficiarios y en montos que se distribuyen entre los usuarios).

Solo en Lima Metropolitana existen más de 25 ONG dedicadas a apoyar a la micro y pequeña empresa. Todos estos programas han sufrido las consecuencias de la crisis de nuestro país, y más específicamente, su secuela de inflación y falta de liquidez en el sistema financiero; situación que ha revertido en un mayor flujo de préstamos hacia la mediana o gran empresa, ya que éstas ofrecen menores riesgos por las garantías que ofrecen y

menores costos operativos (por mayor escala en cada transacción).

Por ello, las ONG preocupadas por ampliar la cobertura de atención, mejorar la eficiencia en cada programa, la capacidad de negociación ante las entidades financieras, y lograr con ello una mayor atención a los usuarios, se propusieron la tarea de aunar esfuerzos para centralizar y especializar las acciones referentes al programa de financiamiento.

Por tal motivo, ALTERNATIVA viene desarrollando la *Metodología de Fondos Conjuntos*, que consiste en agrupar los Fondos de Garantía que tiene cada ONG para, en conjunto, desarrollar un programa único, con metodologías similares y, de esta manera, lograr un poder de negociación frente a las otras instancias que intervienen en los programas de crédito.

El programa ha supuesto una especialización de ALTERNATIVA en la gestión de responsabilidad del financiamiento, encargándose de brindar asesoría, monitoreo y evaluación a otras instituciones.

La metodología de Fondos Conjuntos se hace sobre la base de las experiencias desarrolladas desde las propias ONG. También parte del convencimiento de que, para la banca, los préstamos bajo la modalidad de Fondos de Garantía, le son bastante rentables ya que las tasas de morosidad son moderadas, y los costos de operación se reducen cuando la ONG trabaja con la organización de microempresarios.

Hasta ahora no se había logrado un planteamiento homogéneo para todos los programas. La ausencia de programas coordinados o ejecutados en conjunto duplicaba los esfuerzos de las ONG, por el lado de la gestión de los fondos en las entidades financieras, y por el lado de la ejecución cuando se comparten áreas geográficas determinadas.

Mediante este programa, se logra:

- Negociación centralizada (un sólo bloque) con la entidad financiera.
- Monitoreo y seguimiento en conjunto
- Base de datos homogenizada
- Programa único de control de cartera.
- Evaluación de impacto según variables determinadas.

- Capacitación a:
Los equipos de trabajo de las ONG
Los Comités de Crédito de las organizaciones
gremiales, en cursos masivos y programas.

1. Operatividad del programa

a. Grupos metas

El programa no altera los trabajos originales que viene realizando cada ONG. En este sentido los grupos beneficiarios son los mismos. Estos pueden estar organizados o en proceso de organización, según las diferentes modalidades de operación de los programas de promoción de cada ONG.

El trabajo puede realizarse a través de *Asociaciones o gremios*. En este sentido, puede adquirir en la ejecución del crédito cualquier modalidad desarrollada en el punto III.4 del presente documento.

Una ONG puede firmar convenios con una *Asociación de productores o de vendedores*, para lo cual se otorga una línea de crédito. En muchos casos donde interviene la población objetivo de manera organizada, éstos contribuyen con un fondo de garantía propio, con lo cual potencian la cobertura del programa.

Asimismo el trabajo puede realizarse a través de *Grupos de empresarios*, que no necesariamente están organizados bajo formas jurídicas de asociación o gremio. En este caso la línea de crédito que se otorga a un grupo, es proporcional a la que maneja la ONG respectiva.

Finalmente, el crédito puede entregarse a *individuos* en cuyo caso la ONG sólo es un intermediario para facilitar el acceso al crédito del microempresario.

b. Intermediarios financieros

Este programa es viabilizado por una entidad bancaria, en este sentido, facilita el acceso al crédito institucional. No es sólo una ventanilla financiera y no reemplaza al banco.

Lo que se ha podido lograr hasta la fecha con el intermediario financiera actual es:

- a. Apoyo del Fondo de Garantía, en momentos que no existe ninguna posibilidad de crédito institucional para la microindustria en el Perú.
- b. Depósito en dólares del Fondo de Garantía y la

tasa de interés pasiva más alta.

- c. Flexibilidad en los requisitos exigidos en un expediente de crédito. Sólo constancia domiciliaria, apertura de libreta de ahorros, fotocopia de L.E., declaración jurada de bienes, firma de pagaré y autorización de descuento de pagaré.
- d. Rapidez en los trámites para el desembolso: 05 días hábiles, desde que ingresa el expediente completo al banco.
- e. Apoyo técnico principalmente en las recuperaciones morosas o fondos afectados, y en la capacitación a los técnicos de ONG.

c. Prestación de servicios

i. Créditos

- Destino del crédito. El programa está dirigido para microempresarios que requieren ampliar su capital de trabajo. Sin embargo, se podrán atender préstamos para activo fijo.
- Montos máximos de crédito. Los montos máximos de crédito individuales serán:
Hasta US\$3,000 (o su equivalente en moneda nacional).
Un individuo no podrá ser beneficiario del crédito en más de una ventanilla financiera a la vez.
- Plazo de repago. Hasta 6 meses.
La frecuencia de pago será de 30 días.

ii. Capacitación

ALTERNATIVA, capacita al personal de las ONG sobre el funcionamiento del programa y a los comités de crédito de las asociaciones.

La ONG brindará capacitación a los usuarios de sus programas, antes del desembolso del crédito, cuyos contenidos deben estar referidos a criterios y técnicas para un manejo adecuado del crédito.

iii. Gestión centralizada del programa

Las ONG que forman parte del sistema, reciben los siguientes productos de apoyo a sus programas de crédito.

- Negociación centralizada con las entidades financieras, para facilitar mejores condiciones.
- Software de control y seguimiento.
Base de datos de la ficha de evaluación de impacto. Así como programa de análisis de cartera.

- Capacitación del personal de las ONG, sobre el manejo del programa y su adecuación a las condiciones de cada ONG.
- Capacitación para los comités de crédito de las asociaciones.
- Reportes mensuales sobre la marcha del programa, en conjunto e individualizado por cada ONG.

2. Mecanismos de Incorporación

- a. Convenio entre la ONG y ALTERNATIVA
- b. ALTERNATIVA emite carta a entidad financiera (agencia de la zona) para autorizar a la ONG una línea de crédito, indicando las personas autorizadas para operar el programa.
- c. La ONG promociona, califica y evalúa los créditos.
- d. La ONG remite carta a entidad financiera indicando los datos pertinentes de los prestatarios.
- e. La ONG supervisa el desembolso de los créditos a los usuarios.
- f. La ONG envía a ALTERNATIVA la siguiente información de los usuarios:
 - Entidad financiera que atendió
 - Apellidos y nombres
 - Número de libreta electoral
 - Actividad económica
 - Monto otorgado en moneda nacional (o moneda extranjera)
 - Número de expediente en entidad bancaria.
- g. ALTERNATIVA coordina con entidad financiera para ver posición de cartera.
- h. ALTERNATIVA comunica a la ONG sobre los créditos morosos, así como línea utilizada y disponible a colocar. Esta se hace mensualmente.
- i. ALTERNATIVA efectúa coordinaciones con la ONG y entidades financieras.

3. Responsabilidad en el programa

A. De ALTERNATIVA

- Administración centralizada de los Fondos de Garantía.
- Reporte mensual sobre la línea de crédito disponible, número de créditos y montos moro-

sos; y monto del fondo de garantía afectado por las entidades financieras.

- Negociar las mejores condiciones financieras para el crédito y el programa.
- Supervisar las diversas líneas de crédito que generen los Fondos de Garantía.
- Coordinar con la ONG y entidades financieras para que los programas de crédito sean ágiles, eficientes y eficaces.
- Suspender la línea de crédito cuando supere el 5 por ciento de grado de morosidad de la ONG, entendiendo la morosidad calculada con más de treinta días de retraso de pago.
- Proponer, promover y viabilizar nuevos servicios financieros al sector de la pequeña y micro empresa, por parte de los intermediarios financieros.
- Viabilizar e institucionalizar una Central de Riesgo, con la información de las ONG para contrarrestar nuevos casos de crédito morosos (fundamentalmente incobrables).
- Tratar de mantener o hacer crecer en términos reales el Fondo de Garantía.
- Proponer los mecanismos para la recuperación de los fondos de garantía afectados por créditos morosos.
- Emitir la carta de presentación a la entidad financiera, presentando a la ONG y las personas autorizadas para operativizar la línea de crédito asignada.

b. De la ONG (o entidad ejecutante)

- Firmar el convenio con ALTERNATIVA, para operar el programa de crédito.
- Evaluar, calificar y aprobar los desembolsos de créditos, bajo responsabilidad.
- Elevar la información a la entidad financiera (carta fianza con los nombres de los usuarios a atender) y a ALTERNATIVA sobre los desembolsos efectuados, indicando información básica.
- Elevar sugerencias para una mejor efectividad del Programa de Crédito.
- Participar en las reuniones que convoque ALTERNATIVA, sobre el Programa de Crédito.
- Efectuar acciones de recuperación de los créditos y fondos afectados por morosidad, ante reporte de ALTERNATIVA.

c. *De la entidad financiera*

- Remunerar los fondos de garantía depositados (tasa pasiva).
- Palanquear los fondos de garantía con recursos propios.
- Crear y otorgar a ALTERNATIVA una línea de crédito, con recursos propios, para atender a los usuarios y requerimientos del programa de crédito.
- Rapidez en los trámites.
- Otorgar a cada usuario su calendario de pago.
- Reportar a ALTERNATIVA sobre la situación de las líneas de crédito otorgadas, cartera de usuarios, cartera morosa, estado de los fondos de garantía, etc.
- Brindar apoyo legal y técnico para la recuperación de los créditos por los cuales se afectaron los fondos de garantía.

4. *Proceso de recuperación de los créditos*

- a. La ONG se encargará de las recuperaciones de los créditos.
- b. ALTERNATIVA, de acuerdo al proceso operativo, emite la información de los créditos morosos a la ONG.
- c. Se implementará la Central de Riesgo para intercambiar información sobre morosos en situación de incobrables. Información sobre créditos vigentes en cada ONG, evitando que otros puedan dar crédito al mismo usuario, (evitar Carroussell). Cobranzas a morosos, mediante la contratación de servicios de terceros, (está en vías de implementación).

En caso de morosidad, agotada la primera instancia, transcurridos 45 días de no pago, la ONG pasará todo el expediente, documentos valores, etc., a la Central de Riesgo para que ésta se encargue del proceso de cobranza.

Si sucediese el caso de que el Fondo de Garantía fuera afectado, se suspenderá la línea de crédito de la ejecutante, para coordinar los ajustes necesarios de procedimiento.

5. *Coordinaciones entre los ejecutantes*

ALTERNATIVA, propondrá reuniones de coordinación con las ONG para intercambiar opiniones sobre la marcha del programa.

También convocará a las entidades financieras a reuniones con él, para que en caso que hubiesen algunos inconvenientes con la operación del programa, se mejoren y den soluciones a éstos.

Dentro de estas reuniones de coordinación se pueden plantear nuevos mecanismos de operatividad, de ajuste en las metodologías utilizadas con las ONG. Concluida las reuniones, ALTERNATIVA hará actas resumidas sobre lo acontecido en dichas coordinaciones.

A MANERA DE CONCLUSION

- Los programas de promoción de las ONG en el Perú constituyen el único soporte para el desarrollo de la microempresa.
- Estos programas tienen en el componente de Financiamiento su mayor grado de desarrollo y han permitido el acceso de los microempresarios a las fuentes institucionales de crédito, a pesar de las restricciones conocidas.
- El sistema comúnmente utilizado es el de Fondo de Garantía que permite una mayor cobertura y la participación más activa de las entidades bancarias, combinando diversas modalidades de relación ONG-Banco y ONG-usuario.
- En el último año, un grupo de ONG han logrado juntar sus fondos de garantía, lo que ha permitido:
 - Una negociación centralizada frente al banco
 - Un sistema operativo homogeneizado
 - Un sistema de monitoreo y evaluación de impacto estandarizado.
- Esta modalidad permitirá, en el futuro, el diseño y ejecución de un Programa de Crédito de mayor alcance, que posibilite la utilización de fondos de los organismos multilaterales.

ANEXO: REFERENCIAS DE LAS PUBLICACIONES EDITADAS POR EL
DEPARTAMENTO PROMOCION DEL EMPLEO DEL CENTRO ALTERNATIVA

1. EXPERIENCIA DE COGESTION
MUNICIPIO-AMBULANTES. EL FOMA
EN EL CONO NORTE DE LIMA,

ALTERNATIVA. Lima 1993. Publicación N° 7 de la Serie: "Materiales de Trabajo del Departamento Promoción del Empleo".

Esta publicación difunde los alcances y conclusiones del Seminario "El FOMA en el Cono Norte de Lima", realizado entre el 29 y 30 de setiembre de 1992 en Lima, gracias a la conjunción de esfuerzos de la Coordinadora de Federaciones Distritales, los FOMA de San Martín de Porres, Puente Piedra y Carabayllo, la Comisión Mixta de Empleo y Trabajo de la Coordinadora de Alcaldes del Cono Norte y del Centro ALTERNATIVA.

FOMA son las siglas del Fondo Municipal de Apoyo al Ambulante, fondo económico constituido por la municipalidad con parte de los recursos que aportan los comerciantes ambulantes por diversos conceptos, especialmente por el denominado *sisa*. El FOMA es dirigido por una Junta Administrativa compuesta por igual número de representantes de los ambulantes y de las municipalidades.

El documento reflexiona sobre cada una de las experiencias desarrolladas en esta parte de Lima, en particular sobre los diversos programas de promoción realizados así como el papel que la representación gremial y municipal han realizado en este proceso.

Sintetiza un conjunto de propuestas orientadas a potenciarlas en el afán de contribuir a la democratización de los gobiernos locales, las instituciones gremiales y la representación social y política de la población. Es un documento importante para los interesados en analizar la gestión de los gremios y sus propuestas realizadas.

2. CENTRAL DE RIESGO EN EL SECTOR DE
LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

Augusto Inmenso G., ALTERNATIVA. Lima 1992. Es el octavo número de la Serie: "Materiales de Trabajo", del Departamento Promoción del Empleo.

Considerando el vacío sobre información del comportamiento crediticio en los programas de apoyo a la pequeña y micro empresa, el autor plantea un diseño y funcionamiento de la Central de Riesgo para dicho sector, que sirva a toda organización ejecutantes de programas de crédito, entre cuyos objetivos se pretenda preservar el valor real de sus Fondos (de Garantía y/o Revolutivos) y ser fuente de crédito para los micro y pequeños empresarios. El autor señala que, al igual que lo sucedido con otras instituciones, "en muchas ONG, los programas inician procesos de masificación, ampliando el número de usuarios y los montos de préstamos otorgados. Sin embargo, este proceso no puede darse sin acondicionar instrumentos y metodologías, en donde el *factor información*, la toma de decisiones, es clave (aparte de la evaluación de la unidad económica) si no se quiere caer en el vicio de cumplir con metas numéricas de los servicios.

3. TRIBUTACION Y COMERCIO
AMBULATORIO

Guillermo Nolasco. ALTERNATIVA. Departamento Promoción del Empleo. Lima 1993.

En los últimos años, con algunas modificaciones y semejanzas, a través del registro y formalización de los vendedores ambulantes se busca ampliar el número de contribuyentes al Estado, ello en el

número de contribuyentes al Estado, ello en el marco de la reforma tributaria que el Gobierno Central viene desarrollando.

Sin embargo, dicho objetivo se ve mediatizado por diversas circunstancias que fluyen de las propias heterogéneas características de esta problemática. Situación que a grandes rasgos es analizada en el libro "Tributación y Comercio Ambulatorio," Especialista Guillermo Nolasco Ayasta (Centro ALTERNATIVA).

El texto se orienta a mostrar cómo se recaudan, controlan y administran los tributos en los diversos niveles del Estado, particularmente los vinculados al comercio ambulatorio; actualmente en Lima se estarían recaudando por 300 mil ambulantes, aproximadamente, *dos millones setecientos mil soles* (un millón trescientos cincuenta mil dólares norteamericanos) mensuales, solamente en la recaudación por concepto de *sisa* (uso temporal de la vía pública).

En este marco, precisa los mecanismos, montos

y conceptos por los cuales, desde hace muchos años (incluso desde la época colonial), los ambulantes vienen tributando al Estado, siendo opuesto a la común creencia de que este sector de comerciantes no paga tributos.

En este sentido, observa que cuando los representantes del Estado parten de ese errado supuesto, no toman en cuenta la diversidad de niveles de desarrollo que a su interior se procesan e intentan incorporarlos globalmente para efectos de pago de impuestos directos, al margen de programas de desarrollo específicos para el sector, con lo cual no obtienen efectos positivos.

Por el contrario, señala, que adoptando el sistema de tributación vía los municipios, perfeccionando su recaudación y control, que ya forma parte de los usos y costumbres del diario laborar del pequeño comercio, se lograría incrementar significativamente su aporte tributario al Estado sin siquiera modificar los montos y conceptos que ellos vienen abonando.