

El problema del financiamiento de la microempresa en el Perú

Grupo de investigación de Ius et Veritas

Carlos Enrique Rodríguez y Ximena Sierralta Patrón
Alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1. INTRODUCCIÓN.

En el Perú, el sector de la micro y pequeña empresa ocupa aproximadamente al 75% de la población económicamente activa (PEA). Pocos países de Latinoamérica y el resto del mundo han experimentado este fenómeno de una forma tan intensa. Para algunos esta cifra podrá resultar sorprendente y para muchos incluso desconocida. Pero lo que está claro es que el Estado es consciente de ambas situaciones; tanto del problema que genera la magnitud de la cifra como del desconocimiento de la misma. El tratamiento de esta realidad es ineludible y se requiere de manera inmediata; sin embargo, ni el Estado ni otras entidades le han prestado la debida atención, otorgándole solo un trato tangencial y esporádico

Son muchos los requerimientos de las microempresas; entre los más importantes se encuentran la necesidad de una regulación normativa adecuada y de programas orientados a fomentar su desarrollo e insertarlas en la dinámica económica del país. El acceso al crédito, dentro de este último rubro, se constituye como uno de los mayores obstáculos al que se enfrenta un microempresario cuando requiere medios para financiar su actividad; más aun si tenemos en cuenta que en la actualidad todas las fuentes de financiamiento tan sólo llegan a cubrir el 4% de las

necesidades del sector. Es evidente que para el desarrollo de cualquier unidad productiva el capital resulta indispensable; sin el mismo, todo intento de crecimiento es imposible.

El interés que nos impulsa a realizar este trabajo de investigación nace de la necesidad de brindar información y analizar los elementos esenciales que hacen que el acceso al crédito de las pequeñas y microempresas constituya un problema que requiere pronta solución. En un primer momento daremos una visión panorámica de las características que definen a una microempresa, tarea un tanto difícil, si tenemos en cuenta la heterogeneidad de las mismas. Asimismo intentaremos desarrollar algunas opiniones relacionadas con los actuales programas de crédito que se otorgan a este sector y con las posibles alternativas que en este momento, octubre de 1997, se elaboran para conseguir al menos un aceptable nivel de crecimiento.

2. LA MICROEMPRESA EN EL PERÚ.

Las microempresas surgen como un medio para atenuar las consecuencias de la falta de ofertas de trabajo que se agrava en el Perú en la década de los 80. Gran parte de la población se vio afectada por este problema que con el paso del tiempo, lejos de

solucionarse se agudizó por la falta de medidas adecuadas de los últimos gobiernos, por lo que actualmente presenciamos una de las más altas tasas de subempleo del mundo.

La importancia de las microempresas no proviene de sus niveles de productividad, ya que individualmente son bastante bajos y no llegan a ser significativos para el mercado si se les compara con los porcentajes de productividad de las grandes empresas. La verdadera importancia de las microempresas radica en el hecho de que ellas constituyen una fuente importantísima de alternativas de empleo y autogestión.

Factores como el número cada vez más alto de contingentes migratorios provenientes principalmente de la sierra, la inestabilidad en los empleos, la creación de nuevas formas de contratación -como los *services*-, o el crecimiento de la oferta de fuerza laboral femenina, han ocasionado que la población en un principio desempleada se vuelque a crear y buscar alternativas de trabajo. Trabajo que en estas circunstancias se dirige sólo a conseguir la subsistencia, lo que como consecuencia genera el subempleo. A partir de algunos ahorros o de las indemnizaciones recibidas después de algún despido o a través de préstamos de amigos y parientes, las personas motivadas a desarrollar un negocio crean pequeñas unidades de producción, las cuales adquieren características nuevas y hasta contrapuestas a las del llamado sector moderno.

Con el tiempo estas unidades productivas van configurándose como una respuesta ante los problemas económicos, tanto así que hoy en día ellas ocupan un gran porcentaje de la PEA. De esta forma las microempresas han ahorrado a los últimos gobiernos el gran problema político de tener un contingente tan acentuado de personas desempleadas.

Lo que lleva a una persona a volverse microempresario, no es por lo general la inquietud por participar en el mercado; en la mayoría de los casos, lo que los compele es algo más básico y elemental, es la propia necesidad de sobrevivir. Es justamente este detalle una de las características más importantes de las microempresas y uno de los elementos que nos va a hacer comprender la mecánica de su funcionamiento.

Una investigación de la ONG Alternativa muestra que el 58.2% de las microempresas funciona con una sola persona, el 30.2%, con dos personas y sólo el 11.6% con más de dos. Estas unidades de producción que se originan

con la participación de más de un miembro son generalmente conformadas por una familia. Este carácter familiar que poseen la mayoría de microempresas, origina lo que algunos denominan el "autoempleo". Las personas que trabajan en estas unidades productivas familiares, en la mayoría de los casos lo hacen por cuenta propia sin que se presente una relación de ajenidad, no existiendo obligaciones ni derechos laborales, configurándose de esta forma una relación excluida del ámbito de aplicación de derecho laboral. Esto conlleva a que tampoco exista la necesidad de calificación. Tal vez por eso las microempresas se caractericen por abarcar rubros como la comercialización de abarrotes, confecciones de ropa o calzado.

El proceso de producción es intensivo en mano de obra, es decir, lo que se explota no es el capital y sí la fuerza de trabajo ya que este es el recurso más abundante que poseen. Se ha llegado a calcular que los microempresarios trabajan de 10 a 12 horas diarias, seis o siete días a la semana. Sin embargo la productividad es bastante baja; muchas de las microempresas no generan rendimientos a escala ya que lo que prima es el interés de conseguir lo suficiente para mantener a la familia (microempresas de sobrevivencia). Por estas razones los microempresarios carecen de un interés inmediato que los motive a adquirir la capacidad gerencial necesaria para intentar hacer proyectos a largo plazo y para controlar lo que se produce.

Estas empresas no presentan muchos elementos formales. No hay libros contables ni presupuestos porque carecen de un conocimiento adecuado de sus usos y beneficios, lo que trae como consecuencia que los microempresarios pierdan el control de sus ganancias o pérdidas luego de dos meses de efectuarse. Es difícil encontrar medios que certifiquen la propiedad de bienes inmuebles ya que los centros de producción, que generalmente son las propias casas de los empresarios, no cuentan con título o registro. Incluso en los casos en los que se trabaja con activos fijos, la propiedad de las maquinarias se torna un problema de difícil probanza debido a que en casi todos los casos son adquiridas de segunda mano y, por otro lado, tienen tantas modificaciones y sufren tantos cambios con la finalidad de mantenerlas en funcionamiento que terminan convirtiéndose en "monstruos" de difícil identificación, lo que manifiesta el carácter obsoleto de la tecnología.

Según estudios de COPEME (Consortio de ONG's que apoyan a la Pequeña y Microempresa), aproximadamente el 60% de ellas tiene la necesidad de sobrevivencia como objetivo único; en estos casos el ingreso es menor que el costo de producción. En este rubro encontramos generalmente a empresas hasta con 3 personas y casi en su totalidad se dedican al comercio. El 30% de las microempresas se dirige a la subsistencia; aquí, los ingresos son iguales a los costos. En este grupo encontramos que el 30% se dedica a algún tipo de producción y el 70% al comercio. De todas las microempresas que existen en el Perú tan sólo el 10% consigue obtener excedentes y con eso, algún nivel de acumulación. El 50% de estas microempresas llamadas de acumulación se dedica al comercio y el otro 50% a la producción, y generalmente ocupan de cuatro a diez personas.

En consecuencia, las microempresas se desarrollan de una manera que resulta muy poco propicia para la acumulación. La mayoría al ser de sobrevivencia y subsistencia, diluyen el producto de su ejercicio en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que laboran en ellas, por lo general miembros de una familia. Es así que al no contar con la capacidad para producir las suficientes utilidades que puedan ser reinvertidas en beneficio de la empresa, la única manera para seguir con el negocio es recurrir a créditos. Los microempresarios buscan dinero rápido; para ellos no es de suma importancia la tasa de interés que tengan que pagar, lo relevante es tener liquidez.

Una vez que el microempresario consigue un préstamo, éste es destinado casi siempre a la obtención de capital de trabajo, materiales o insumos; pues para él ésta es la manera más rápida y segura de seguir en la actividad buscando maximizar los ingresos. La compra de maquinaria nueva o la inversión en infraestructura representan para un microempresario riesgos y gastos de mantenimiento que en la gran mayoría de los casos no está en la posibilidad de cubrir ya que tiene otras prioridades. Esta situación resalta de una manera muy clara la necesidad de lograr resultados inmediatos, imposibilitando una actividad orientada a largo plazo.

Elaborar una definición de microempresa resulta bastante difícil ya que tienen características muy heterogéneas en lo relacionado a los niveles de inversión, acumulación, inserción en el mercado, tamaño de las mismas o número de trabajadores. La Resolución SBS

No.259-95, Reglamento para el establecimiento de las Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa, considera pequeña empresa a aquella que cuente con activos hasta por 300 000 dólares y/o realice ventas anuales que no excedan los 750 000 dólares; y como microempresa a aquella que cuente con activos hasta por 20 000 dólares y/o realice ventas anuales no mayores a los 40 000 dólares. Estos mismos criterios son los utilizados por COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo). El MITINCI (Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales) considera como microempresa a la que registra ventas anuales inferiores a las 12 UIT's, tiene como máximo 10 trabajadores y su propietario labora en ella. Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en proyectos de desarrollo con microempresas las definen sobretodo según el criterio de número de trabajadores; de esta manera microempresa será la que ocupe hasta 9 trabajadores.

Por su parte, el D.Leg. No.705, Ley de Promoción de Micro Empresas y Pequeñas Empresas, vigente desde el 8 de Noviembre de 1991, define como microempresa a aquella unidad productiva en la que el propietario de la empresa labora en la misma, el número total de trabajadores no excede de diez personas y el valor total anual de las ventas no excede las 12 unidades impositivas tributarias. Pequeña empresa sería aquella en la que el número total de trabajadores no exceda las 20 personas y el valor total de las ventas anuales no exceda las 25 UIT's.

En el intento de simplificar el acceso a la formalidad de las microempresas, el Estado ha tomado una serie de medidas. Por ejemplo, el D.Leg. No.705 antes citado, elimina las antiguas licencias o registros y crea la Solicitud Simplificada de Licencia Municipal. Para obtenerla sólo será necesaria la presentación de una solicitud en papel simple con carácter de declaración jurada y copia simple del Registro Unificado. La propia ley dice en su artículo 14 que los trámites relacionados con la mencionada solicitud de licencia son gratuitos. Sin embargo, en la realidad esto no resulta ser tan cierto, pues tramitar el Registro Unificado implica un costo que el microempresario debe asumir. Es así que el Reglamento sobre Unificación y Simplificación de Registro para acceder a la Empresa Formal (Decreto Supremo 118-90-PCM) señala varios requisitos para

la inscripción en el Registro Unificado que por sus características corresponden a estructuras empresariales más organizadas. Además de llenar algunos formularios (cada uno cuesta el 2% de la UIT vigente) se deberá presentar una copia simple de la boleta notarial de la escritura pública de constitución de la empresa y el libro de planillas en blanco, lo que representa un obstáculo para el sector microempresarial al cual se pretende favorecer, pues como vimos anteriormente las microempresas no se caracterizan por contar con planillas o libros contables. El reglamento también obliga a las micro y pequeñas empresas a llevar un libro de registro de ingresos y gastos.

Estos requisitos encajados en una norma que supuestamente beneficia la formalización de las microempresas se constituyen sobretodo como trabas para conseguir este fin. Por otro lado, el Estado no posee la capacidad para fiscalizar el cumplimiento de dichos requisitos luego de obtenido, en un caso excepcional, el Registro Unificado. En conclusión, a pesar de existir una aparente política de fomento para la formalización del sector es evidente que no existe una regulación que realmente esté acorde con la realidad que vive un microempresario. La promulgación de leyes o decretos no es suficiente para lograr insertar estas unidades productivas dentro de la estructura formal de la economía si es que esta actividad no viene de la mano de una política que permita conocer y adecuarse a las características y necesidades de la microempresa.

3. MICROEMPRESAS Y CRÉDITO BANCARIO.

En un primer momento las entidades financieras encargadas de trabajar con el sector de las microempresas eran las que se encuadraban en el rubro de lo que se denomina banca de fomento, cuyo fin era el de promover el desarrollo de los sectores productivos. Estas instituciones recibían financiamiento de fondos internacionales y del gobierno y los colocaban a disposición de sectores como el agrario, industrial, minero, etc. Los montos prestados eran bajos y los costos operativos demasiado altos. Los intereses cobrados a sus usuarios eran subsidiados, lo que creó una situación de desequilibrio en el mercado. Todo esto junto a la falta de control y la morosidad de su cartera a la larga llevaron a su desaparición a finales de la

década de los 80.

Los bancos tradicionales empiezan a prestarle cierta atención al fenómeno de la microempresa a partir de 1992, luego de percibir la rentabilidad potencial del sector. Esta inquietud no nace de una necesidad de adecuarse a la realidad y sí de la posibilidad de obtener más beneficios explotando un área que se desarrollaba con o sin ellos, y que trabajaba con una cantidad importante de dinero, que necesitaba de éste y que no tenía mayores reparos en pagar tasas de interés altas.

Entre los microempresarios siempre ha existido un prejuicio basado en la imagen que daban los bancos en el sentido de que los préstamos sólo estaban destinados a los que poseen dinero. Esta opinión no está lejos de la realidad; los bancos por lo general tienen proyectos de apoyo a los sectores más desarrollados de la economía. Esto es inevitable ya que responde a la tendencia de otorgar créditos sobre capital. Otorgar un crédito tomando como referencia el patrimonio resulta más rentable; pero esto no obedece a nuestra realidad, donde el recurso más abundante es la mano de obra. Esto refleja el actuar natural de las entidades bancarias que dirigen sus actividades en función de sus beneficios inmediatos sin tomar en cuenta que en algunas ocasiones es posible tener mayores ganancias a largo plazo si se persigue el beneficio inmediato de los clientes.

El microempresario tiene un capital escaso, por lo tanto tiene mayor necesidad de crédito, acude al banco y ve que no cuenta con los requisitos que éste le pide; entonces, acude al crédito informal el cual es más flexible en cuanto a requisitos pero resulta más caro, lo que provoca que el microempresario no pueda acumular ni tener el patrimonio que le garantizaría un préstamo con los intereses del sector formal (porque lo que gana lo gasta pagando el crédito) y hace que vuelva a su situación inicial: la falta de capital. Se genera pues, un círculo vicioso que descapitaliza a los empresarios.

Muchos de los problemas para los bancos están relacionados con las características propias de las microempresas. Los microempresarios no suelen depositar sus excedentes (cuando llegan a obtenerlos) en los bancos, ya que prefieren reinvertirlos en sus actividades productivas antes que tenerlos sin un movimiento aparente. Si llegaran a existir depósitos en calidad de ahorros o cuenta corriente, al ser

mayormente empresas familiares dirigidas por el jefe de la misma, sus gastos personales se confundirían con los propios de la empresa. Por otro lado, al carecer de libros contables o estados financieros pierden algunas de las posibilidades de demostrar que pueden ser buenos sujetos de crédito. Por todo esto, el banco no tiene cómo conocer el flujo de la empresa ni tiene cómo controlar sus actividades, y por lo tanto cuenta con menos alternativas para evaluar el riesgo del crédito.

Adicionalmente podemos mencionar las trabas creadas por el propio sistema que resulta ser, a veces, muy estricto; los bancos no pueden pretender hacer más flexible el acceso al crédito pues están bajo la tutela de la Superintendencia de Banca y Seguros que les exige que se cumplan ciertas pautas a la hora de otorgar financiamientos. En este sentido los bancos, dependiendo de la calidad del préstamo, piden una serie de requisitos como las fotocopias de los tres últimos recibos de pago del IGV o de la declaración jurada de impuesto a la renta, flujo de caja y otros estados financieros.

Los bancos piden, en la gran mayoría de los casos, garantías reales para ejecutarlas ante algún posible incumplimiento de pago; y garantías personales (fianza solidaria sin beneficio de excusión) en los casos en los que el monto del crédito sea menor. Esto representa uno de los principales problemas para el acceso al crédito de los microempresarios que no tienen cómo ofrecer garantías reales ya que no cuentan con bienes inmuebles o con títulos que los acrediten como propietarios. En el caso de los bienes muebles, por ejemplo maquinarias, estos por lo general ni siquiera son tomados en cuenta para establecer garantía alguna, porque se encuentran en pésimas condiciones y resulta casi imposible saber quién es el verdadero propietario.

Otro problema que aleja a los bancos de este sector es el de los montos que se solicitan en calidad de crédito. Para otorgar un crédito tanto de 1 000 dólares como uno de 500 000 dólares el banco pone en movimiento su maquinaria administrativa incurriendo en varios gastos; los cuales son cubiertos de una manera más eficiente en el segundo caso. Para un banco resulta mucho más rentable otorgar un préstamo de 500 000 dólares a una empresa, más aun si forma parte de su cartera habitual de clientes, ya que él cuenta con toda la información necesaria en su propia base de datos, logrando que los costos operativos sean casi nulos. En

contraposición, los costos para hacer la evaluación, manejo y seguimiento del crédito otorgado a un microempresario son muy altos y no llegan a ser rentables porque los montos pedidos son relativamente pequeños.

Los bancos interesados en trabajar con este sector han buscado formas de reducir riesgos y costos de transacción. La salida más habitual a este problema consiste en no dar préstamos directos, trabajando de manera preferente con fondos externos (léase COFIDE, FONCODES, etc.) y en colaboración con ONG's; las cuales dependiendo de la modalidad del acuerdo, podrán encargarse desde la promoción de la línea de crédito hasta de responder con su patrimonio por cualquier incumplimiento por parte del microempresario.

El Banco Wiese y el Banco Continental fueron los pioneros en crear áreas especializadas en préstamos a pequeñas y microempresas. El Banco Wiese creó su programa de crédito para el sector en el año 92 y suele trabajar de dos formas. La primera consiste en otorgar créditos por medio de un convenio con una ONG (Alternativa o CARE) la que constituye y deposita un fondo de garantía -que produce una predisposición en el banco- el cual sirve para respaldar el monto desembolsado en forma de crédito, en caso de incumplimiento. El banco otorgará así un crédito por un monto equivalente a cuatro veces el fondo depositado. Bajo este sistema el monto máximo es de 3 000 dólares y el préstamo es personal (ya que no acostumbra trabajar con asociaciones de microempresarios). En una segunda modalidad, el Banco Wiese otorga créditos directamente al microempresario con recursos provenientes de la administración de la línea de crédito otorgada por COFIDE (PROPEM-CAF). El monto mínimo es de 5 000 dólares y se otorga individualmente. Eventualmente, dentro de este esquema, el banco puede recurrir a una ONG si necesitara ayuda técnica para el control o seguimiento del crédito.

Los bancos prefieren no manejar directamente la cartera del sector microempresarial porque encuentran muchos inconvenientes en esta tarea; es por eso que recurren a la asistencia de las ONG's, las cuales se encargan de reducir los costos administrativos haciendo el "trabajo sucio", el cual consiste en el trabajo de campo, en la capacitación a los microempresarios (para que puedan desde llenar el formulario del banco

hasta elaborar libros de contabilidad y manejar conceptos básicos de gerencia) y en suplir la falta de garantías a través de, por ejemplo, la fianza solidaria. Se elabora de esta forma una marcada división del trabajo; las ONG's evalúan, brindan asistencia técnica, controlan y hacen el seguimiento. El banco desembolsa y recauda. En consecuencia, el encargado de hacer la intermediación financiera es el banco pues es quien recibe fondos del público y los coloca como crédito. Las ONG's que trabajan en convenio con los bancos no realizan esta función. Primero porque actúan como un colaborador o como un colchón destinado a garantizar cualquier incumplimiento; y segundo porque los montos que recibe no provienen del público.

Por otro lado, el Banco Wiese otorga créditos destinados a inversiones en infraestructura, área muy rentable y que de alguna manera contribuye al desarrollo de este sector. Actualmente se está encargando de financiar la compra de locales en tres centros comerciales destinados a los ambulantes desalojados de Polvos Azules.

La tendencia de este banco es a especializarse en pequeñas y medianas empresas ya que califica al sector de las microempresas como muy numeroso, heterogéneo y no le representa grandes beneficios.

El Banco Continental trabaja con la línea PROPEM-CAF y lo hace de dos maneras. La primera consiste en otorgar créditos directos (no existe intermediación de una ONG) en la que exige que los microempresarios sean formales, presenten estudios de factibilidad, dispongan de las garantías tradicionales y tengan cuenta de ahorros en el banco. La segunda modalidad, se lleva a cabo por medio de un fondo rotatorio con intermediación de una ONG, la cual recibe una línea de crédito y se encarga de la evaluación y del seguimiento. En este caso, el banco desembolsa el monto del crédito luego de la aprobación de la ONG y comparte con ella parte de las ganancias producida con los intereses. La ONG se obliga a saldar la deuda en caso de que el banco no pueda cobrar al microempresario.

Por su parte, el Banco de Crédito ha implantado recientemente un programa de crédito a nivel nacional para el sector de pequeña y mediana empresa. Para las microempresas existe solamente un programa piloto que consta de un sectorista en una agencia en el centro de Lima.

Entre las entidades formales encargadas de dar créditos a microempresas encontramos también a las llamadas instituciones de segundo piso. De todas éstas, la más importante en función al número de usuarios y a los montos trabajados es COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo), la cual administra recursos provenientes del Estado y de organizaciones internacionales actuando como una especie de "mayorista" que recibe estos recursos y luego los distribuye a los bancos, cajas rurales y municipales, arrendadoras financieras, cooperativas, EDPYMES e inclusive ONG's. Alrededor del 22% de sus fondos está destinado al financiamiento de la micro y pequeña empresa; para esto utiliza la línea de crédito (dirigida a este sector) otorgada al gobierno peruano por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Los bancos son los principales receptores y administradores de los fondos COFIDE (PROPEM-CAF). Estos son los que efectivamente prestan al sector microempresarial. El interés que cobran está entre el 18 y 22% anual, con esto se cubren los intereses de la CAF y de COFIDE.

COFIDE también está encargado del Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI), entidad encargada de emitir cartas fianza que podrán ayudar a los pequeños industriales a acceder a créditos a través de los diferentes entidades que cumplen un rol de intermediación.

4. ACCESO AL CRÉDITO ALTERNATIVO: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S).

Las instituciones formales del sistema financiero, a las que Ley No.26702 (Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros) enumera taxativamente en su artículo 282, cubren alrededor de un 2% de las necesidades de crédito del sector microempresarial. La cifra resulta alarmante. Sin embargo, para estas instituciones la misma resulta el reflejo normal de un campo que implica altos riesgos y elevados costos de transacción y por lo tanto sigue resultando poco atractivo. Es difícil pensar que entidades como los bancos, que buscan sobremediana una ganancia elevada en cada operación, se interesen en otorgar créditos masivos a las microempresas.

Dentro de este panorama que se viene presentando en los últimos, años son los organismos no

gubernamentales quienes han venido desarrollando un papel fundamental en el otorgamiento de créditos a los microempresarios. En la actualidad existen más de 80 ONG's especializadas en esta actividad. En el año 1995 colocaron 33 millones de dólares que beneficiaron a 70 mil microempresarios.

Estas entidades no conforman el llamado sector financiero formal y no son mencionadas ni por asomo en la Ley No.26702, razón por la cual actualmente reciben cierta presión de la Superintendencia de Banca y Seguros que busca su formalización, para poder tener un control estricto de las operaciones financieras que ellas realizan. Esta preocupación es válida si tenemos en cuenta las últimas experiencias de informalidad financiera en el Perú como CLAE y REFISA.

Si bien la actividad crediticia de las ONG's surge en estricto a principio de los años 80, es a partir de la crisis de la banca de fomento que ocurrió a fines de esa década, que ellas quedan como las únicas entidades de apoyo al sector microempresarial. La quiebra del Banco Industrial, del Banco CCC y de una serie de financieras, mutuales y cooperativas ocasionó que la actividad dirigida a satisfacer las necesidades crediticias del sector se reduzca a niveles muy bajos; más aun si tenemos en cuenta la proporción del mercado de créditos que controlaban las ONG's en esos momentos. Si bien estos organismos ya venían otorgando créditos, antes de la desaparición de la banca de fomento se dedicaban sobretodo a prestar ayuda al sector a través de programas de capacitación y del suministro de materia prima para el desarrollo de sus actividades.

Son dos las ONG's pioneras las que otorgaron apoyo financiero a la microempresa con sistemas de crédito: Acción Comunitaria del Perú y CARE (Cooperación Americana de Remesas al Exterior). Poco a poco una serie de organismos no gubernamentales que brindaban ayuda a la microempresa en otros campos, empiezan a desarrollar sistemas de crédito para microempresarios, entre ellos IDESI (Instituto de Desarrollo del Sector Informal), Alternativa, Promoviendo, INPET, entre otros.

Las organizaciones no gubernamentales se financian con fondos que reciben regularmente de la cooperación internacional; éstos se materializan como donaciones o préstamos a intereses bastante bajos. Las entidades internacionales analizan los informes emitidos por las ONG's en los cuales se detallan sus

actividades y el número de personas o instituciones beneficiadas con su labor; y a partir de esto determinan si continúan o no con su apoyo a los programas desarrollados por las distintas ONG's. También reciben líneas de crédito de COFIDE y FONCODES pero en una proporción mínima.

Se elabora de esta forma una marcada división del trabajo; las ONG's evalúan, brindan asistencia técnica, controlan y hacen el seguimiento. El banco desembolsa y recauda

El producto obtenido de la actividad crediticia, las comisiones *flat* (tasa única sobre el monto prestado que es agregada como honorario) cobradas a los usuarios de los fondos de garantía y los intereses que reciben a raíz de convenios de trabajo conjunto con los bancos se constituyen como otras fuentes de financiamiento.

Las ONG's están en la posibilidad de otorgar créditos de forma rápida, lo que para el microempresario resulta vital ya que muchas veces se le presentan de improviso cuentas pendientes o necesidad de renovar el *stock*. Otra ventaja de las ONG's respecto de los bancos radica en el mayor acercamiento entre ellas y sus potenciales clientes ya que además de otorgar préstamos, generalmente se dedican a trabajar en otros proyectos de desarrollo; de esta manera casi siempre tienen un banco de datos donde se detallan actividades, miembros, viabilidad y otras características de las microempresas favorecidas por sus actividades. Estos registros resultan ser tan importantes que muchos bancos hacen convenios con las ONG's para que éstas les provean de la información necesaria para evaluar a un micro o pequeño empresario.

La especialización de las ONG's en materia de otorgamiento de créditos a las micro y pequeñas empresas las ha llevado a tener un conocimiento muy profundo de su realidad, problemas, carencias y ventajas. La posibilidad de un contacto directo con los usuarios a través de canales diferentes a los de la actividad de

financiamiento, tales como talleres de capacitación, asistencia técnica, formación de grupos de empresarios, etc., hace que quien necesita el crédito sienta más confianza al acudir a una institución mucho menos rígida que un banco en lo que respecta al trato.

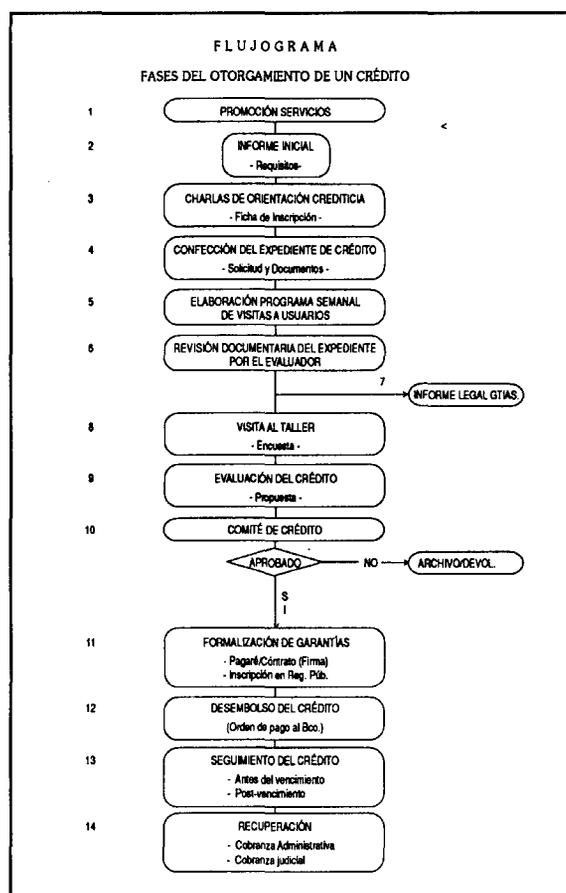
acceso al crédito ya que hay más capital para respaldarlos y por lo tanto es posible solicitar créditos por montos mayores.

Para conceder créditos las ONG's emplean varias modalidades. Una de ellas es el fondo de garantía, constituido por aportes de los microempresarios y de la ONG. Bajo este sistema, se organiza a un grupo de microempresarios, los cuales aportarán el capital que tuviesen, formando así un fondo que conjuntamente con dinero de la ONG garantizará el posterior préstamo desembolsado por el banco. La ONG con su dinero incrementa hasta por cinco veces el monto, presentándose a su vez como garante de los microempresarios ante el banco. El banco otorgará el crédito "palanqueando" este fondo en una proporción aproximada de cuatro a uno. Los riesgos y los costos de evaluar al empresario los asume la ONG. El banco en cambio no corre riesgos y obtiene como beneficio los intereses provenientes del crédito otorgado.

La ONG se encarga, a su vez, de evaluar con qué grupo de microempresarios va a trabajar, de capacitarlos y de crear el fondo (con parte de su patrimonio) al cual el banco podrá recurrir en caso de incumplimiento. A cambio de esto, la ONG le pide al microempresario que pague una comisión *flat* que varía entre 2% y 2.5% del monto del préstamo y le cobra un interés de 3% a 4% mensual del préstamo por costo de financiamiento y para constituir un fondo de reserva.

Otra modalidad es la de los fondos rotatorios, en la cual se usan líneas de crédito proporcionadas por los bancos o por entidades de segundo piso como COFIDE. Estos fondos son puestos a disposición del microempresario. La ONG se encarga de promoverlos, de evaluar al cliente, etc., y el banco de desembolsar el monto del préstamo luego de la aprobación de la ONG. Esta modalidad permite que la ONG deje de presentar garantías que avalen sus actividades frente al banco. Esto no significa que los microempresarios también dejen de hacerlo, pues ellos deberán proporcionar al banco las garantías tradicionales.

Los intereses ganados en base a los créditos se reparten entre el banco, las entidades de segundo piso y la ONG. Además, como mencionamos anteriormente, la ONG establece cargas adicionales a los prestatarios que no son cobradas por los bancos. Estas tarifas resultan más altas que las del mercado formal pero sirven para cubrir el costo que implica trabajar con



Fuente: Como se financian las microempresas y el agro
Eliana Chávez O'Brien
Juan Chacaltana

Estas entidades buscan hacer que los microempresarios se organicen, no sólo internamente, capacitándolos con nociones de gerencia o contabilidad, sino también con relación a otros microempresarios. De esta manera se propician mayores niveles de productividad, pues la conciencia de la necesidad de estar organizado genera actitudes más responsables; además posibilita el desarrollo de proyectos entre ellos como la realización de ferias de productores. La reunión organizada de microempresarios tiende a hacer que los costos de los insumos se reduzcan, pues se compran mayores cantidades a menor precio; facilita también el

empresas no siempre formales y que carecen medios para garantizar los préstamos.

IDESI, cubre a 2 800 usuarios y trabaja con líneas de crédito del Banco Continental (6.5 millones de soles) y de la Financiera del Sur (3.2 millones de soles). IDESI se encarga de colocar estas líneas de crédito en favor de los microempresarios luego de evaluarlos, con un interés de 4.5% mensual. El crédito demora entre 8 a 10 días en estar a disposición del microempresario. El banco desembolsa el mismo luego de la aprobación emitida por IDESI. El contrato de línea de crédito de esta entidad con el banco la obliga a constituir un fondo que responde ante cualquier eventualidad que se genere a partir de las operaciones financieras.

IDESI posee una estrategia de concesión de créditos que reduce costos de transacción. Por ejemplo, el banco para la tasación del inmueble, paso previo para constituir una hipoteca, cobra un monto mientras que IDESI realiza la tasación gratis; la minuta y escritura pública para cualquier persona cuestan aproximadamente 800 soles, pero como IDESI tiene convenios con algunas notarías, el mismo trámite le cuesta 300 soles.

En otros casos IDESI funciona como fondo de garantía otorgando préstamos llamados masivos en los que se presta de 400 a 2 000 soles y pueden ser obtenidos de manera grupal o asociativa, entre 4 y 6 personas, las cuales ofrecen una garantía real y si no la tuvieran, garantía personal solidaria. Así, cada miembro del grupo sería responsable si el otro no llegara a pagar la deuda.

Alternativa es una ONG dedicada a realizar proyectos de desarrollo en el Cono Norte. Una de las actividades a las que se dedica es la promoción de proyectos de desarrollo del sector de los microempresarios, para esto provee capacitación en áreas técnicas y de gestión empresarial, promueve ventas conjuntas y créditos. Alternativa fue una de las primeras en participar en un trabajo conjunto entre ONG's por medio del cual se formaba un fondo de garantía constituido por los aportes de varias organizaciones no gubernamentales con el fin de ser usado para financiar a los microempresarios, éste fue el germen de COPEME.

Los créditos otorgados por Alternativa pueden ser individuales pero fundamentalmente son destinados a asociaciones de microempresarios (grupos

solidarios), de esta manera se reducen los costos operativos pues se trabaja con un fiador solidario y con montos mayores a los que pediría una sola persona. Este es un sistema ágil pues los procedimientos operativos son básicos y se encuentran más adecuados a las características del sector.

Los grupos con los que trabaja son dos. Los formados por comerciantes, (cuyo número mínimo es de 4 y máximo de 7) y los formados por productores y quienes se dedican a los servicios (de 3 a 7 personas). La ONG cobra una comisión *flat* de 2% sobre el monto del fondo del grupo solidario. Este fondo es "palanqueado" por Alternativa y va al banco, el cual desembolsa un monto que equivale aproximadamente a 4 veces el fondo.

Acción Comunitaria es la ONG más antigua, tiene 30 años de experiencia otorgando créditos a los micro y pequeños empresarios, tiene una red bastante grande de filiales en todo Lima y provincias. Sólo en Lima tiene 14 agencias ubicadas en puntos estratégicos en lo que se refiere a concentración de micro y pequeños empresarios. Trabaja con fondos rotatorios provenientes de financiamiento de instituciones internacionales, la más importante, Acción Internacional, y los que vienen a través de líneas de crédito otorgadas por bancos locales.

Esta ONG pide como requisitos para acceder a un crédito que el microempresario presente libreta electoral, copia de la licencia de funcionamiento o constancia del negocio y una constancia de vivienda; si fuera propia se pide el título de propiedad o el autoavalúo; si fuera alquilada, copia del contrato de alquiler; y si estuviera alojado, el autoavalúo y la constancia del dueño. Como garantía se requiere tener una fotocopia del comprobante de compra de un electrodoméstico o una declaración jurada de bienes. Los trámites demoran 5 días y el crédito puede ser individual a sola firma o con fiador, dependiendo del monto del crédito. También puede ser grupal con un mínimo de 2 y un máximo de 5 personas. El promedio de los montos es de aproximadamente 300 a 400 dólares.

Muchos de estos organismos dedicados a este sector están reunidos en el Consorcio de ONG's que apoyan a la Pequeña y Microempresa (COPEME), el cual cumple el rol coordinador pero que a su vez también otorga créditos. Sin embargo, las ONG's tienden a trabajar solas, a pesar de la existencia de entes como COPEME, no haciendo mayores intercambios de

experiencias y conocimientos relacionados con su actividad. Esta situación en los últimos tiempos ha empezado a cambiar, pero aún está lejos de llegar a niveles que permitan desarrollar una estrategia conjunta que esté dirigida a solucionar definitivamente el problema del microcrédito en el país

5. OTROS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO.

5.1. MIBANCO.

El 28 de julio de 1997 el presidente Alberto Fujimori pronunció ante el Congreso uno de los discursos presidenciales más cortos de la historia. Con él puso al país entero al tanto de un proyecto que se estaba gestando desde hace ya buen tiempo y cuyo fin, sin contradecir el modelo económico, era el de ser una válvula de escape de los problemas crediticios del sector microempresarial en el Perú. Nos referimos a MIBANCO o banco de la microempresa, entidad que con capital privado pretende impulsar el crédito para el sector microempresarial hoy desatendido por el denominado sistema financiero formal.

El Estado se constituye como promotor del proyecto y ha conseguido que entidades financieras nacionales y capitales extranjeros participen en MIBANCO, que surge así como una entidad privada sin participación alguna del Estado en el capital de la empresa. El gobierno al parecer, luego de 7 años en el poder, está dispuesto a apoyar el financiamiento a las microempresas pero no en forma directa sino fomentando que capitales privados apuesten por este sector, evitando de esta forma repetir el fracaso de la banca de fomento que colapsó en la década de los 80. Esta fórmula permite al gobierno, sin correr ningún riesgo, obtener los beneficios políticos que un posible buen desempeño de MIBANCO podría generar.

Es así que en setiembre de 1996 por Resolución Suprema No.346-96-PCM se constituye el comité técnico encargado de promover la conformación de un banco especializado en el otorgamiento de servicios financieros a la microempresa, integrado por Sonia Goldemberg, Ricardo Márquez Flores y Humberto Gobitz Colchado. Dicho comité se puso en contacto con Acción Comunitaria del Perú. La experiencia y buen desarrollo operativo de esta institución en cuestión de créditos al sector la puso a la cabeza del proyecto.

Acción Comunitaria tenía planificado el convertirse en una institución bancaria con el objeto de repotenciar sus actividades y de darle más alcance a las mismas. Para tales efectos, como un primer paso habían comenzado su proceso de transformación en EDPYME con el fin de constituirse en una entidad formal con las prerrogativas de las instituciones financieras y que la colocara en una posición que no contraviniera ninguna norma de la Superintendencia de Banca y Seguros. Sin embargo, el proyecto MIBANCO le dio la oportunidad de acortar plazos para alcanzar el objetivo deseado; es así que Acción Comunitaria decide participar con el 60% del capital social.

Otras dos instituciones que participan en MIBANCO son el Banco de Crédito y el Banco Wiese (cada una con una participación de 6.5% del capital social), entidades que si bien han desarrollado programas de crédito para la microempresa, no tenían un interés ni veían al sector como un campo del cual podían obtener buenos dividendos. Es cierto que el sector microempresarial es en potencia una fuente de negocios; pero a su vez, como hemos dicho anteriormente, también se constituye un sector de alto riesgo de inversión por lo que los bancos no se deciden a otorgar créditos a este sector. Nos resulta difícil entender por qué estas instituciones bancarias no se concentran en hacer más eficaces sus programas de crédito a microempresas y en cambio escogen participar en el proyecto MIBANCO promovido por el gobierno, con lo cual bifurcan su actividad dirigida hacia este sector.

MIBANCO se constituye como una entidad que dirigirá sus actividades sobretudo a microempresas de sobrevivencia, otorgando especial atención a aquellas unidades productivas dirigidas por mujeres. Los montos se ubicarán inicialmente entre los 200 y 2 000 dólares. No serán créditos que puedan permitir desarrollar o potenciar un negocio sino más bien que permitan salir de problemas y hacer que el negocio continúe en funcionamiento. Se busca de esta manera, en un primer momento, ser una opción paliativa de la pobreza en el país, para luego convertirse en una alternativa orientada a propiciar el desarrollo sostenido de estas unidades productivas.

Por esta razón, MIBANCO tiene pensado un programa de pequeños créditos a gran escala que

otorguen, por la cantidad de los mismos, una mayor rentabilidad; lo que permitiría que el banco pueda cubrir nuevos y mayores créditos. Este plan de créditos a gran escala podrá ser posible gracias a la maquinaria administrativa que a nivel nacional tendrá MIBANCO por ser un proyecto promovido por el gobierno.

La tasa de interés de MIBANCO será de 4% a 4.5% mensual, que si bien es una tasa alta con relación a la que manejan normalmente los bancos y otras entidades crediticias del sector financiero formal, es la tasa de crédito más baja que se maneja entre ONG's y entidades alternativas de crédito al sector. Los créditos que hará MIBANCO, por ser esencialmente destinados a capital de trabajo, serán a seis o siete meses por lo general. MIBANCO pondrá en práctica toda la experiencia de Acción Comunitaria en cuestión de métodos de otorgamiento y cobranza de créditos. Esto, además de brindar el beneficio de la experiencia evitará el hecho de entrar al mercado como una institución nueva que tiene que pagar derecho de piso; más aun si tenemos en cuenta que al inicio de sus operaciones contarán con la cartera de clientes de Acción Comunitaria y parte de las carteras de los Bancos de Crédito y Wiese.

5.2. Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito constituyen otra alternativa para financiar al sector de las microempresas. Estas entidades se constituyen en los años 80 como instituciones financieras de derecho público con autonomía económica, financiera y administrativa y con el fin de descentralizar el acceso a créditos, que como todo en el Perú se reducía a lo que sucedía en Lima.

Actualmente existen 14 de Cajas Municipales que llegan a trabajar con 160 000 clientes. Estas entidades se financian a través de la capitación de ahorros, de recursos del Concejo Provincial, empresas municipales, concejos distritales y autoridades de la región. Trabajan básicamente bajo dos modalidades de crédito. La primera, el crédito prendario, en el que se piden joyas como garantía. Se trabaja de una manera ágil, rápida y con montos pequeños. La otra modalidad se destina a los microempresarios que representan el 62.7% de su cartera de clientes.

Para disminuir el riesgo, las cajas han desarrollado una tecnología crediticia adecuada a las

características del sector; de esta manera se sustituye la exigencia de garantías tradicionales por otros elementos que permitan asegurar el pago de las obligaciones contraídas. Los costos operativos son cubiertos por tasas de interés más altas. Al igual que las ONG's, se busca tener un contacto constante y cercano con los beneficiados con los créditos, de esta manera se garantiza un nivel mayor de control.

5.3. EDPYMES.

La Superintendencia de Banca y Seguros, en un intento de tener control sobre la actividad crediticia de las ONG's, crea la figura de las EDPYMES, entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa constituidas como sociedades anónimas, las cuales serían intermediarias financieras y estarían especializadas en el otorgar préstamos al sector en cuestión. La Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, Ley No.26702, faculta a las EDPYMES a otorgar créditos con o sin garantía, descontar y conceder adelantos sobre letras de cambio o pagarés, otorgar avales, fianzas y otras garantías incluso en favor de otras entidades del sistema financiero, actuar como fideicomisarios, comprar y vender acciones, etc. Podrán ejercer también cualquier otra actividad adicional si se cumplieran determinadas características y requisitos. Sin embargo, no podrán captar recursos en forma de ahorros con lo que se les limitaría a trabajar con su propio capital y con los recursos provenientes de donaciones y líneas de crédito otorgadas por otras instituciones financieras.

La ONG interesada en convertirse en EDPYME, tendrá que pasar por dos etapas que implican el cumplimiento de varios requisitos. La primera etapa es la de organización. Los organizadores presentarán la solicitud de organización en la que se indicará la denominación de la EDPYME, las operaciones que pretenden realizar, el ámbito geográfico en el que se desarrollarán (determinación que deberá estar acompañada de una exposición de motivos en la que se justifique la elección y de un estudio de factibilidad que deberá ser aprobado por la SBS en esta oportunidad y cada vez que se desee abrir una filial). Se exige un capital social mínimo que en la actualidad (octubre de 1997) asciende a S/.678 000 soles, reajutable trimestralmente en función al Índice de Precios al por Mayor. Por último se exige un certificado de depósito



en garantía en una empresa del sistema financiero, equivalente a 5% del capital mínimo exigido por la SBS. Esta etapa termina cuando la SBS emite resolución que autoriza la organización como EDPYME.

La segunda etapa es la que tiene como fin obtener la licencia de funcionamiento. Para tal efecto, se procederá a presentar la escritura pública de constitución social (que sólo se obtiene luego de recibida la autorización de organización) a partir de la cual se comprobará que el capital social mínimo exigido por ley esté íntegramente pagado y que la constitución de la persona jurídica guarde las características que se señalan en la minuta. Esta etapa termina con la resolución que autoriza el funcionamiento como EDPYME.

Las EDPYMES podrán tener un endeudamiento total de hasta 10 veces el patrimonio efectivo neto. Las operaciones activas que se otorguen a una persona natural o jurídica no podrán exceder el 5% de su patrimonio efectivo neto.

Existen aproximadamente 12 ONG's que han recibido la autorización para organizarse como EDPYME que siguen esperando por la autorización de funcionamiento. Sin embargo, para la mayoría de ONG's que tienen programas de crédito destinados a las microempresas resulta muy difícil cumplir con los requerimientos exigidos para convertirse en EDPYME. La mayor evidencia de esto es que hasta ahora sólo una

ONG (INPET) ha podido conseguir la autorización de funcionamiento como EDPYME: CREDINPET, la cual trabaja con fondos de COFIDE y de la Comunidad Económica Europea. Esta entidad ofrece créditos que van de 500 a 15 000 dólares con un interés mensual de 4.5% en soles y 12.5% en dólares más una comisión flat de 2.5%. El tiempo que demora la aprobación del crédito es de tres a cinco días. Los intereses sirven para cubrir los altos costos de evaluación del crédito.

5.4. La Chanchita.

El banco comunal denominado La Chanchita es un proyecto novedoso de organización de microempresarios que empieza a operar desde 1994 impulsado por el Consorcio de Promoción de la Mujer y la Comunidad (PROMUC). Está orientado a beneficiar a grupos solidarios de 25 o 30 mujeres, provenientes de organizaciones sociales como clubes de madres, comedores populares, programas de vaso de leche, asociaciones comerciantes, etc.; dueñas de pequeños negocios (microempresas de sobrevivencia).

Existen 210 bancos comunales que benefician a 4 592 socias. El número total de créditos otorgados es de 17 055. Lo que representa un monto total que asciende a 2 377 755 dólares.

A partir de la agrupación de sus propios aportes se forma el banco comunal que funcionará como un fondo al cual recurrir cuando se necesite acceder a un crédito. Este fondo se encuadra dentro de la modalidad del fondo de garantía. Así las microempresarias, luego de formar el banco, acuden a una ONG que les presta lo necesario para garantizar el préstamo en una entidad financiera formal.

Estas son algunas alternativas que vienen desarrollándose, o están por desarrollarse, con el objetivo de alcanzar mejores niveles de financiamiento para las microempresas, y a su vez, para cubrir con mayor amplitud las necesidades de crédito de este sector, dirigiéndose incluso a los sectores más desatendidos al interior de este poco privilegiado grupo de nuestra sociedad, individuos que, controponiéndose a lo que uno puede esperar de un microempresario, crean unidades productivas sobre todo con el objeto de garantizar la supervivencia de su familia, más que de generar excedentes.

Es difícil esperar que entidades como los bancos, que apuestan por sus beneficios inmediatos y, en base a

esto, dirigen sus operaciones a una cartera de clientes que ofrecen la posibilidad de ganancias sin correr riesgos, se interesen en mayor medida en financiar a microempresarios sabiendo los altos riesgos que ello implica.

Por otro lado, existen organizaciones no gubernamentales que brindan apoyo, financiamiento y capacitación al sector microempresarial, en base principalmente a colaboraciones internacionales. Esto sumado a su poca capacidad de autogestión, hace que sus actividades alcancen a una muy reducida parte de microempresarios.

La importancia de la microempresa no radica en su capacidad productiva sino en el hecho de que es una fuente de empleo que ha llegado a absorber gran porcentaje de la población desempleada en nuestro país. Este sector tan heterogéneo necesita que el Estado y otras entidades le dirijan una mayor atención, pues en la actualidad no se llega a cubrir ni el 5% de sus

necesidades de financiamiento. El campo de desarrollo de una actividad que promueva el financiamiento para este grupo de empresarios es tan amplio en relación con las entidades que lo brindan que pensar a corto plazo en una posible competencia es, por decir lo menos, poco probable.

Se hace necesaria, por las razones expresadas durante el presente trabajo, la relación de una estrategia que fomente de manera global el desarrollo del sector microempresarial, incluyendo en ella medidas dirigidas a conseguir un mejor acceso al financiamiento, lo que implica a su vez que el gobierno se comprometa a elaborar programas de capacitación y normas que regulen de manera apropiada y guarden coherencia con la realidad del sector. Todo esto en la búsqueda del tan ansiado desarrollo sostenido, teniendo en cuenta que toda estrategia dirigida a lograr este fin debe basarse en la realidad socioeconómica del país. ☞