

JOSE BLANES
ROLANDO CARRAZANA
(Coordinadores)

POBREZA URBANA
Y DESAFIOS ACTUALES

Financiamiento de las Iniciativas de Base



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

JOSE BLANES
ROLANDO CARRAZANA R.
(Coordinadores)

POBREZA URBANA Y DESAFIOS ACTUALES

Financiamiento de las Inicativas de Base

(Memoria del Seminario Internacional sobre el Financiamiento
de Inicativas Comunitarias en Asentamientos Urbanos
Santa Cruz, 26-29 de julio de 1992)



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

La Paz, 1993

El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios agradece a la Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) por el valioso apoyo a su fondo editorial

Primera edición

© 1993 by José Blanes / Rolando Carrazana

D.L.: 4 - 1 - 677 - 93

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)
Casilla 9205
La Paz - Bolivia

Impresión: HUELLAS SRL.



INDICE

A. PRESENTACION	5
B. PONENCIAS*	
<i>Arq. Jorge Enrique Hardoy</i>	
- Situación de la pobreza en América Latina: programas de atención a su financiamiento	11
<i>Dr. Pablo Gottret</i>	
- Sistema financiero formal y la atención a los asentamientos de los grupos de bajos ingresos	69
<i>Lic. Maria Elena Querejazu</i>	
- Sistemas alternativos de financiamiento para la atención a los grupos de bajos ingresos	107
<i>Arq. Mabel Cruz</i>	
- Aspectos institucionales de los sistemas financieros para asentamientos humanos	135

* En el presente capítulo se ofrece cuatro de las ponencias presentadas en el Seminario. La ponencia expuesta por el arquitecto Luis Vicario a nombre de HABITAT sobre el "Financiamiento internacional para los asentamientos humanos de grupos de bajos ingresos" no pudo ser incluida por falta de tiempo del autor, contándose en el CEBEM con la transcripción de la exposición oral.

C. SINTESIS Y RECOMENDACIONES	165
D. ANEXOS*	
<i>Samuel Machacuay Romero</i>	
- Sistemas de financiamiento de demandas sociales de actividades de producción: dos dimensiones un mismo proceso. Reflexiones en torno a un modelo (Perú)	189
<i>Fernando Prado Guachalla</i>	
- Institucionalización de programas de apoyo a la microempresa (Bolivia)	211
E. LISTA DE EXPERIENCIAS PILOTO PRESENTADAS	227
F. LISTA DE PARTICIPANTES	229

* A pesar del extraordinario valor de cada una de las exposiciones presentadas por los participantes de los diferentes países, no se ha podido publicar dichos documentos por problemas estrictamente financieros. Las dos experiencias que presentamos a continuación reflejan dos formas muy diferentes y necesarias para enfrentar problemas de pobreza urbana. A las personas o instituciones interesadas se les comunica que los documentos que no aparecen en el presente libro, están disponibles en las oficinas del CEBEM.

PRESENTACION

Esta publicación presenta una memoria del seminario *Financiamiento de Iniciativas Comunitarias en Asentamientos Urbanos*, organizado por el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) y el Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales (FICONG) en Santa Cruz de la Sierra los días 26 a 29 de julio de 1992, como parte de las tareas de capacitación e intercambio de experiencias programadas por el FICONG. El Seminario fue coordinado por la dirección general del FICONG y la Subregional Andina con sede en Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo(DESCO) del Perú. En Bolivia la coordinación y organización local estuvieron a cargo del CEBEM y se contó adicionalmente con el auspicio del Ministerio de Asuntos Urbanos de Bolivia (MAU) y el Proyecto BOL/88/020 - PNUD-HABITAT, Apoyo al Desarrollo Urbano y Municipal.

El objetivo era intercambiar y discutir experiencias en los campos del financiamiento nacional e internacional, público y privado, destinado al apoyo de iniciativas comunitarias en los asentamientos urbanos. Evaluar dichas experiencias y diseñar recomendaciones para superar las falencias que se presentan.

En el Seminario se presentaron cinco ponencias, las que sin pretender tocar todos los temas referidos a las posibles soluciones a la pobreza urbana se constituyeron en temas eje para enfrentar el problema central, el tema del financiamiento.

En esta publicación se presentan cuatro de las cinco ponencias y algunas de las experiencias que hemos considerado más pertinentes. La primera ponencia toca el problema de la pobreza urbana y sugiere esquemas de crédito para la atención de la problemática urbana en América Latina. La segunda se refiere a la experiencia boliviana de la participación del sector formal en el financiamiento de la vivienda considerándola como reactivador de la economía, por su gran demanda de mano de obra y de recursos locales. La tercera ponencia se refiere a la experiencia de una organización no gubernamental de Bolivia sobre una Alternativa Formal de Financiamiento al Sector Microempresarial. La cuarta y última ponencia reproducida es la que hace referencia a los planteos del Ministerio de Asuntos Urbanos sobre sistemas alternativos de financiamiento para la atención de grupos de bajos ingresos.

Las experiencias que se incluyen están referidas a sistemas de financiamiento de demandas sociales y de actividades de producción en Lima (Perú) y la Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa (CIPAME) de Bolivia.

El no incluir todo el material del Seminario se ha debido exclusivamente a problemas de espacio y a la prosaica limitación financiera.

La situación de las ciudades latinoamericanas y en general de los países en desarrollo han visto crecer la pobreza en las zonas periurbanas, crecimiento inorgánico, deterioro del medio ambiente que agrava la situación de los más pobres, deterioro de la calidad de los servicios, movimientos sociales inorgánicos, severos problemas de exclusión de los sistemas formales de participación, debilidad (en la mayor parte de los casos inexistencia) de canales de representatividad, dificultades de los partidos tradicionales para recepcionar y solucionar las demandas implícitas y explícitas, recortes en los sistemas sociales a raíz de los ajustes al sector público, ausencia de marcos institucionales que permitan operar las políticas sociales elaboradas durante los últimos años.

Por otro lado se observa una proliferación sin precedentes de instituciones no gubernamentales de diferente orden, con muy desigual capacidad de planificación y de operación, recursos estatales y de la cooperación internacional. Se han detectado dificultades para canalizar la cooperación de forma racional y que responda a las necesidades reales de la población y final-

mente deficiencias normativas globales que faciliten la formulación y ejecución de políticas sociales. La principal carencia en este nivel radica en la escasez de mecanismos de coordinación interinstitucional, predominando diferentes formas de competencia, que podría ser muy sana, pero también altamente destructiva. Los organismos de cooperación fomentan con frecuencia este tipo de concurrencias que juntas suman cero. Es decir, la mayor riqueza y pluralismo está en el nivel individual de las iniciativas, por su creatividad y eficiencia en muchos casos. La mayor ausencia en las experiencias de coordinación y de normatividad interinstitucional: sobresalen las experiencias del sector privado y las del Estado creando su propia racionalidad y sistemas de acción. Un gran ausente en todos los países es la creación de un marco de acción para las políticas sociales que integre en los niveles normativos, de coordinación, de apoyo técnico y de ejecución al sector privado comercial, al sector sin fines de lucro, a las agencias de cooperación y las instancias del Estado. Otra cosa que se ha observado es la gran ausencia de relación entre los diferentes niveles espaciales de la administración pública y de la propia sociedad civil. Por ejemplo, se oscila de programas micro, sin relación con un plan global y programas nacionales verticales, cuyas operaciones locales, carecen de referencias normativas, y a veces están dominados por el más burdo pragmatismo. Ambos extremos coexisten en la realidad de muchos de los países, con algunas sanas excepciones. Esta constatación nos lleva a la conclusión de que se necesita generar mecanismos de coordinación y de definición de objetivos, de metas, de instrumentos de regulación, de comunicación y aprendizaje, de ordenamiento de recursos humanos, institucionales y financieros, de difusión de metodologías, etc., tanto a nivel nacional, como a nivel local y particularmente a nivel regional.

Es grande la importancia que está adquiriendo en cada uno de nuestros países el tema de la descentralización, pero al mismo tiempo se observa también las enormes dificultades para establecer y consolidar sistemas institucionales a nivel de la región, donde las competencias generales se traduzcan en normas y procedimientos regionales y/o locales, donde los grandes objetivos estratégicos sean especificados a nivel regional, donde la programación de los recursos nacionales se reprogramen en función de los objetivos y prioridades regionales y/o locales, etc. Es curioso cómo se atribuye el centralismo exclusivamente al Estado y se exime de ello a organismos que adolecen

de estructuras mucho más centralistas como con bancos, empresas, organismos no gubernamentales, mecanismos de cooperación internacional. Estas instituciones, no sólo que carecen de niveles descentralizados, sino, lo que es peor, mantienen sus estructuras de decisión y operación sobre presupuestos de alto centralismo.

La temática social, se han convertido, sin embargo, en el capítulo fuerte de todos los programas de gobierno y la relación con las ONGs es considerada con todos los países como una necesidad para ampliar, no sólo la participación en los programas políticos, sino en un instrumento para extender maximizar los recursos disponibles, que son escasos en muchos países.

Estos parámetros, así de simplificados, plantean una serie de desafíos tanto al Estado como a la sociedad, para poder juntar todos los cabos de una madeja bastante desorganizada de problemas, recursos, instituciones, normas. La ausencia de los partidos políticos tanto del gobierno como de la oposición para poner sobre la mesa discusiones y medidas de consenso que den soluciones es otro de los vacíos encontrados en una lectura a posteriori del Seminario, y esto de forma generalizada en todos los países del área andina.

La visión que se ofrece a través de estos documentos, deberá ser leída a través de la heterogeneidad de los países que estuvieron presentes en el Seminario. Sin embargo, se siente que la similitud de los problemas y de las situaciones contextuales es muy alta. Ello amerita un esfuerzo como el presente de difusión de estas reflexiones para ponerlas al alcance de las instituciones de base, a las organizaciones no gubernamentales, a las iglesias, las instituciones financieras privadas, a los municipios, a los organismos del aparato central de los gobiernos y a la cooperación internacional.

La reforma del Estado, presente en todos los países de la región, deberá considerar estos temas y no quedarse sólo en la transición institucional hacia mejorar mecanismos del Estado. Es necesario considerar en dichas reformas la adecuación del Estado a la solución de problemas que requieren de esfuerzos sin precedentes.

El FICONG está en la tarea de ejecutar acciones que resuelvan parte del problema, lo que exige una toma previa de conciencia colectiva en los países, pero sobre todo de recuperar

experiencias, mejorarlas técnicamente para salir de ideologismos estériles por la carencia de instrumentos adecuados de ejecución.

El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), a la hora de presentar esta memoria, se complace en resaltar el propósito del Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales (FICONG), por la oportunidad que dará a muchas instituciones de revisar experiencias, contabilizar tareas futuras y corregir enfoques, así como juntar las piezas que deberán integrar sistemas institucionales necesarios para operar en todos los niveles necesarios: en las iniciativas comunitarias en su diversidad e individualidad, a nivel en los mecanismos de coordinación interinstitucional y finalmente en los niveles normativos regionales o nacionales donde las experiencias son más escasas. Esto último demuestra el camino por recorrer para que las estrategias contra la pobreza cuenten con un mínimo de credibilidad y de seriedad.

José Blanes

*Jorge Enrique Hardoy **

Pobreza urbana, esquemas innovativos de crédito para la atención de la problemática urbana en América Latina **

PROLOGO

- I. La necesidad de inversión
 - II. Esquemas innovativos de crédito
 - III. Conclusiones
- Anexo

* Presidente del Instituto Internacional de Medio Ambiente y desarrollo, IIED - América Latina.

* EL Presente documento es el resultado preliminar del trabajo de investigación realizado por Silvina Arrossi, Félix Bombarolo, Jorge Hardoy, Diana Mitlin, Luis Pérez y David Satterthwaite investigadores del IIED - América Latina y del IIED Londres, titulado *Financiamiento de Iniciativas Comunitarias*.

Prólogo

Los gobiernos del Tercer Mundo no han podido adecuar la rápida expansión de la población urbana con su correspondiente acceso a la vivienda y servicios básicos e infraestructura. Las agencias de asistencia al desarrollo han otorgado asimismo a estos temas una baja prioridad. Se estima que, en 1990, 600 millones de habitantes urbanos viven en comunidades cuyo habitat constituyen una amenaza permanente para la vida y salud de las personas que en estas viven.

Sin embargo, los grupos de bajos ingresos han demostrado una notable inventiva en la búsqueda de soluciones alternativas. A pesar de contar con recursos muy limitados, los grupos más pobres han sido responsables de una considerable proporción de toda la inversión en vivienda, infraestructura y servicios. Esto ha sido logrado por lo general sin apoyo de los gobiernos. Por otra parte, la escala y tipo de estas inversiones no se encuentra sistematizada ni incluida en ninguna estadística oficial, lo que es quizás no demasiado sorprendente si se considera que muchas de estas inversiones se realizan en asentamientos ilegales.

Las comunidades más pobres han desarrollado la semilla de un modelo de desarrollo urbano y de distribución de recursos más apropiados a su propio clima, cultura y disponibilidad de recursos, que el implementado por el Estado que por lo general, ha importado diseños y tecnologías formulados para otros contextos, por lo general de países desarrollados cuya situación económica es muy distinta a la de los países del Tercer Mundo.

Un cambio en el modelo oficial de desarrollo urbano, hacia uno donde los gobiernos y agencias de asistencia al desarrollo trabajen conjuntamente con las familias de bajo ingresos y las organizaciones comunitarias, puede hacer rendir mucho más exitosamente los ya de por sí limitados recursos. Este cambio incluiría el apoyo oficial para las inversiones que los grupos de bajos ingresos realizan y las acciones destinadas a reducir los obstáculos que estos enfrentan. También significa trabajar con los grupos de bajos ingresos y sus organizaciones comunitarias para asegurar que la infraestructura y los servicios sean provistos o mejorados, de manera tal que las acciones implementadas respondan a las prioridades de la gente, al tiempo que se minimiza el nivel de subsidio y se reducen los costos *per cápita* de manera de poder optimizar los recursos existentes.

Para efectivizar esta reorientación de acciones es necesario que los individuos, viviendas y comunidades obtengan apoyo financiero, técnico y legal. Esto implica un cambio sustancial en la implementación de los proyectos tradicionales; el apoyo oficial para proyectos innovativos siempre va a limitarse a los mejoramientos a áreas geográficas específicas y es difícil suponer que los gobiernos puedan incrementar la escala necesaria del apoyo a los proyectos innovativos. Es por ello que se hace fundamental el trabajo de instituciones intermedia que puedan sostener un programa continuo de financiamiento y apoyo técnico a individuos, comunidades e iniciativas municipales dentro de cada centro urbano.

Son intermedias en el sentido de que hacen disponibles a individuos y organizaciones comunitarias financiamiento y apoyo técnico, y obtienen parte de su capital o garantías de los gobiernos nacionales o agencias internacionales de ayuda. La mayoría de los estudios de caso presentados en este informe son de ONGs locales o nacionales. Sin embargo, estas instituciones están haciendo posible un aumento de la disponibilidad de créditos para la construcción o mejoramiento de viviendas, así como la reducción de sus costos. También incluye el trabajo con bancos o instituciones de créditos que apoyan iniciativas comunitaria en la provisión de infraestructura y servicios.

Un número creciente de estudios de caso de tales instituciones intermedias muestra que a través de la provisión de ayuda técnica, legal y de servicios financieros a las familias de bajos ingresos, y a través del trabajo con organizaciones comunita-

rias, es posible enfrentar el gran déficit en la provisión de infraestructura y de servicios.

El presente documento, introduce los resultados de 17 estudios de caso de países subdesarrollados que consideran formas y métodos de financiamiento de iniciativas comunitarias novedosas (anexo 1). Su foco principal es el financiamiento y apoyo del mejoramiento de las condiciones de habitad y la provisión de servicios -aunque también consideran el apoyo para la generación de ingresos.

La canalización de apoyo directo a los grupos de bajos ingresos no pretende ser un reemplazo del gobierno. Por el contrario, debe verse como parte del fortalecimiento de la capacidad de gestión y de la estructura democrática de los gobiernos locales. Esto es fundamental si consideramos la actual debilidad de los gobiernos locales y su incapacidad para trabajar de manera flexible en una escala mayor con grupos de bajos ingresos. Muchas veces, los gobiernos locales carecen del poder y los recursos necesarios para enfrentar las deficiencias en la provisión de infraestructura y servicios dentro de su jurisdicción y ni los gobiernos nacionales ni las agencias de desarrollo parecen estar en condiciones para llevar a cabo este tipo de acciones exitosamente.

Así, el informe ofrece un análisis de los mecanismos y procesos a través de los cuales las organizaciones intermedias han implementado tales proyectos. También considera los medios por los cuales estas pueden aumentar efectivamente la escala del impacto de tales iniciativas comunitarias: como pueden estos estimular la formación de organizaciones comunitarias, como pueden apoyarlas en su trabajo, el rol del crédito dentro de tales iniciativas, etc..

El documento se divide en tres capítulos. El primer capítulo considera la escala y extensión de la necesidad de vivienda, infraestructura y servicios. Incluye también la estimación de los costos y la necesidad de inversión. El segundo capítulo analiza algunas propuestas innovativas de crédito para el desarrollo de programas de atención a la pobreza. El capítulo final presenta las principales conclusiones del trabajo acerca del tema.

I

LA NECESIDAD DE INVERSION

1. Introducción

En 1990 mil quinientos millones de personas vivían en centros urbanos del Tercer Mundo (1). Por lo menos seiscientos millones entre ellos ocupaban casas y asentamientos que puede considerarse amenazantes para la salud y vida del individuo, tanto por la calidad de las vivienda mismas como por la carencia de infraestructura y servicios que son imprescindibles en zonas residenciales (por ejemplo, provisión de agua corriente, cloacas, recolección de basura, instalación de desagües, pavimentación de aceras y caminos, escuelas y servicios de salud) (2). La causa de esto es el déficit de inversión en las viviendas y los asentamientos urbanos.

La velocidad de crecimiento de las poblaciones urbanas sobrepasó ampliamente la capacidad institucional de administrar el problema. Las poblaciones urbanas del Tercer Mundo estaban hacia 1950 por debajo de los trescientos millones, lo que muestra que se han quintuplicado entre 1950 y 1990. Muchas grandes ciudades vieron su población incrementada diez veces en este período y unas pocas lo hicieron veinte veces. Hay docenas de pequeñas ciudades de quinientos mil habitantes o más, que eran en 1950, solamente pequeñas poblaciones. Y hay centenares más con una población de cien a quinientos mil habitantes, que tenían sólo unos miles de habitantes o que no eran ni siquiera centros urbanos hace cuatro décadas.

Sin embargo, la característica básica del problema urbano no es la escala de incremento poblacional sino el grado de desajuste entre los cambios demográficos e institucionales; por ejemplo, el desajuste entre la rapidez con que la población se concentra en determinados centros urbanos y la velocidad con la que la sociedad desarrolla la capacidad institucional para dar abasto con ello. La mayor parte de las grandes ciudades tienen hoy gobiernos civiles y municipales cuya forma, operativa y recursos han cambiado muy poco a pesar del enorme aumento de población, consumo de recursos y producción de desechos de las últimas décadas.

Aunque el fracaso de las instituciones públicas para encarar el cambio es casi universal, la escala y naturaleza de los cambios urbanos, su presunta generalización en el futuro y los medios más adecuados para enfrentarlos, diferirán en forma muy notable de país. En algunos países del Tercer Mundo, el rápido crecimiento urbano comenzó en la última parte del siglo XIX o en la primera década del XX; para unos pocos, comenzó entre las dos Guerras Mundiales. Pero para la gran mayoría, la urbanización veloz sólo se produjo a partir de las décadas del 40 o del 50. Algunos de los países menos industrializados y más rurales han experimentado la mayor tasa de crecimiento de población urbana. La mayor parte de las ciudades de crecimiento lento pertenecen a países que experimentaron la urbanización y el desarrollo en un período anterior. Las municipalidades de tales ciudades no se ven obligadas a buscar soluciones rápidas. En muchas de ellas, hay instituciones mejor desarrolladas y con experiencia, por lo que quienes deciden las políticas a seguir pueden elegir de una gama de distintas estrategias urbanas. Es el caso de Buenos Aires, Rosario y Córdoba en la Argentina, Santiago en Chile, Montevideo en Uruguay y Porto Alegre en Brasil. En la situación inversa se encuentran las ciudades con un promedio de crecimiento muy rápido del África subsahariana que sólo se independizaron hace una generación o menos, en las que no hay tradiciones y tienen muy limitada experiencia a la cual acudir en cuanto a la administración del crecimiento urbano rápido. Entre ellas están Lagos, Dar-Es-Salaam, Nairobi, Kinshasa y Lusaka. También hay ciudades con una historia urbana antigua como San Pablo, en América Latina y Delhi, Bangalore, Bangkok y muchas más en Asia, que están experimentando un crecimiento superior a la capacidad que tienen para planificar y administrar un cambio tan rápido.

El modelo convencional para el desarrollo de áreas urbanas residenciales dentro de la economía de mercado o en economías mixtas, parte de la base de que una proporción considerable de los propietarios de viviendas elegirán realizar inversiones elevadas puesto que tiene capacidad de asumir créditos hipotecarios a largo plazo. También se asume que la mayor parte de los propietarios o grupos familiares, sean dueños o inquilinos, serán capaces de hacerse cargo del costo total de la vivienda, diseñada por arquitectos y construida por empresas constructoras con personal técnico capacitado. Se da por sentado también que las autoridades de la administración pública, a través de distintos organismos o agencias, aseguran la infraestructura y la provisión de servicios a todos los edificios dentro de un marco de planificación y regulaciones que aseguren las condiciones sanitarias y de seguridad. En tanto que el modelo presenta algunas diferencias en los diversos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) debido a la división de funciones y responsabilidades de los sectores público y privado, continúa siendo responsabilidad de las autoridades públicas asegurar la infraestructura y los servicios así como el control de las condiciones de seguridad estructural de todos los edificios, sean residenciales, comerciales o industriales.

Este modelo convencional se desarrolló en el Norte, en respuesta al cambio urbano rápido. Su efectividad se probó con la declinación de la morbilidad, así como la menor incidencia de algunas enfermedades infecciosas desde el final del siglo XIX y la primera parte del siglo XX; los niveles de expectativa de vida eran más bajos y la tasa de mortalidad infantil y del lactante más altas en muchos de los distritos pobres de las ciudades del Norte a mediados del siglo anterior, que en algunas de las ciudades del Tercer Mundo hoy (3). Aunque muchos problemas urbanos persisten en el Norte, una proporción elevada de todos los habitantes de las ciudades tienen un techo que los proteja de la intemperie, con una infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, llevó años implementar este modelo de desarrollo urbano. Gran parte de la población urbana del Norte sufría de graves deficiencias habitacionales, infraestructura y servicios durante el siglo XIX (y para muchos, parte del siglo XX).

Este modelo de desarrollo urbano no sirve para la gran mayoría de los centros urbanos del Tercer Mundo. Las agencias

de gobierno en estos países tiene a menudo los mismos roles y responsabilidades que en el Norte. En efecto, la estructura edilicia y las regulaciones de planificación y del gobierno local (municipal), se basan a menudo en los del Norte e inclusive son modelos que cambiaron poco desde que fueron introducidos por gobiernos coloniales. Pero las autoridades, responsables en teoría de las inversiones en infraestructura y servicios, carecen de la responsabilidad, el poder y los recursos para hacerlo. Fracasan también en proveer el marco regulatorio para asegurar que la edificación cumpla las normas sanitarias y de seguridad requeridas. Más, aún cuando tales regulaciones fueran cumplidas, son tan inadecuadas para las condiciones y posibilidades locales, que el costo de la "vivienda legal" más barata, está muy lejos de poder ser afrontado por la mayoría de la población. Muchos argumentos pueden invocarse para explicar por qué el modelo desarrollado en el Norte trabaja tan deficientemente en el Sur. Aún cuando su importancia relativa varía mucho de una nación a otra, entre ellas pueden citarse crecimiento urbano más veloz, menor grado de institucionalización de los gobiernos locales, sociedades menos democráticas con estructuras gubernamentales centralizadas y a menudo inigualitaria distribución del ingreso y las ganancias, más lento crecimiento económico (en algunos casos) y diferencias mayores entre el costo de la vivienda convencional más económica y la capacidad de pago de la mayoría de la población urbana. Lo que puede resultar más difícil de explicar es la falta de ejemplos de modelos más adecuados de desarrollo urbano.

La mayor parte de las inversiones en la construcción de casi todos los distritos, con la excepción de los centrales y de los vecindarios ricos de la mayor parte de los centros urbanos del Tercer Mundo, es el producto de una cantidad grande y muy variada de inversiones individuales y familiares. Muchas de éstas son operaciones indocumentadas que se realizan fuera de toda norma de planificación y edificación. La mayor parte de la edificación nueva de viviendas es también ilegal. Sólo en forma rara la política oficial apoya estas inversiones y aún las puede restringir o entorpecer. La brecha entre la realidad y el modelo convencional se ve en las estadísticas oficiales, en el número de viviendas convencionales construidas anualmente. En las naciones del Tercer Mundo, el número oficial de viviendas convencionales construidas por año es usualmente 4 por 1.000 habitantes, en tanto que el aumento de las viviendas en existencia

(incluyendo las ilegales e informales) es probablemente de unas 15 a 30 unidades por 1.000 habitantes. En muchas de las naciones más pobres, el número de viviendas convencionales construidas anualmente puede estar por debajo de 1 por 1000 habitantes, cuando el crecimiento de población que se está produciendo, es entre 30 y 60 personas cada 1.000 habitantes por año.

La inversión pública en infraestructura y servicios es, en el mejor de los casos, escasa, y en el peor, inexistente. Las autoridades, teóricamente responsables de la inversión en infraestructura y servicios, carecen de poder y recursos para realizarla (4). La mayor parte de los gobiernos municipales no tienen casi capacidad de inversión, y tienen dificultades en la recolección de impuestos y graves insuficiencias en la capacidad institucional necesaria para planificar y administrar la provisión de infraestructura y servicios y la cobranza de costos. El grueso de los presupuestos se gasta en cubrir los costos recurrentes. La inversión privada en infraestructura y servicios se ve restringida, no sólo por los bajos niveles de demanda (puesto que la mayor parte de la población tiene ingresos demasiado bajos para poder pagar lo suficiente por la infraestructura y los servicios, de modo que pudiera obtenerse el margen de ganancia de las compañías privadas), sino también por las dificultades de individuos y familias para reunir fondos de inversión, que permitan realizar obras sólo factibles sobre la base de vecindarios o distritos, como redes de calles, caminos y aceras, desagües, cloacas y agua corriente. El resultado de esto son grandes zonas dentro de cada centro urbano, ciudad o área metropolitana, carentes de aceras o pavimentos, red de agua corriente, electricidad, cloacas o desagües. Esas zonas sufren también graves deficiencias de servicios como recolección de basura, centros de salud, dispensarios, escuelas y guarderías.

Es imposible llegar a una estimación precisa de la proporción de los mil quinientos millones de habitantes del mundo que carecen de la provisión adecuada de infraestructura y servicios en sus hogares y zonas de residencia. Los estudios de caso de ciudades particulares muestran que es común para un porcentaje de 30 a 60 por ciento de la población que viven en asentamientos ilegales, conventillos o pensiones baratas, en los que la infraestructura y los niveles de servicios van desde insuficientes a casi inexistentes (5). En muchos centros urbanos, par-

ticularmente en los países más pobres de Africa y Asia, la mayor parte de la población vive en zonas con carencias mayores de tales infraestructura y servicios. La mayor parte de los centros urbanos de Africa y Asia –inclusive muchas ciudades con un millón o más de habitantes–, no tienen, en absoluto, sistema cloacal(6). Aún en ciudades donde se hizo la inversión en cloacas, la conexión al sistema se reduce a veces a las áreas más ricas. El servicio de recolección de basura no existe o es deficiente en la mayor parte de las áreas residenciales. Una cantidad calculada en 30 a 50 por ciento de los desechos sólidos producidos por los centros urbanos quedan sin recolectar (7). La proporción de la población que sufre graves deficiencias en la provisión de servicios e infraestructura puede resultar menor en las ciudades mayores de las naciones más prósperas –aunque en zonas metropolitanas de ciudades como San Pablo, México y Buenos Aires, hay todavía millones que sufren tales deficiencias.

También existen problemas muy graves con el mantenimiento de infraestructura y servicios existentes. A la mayor parte de las agencias gubernamentales responsables del mantenimiento de la infraestructura y el funcionamiento de los servicios, les faltan recursos para hacerlo. Restricciones de los presupuestos implican postergaciones de nuevas inversiones en la infraestructura de las ciudades y limitación del número de personas que reciben servicios. Atención inadecuada al mantenimiento se traducen en deterioro de los servicios de transporte (ómnibus y trenes), ruina de calles y caminos, desmejoramiento de la calidad del agua, y deterioro de cloacas, desagües y edificios públicos. En muchas naciones este problema ha sido exacerbado por proyectos de ayuda extranjeros que proveen fondos para nueva inversión de capitales en caminos, sistemas de agua y desagües, hospitales y centro de salud, escuelas, plantas eléctricas y transporte público, pero fallan, sea en la provisión de costos recurrentes o en apoyar el desarrollo de la capacidad local de mantenimiento de las nuevas inversiones.

También son muy pobres la calidad de la construcción existente y de la mayor parte de la nueva, –reflejo de los bajos ingresos de quienes la construyen, alquilan o compran. Este tipo de vivienda provee una protección deficiente. Contra los elementos y casi nada en cuanto a seguridad. Además, a menudo hay hacinamiento, –hay numerosos ejemplos de viviendas de alquiler en centros urbanos en las que hay menos de un metro cuadrado de espacio por persona (8).

Los déficit en la provisión de elementos de infraestructura, –tales como canillas y letrinas, trae aparejando el hecho de que sean usadas en exceso y sufran un deterioro muy rápido. No es infrecuente encontrar una sola canilla para el uso de cien personas o más. La zona que rodea estas viviendas sufre la falta de servicios. Suele haber pilas de basura en descomposición, agua estancada por falta de desagües y contaminación ambiental causada por fábricas o industrias cercanas (9).

La insuficiencia en la escala y naturaleza de las inversiones realizadas para la construcción y servicios necesarios, tiene impactos múltiples en sus ocupantes. Se hace evidente en la cantidad de enfermos, incapacitados y muertes prematuras que se observan entre los ocupantes de viviendas ilegales. Una revisión de la literatura sobre los nexos entre salud y desarrollo establece que "análisis recientes [...] muestran una fuerte asociación entre la enfermedad y la carencia de calidad o cantidad en el suministro de agua, alimento y medidas sanitarias. Vivienda inadecuada, mala ventilación, falta de recursos para la eliminación de basura, contaminación ambiental y por ruido y hacinamiento en las viviendas son factores que inciden negativamente en la salud" (10). Muchos estudios de caso que consideran estadísticas de salud comparando zonas ricas y pobres de la misma ciudad encuentran grandes diferencias en los indicadores tales como mortalidad infantil y expectativas de vida (11). En algunos centros urbanos del Tercer Mundo, un niño nacido en una familia pobre de un vecindario ilegal tiene 40 o 50 veces más posibilidades de morir antes de cumplir cinco años que un niño nacido en países occidentales o uno nacido en una familia de ingresos altos en una de las zonas circunscriptas de la ciudad, con buena calidad de infraestructura y servicios (12).

Los problemas de salud no se originan sólo en las enfermedades. Se asocian también con la estructuras peligrosas en las que falta la seguridad, y se encuentran incrementados los riesgos de incendio, derrumbe y electrocución por instalaciones deficientes. Gran parte del material de construcción es inflamable (madera, aglomerado, plásticos, arpillera, paja) y a lo inflamable se suma el riesgo de incendio por la existencia de fuegos al aire libre u hornallas portátiles que se usan para cocinar. Los riesgos de la salud aumentan mucho en las viviendas construidas en tierras inundables o en las laderas que pueden derrumbarse.

Además del tiempo perdido por enfermedad, hay otras consecuencias de la insuficiencia de infraestructura y servicios que chocan directamente con la oportunidad de cobrar un salario. Por ejemplo, una gran proporción de la población pobre de las ciudades grandes enfrenta innecesariamente altos costos en la longitud y tiempo empleados en viajar hacia y desde el trabajo. El desarrollo urbano fuera de control y el hecho de que los grupos más pobres a menudo sólo pueden construir viviendas en los terrenos de calidad inferior de la periferia urbana, aumenta las distancias. Administración y mantenimiento deficientes del transporte público y falta de nuevas inversiones aumentan los problemas. Además, la falta de infraestructura y servicios también inhibe las actividades empresarias. Es más, los grupos pobres tienen menudo que pagar, en forma privada, precios muy altos por el suministro de servicios de mala calidad, tales como provisión de agua y recolección de basura, en tanto que los grupos más ricos reciben la provisión de mejores servicios a costos mucho menores por unidad (13).

Hasta qué punto las comunidades pobres sufren la falta de servicios y el costo de proveerlos, como así también el de las instalaciones requeridas, se describe más adelante con respecto a tres áreas críticas: agua, saneamiento y eliminación de basura. Hay muchas otras áreas en las que se necesitan inversiones, incluyendo la planificación con urbanización en loteos seguros para vivienda a costos alcanzables para los grupos más pobres, y la provisión de caminos y calles cuidados y medios de transporte, centros de salud, servicios de emergencia y escuelas.

2. Costos e inversiones

Una estimación sugiere que las sociedades del Tercer Mundo invierten anualmente entre 150 y 200 mil millones de dólares en la construcción y reconstrucción de sus ciudades. Puede ser una estimación grosera, pero tal vez no tan inexacta, por que trata de incluir el valor de los esfuerzos individuales y familiares, y los de negocios particulares y agencias públicas en la construcción de nuevas casas, empresas, edificios públicos, centros comerciales, nuevas escuelas y centros de salud y en la autoconstrucción del ambiente urbano en que viven.

Partiendo de una población urbana de 1.500 millones, tal cifra es equivalente a más o menos U\$S 100 a U\$S 133 per cápita por año, una suma que puede ser significativa si fuera invertida de manera coordinada en el tipo correcto de proyecto para la gente que sufre la mayor necesidad. El costo real de construir y mantener ciudades es uno de los temas menos conocidos en investigación urbana. La información sobre tales costos es muy escasa y fragmentaria y no conocemos ningún trabajo que trate de sintetizarla ni siquiera en cuanto a una ciudad en particular. Mientras que los investigadores del Primer Mundo tienen una lista de temas que merecen especial atención, tales como "la eficiencia de ciudades en relación con varias dimensiones"; "la influencia del gobierno en la urbanización y las economías urbanas"; "ciudades individuales y subregiones como unidades de análisis", y "evaluación longitudinal de la movilidad social, el bienestar humano, la interdependencia económica, y el crecimiento económico con sectores urbanos informales" (14), a los investigadores del Tercer Mundo les conciernen temas como: ausencia de democracia; la debilidad de los movimientos sociales; la pobreza y sus causas y las actitudes del gobierno y los grupos sociales al tratarlos; la situación de niños, adolescentes y hogares con mujeres como jefes de familia; restricciones para muchas personas del acceso a la obtención de vivienda y servicios básicos; y la baja productividad de las economías urbanas. Muchos tópicos como éstos son también de interés para investigadores, gobierno y agencias de ayuda en el Norte, pero una nueva camada de investigadores en el Sur está tratando de reunirse para acceder a un tipo de conocimiento que sirva como herramienta de trabajo de organizaciones de base. Mientras se trata de implementar una evaluación exacta de dónde estamos y el tipo de conocimiento más urgentemente necesitado, tratamos de desarrollar la investigación y la agenda de acción que sólo estarán claras cuando sepamos dónde van las ideas y quiénes las utilizarán. Finalmente, los conocimientos y los recursos serán más valiosos si se presentan de modo útil para las comunidades.

Ciento cincuenta a doscientos mil millones de dólares por año, parecen un montón de dinero para invertir en ciudades. Indudablemente es una inversión muy superior a cualquier otra realizada por las sociedades del Tercer Mundo en un solo sector de la economía o en la solución de problemas sociales. Gran parte, si no el porcentaje mayor de tal suma, se invierte en la

construcción de nuevas viviendas o en la expansión y mejoramiento de las existente, pero cuestiones clave, como quién invierte en las ciudades, en qué y para quién, permanecen sin respuesta.

El antiguo director de planificación de Lima decía a uno de los autores del presente documento, que la capacidad anual de inversión en proyectos de la municipalidad de Lima, era de U\$S 2 *per cápita*. El gobierno central del Perú invertía tres veces más en la ciudad, y mucha gente ocupada en actividades informales invertían alrededor de U\$S 40 en el reciclaje y la restauración de edificios antiguos. Desde luego esto no incluía las inversiones del sector privado ni la multiplicidad de las pequeñas inversiones que hace el pobre en tiempo y ahorros, en un esfuerzo continuo para proteger su vivienda.

Al mismo tiempo, el antiguo director de planificación de San Pablo mencionaba que la capacidad de inversión anual de la municipalidad de San Pablo, estaba entre U\$S 6 y U\$S 8 *per cápita*. Recientemente, uno de los autores de este documento mientras visitaba Quito, fue informado de que la capacidad anual de inversión de la municipalidad estaba en los U\$S 16 *per cápita*.

Cada día se realizan sustanciales inversiones en cada ciudad del Tercer Mundo, sea por parte de gobiernos, centrales o estatales, para la construcción de infraestructura, la puesta a punto y el funcionamiento de servicios, la construcción de viviendas, escuelas, centros de salud, hospitales, la construcción de nuevas carreteras, la pavimentación de calles y aceras; o bien por el sector privado, levantando edificios de habitación, centros comerciales fábricas y oficinas construyendo escuelas, clínicas y clubes. Pero en el medio de estos edificios construidos por profesionales, cuyos proyectos han sido aprobados por autoridades municipales, hay vastas secciones de ciudad construida por la mayor parte ilegalmente, en contravención con las normas establecidas de planificación y construcción. El monto de la inversión en la sección legal y en la ilegal de cada ciudad, sólo pueden estimarse groseramente. Hay edificios, vecindarios y distritos en muchas ciudades del Tercer Mundo, con estándares iguales a los del Norte, mientras que hay comunidades muy pobres, sin agua, cloacas, electricidad, desagües o pavimentos. Las inversiones en tales zonas de bajos ingresos utilizan al mínimo los materiales de construcción industriales y

hacen uso intensivo de materiales de descarte. Generalmente utilizan mano de obra gratuita.

Una inversión de, digamos U\$S 200 o U\$S 300 por los ocupantes de cada vivienda en la mejora del terreno y la calidad de las instalaciones básicas y servicios de la misma, incluyendo retretes, cocina, ventilación y mejora de desagües tiene grandes implicaciones para la salud y bienestar de las comunidades de bajos ingresos, pero este nivel de inversión pasaría desapercibida en una zona de clase media. Préstamos de entre U\$S 200 y U\$S 300, (pagaderos en diez años) para cubrir los costos de las conexiones con una red preexistente de cañerías de agua corriente, como se ha probado en el municipio de El Alto, un suburbio de La Paz, Bolivia, puede mejorar substancialmente la salud y las condiciones de vida de los residentes pobres.

Una inversión de U\$S 200 por vivienda es equivalente a U\$S 100.000 para una comunidad de 500 familias, o bien U\$S 20 millones para 200 comunidades, con un total de 100 mil familias y más de 500 mil personas. Una inversión similar de 20 millones de dólares gastados en la construcción de casa convencionales de dos dormitorios beneficiaría a muchísima menos gente, por ejemplo 2.000 casas con un costo individual de U\$S 10.000. Muchísimos más grupos familiares pueden beneficiarse a través del esquema de mejora del terreno, por ejemplo, 10.000 viviendas si cada terreno servido cuesta U\$S 2.000.

Hay muy poca información sobre las cifras invertidas en el mantenimiento de servicios urbanos esenciales administrados por empresas públicas, aunque es generalmente aceptado que la recesión económica, la pobre calidad de los recursos humanos responsables del mantenimiento y la falta de equipo básico han sido causa de problemas graves de mantenimiento. Muchas usinas eléctricas se encuentran fuera de servicio u operando muy por debajo de su capacidad debido al descuido. Las pérdidas de agua en los sistemas de cañerías de muchas ciudades del Tercer Mundo, representan frecuentemente entre el 40 y el 50 por ciento o más del flujo total. Se realizan muy pocas reparaciones en las rutas de acceso, las calles y las aceras de las ciudades. Muchos teléfonos públicos se encuentran fuera de servicio. Los vehículos de transporte público tienen un mantenimiento tan escaso en algunas ciudades, que muchas veces son causa accidentes; la salidad de servicio de muchas unidades lleva a la demora de los servicios y el hacinamiento. Muchas de

las cloacas existentes, tienen entre 40 y 50 años. Una combinación de falta de cloacas y alcantarillas, malos servicios de recolección de basura y el descuido en suprimir los taponamientos de los desagües por desperdicios, contribuyen a la contaminación superficial y subterránea del agua (15).

Por supuesto, el descuido en el mantenimiento de la infraestructura y los servicios sociales, tienen influencias distintas en los diversos grupos sociales. En tanto que la población de ingresos altos y la clase media son los receptores de la mayor parte de los servicios y protestan cuando no les resultan asequibles, la mayor parte de tales servicios no están al alcance de la población de bajos ingresos que viven en asentamientos ilegales. Sin embargo, una ciudad moderna no puede vivir sin servicios. El deterioro de los mismos inhibe la posibilidad de generar actividades remunerativas e incrementa los costos. Su ruina afecta el tráfico de mercaderías y gente y la productividad de las economías urbanas. Aún las comunidades más pobres necesitan acceder a algunos servicios -una cantidad y una calidad mínima de agua, reservas de comida protegida de la contaminación, y recolección y eliminación de la basura. Se trata de tareas que benefician a la comunidad. Los miembros de la misma podrían compartir los costos del mantenimiento, directa o indirectamente. Por esa razón este documento trata de destacar nuevas maneras y medios de utilizar los recursos existentes y trabajar con comunidades de bajos ingresos para mejorar viviendas, infraestructura y servicios.

II

ESQUEMAS INNOVATIVOS DE CREDITO

1. Introducción

Los esquemas innovativos de crédito para grupos o individuos se han utilizado para varios fines durante los últimos años. La mayoría han otorgado créditos para proyectos generadores de ingresos. En los informes y las evaluaciones de estos esquemas se han identificado una cantidad de problemas relacionados con la operatoria de los programas de crédito y otros proyectos que involucran elementos de crédito. Muchos de estos temas también son relevantes para el uso del crédito para vivienda y la infraestructura y los servicios relacionados con ella.

Los acápite que siguen a continuación se basan en 17 estudios de caso y en documentación sobre otros esquemas de crédito, además de libros e informes analíticos que describen los principales problemas y conclusiones sobre el tema. Estas discusiones no son de ninguna manera, definitivas. Los 17 estudios de caso y la documentación sobre otros proyectos y programas representa sólo una muestra parcial no-representativa. Pero, tal como se describen en la sección 3, están tomados de un amplio abanico de ejemplos —de diferentes países y culturas y de considerable diversidad en términos de estructura institucional. Es importante basarse en esta experiencia tan diversa y estudiar su relevancia cuando se trata de desarrollar nuevos sistemas de financiamiento para la ayuda en la provisión de viviendas, infraestructura y servicios.

2. Relación con los sistemas de crédito formales e informales existentes.

Los sistemas innovativos de financiamiento que involucran el uso del crédito son necesarios porque las instituciones de crédito existentes, ya sean formales como informales, son a menudo inadecuadas por una cantidad de razones. Al establecer un nuevo esquema de crédito, se deben tener en cuenta las deficiencias particulares de cada una de las instituciones existentes que les impiden satisfacer las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

La mayor parte de las instituciones de crédito son operadas por bancos comerciales o por el gobierno. Estas instituciones actúan como intermediarias entre quienes depositan sus fondos en ellas y quienes solicitan préstamos. Los procedimientos bancarios hacen que, a menudo, los préstamos sean inaccesibles para los pobres; los rasgos más comunes son: formularios complejos que requieren un cierto nivel de alfabetismo, reembolsos regulares poco flexibles acordes con los ingresos del solicitante, préstamos por un monto mínimo; depósitos, períodos de duración de los préstamos fijos y exigencia de garantías (16). En general, no se tiene en cuenta la viabilidad de la inversión para la que se solicita el préstamo. El énfasis se pone, por el contrario, en la capacidad del solicitante de garantizar el reembolso con la ayuda de otras fuentes – y todo esto actúa en contra de los pobres. Además, pueden surgir problemas prácticos, tales como el hecho de que las sucursales de los bancos se establecen en las zonas más ricas de la ciudad y, esto puede significar que la mayoría de la población urbana no tenga acceso a ellas. Finalmente, estas instituciones excluyen en forma específica del acceso al crédito a sectores de la población, como es el caso de los sectores informales y las mujeres. Algunas de las debilidades de estas instituciones formales se hacen evidentes en el estudio de caso sobre Vivienda Cooperativa en Etiopía, un programa auspiciado por el gobierno que involucra al Banco de Vivienda y Ahorro de Etiopía.

En algunos casos, se han establecido instituciones especializadas, como las que adjudican créditos agrícolas. Algunos de los problemas específicos de estas instituciones se discuten en el acápite sobre "condicionalidad".

El crédito informal se obtiene de amigos o parientes o de un prestamista profesional. Los dos problemas mayores son la disponibilidad de fondos y los costos de reembolso. En el caso de familiares o amigos, las obligaciones de reembolso pueden ser complejas y estar atadas a otros intercambios. Los préstamos obtenidos y prestamistas profesionales se asocian, en general, con tasas de interés muy altas, lo que hace extremadamente difícil la devolución del préstamo. Además, puede incluir otras condiciones restrictivas; por ejemplo, en zonas rurales, se exige como condición del préstamo la venta de la cosecha al prestamista a precios inferiores a los de mercado.

Se destacaron algunos puntos al considerar la relación general establecida entre las instituciones formales e informales y los nuevos esquemas de crédito. Las tres formas conviven sin mayores problemas; a menudo satisfacen distintas necesidades, casi sin competir entre sí. Algunos estudios de caso se refieren a la escasez de fuentes de crédito en comunidades de bajos recursos, reforzando el punto de que la introducción de una nueva fuente no consiste en una amenaza para las otras ya existentes.

Los esquemas innovativos de crédito difieren en su relación con las instituciones formales de crédito. En algunos casos, los esquemas de crédito se han establecido para promover la integración a largo plazo de grupos de bajos ingresos al sistema formal de crédito. En otros, el esquema de crédito involucra el establecimiento de una institución alternativa, que toma medidas especiales para con los pobres, al margen del sector formal. En el caso de FUPROVI, el sistema de crédito depende de una gran cantidad de familias que transfieren sus préstamos al Sistema Nacional de Financiamiento de Viviendas que, a su vez, permite que FUPROVI recupere el capital y otorgue créditos a otras familias. Sin embargo, este nivel de integración con una institución formal de crédito no es lo habitual en los estudios de caso que se presentan en este trabajo ni en otros proyectos. La mayor parte de los esquemas de crédito que facilitan la integración de los pobres al sector formal tienen este objetivo muy largo plazo, o las relaciones son mucho más tenues y tentativas.

En algunos pocos casos, las ONGs han establecido sistemas de garantías para créditos para promover el acceso de los pobres a las instituciones formales de crédito, o sea que posibilitan esta integración aún antes que el sector comercial tenga confianza en el otro. En estos esquemas, la ONG asume el riesgo de fal-

ta de pago del préstamo y se apoya en las instituciones formales para obtener créditos. El Equipo de Vivienda y Gestión Local (EVGL) es un ejemplo de una organización que ha operado con éxito este tipo de garantías, persuadiendo a los bancos comerciales para que presten su propio dinero. El estudio de caso de RAFAD muestra de qué manera este fondo de garantías puede operar a nivel internacional. RAFAD adjudica garantías para préstamos como ayuda a una gama de iniciativas de distintas ONGs en el Tercer Mundo. RAFAD ha demostrado también que una vez que sus fondos han sido utilizados para establecer una relación con las instituciones formales, la ONGs pueden recaudar fondos sin la garantía. Microfund es un ejemplo más autónomo de satisfacer las necesidades de crédito de grupos de bajos ingresos ya que se desarrolló sin ninguna relación específica con las instituciones del sector formal. Microfund está tratando de satisfacer todas las necesidades de crédito de sus miembros participantes a través de estrategias innovativas de financiamiento, aunque no totalmente con sus propios fondos.

El caso de la Comunidad Urbana de Auto-administración de Villa El Salvador (CUAVES) muestra una relación más posible. En este estudio de caso, se recibió un crédito del sector formal pero las condiciones que impuso fueron demasiado onerosas para la comunidad a partir de la crisis económica de Perú. La ONG les ayudó a negociar una solución más equitativa.

La relación entre el sector formal y los esquemas innovativos de crédito dependen claramente de la estrategia que se elija en cada caso; no emergen elecciones obvias sobre cual de las estrategias es mejor o más exitosa. Algunos esquemas han tenido éxito y otros han fracasado en su propósito de integrar a los pobres al sistema formal. Algunos intentos de establecer instituciones alternativas han dado resultado, otros no. Las condiciones necesarias para el éxito dependen del contexto particular en que se maneja cada uno de los esquemas.

3. Subsidios y donaciones

Una gran cantidad de esquemas de crédito involucran (o han involucrado) algún elemento de subsidio en el préstamo. Estos esquemas generalmente diferencian entre reducciones en el costo directo del crédito al solicitante (que se discute en este acápite) y el financiamiento de un programa adicional para fa-

cilitar y apoyar la operatoria del esquema de crédito (que se discute más abajo, en el acápite "Medidas Adicionales").

Existe un consenso general, aunque no universal, de que deben evitarse los créditos subsidiado en los proyectos de generación de ingresos para subsidiar créditos. Para ello se ha dado una cantidad de razones. Los pobres a menudo pagan bastante más que los costos competitivos del mercado formal cuando piden dinero prestado al mercado informal. Uno de los estudios sugiere que la demanda de crédito no es particularmente sensible a la tasa de interés, y que la reducción de las tasas de interés no afectaría mayormente a la demanda de préstamos (17). Esta idea sugiere que el reembolso a tasas de mercado no es el mayor problema y que los sistemas que cobran dichas tasas no tendrán problemas en asegurarse el compromiso de pago de los pobres. Una segunda razón que se aduce es que el crédito subsidiado ha ofrecido un incentivo a los grupos más ricos para apropiarse de sistemas que, en principio, estaban destinados a los grupos de más bajos recursos, y que, ésta es otra manera por medio de la cual los sectores más ricos reciben ayuda del Estado. En tercer lugar, los subsidios pueden dar lugar a que la gente que recibe ayuda se haga dependiente de esa ayuda y postergue su integración a las fuentes convencionales de crédito (si éste es uno de los objetos del sistema). El costo de los subsidios también reduce la viabilidad y sustentabilidad de los esquemas de crédito.

Sin embargo, algunos limitan específicamente esta conclusión a la necesidad de evitar los subsidios en la provisión de crédito a préstamos para proyectos de generación de ingresos (18). Mientras que muchos proyectos han sido exitosos sin estar subsidiados, esto no quiere decir, necesariamente, que los proyectos subsidiados hayan fracasado (aunque el Banco Mundial opina que los prestatario subsidiados han sido menos confiables que los que no estaban subsidiados) (19). Un problema más difícil de resolver es si los recursos gastados en subsidiar préstamos podrían ser mejor utilizados en apoyo a proyectos alternativos; por ejemplo, asumiendo directamente parte de los costos del proyecto como se hace con la provisión de servicios de apoyo, o pagando parte de la inversión de capital requerida.

La diversidad de estas prácticas es evidente a partir de los estudios de caso que se incluyen en este informe. Tanto el Comité para el Mejoramiento Rural de Bangladesh como el Pro-

grama de Empresas Rurales de Kenia ofrecen préstamos para generación de ingresos a tasas de interés comerciales. En otro de los estudios de caso, Koperasi Kredit Borromeus traspasa a sus miembros las tasas de interés subsidiadas que la organización recibe para inversión en vivienda. En algunos países con inflaciones muy altas, el subsidio (o al menos su magnitud) se determina involuntariamente ya que las tasas de interés reales no se mantienen, tal como es evidente en el caso de Villa El Salvador (CUAVES). Pocos esquemas de crédito parecen haber considerado en forma explícita los méritos relativos de ofrecer tasas de interés subsidiadas o si los fondos empleados en este tipo de subsidios no estarían mejor utilizados en el apoyo a otras actividades. Por ejemplo, cuando se encuentra una donación disponible para apoyar las mejoras de un asentamiento de bajos recursos, cobrar a los individuos o a las familias las tasas de interés de mercado para mejorar o ampliar su vivienda permite que haya más fondos disponibles para adjudicar a mejoras de infraestructura y servicios o para proveer el capital inicial para la compra al por mayor de los materiales de construcción.

4. Condicionalidad

Una gran cantidad de esquemas de crédito y algunas instituciones formales de crédito han sido diseñadas para ofrecer crédito o ayuda a sectores específicos -por ejemplo, aquellas que ofrecen créditos sólo al sector agrícola. Estos sistemas normalmente imponen condiciones para el uso del crédito a sus beneficiarios. Mientras que las condiciones impuestas a los préstamos son obviamente necesarias para los sistemas de crédito diseñados para el desarrollo de un sector en particular, muchos autores enfatizan el hecho de que estas prácticas pueden no ser útiles (20). Los sistemas de crédito que dejan a sus beneficiarios en libertad de elegir la mejor manera de invertir esos recursos son los más exitosos. Además, se pueden presentar problemas prácticos respecto de asegurarse que el crédito sea utilizado según los requisitos del sistema y no para comprar otros bienes. Estos problemas prácticos obviamente aumentan cuanto mayor es la cantidad y menor el monto de los créditos promedio.

Las ventajas de esquemas de crédito para sectores específicos es que permiten a la ONG dar apoyo y capacitación bien focalizados. También ofrecen la posibilidad de conseguir

insumos más baratos por compras al por mayor y servicios especializados de comercialización.

A pesar de la cautela de varios autores con respecto a los créditos condicionados, varios esquemas de este tipo están funcionando con éxito. Por ejemplo, el Grameen Bank está operando con un esquema de préstamos para vivienda que presta a sus miembros varios cientos de dólares durante un período de alrededor de diez años. Este esquema incluye la compra de un paquete de materiales de construcción fabricados por cooperativas que reciben apoyo del Banco. Más aún, los estudios de caso incluyen una cantidad de ejemplos que demuestran cómo otros proyectos de vivienda y servicios básicos han utilizado con éxito el crédito enfocado hacia un sector específico.

5. Disposiciones y apoyo adicionales

Muchos esquemas innovativos de crédito incluyen un paquete de disposiciones adicionales para suplementar y reforzar la provisión de crédito. Algunos de ellos son programas de desarrollo comunitario multi-facéticos, de los que la adjudicación de créditos es sólo una pequeña parte; otros tienen como objetivo fundamental la adjudicación de créditos con algún servicio de apoyo de pequeña escala incluido. Los tipos de disposiciones adicionales incluyen la provisión de infraestructura apropiada para las actividades que se llevarán a cabo con el préstamo y capacitación en actividades específicas o en administración comercial y financiera.

Algunos de los esquemas de crédito más ambiciosos utilizan técnicas de desarrollo grupal para establecer la estructura a través de la cual se manejará el préstamo y el grupo ofrecerá la garantía de reembolso. En estos casos, pueden transcurrir varios años hasta que se pueda otorgar el crédito. Se pueden iniciar cambios sociales de envergadura en la comunidad antes de que el préstamo esté disponible; esto puede llevar mucho tiempo y apoyo adicional para que su implementación sea efectiva. La Comisión para el Mejoramiento Rural de Bangladesh estima que el tiempo que se tarda en la adjudicación de un crédito no subsidiado es de alrededor de cuatro años después de comenzado el trabajo en una zona determinada.

También se puede requerir de los solicitantes que adquieran nuevas habilidades y destrezas. Por ejemplo, los empresa-

rios pueden necesitar ayuda en la comercialización de sus productos o, si el dinero que se ha prestado es para el desarrollo de cooperativas, se puede necesitar apoyo para desarrollar métodos efectivos de trabajo en grupo. En el contexto de la vivienda, el Equipo de Vivienda y gestión Local (EVGL) de Chile desarrolló una cantidad de actividades para favorecer la efectividad de su esquema de créditos. En un primer nivel, montaron un banco de materiales y ofrecieron asistencia técnica para mejorar la calidad de las viviendas. Más aún, también estimularon a las familias a trabajar en grupos para ampliar el uso de la ayuda mutua en la comunidad y armaron una red para ofrecer este tipo de apoyo a otros grupos.

En lo que se refiere a capacitación, algunos estudios de caso sugieren que las ONGs involucradas en la provisión de crédito, también necesitarán capacitación especializada para sus funcionarios.

En general, existe consenso a favor de que se incorpore una cierta cantidad de apoyo adicional a los esquemas de crédito. Sin embargo, un punto de vista alternativo está dado por el estudio de caso del Programa de Empresas Rurales de Kenia que sostiene que los esquemas de crédito minimalistas tienen más éxito en el contexto en que está operando esta organización. Este programa descubrió que, en su situación particular, no era necesario proveer servicios adicionales, que no aseguraban mayores probabilidades de éxito financiero a los empresarios individuales y retrasaban la distribución de fondos.

6. El ahorro como componente de estos programas

Muchos sistemas de crédito (incluyendo varios de los que se consideran en los estudios de caso de este informe) involucran la generación y uso de los ahorros de los beneficiarios como un componente integral. Se cree que de esta manera se ayuda a estimular y desarrollar un sentido de responsabilidad financiera entre los beneficiarios. Los solicitantes de un préstamo deberán mantener un cierto nivel de ahorros durante determinada cantidad de tiempo antes de ser elegibles para la adjudicación de un préstamo. En algunos casos, pueden invertir sus ahorros en el mismo proyecto que su préstamo; en otros casos deben mantener sus ahorros dentro de la organización para proveer una forma mínima de garantía. El deseo de transformar

los ingresos en ahorros es, a menudo, un elemento importante para enfrentar riesgos y la falta de garantías más sustantivas. La experiencia de los programas de ahorro exitosos indica que los individuos, no necesitan comprometer una proporción de los ingresos y separarla para los reembolsos del préstamo.

Algunos sistemas innovativos de crédito se basan en asociaciones de ahorros y créditos rotativos, ROSCAs. Este tipo de instituciones están formadas por grupos autónomos de personas que acuerdan ahorrar una cantidad de dinero en determinado tiempo. Los ahorros totales del grupo se ponen, entonces, a disposición de uno o más de los miembros del grupo. Las tasas de interés se acuerdan en forma colectiva, de la misma manera que el sistema para adjudicar el fondo. Este tipo de asociaciones proveen de un capital sin necesidad de utilizar recursos financieros externos a la comunidad. Sin embargo, la magnitud de los fondos está constreñida, ya que la mayoría de las comunidades tiene pocos excedentes disponibles. Estos esquemas tradicionales de ahorro en pequeña escala han sido utilizados con éxito como base para otros esquemas más ambiciosos.

7. Riesgo y reembolso

Reducir y superar el riesgo de falta de reembolso de un préstamo es uno de los elementos críticos del trabajo de las ONGs en el área del crédito. La falta de garantía es, a menudo, el factor más importante que excluye a los pobres del acceso a las instituciones formales de crédito. En algunos casos, a través del uso de fondos de garantía, la intervención de la ONGs en esta área significa la posibilidad de abrir el acceso a instituciones formales de crédito asumiendo parte del riesgo. Sin embargo, en general las ONGs están involucradas en la administración del crédito y, por lo tanto, se involucran en los sistemas para asegurar una devolución efectiva del mismo.

Varias de las conclusiones con respecto a los esquemas de crédito que han tenido éxito al asegurar altas tasas de reembolso han sido generalmente aceptadas y se describen en los párrafos que siguen. Sin embargo, es importante destacar que las tasas de reembolso se miden, en general, por la cantidad de préstamos pagados a término o dentro de un período específico de tiempo. No siempre tienen en cuenta la cantidad de recursos gastados en desarrollar los mecanismos de apoyo adecuados

para garantizar que los reembolsos sean efectivos. En algunos casos, estos costos se cargan al préstamo pero en otros se enfrentan por medio de donaciones externas o con fondos recaudados por la organización misma.

El sistema de garantías grupales se hizo famoso por el Grameen Bank y está siendo usado (aunque con algunas alteraciones menores) en muchos esquemas de crédito distintos en todo el mundo. La estrategia básica consiste en organizar a los empresarios individuales en pequeños grupos de alrededor de cinco personas. Cada uno de los individuos es elegible para un préstamo pero la adjudicación de cada uno de ellos se escalona a lo largo de un período de tiempo específico. Los reembolsos de todos los préstamos a cada uno de los miembros del grupo deben ser pagados en tiempo para permitir que la próxima persona reciba un préstamo. El grupo es responsable en forma colectiva de asegurar que cada uno de los miembros individuales continúe aportando. Para todos los préstamos futuros se aplican condiciones similares. La estructura de grupo se puede utilizar también para desarrollar otras actividades en la comunidad.

Los costos de estos programas son altos. El Grameen Bank estima que sus gastos son equivalentes al 16-25 por ciento del valor de los préstamos pendientes de pago, aunque este valor cae al 6 por ciento después de tres años. Un método efectivo para reducir costos es adosar este programa a una estructura grupal existente; por ejemplo la Corporación Agrícola Financiera de Zimbabwe sólo presta a grupos establecidos y ha reducido los costos al 1 por ciento del capital del préstamo (21).

Un esquema alternativo consiste en asegurar el reembolso otorgando sólo préstamos pequeños y otorgando nuevos préstamos condicionados al reembolso efectivo del anterior. La efectividad de este procedimiento se basa en la escasez de créditos disponibles, con lo que se incentiva a los beneficiarios a pagar en términos. Los montos pequeños (y las tasas de interés de mercado) aseguran, en general, que sólo se interesen por estos préstamos los grupos de bajos recursos, ya que los sectores de altos ingresos pueden solicitar préstamos en otros circuitos.

En algunos casos, estos sistemas de crédito han mantenido sus pérdidas al mínimo prestando sólo a pequeños grupos que conocen bien o que han sido recomendados por alguien a quien la institución tiene confianza. Este sistema ha tenido mucho éxi-

to pero, obviamente, reduce la cantidad de grupos potenciales que pueden acceder al crédito. Por ejemplo, el Koperasi Kredit Borromeus sólo ofrece préstamos a los empleados de una organización.

El desafío para quienes operan estos sistemas de crédito para grupos de bajos ingresos es reducir los costos de cada préstamo individual. En general, los individuos con bajos ingresos sólo desean pedir prestadas pequeñas cantidades de dinero; por eso los costos de las transacciones individuales son altos en relación al préstamo agregado. Esta es una de las razones por las que este tipo de préstamos no resulta atractivo al sector formal. Si se mantiene la tasa de interés de mercado, las ONGs deben asegurarse altas tasas de reembolso con muy pocos gastos generales. La conclusión que se puede extraer de muchos proyectos diferentes es que, si los proyectos están diseñados con cuidado, se pueden asegurar altas tasas de reembolso y esto ha sucedido en distintas situaciones y con gente de distintas culturas. Uno de los factores que más ha ayudado es que el crédito es a menudo escaso y, por lo tanto, aquellos que estén en condiciones de invertir obtienen altas tasas de retorno. Obviamente, las altas tasas de reembolso sólo se pueden obtener si la mayoría de los proyectos de inversión son exitosos.

Además de establecer mecanismos que ofrecen (a través de cualquier medio) fuertes incentivos para que los prestatarios individuales puedan reembolsar sus préstamos, los sistemas de crédito en general estudian las solicitudes para evaluar la viabilidad de los proyectos individuales para los que se requiere financiamiento. En algunos de los casos, este proceso se acopla a la estructura del grupo; en otros, personal de la organización se capacita para realizar esta tarea.

En los proyectos de vivienda (que pueden incluir tanto la provisión como la mejora de infraestructura para unidades de vivienda individuales), hay una cantidad de características especiales que se refieren a problemas de riesgo y reembolso. El costo y la lenta depreciación de los bienes de capital significan que los reembolsos deben hacerse durante un largo período de tiempo. Esta es la situación que se plantea en algunos de los estudios de caso que se refieren a proyectos de vivienda. Por ejemplo, quienes participan en FUPROVI y en el Kopersai Kredit Borromeus reembolsan sus préstamos para vivienda en 15 años. Sin embargo, en muchos otros casos, se usan períodos

mucho más cortos; por ejemplo, los Servicios Sociales Católicos requieren la devolución del préstamo en tres años. Esto, obviamente, reduce la escala de inversiones posibles.

Una segunda característica es que la construcción o mejora de la vivienda a menudo no agrega nada al ingreso familiar en forma directa (aunque por las razones que se analizaron en la sección II.2. pueden mejorar la magnitud y estabilidad de esos ingresos). Por esta razón, el requisito impuesto a los participantes (destacado en varios estudios de caso) de ahorrar en forma equivalente a los futuros reembolsos durante un período de tiempo anterior a la obtención del préstamo, es especialmente importante para asegurarse de que no se incluyan familias que no pueden hacer frente a los pagos.

Una tercera característica es que el dinero puede ser invertido en una propiedad sobre la que sus ocupantes carecen de la tenencia legal. Por esta razón, los proyectos deben ayudar a los participantes a obtener dicho status. El estudio de caso de FUPROVI es muy interesante en este sentido por que la organización ofrece posibilidades a quienes no han conseguido todavía un status legal.

La adjudicación de crédito para inversiones en infraestructura o servicios que benefician a grupos de familias o comunidades tienen características diferentes a las del crédito que se otorga a individuos. Algunos servicios pueden estar financiados por créditos cuyo reembolso total se logra por medio de débitos a los residentes a medida que usan el servicio -por ejemplo, compra al por mayor de materiales de construcción para su inmediata disponibilidad en el sitio. También se pueden financiar de esta manera otros servicios, para los que hay una demanda constante, por ejemplo, la recolección de basura o los centros materno-infantiles. Los préstamos para esquemas de capital intensivo más importantes, que dependen de reembolsos regulares de todos (si no de la mayoría) de los residentes de un asentamiento pueden ser más problemáticos; aunque hay estudios de caso en los que se instalaron cañerías de agua corriente para toda una comunidad y que han tenido un buen recupero de costos. Algunas formas de infraestructura como pavimentación de calles y tendedo de desagües plantean problemas para el recupero de costos ya que no se puede negar su uso a quienes no han pagado por ellos. Una posibilidad, que se ha puesto en práctica en algunos esquemas de mejora de conventillos y casas

tomadas (squatters) para recuperar los costos de un paquete integrado de mejoras en infraestructura y servicios es solicitar un pago regular a todas las familias residentes. Aunque los costos por familia se pueden mantener bajos, en especial cuando todos los habitantes están dispuestos a contribuir en las mejoras, estos esquemas integrados para todo un asentamiento o vecindario igualmente demandan sumas relativamente grandes de capital inicial, aun cuando los reembolsos se hagan a lo largo de muchos años. Si se busca recuperar el costo de estos sistemas integrados -o de los aspectos que son de capital intensivo como los sistemas de agua corriente- los residentes deben estar totalmente involucrados en las discusiones sobre qué es lo que hay que hacer y los posibles costos de cada una de las distintas opciones. Se logrará un buen recupero de costos si hay consenso sobre estos aspectos y sobre los costos que implicarán para cada una de las familias, sobre todo si son de bajos recursos.

8. Las mujeres

La discriminación contra las mujeres es muy común en muchos de los procesos de desarrollo y el otorgamiento de crédito es una excepción. En algunas instituciones formales, las mujeres no pueden pedir dinero prestado sin el aval del marido o de un pariente hombre. En muchas comunidades tradicionales, tienen un acceso muy limitado a los sistemas de crédito informal. Además, cuando las mujeres asumen la mayoría, o todas, las responsabilidades del cuidado de los niños y la administración de hogar (como es el caso en la mayoría de las sociedades) tienen menos oportunidades de desarrollar actividades generadoras de ingreso. En la mayoría de los casos, también deben enfrentar la discriminación en el sistema educativo y en las posibilidades de capacitarse para adquirir las habilidades administrativas que necesitan para usar con éxito el crédito.

Muchos sistema de crédito están dirigidos especialmente a las mujeres. En algunos casos, esto es deliberado: el Comité para el Mejoramiento Rural de Bangladesh se centra en las necesidades particulares de las mujeres y, como consecuencia, la mayoría de sus miembros y de los receptores de crédito son mujeres. En otros casos, como en el estudio de caso sobre Microfund, fueron las mujeres las que mostraron mayor interés en participar en el sistema de crédito y por ello resultó exitoso.

El acceso al crédito puede ser muy importante para las mujeres. A menudo ellas trabajan en el sector informal por la flexibilidad que les ofrece (y que les permite enfrentar al mismo tiempo el cuidado de los niños y las responsabilidades domésticas) y porque se ven excluidas de muchos trabajos en el sector formal (por falta de educación y capacitación o por otros motivos). Acceder al crédito les ofrece la posibilidad de desarrollar pequeños negocios como por ejemplo, operaciones de venta minorista o de comercialización. Muchas mujeres cabeza de familia pueden necesitar del crédito para desarrollar actividades generadoras de ingresos; enfrentan el doble problema de tener que mantener su hogar y al mismo tiempo ocuparse del cuidado de los hijos y realizar las tareas domésticas. Aún en familias en las que tanto el hombre como la mujer generan ingresos, el de la mujer puede ser de enorme importancia para la salud y el buen gusto alimentario de los hijos (22).

En lo que se refiere al acceso al crédito por parte de las mujeres, varios autores han destacado su importancia y esto se ha desarrollado en otros acápites de este informe. La capacitación es necesaria por que las mujeres han sido tradicionalmente excluidas de ciertas tareas. Se puede necesitar apoyo especial si el programa les alienta a adquirir nuevos roles sociales. En un seminario en el que se estudió la experiencia en la adjudicación de crédito del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario, se concluyó que los sistemas de crédito gubernamentales aislaban a las mujeres como grupo necesitado de caridad y que se deberían preferir los sistemas que las relacionaban con instituciones financieras formales. Otra de las conclusiones del seminario fue que las mujeres tienen mejores antecedentes que los hombres en el reembolso de créditos (23).

En muchos casos, las mujeres tienen particular necesidad de crédito con respecto a la vivienda. Por ejemplo, las mujeres que son cabeza de familia y al mismo tiempo deben hacerse cargo del cuidado de los hijos y de las tareas domésticas tienen distintas necesidades de vivienda (por ejemplo, debido a este triple rol tienen menos posibilidades de auto-ayuda) (24). El complementar este triple rol – a menudo combinando con discriminación por sexo en el mercado de trabajo – también significa obtener menores ingresos y, por lo tanto, menor capacidad para reembolsar créditos. Sin embargo, las mujeres parecen más dispuestas que los hombres a pagar una proporción más alta de

sus ingresos como reembolso de un préstamo sin ello implica que obtendrán el tipo de vivienda que satisfaga sus necesidades y prioridades (25).

En lo que se refiere a infraestructura y servicios, en general son las mujeres y los niños quienes sufren más por sus falencias, ya que son los que pasan la mayor parte de su tiempo en la casa y sus alrededores y son, en general, los responsables de adquirir agua y combustible, deshacerse de los desperdicios y realizar las tareas domésticas. Las mejoras que se logren en la provisión de agua corriente, saneamiento y recolección de basura traen aparejadas grandes ventajas para quienes son responsables de hacer esas tareas. Los adultos que son responsables del cuidado de los niños (en su mayoría mujeres) serán también quienes se beneficien más con servicios tales como los centros de salud. Un buen servicio de centros de cuidado diurno, grupos preescolares y escuelas también brindan mayor tiempo para generar ingresos a los adultos. En los asentamientos en los que las mujeres son generadoras importantes de ingreso – o las posibilidades de generarlos no están frenadas por su responsabilidad de cuidar a los niños y de realizar las tareas domésticas– puede haber una demanda potencial considerable de las mujeres para ciertos tipos de mejoras en la infraestructura y los servicios. La escala y naturaleza de esas necesidades puede no ser aparente en las consultas con las organizaciones comunitarias.

9. Algunas conclusiones parciales

Las lecciones que se pueden extraer de los esquemas de crédito para la generación de empleo son claramente importantes para el establecimiento de sistemas efectivos en otras zonas. Sin embargo, los problemas y las conclusiones que se han extraído de los esquemas de crédito que han tenido como objetivo la generación de ingresos no pueden aplicarse, necesariamente, a los esquemas de crédito para vivienda, infraestructura y servicios. Por ejemplo, en el caso del crédito para ayudar a la adquisición o construcción de nuevas viviendas, la escala de tiempo que involucra es mucho más larga y la magnitud del préstamo requerido por cada familia es mucho mayor. La inversión de capital en créditos para distintos tipos de infraestructura y servicios es mucho mayor y, desde el punto de vista de los costos, no resulta conveniente solicitarlos en forma individual.

Pero, tal como indican los estudios de caso sobre esquemas de crédito para vivienda y servicios básicos, muchos de estos problemas siguen teniendo relevancia. Por ejemplo, el tipo de ayuda adicional requerida puede ser similar, y también pueden ser similares los métodos utilizados para asegurar un reembolso efectivo. Esto ocurre así, particularmente, en el caso de los préstamos a individuos para comprar, construir o adquirir su propia vivienda. Los préstamos para la provisión de infraestructura y servicios o para la mejora de grandes grupos de viviendas probablemente necesite de técnicas diferentes y pueden depender de la existencia (o el desarrollo) de una organización representativa de la comunidad que funcione como "garante grupal" del crédito.

De esta manera, se ha visto que las lecciones que se pueden extraer de las experiencias en esquemas de crédito hechas hasta el momento deben ser examinadas caso por caso para decidir si son aplicables a otros proyectos. La experiencia recogida hasta la fecha es importante para ayudar a identificar problemas posibles y para comprometer muchas de las presiones y tensiones que soportan las comunidades cuando tratan de mejorar las condiciones de vida y las de su vivienda, infraestructura y servicios a través del uso del crédito.

III

CONCLUSIONES

Introducción

El mayor que enfrentan en el inicio de la década de 1990 los países del Tercer Mundo, es terminar con la pobreza que afecta a casi el 25% de su población. Esto significa, tanto para los gobiernos, ONGs y agencias de ayuda una movilización efectiva de recursos que hasta el presente han sido mal utilizados o subutilizados.

Es evidente la necesidad de contar con recursos adicionales ya que la magnitud de la pobreza es demasiado grande para que sea enfrentada solamente con un mejor uso de los recursos existentes. Sin embargo, aunque las causas que originan la pobreza se hallan directamente relacionadas con la desigual distribución del poder económico dentro y entre países, se hace difícil pensar que puedan promoverse los cambios políticos necesarios para lograr una redistribución económica equitativa. Los proyectos incluidos en los estudios de casos implican el uso de recursos adicionales pero quizás la llave de su éxito es el uso que en estos se hace de recursos subutilizados (tanto financieros como humanos).

En el desarrollo de la escala y alcance de las iniciativas comunitarias es necesario identificar y tener disponible nuevos recursos. Existen principalmente tres tipos de recursos no utilizados o subutilizados que los proyectos incorporan de manera exitosa:

Capacidad organizativa y técnica. Para la construcción o mejora de viviendas, el apoyo técnico puede ayudar a mejorar los niveles de salud y de seguridad y reducir costos -por ejemplo, evitando el uso indiscriminado de cemento y otros materiales caros. La asesoría técnica y legal puede asimismo ayudar a los habitantes de asentamientos ilegales a negociar la propiedad de la tierra o una tenencia más segura. La asesoría técnica puede también facilitar un mejor uso de los recursos locales por ejemplo, la recolección de agua de lluvia, una mejor utilización de los manantiales y acuíferos locales e investigando los medios más económicos de mejorar el habitat.

Recursos financieros. Una correspondencia pareja entre la necesidad de crédito de las poblaciones de bajos ingresos y su propia capacidad de pago, puede permitir que sumas de dinero relativamente modestas movilicen las propias contribuciones financieras de la gente. Los esquemas de garantías permiten proveer los medios por los cuales, tanto individuos como grupos que han sido excluidos del sistema financiero formal, pueden obtener créditos y pueden ayudar a establecer una relación más estable y permanente entre estos dos grupos. El uso de bancos de materiales y la compra al por mayor de materiales de construcción de la vivienda y a disminuir las dificultades que los autoconstructores enfrentan en la obtención y transporte de materiales hasta el lugar donde se construye la casa. El apoyo al proceso por el cual habitantes ilegales se convierten en legales -con viviendas que ellos mismo pueden transformar a través de la autoconstrucción y el mejoramiento progresivo- también ayuda a los más pobres a acumular mayores volúmenes de capital, así como la posibilidad de vivir en lugares más sanos y seguros.

Capacidad productiva

En muchos asentamientos pobres existe una relación dinámica entre el mejoramiento de servicios y la creación de empleos - como por ejemplo las guarderías, comedores populares, centros maternos y otros servicios comunales - que emplean a trabajadores de lugar y al mismo tiempo, permiten a las madres contar con tiempo libre para generar ingresos adicionales al presupuesto familiar. El apoyo a individuos o grupos para la construcción o mejoramiento de sus viviendas también puede ayudar a generar una demanda de bienes y servicios que

pueden ser provistos localmente (ya sea materiales de construcción, instalaciones y amoblamiento, así como la demanda de plomeros, albañiles y algún otro tipo de mano de obra calificada y semicalificada).

Los proyectos que contemplan y, específicamente los que potencian las iniciativas comunitarias, aparecen en este contexto como contenedores de una enorme reserva de recursos (financieros, técnicos y humanos) que pueden ser la clave para enfrentar, de una manera innovadora, la pobreza, y el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de bajos ingresos. Esta nueva forma de encarar el problema, que ya está siendo aplicada con mayor o menor éxito, y con mayor o menor impacto, demuestra que los principales protagonistas del cambio deben ser los mismos pobladores. Las organizaciones externas (ya sean ONGs, agencias de ayuda o autoridades municipales) pueden movilizar, apoyar y asesorar estas iniciativas, pero son los grupos de bajos ingresos y sus organizaciones comunitarias quienes deben liderar y dirigir el proceso.

Los estudios de caso considerados en este informe demuestran que existen diversos medios de enfrentar la pobreza, sin grandes subsidios. Esto adquiere mayor relevancia ante el relativamente pequeño impacto que han tenido los planes tradicionales de desarrollo en relación a la escala de las inversiones.

Hoy se reconoce que para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre, las comunidades constituyen la base para empezar un trabajo efectivo. Las experiencias presentadas en este documento muestran que esos procesos son posibles y que es factible llevar adelante iniciativas que, basándose en un variedad de enfoques, logren mejoras muy concretas en lo que a calidad de vida se refiere. Los estudios de caso analizados abarcan toda una gama de posibilidades de trabajo: con distintos sectores de la población, con mayor o menor independencia del Estado, con distintos objetivos en relación a la organización de la población y con distintas formas de financiamiento. El éxito e impacto de cada uno debe medirse en el contexto social nacional en el que surge, pero todos llevan lecciones implícitas que puedan ser utilizadas y probadas en el intento de aumentar la escala de las acciones.

Las experiencias presentadas en este documento, demuestran que las instituciones intermediarias pueden brindar el apoyo necesario para la implementación de iniciativas indivi-

con el Municipio, las ONGs, empresarios privados y otros sectores sociales, logrando la incorporación de diferentes aportes (humanos, materiales y financieros) destinados al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Otra conclusión que puede ser extraída de los estudios de caso es que, ya sea en referencia a proyectos de construcción o mejoramiento de la vivienda o para generación de ingresos, el éxito de estos no depende exclusivamente del financiamiento. También implica la provisión de medidas adicionales de apoyo. El caso del Kenya Rural Enterprise Programme es una excepción dentro de los 17 estudios de caso aquí incluidos. Esto sugiere que es inapropiado considerar programas que solamente provean nuevas vías de financiamiento de iniciativas comunitarias que los necesitan. Entre los recursos tradicionales comúnmente necesitados se encuentran la capacitación (que puede ser específica para el proyecto o implicar aspectos más generales del sistema financiero) y técnicas para el desarrollo comunitario. En algunos proyectos, cuya metodología de trabajo se basa en la conformación de grupos para el trabajo colectivo, la promoción del desarrollo comunitario es una de las prioridades para garantizar el éxito de la iniciativa.

B. El trabajo con comunidades

Los pobres no son sólo pobres en un sentido financiero. La lucha permanente por recursos y la tensión que esto conlleva tiene su costo. Es por eso que una comunidad fuerte y organizada, puede ser el medio por el cual pueden enfrentarse muchas de las múltiples carencias que sufren las familias e individuos más pobres. Principalmente, el apoyo entre comunidades con experiencias y organizaciones similares, puede ayudar a los individuos a tener un rol más activo en la resolución de sus propios problemas y en el descubrimiento de un mayor sentimiento de la autoestima. Es por eso la importancia de ayudarlos a implementar las acciones necesarias para mejorar sus vidas actuales y futuras, generando el espacio necesario para el logro de las condiciones personales y políticas requeridas para el cambio.

Es creciente el número de organizaciones comunitarias que participan en el rediseño de sus propios asentamientos de hacerlos más atractivos, saludables y seguros, animando entre sus miembros la forma de mantener los edificios que habitan y los

terrenos en común, implementando cambios y manteniendo vigente la continuidad de las acciones que emprenden. Pero tal vez, la medida del éxito de un programa conjunto con las organizaciones, – esto es, la reducción de los niveles de empobrecimiento psíquico-social que padecen los habitantes, y el logro de una cierta estabilidad en un medio ambiente más sano – se basa en el grado de fortalecimiento de las relaciones sociales de la comunidad que logra.

Las organizaciones comunitarias necesitan contar con acceso al capital para poder funcionar de manera más efectiva y para realizar las inversiones requeridas por sus miembros. La provisión de tal capital puede parecer de alto riesgo en situaciones donde el ingreso es suficiente e inestable, pero las inversiones de apoyo a través de las organizaciones comunitarias puede permitir a la población la obtención de sus propios recursos. De tal forma pueden reducir su vulnerabilidad frente a situaciones adversas. Los estudios de caso muestran que se puede disponer de inversiones de mínimo riesgo y que incluso pueden ser lucrativos para el sector privado. Si el capital no asume tales riesgos mínimos (y muchos de los estudios de caso muestran que los riesgos pueden ser aún menores) será difícil reducir los niveles de pobreza de la población.

C. La participación comunitaria

La participación comunitaria es uno de los ejes del trabajo de las ONGs que se orientan hacia el desarrollo de comunidades pobres. Si bien mucho se ha hablado y escrito en los últimos años sobre la importancia de este tema, es necesario recalcar que éste ha sido entendido de muy distintas maneras. En muchos casos, sólo tuvo como objetivo reducir el costo de los programas a través de la "participación de las comunidades" aportando mano de obra barata en los programas de salud, educación y en especial de habitat. Otra muy diferente concepción de la participación es la que promueve la presencia de las comunidades a la hora de tomar decisiones de importancia en los proyectos. Es ésta la idea de participación que está fortaleciéndose en los últimos años, a partir del reconocimiento del incremento de la importancia del rol que juegan las comunidades en la solución de sus propios problemas y de su capacidad de elaborar, gestionar, ejecutar, controlar y evaluar los proyectos dirigidos a atender sus problemas. La participación de la pobla-

ción en este tipo de proyectos ha traído aparejado el incremento de la autoestima de los individuos y de las familias para encarar proyectos de desarrollo personal, familiar y comunal.

Sin embargo, es absolutamente necesario considerar cuáles son los roles de los distintos actores intervinientes en el proyecto, para poder definir luego cuál es nivel de participación específica de cada uno de ellos. Participación no significa una apertura indiscriminada de los espacios del proyecto independientemente de las capacidades y funciones de cada participante. La experiencia demuestra que una indefinición de tal tipo trae aparejados serios conflictos entre técnicos y pobladores así como retrasos en la ejecución de los proyectos (26).

Es importante reconocer que son las ONGs las que, en las últimas décadas han tenido un rol protagónico en la difusión y apoyo de una participación comunitaria responsable. Las ONGs han sido reconocidas por este papel por organismos internacionales (bilaterales y multilaterales), -por ejemplo OXFAM, CEBEMO y MISEREOR, y en la actualidad se han convertido en actores importantes, dentro de los proyectos, como es el caso de los Fondos Sociales de Inversión promovidos por el Banco Mundial, o los Programas de Desarrollo Social financiados por ejemplo por la Dirección de la Cooperación Para el Desarrollo (DDA) o la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (27). Durante la década del setenta y ochenta, hubo ejemplos financiados por agencias de desarrollo tales como el Banco Mundial. En este sentido, es necesario puntualizar la importancia que adquiere el fortalecimiento de las ONGs que cuentan con una trayectoria sólidamente reconocida, ayudándolas a fortalecer institucionalmente y a difundir su experiencia hacia otras ONGs para que amplíen la escala y calidad de su trabajo (28).

D. La escala de los proyectos

Una de las grandes lecciones que se desprenden del análisis de los programas y proyectos analizados es la importancia de trabajar en una escala relativamente pequeña. Algunos proyectos involucran un gran número de participantes, pero prácticamente todos agrupan a sus miembros en pequeñas unidades dentro de las cuales los miembros cooperan colectivamente en la implementación del proyecto. El trabajo en grupos pequeños ha asegurado el éxito de muchas de las iniciativas de créditos.

Son dos las principales ventajas que esto trae aparejado: por un lado, el grupo ha ayudado a garantizar los reembolsos, y por otro, los miembros del grupo se han ayudado entre ellos a llevar a cabo sus iniciativas. Debe notarse que este método de trabajo no limita necesariamente la escala del proyecto, lo que se requiere es que la estructura organizativa mantenga una red de trabajo apropiada dentro de la cual los grupos pequeños puedan trabajar exitosamente. La incorporación del concepto "lo pequeño es hermoso" y de las teorías derivadas de conceptos como el de "desarrollo a escala humana" (fortalecidas en la década de los '80), fueron fundamentales en el proceso de cambio de escala de los proyectos de desarrollo comunitarios (29).

Actualmente algunos gobiernos y agencias bilaterales y multilaterales aceptan que los grandes proyectos centralizados traen pocos (si algunos) beneficios para la mayoría de los grupos de bajos ingresos. Igualmente, aún no ha sido aceptado en la práctica, cuando se decide la escala y tipos de proyectos, que existen enfoques preventivos que son más efectivos y menos costosos.

La incorporación del trabajo a pequeña escala, no significa necesariamente la reducción del impacto de los proyectos. Durante buena parte de las décadas del 80 y 90, proliferaron en los países del Tercer Mundo los llamados "Proyectos Pilotos" (30). El cambio de escala es uno de los desafíos que en la actualidad enfrentan quienes, trabajando con la meta del desarrollo comunitario y con la concepción del trabajo micro, intenta realizar programas que alcancen a mayor cantidad de gente sin perder las cualidades del trabajo a escala micro.

Considerando las ventajas que implica el trabajo en pequeña escala, uno de los puntos claves para su desarrollo es investigar distintos métodos de apoyo a una gran cantidad de proyectos de pequeña escala. En algunos casos, estos pueden ser realizados aún dentro de grandes proyectos pero dándole autonomía a los grupos pequeños.

A continuación se presentan algunas de las conclusiones que surgen de los estudios de caso:

1. Las Organizaciones que llevan adelante programas de crédito, han destacado que el trabajo en grupos pequeños ha resultado ser uno de los aspectos importantes para el éxito de sus programas, a través del cual fue posible el otorga-

miento de préstamos a los sectores de bajos ingresos. Entre otras ventajas, esto ha permitido el otorgamiento de créditos, agilizando los mecanismos de acreditación, control y garantía exigidos normalmente por el sector financiero formal. En la mayoría de los casos la tasa de reembolso ha sido prácticamente de entre un 90 y un 100%. Las devoluciones de los préstamos fueron cumplidas en el plazo previsto. En los pocos casos que hubo problemas de incumplimiento, estos se debieron más a cuestiones de tipo técnico (carencia de material, por ejemplo) que a demoras por falta de recursos.

2. El trabajo en grupos de pequeña escala ha permitido un monitoreo y evaluación continuos, facilitando el contacto entre el staff institucional y los beneficiarios del proyecto. Esto permite asimismo que las decisiones importantes se tomen conjuntamente entre los técnicos y los pobladores, profundizando la confianza de la gente en sus propias capacidades. También se ha podido constatar un mayor grado de participación y control de las comunidades en los proyectos.

Sin embargo, debemos recalcar que esta participación y horizontalización de la toma de decisiones que se da en el pequeño grupo puede, sin embargo, hacer más lentos los procesos de ejecución del proyecto. Por lo tanto es necesario que se analicen e investiguen metodologías que, manteniendo el nivel participativo de trabajo, permitan ejecutar los programas en los plazos previstos.

3. A pesar del consenso que existe en organismos públicos, privados, nacionales e internacionales sobre la conveniencia de trabajar con pequeños grupos de pobladores, existe una gran necesidad de capacitación profesional que atienda este tipo de proyectos. Las metodologías para pasar de los pequeños proyectos a los grandes, multiplicando la cantidad de familias beneficiadas, parecen ser la clave para el desarrollo apropiado de estos proyectos.
4. Nada afecta más el espíritu de las comunidades que la discontinuidad de los proyectos y programas. La sensación de que los esfuerzos que han ayudado a iniciar un proyecto pueden ser discontinuados es para ellos muy impactante porque los devuelve a una situación de abandono o semiabandono. Es muy común que las agencias financien una intervención en un asentamiento pobre, solucionando parcial-

mente los problemas que éste enfrenta, para finalmente derivar los fondos a otros proyectos en otro lugar. Si partimos de la base de que existen recursos – humanos y otros – que pueden ponerse al servicio de las comunidades para que se desarrollen sus iniciativas, otro de los retos que enfrentamos es asegurar la continuidad de los proyectos, por modesta que sea su escala.

E. La concertación y participación de diferentes actores sociales en los proyectos

La concertación entre actores sociales para llevar adelante proyectos comunitarios, es un criterio que tácitamente se ha venido llevando adelante desde hace algunos años. Sin embargo, en los últimos tiempos el criterio del trabajo conjunto entre diferentes actores sociales y de la acumulación y compatibilización de los recursos existentes para llevar adelante proyectos de atención a la pobreza, se presenta como una de las bases indiscutidas para avanzar en este tipo de proyectos. Las crisis de los Estados de los países pobres, el avance de los procesos de democratización, la consolidación de las ONGs apoyando a las comunidades en la realización de proyectos y fundamentalmente el crecimiento del protagonismo de las comunidades en los proyectos, caracterizan y refuerzan este modelo de trabajo. Si bien este "nuevo modelo" de gestión de proyectos es aún lo suficientemente incipiente como para no poder emitir juicios categóricos sobre la efectividad de su funcionamiento, sí es posible enumerar algunas cuestiones derivadas de su aplicación:

1. La aplicación del criterio de la "concertación" como método de trabajo, ha permitido sumar esfuerzos de diferentes actores sociales a la hora de realizar determinados proyectos de desarrollo. Los casos de San Jorge y de la Fundación Carvajal, son una muestra de ello. El acordar estrategias sobre determinados proyectos, ha permitido por un lado, evitar superposiciones de acciones y por el otro, establecer con claridad las responsabilidades de cada institución a la hora de repartir la carga del proyecto.
2. La suma de esfuerzos y la participación desde diferentes ámbitos en la resolución de los problemas, ha dado lugar a la generación de múltiples variantes alternativas, creativas y novedosas. Las resoluciones técnicas de los proyectos, así como las financieras, presentan en todos los casos analizados una gran riqueza y diversidad.

3. En cuanto al papel desarrollado por los diferentes actores en el espacio de concertación, puede señalarse:
- Ha existido un mayor grado de compromiso de los organismos gubernamentales cuando participan "conjuntamente" con organizaciones comunitarias, ONGs y otros actores en la elaboración y ejecución de los proyectos de desarrollo social;
 - Es importante señalar el papel que ha jugado en estos proyectos la empresa privada, –como puede verse en el caso de la Fundación Carvajal– que ha demostrado que está en condiciones de realizar un importante aporte para la ejecución de proyectos de desarrollo social, "los ricos" también se suman a este tipo de esfuerzo si se presentan proyectos lo suficientemente atractivos(31).
 - La comunidad ha ganado, a través de este trabajo coordinado, mayor presencia a la hora de tomar decisiones, pero también ha adoptado un mayor compromiso por el mismo hecho de compartir el espacio de las decisiones del proyecto; las ONGs han jugado por lo general el rol de coordinadoras de este tipo de iniciativas y también de apoyo técnico a los proyectos.
4. También, en ocasiones, han jugado un rol importante otros actores sociales como la iglesia (32), o la universidad (33). Es de suma importancia en este tipo de proyectos la incorporación de todos los actores sociales que dispongan de recursos para aportar.

F. Sistema financiero interno de los proyectos

La posibilidad de que todos los programas, ya sea aquellos que tienen como objetivo la provisión de vivienda, el apoyo a la microempresa, o el desarrollo de una comunidad, tengan un componente de crédito, es fundamental para que la población disponga de recursos para avanzar en el mejoramiento de su calidad de vida.

La exclusión de los pobres del circuito crediticio formal, no se debe, como en muchos casos fue considerado por quienes toman o adoptan las decisiones, a que estos no pueden pagar a las tasas de interés que estipula el mercado, o a una imposibilidad de efectuar los reembolsos en los plazos convenidos, derivadas de la pobreza. En realidad el análisis de los proyectos aquí pre-

sentados está indicando que los pobres pagan en el sistema de crédito informal mucho más que lo que tendrían que pagar si pudieran acceder al sistema financiero formal. El problema central es la inexperiencia en el manejo de los distintos aspectos financieros, la inseguridad que esto provoca, el hecho de que muchas veces las sucursales de los bancos sólo se encuentran en las grandes ciudades, alejados de las comunidades y, fundamentalmente, la imposibilidad de contar con las garantías e ingresos suficientes como para que sus solicitudes sean consideradas. Los problemas en el pago y devolución de los préstamos están relacionados por lo general con problemas internos de los proyectos (por ejemplo, no contar con el material y los instrumentos necesarios para llevar adelante la iniciativa emprendida) o con la ejecución de proyectos en contextos hiperinflacionarios que distorsionan las variables financieras y los compromisos acordados.

Diversas conclusiones pueden extraerse de los estudios de caso analizados:

1. La escala del apoyo necesario para introducir esquemas de créditos efectivos no es grande. Pueden utilizarse una variedad de otras fuentes de fondos tales como los bancos locales, los ahorros de los mismos participantes, el apoyo gubernamental (local o nacional) y la fuerza de trabajo de los participantes, entre otros. El éxito en el uso del crédito implica su uso como catalizador para atraer o movilizar otros recursos.
2. En los casos estudiados el reembolso del crédito no ha sido un problema importante. De sus análisis surge varias lecciones acerca de cuales son los métodos para que un programa de crédito sea exitoso; por ejemplo, el uso de algún método de presión social para asegurar el pago a través del establecimiento de pequeños grupos con algún grado de responsabilidad colectiva por el pago, la provisión de préstamos pequeños para un período de tiempo relativamente corto, y la penalización de aquellos que no cumplen con los pagos establecidos.
3. En los casos analizados los proyectos de vivienda e infraestructura muestran una gran variedad de esquemas diferentes. Por ejemplo varía el tiempo del proyecto, el monto invertido así como el tipo de inversión (puede ser para el mejoramiento, construcción parcial o ampliación de la vi-

vienda). Esto obviamente se relaciona con las necesidades y recursos de los participantes, y de las organizaciones que con ellos trabajan. Es difícil generalizar acerca del tipo ideal de proyecto ya que este difiere según el caso y circunstancias contextuales.

4. Rara vez se permite a los participantes de los programas de créditos utilizar el dinero para resolver conjuntamente las necesidades de vivienda y generación de ingresos. La mayoría de las organizaciones concentran sus esfuerzos en un solo tipo de objetivo, aunque algunas tienen programas específicos para cada uno. Generalmente los créditos para la vivienda se otorgan en condiciones más favorables ya que es más fácil que estos estén subsidiados por las organizaciones de apoyo o el gobierno.
5. Un aspecto común entre los proyectos es que se basan en un mejor uso de los recursos existentes. Por ejemplo, la capacitación de los participantes para ayudarlos a usar de manera más efectiva sus recursos y energías. Otro punto importante es el desarrollo comunitario fortalecido a través de actividades colectivas. Una organización comunitaria fuerte y eficiente permite al mismo tiempo un mayor poder político, generando una capacidad de lucha y negociación aún mayor, en algunos casos se plantea la incorporación de nuevos participantes permitiendo este hecho la ampliación de las actividades realizadas por la organización comunitaria. En este sentido, el rol de la ONG es crítica, ya que muchas veces existen límites de distinta índole a lo que la organización comunitaria puede lograr por si misma.
6. Los estudios de caso muestran asimismo algunas limitaciones. Primeramente, se hace difícil alcanzar a las poblaciones más pobres a través del crédito – algunas de las instituciones analizadas identifican esto como problema, otras no. Muchos de los individuos y familias más pobres viven y trabajan en lugares con menos posibilidad de organizarse comunitariamente -o de emprender algún tipo de acción colectiva que les permita solucionar sus problemas. En segundo lugar, permanece, aún sin resolver, el tema de la replicabilidad de cada experiencia. Algunos de los estudios de caso han sido estructurados para comunidades específicas. Por lo tanto, la posibilidad de replicar cada una de las experiencias permanece todavía sin clarificar. Tercero, mu-

chos de los proyectos de vivienda, infraestructura y servicios básicos identificados en los estudios de caso implican un subsidio financiero (ya sea en la provisión de crédito a fondos o no cargando sobre los participantes la totalidad de los costos administrativos). Esto significa que es difícil replicar tales proyectos en gran escala sin un aporte de fondos sustanciales.

Varios de los estudios de caso han implementando como metodología de trabajo flexible y creativa el establecimiento de un fondo rotativo, por el cual los participantes pagan una suma convenida a un fondo, del cual se conceden luego de los préstamos. Dicho fondo cumple con varios objetivos: a) refuerza la responsabilidad colectiva, ya que la posibilidad de obtener créditos para nuevas iniciativas depende de que el crédito otorgado sea devuelto; b) en los casos que la formación del fondo es previa al otorgamiento del préstamo sirve como capacitación y entrenamiento en el manejo de dinero; c) permite que la población forme, a través del ahorro, un capital que sirva como base para la solicitud de préstamos, hacer compras de insumos agropecuarios, mejorar la calidad de la vivienda, en síntesis pasar a ser financieramente más independientes. De esta manera, el fondo rotativo puede proveer el mecanismo por el cual las inversiones pueden recuperarse para la ampliación del impacto de los proyectos.

G. La eficiencia y eficacia en la realización de los proyectos

Los programas de desarrollo social adolecen en muchos casos de falta de eficiencia y eficacia. La falta de "eficiencia" se refleja en un inadecuado esquema de funcionamiento técnico co-administrativo y/o en un mal manejo de los fondos de los programas, con un bajo nivel de racionalización interna de gastos y con escasa o nula recuperación de la inversión. Han sido también en ocasiones "ineficaces", en la medida en que no han conseguido alcanzar los objetivos (técnicos, sociales, económicos) propuestos por los mismos programas. El manejo institucional de las organizaciones (públicas o privadas) que tienen a su cargo la promoción de los programas de desarrollo social, en muchas ocasiones resulta endeble o poco consistente y transmiten esa fragilidad al interior de las organizaciones y programas que ellas mismas apoyan.

De los casos analizados se ha podido extraer conclusiones sobre el tema:

1. La importancia de la participación de los pobladores en el control de la gestión, los gastos y contrataciones de los programas de los cuales con beneficiarios (34).
2. Sin embargo, también es cierto que la falta de manejo de una metodología ágil para llevar adelante este tipo de procesos, ha provocado en muchos casos la dilatación de los tiempos de realización de los emprendimientos. Los distintos sistemas y métodos para el diseño, desarrollo e implementación de proyectos para enfrentar la pobreza no han sido sistematizados ni evaluados. La falta de capacitación profesional y de metodologías para enfrentar este problema representa uno de los mayores obstáculos a enfrentar. La falta de calificación no sólo ocasiona desgaste en las organizaciones que participan del proyecto, sino que también causa graves trastornos en su estructura financiera.
3. La falta de capacitación técnica existente en las ONGs, pero sobre todo en los organismos del Estado, para llevar adelante proyectos participativos de estas características, es uno de los problemas más serios que se enfrentan a la hora de poner en práctica los proyectos participativos. Las técnicas para la aplicación de este tipo de metodologías para la elaboración de proyectos, ha sido desarrollada en los últimos años por diferentes instituciones internacionales como por ejemplo la GTZ de Alemania, Unión Internacional para el Desarrollo de Poderes Locales (IULA) de Canadá o el Instituto Tecnológico de Massachusets, USA. Estas instituciones, entre otras, han identificado la dificultad existente para diseñar y llevar adelante proyectos participativos de desarrollo local. En la actualidad, se están poniendo a prueba estas metodologías en varios países de la región y sirven de base para diferentes programas de capacitación de profesionales de ONGs y funcionarios públicos que trabajan elaborando y ejecutando proyectos de atención a la pobreza en el Tercer Mundo (35).
4. La incorporación de técnicas de administración de empresas y de racionalización administrativa en la ejecución de proyectos de desarrollo local, son "nuevos" conceptos que comienzan a ponerse en práctica en este tipo de programas. Lo que se intenta es sumar a los ya consolidados y acorda-

dos criterios de participación y desarrollo comunitario, criterios de producción eficientes para, por un lado, consolidar las estructuras y prácticas informales con que cuentan los pobres y por otro, insertar a las comunidades al sistema productivo formal con cierto éxito. Instituciones como Acción Internacional, han introducido en los últimos años criterios de eficiencia empresarial muy específicos en su tarea de apoyo técnico y financiero a las comunidades pobres para creación de Microempresas (36).

5. Eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos. Si bien por lo general se explicitan con bastante claridad los objetivos perseguidos por los programas y proyectos dirigidos a la atención de la pobreza urbana, es necesario aún hacer un fuerte énfasis en la necesidad de evaluar en qué medida se cumplen esos objetivos. Este problema de la corroboración de objetivos, se evidencia fundamentalmente en dos cuestiones:

a. **Objetivos técnicos:** los proyectos de atención a la pobreza deben tener un alto grado de calidad del producto esperado, ya sea este una vivienda, una empresa, etc.. Que sea "para pobres" y económico no implica necesariamente que deba ser de mala calidad. En ocasiones, suele subestimarse la importancia de la calidad de lo producido, obteniéndose productos de baja calidad con poca vida útil. Las inversiones realizadas en estos casos, son por lo general malas inversiones donde se han desperdiciado recursos sin solucionar los problemas de manera duradera. Es frecuente ver, por ejemplo, barrios populares realizados con un dudoso criterio de abarataamiento de costos, que al poco tiempo de su construcción comienzan a presentar serios problemas técnicos de difícil o imposible resolución, producto de la contratación de mano de obra barata poco calificada, del uso de materiales inapropiados o del mal asesoramiento o errado criterio del aprovechamiento de la participación comunitaria en la construcción (37). Por otra parte, en lugares donde existe una provisión comunal de la infraestructura o servicios, puede ser que la intensidad de su uso y la necesidad de un manejo y reparación locales justifique estándares de calidad más elevados en su instalación (38).

- b. **Objetivos sociales:** resulta muy difícil de medir el impacto social de este tipo de proyectos. El objetivo del desarrollo de la comunidad y del logro de la autogestión de las organizaciones comunales, no ha podido verificarse por completo. Es necesario aún, analizar y evaluar el impacto real de estos proyectos en el fortalecimiento de la autoestima de los pobladores y de su capacidad de negociación y manejo de fondos.

ANEXO

LISTADO DE CASOS ANALIZADOS

Estudio de Caso N° 1

Bangladesh Rural Advancement Committee.

Comité para el Mejoramiento Rural de Bangladesh.

Dirección: 6 Mohakhali Commercial Area, Dhaka-1212,
Bangladesh.

Estudio de Caso N° 2

Barrio San Jorge

Instituto Internacional de medio Ambiente y Desarrollo,
IIED-AL

Dirección: Corrientes 2835 6 p. B Buenos Aires, Argentina
Tel. 961-3050 Fax. 961-1854

Estudio de Caso N° 3

Catholic Social Services.

Servicios Sociales Católicos.

Dirección: Catholic Social Services, P.O.Box 7457, Old
Illaco Building, Zaibun-Nisa St., Karachi,
Pakistan

Estudio de Caso N° 4

Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador
CUAVES

Proyecto de cobertura de agua potable, Sector II2.

Dirección: Villa El Salvador, Lima, Perú

Estudio de Caso Nº 5

Cooperativa de Vivienda Consumo La Esperanza 6
Dirección: Buenos Aires, Argentina

Estudio de Caso Nº 6

Cooperative Housing in Ethiopia Vivienda Cooperativa en Etiopía

Dirección: Housing Coops Department, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Casilla postal 3386, Addis Ababa, Etiopía.

Estudio de Caso Nº 7

Equipo de Vivienda y Gestión Local (EVGL)7

Dirección: Miguel Claro 2334 Ñuñoa
Casilla 151 Correo 11 Santiago, Chile
Tel. 497051 Fax 494798

Estudio de Caso Nº 8

Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Dirección: Homero 203, Col. Polanco 11560 México, DF.

Estudio de Caso Nº 9

Fundación Carvajal 10

Dirección: Carrera 2, Norte.
Apartado aéreo: 6178 y 43 Cali, Colombia
Tels.: 67294/672684/91 Fax: 673377

Estudio de Caso Nº 10

Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI)

Programa de Vivienda para asentamientos informales del Gran Área Metropolitana y Municipios de Menor Desarrollo Relativo 12

Dirección: Apartado Postal: 1231 - 1002
San José, Costa Rica
Tels.: 25-1987 25-8922

Estudio de Caso N° 11

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima -
FUNDASAL.

Dirección: Calle L-B N° 7 Reparto Santa Alegría, Ciudad
Delgado. Apartado Postal 421. San Salvador.
El Salvador. C.A.
Tels.: 76-2777, 26-7786; Fax: 20018 PROCA
Cable: FUNDASAL Telex: 20018

Estudio de Caso N° 12

Fundación Vivienda y Comunidad (FVC). Fondo de
Microproyectos 17.

Dirección: 25 de Mayo 381 (1072)
Buenos Aires, Argentina
Tels.: 653-2052/3719

Estudio de Caso N° 13

Kenya Rural Enterprise Programme
Programa de Empresas Rurales de Kenia

Dirección: P.O. Box 39312, Nairobi, Kenya.

Estudio de Caso N° 14

Koperasi Kredit Borromeus
Unión de Crédito Borromeus

Dirección: Jl. Ir Haji Junada 100, Bandung, Indonesia

Estudio de Caso N° 15

Microfund

Dirección: Kawit, Filipinas

Estudio de Caso N° 16

Research and Applications for Alternative Financing for
Development (RAFAD).

Investigación y Usos de Financiamiento Alternativo para el
Desarrollo (RAFAD).

Dirección: 3, Rue de Varembe, Case Postale 117,
CH-1211 Ginebra 20, Suiza.

Estudio de Caso Nº 17

Fundación Uvagram

Dirección: Uvagram Foundation, Padmalaya, Welimada
Road, Bandarawela, Sri Lanka.

Notas

1. United Nations (1991), *World Urbanization Prospects 1990; Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations*, Naciones Unidas, ST/ESA/SER. a/121, Nueva York, 223 pp.
2. Sandy Cairncross/Jorge E. Hardoy / David Satterthwaite (1990), "The Urban Context", en: Jorge E. Hardoy et al. (editores), *The Poor Die Young*, Earthscan Publications Ltd.
3. Ver por ejemplo Thomas Mckeown, (1988), *The Origins of Human Disease*, Basil Blackwell, Oxford, Nueva York.
4. Ver por ejemplo Glynn Cocharane, (1983), *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper No. 582, Banco Mundial, Washington DC; Richard E. Stren (1989), "Urban Local Government", en: Richard E., en: Stren / Rodney R. White (comps.) *African Cities in Crisis*, Westview Press, Boulder; y edición especial de *Environment and Urbanization* en: "Rethinking Local Government: Views from the Third World", vol. 3 N° 1, abril 1991.
5. Jorge E. Hardoy / David Satterthwaite (1989), *Squatter Citizen*, Earthscan Publications Ltd.
6. Ibid.
7. Sandra J. Cointreau, (1982) *Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries: a Project Guide*, Urban Development Technical Paper, N° 5, The World Bank, Washington.
8. Aina, Tade Akin (1989), *Health, Habitat and Underdevelopment – with Special Reference to a Low-Income Settlement in Metropolitan Lagos*, IIED Technical Report, IIED, Londres; and Denis Murphy, (1990), *A Decent Place to Live – Urban Poor in Asia*, Asian Coalition for Housing Rights, Bangkok, 130 pp.
9. Ver *Environment and Urbanization* (1989), Vol. 1, No. 1 edición especial intitulada ("Environmental Problems in Third World Cities").
10. Diana E. Cooper Weil / Adelaida P. Alicbusan / John F. Wilson / Michael A. Reich / David J. Bradley (1990), *The Impact of Development Policies on Health: A Review of the Literature*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 165 pp.
11. Carolyn, Stephens / Trudy Harpham / David Bradley / Sandy Cairncross (1991), *A Review of the Health Impacts of Environmental Problems in Urban Areas of Developing Countries*, Paper prepared for the Panel on Urbanization for the WHO Commission on Health and the Environment, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Londres, 61 pp.
12. Susana Belmartino / Carlos Bloch / Jorge E. Hardoy / Hilda Herzer (1989), *Urbanization and its Implications for Child Health: Potencial for Action*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 80 pp.
13. Ver por ejemplo B.T. Adrianza, / G.C. Graham (1974), "The High Cost of Being Poor: Water" *Architecture and Environmental Health* N° 28, pp. 312-315; y World Bank (1991), *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s*, Banco Mundial, Washington DC, 87 pp.

14. John D. Kasarda, / Edward M. Crenshaw (1991), "*Third World Urbanization: Dimensions, Theories and Determinants*", Annual Review of Sociology, vol. 17, páginas 467-501.
15. Jorge E. Hardoy / David Satterthwaite (1991) "*Environmental Problems in Third World Cities: A Global Issue Ignored?*" en: Public Administration and Development, Vol. 11, pp. 341-361.
16. Bertrand Renaud, (1981), *National Urbanization Policies in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
17. R.H. Schmidt / Erhard Kropp (1987), *Rural Finance: Guiding Principales*, GTZ y DSE.
18. Donnacadh Hurley, (1990), *Income Generation Schemes for the Urban Poor*, Oxfam.
19. World Bank, (1990), *The World Development Report 1990*, Oxford University Press.
20. Ver nota 2, supra; y Joe Remenyi, (1991), *Where Credit is Due*, Intermediate Technology Publications.
21. Ver nota 4.
22. Ver por ejemplo, Yomi Oruwari, (1991), "*The Changing Role of Women in Families and their Housing Needs: A Case Study of Port Harcourt*", en: Environment and Urbanization, Vol. 3, No. 2, Octubre.
23. IFAD (1988), *International Seminar on Credit for Rural Women*, Roma.
24. Caroline O.N. Moser, / Linda Peake (ed.) (1987), *Women, Housing and Human Settlements*, Tavistock Publications, Londres y Nueva York.
25. Ver por ejemplo, Ana Falú, / Mirina Curutchet (1991), "*Rehousing the Urban Poor: Looking at Women First*", en: Environment and Urbanization, Vol. 3, No. 2, Octubre.
26. En este sentido, puede consultarse Silva Mauricio (1986)., "*La participación comunitaria en programas sociales*", en: Revista Interamericana de Planificación, SIAP.
27. PACT (1990), "*Pasos hacia un fondo de inversión social*", PACT-ASINDES, mimeo. IREC-EPFL y FAUMSS-UMSS (1991), "*Evaluation de l'action du FSE (Bolivie) dans le domaine du logement populaire de 1986 a 1989 et perspectives d'avenir*", IREC-FAUMSS, Lausanne, Suiza.
28. Alfredo Stein, (1990), "*Funding Community Level Initiatives-Cases from Latin America*", IIED-AL.
29. Sostenido entre otros por Alexander Max-Neff en: Elizalde Max-Neff y Martín Hopenhayn (1986), "*Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*", CEPADUR, Santiago de Chile. Esta concepción ha tenido como guía también, trabajos como "*El Hilo Conductor*", editado por la FUNDASAL de El Salvador en la década de los 70 o "*Metodología y Práctica del desarrollo de la Comunidad*", Ander Egg, (1969), editado por Naciones Unidas.
30. Especialmente en América Latina, las ONGs han sustentado buena parte de su existencia con este tipo de proyectos. De tal forma, por ejemplo, se ha constatado en una investigación realizada por el IIED-AL sobre el rol de

las ONGs, analizando casi 150 proyectos en América Latina, que en las últimas dos décadas el promedio de viviendas construidas por proyecto por las ONGs no supera los '80, en proyectos de más de dos años de duración promedio. IIED-AL (1991), "El rol de las ONGs en América Latina", mimeo, Buenos Aires, Argentina.

31. Es importante mostrar aquí casos como el de Fundación Carvajal, donde se ha podido canalizar una fuerte corriente de inversión financiera de grandes empresas colombianas para el desarrollo de programas sociales. Este capital empresario, existe en buena parte de los países del Tercer Mundo, sin embargo por lo general no es aprovechado y "seducido" o atraídos por las ONGs y los organismos públicos para sumarlos a proyectos de desarrollo comunitario.
32. En el caso de América Latina la iglesia ha sido la propulsora de gran cantidad de Proyectos de desarrollo con comunidades. Su rol ha resultado clave, por ejemplo: a. en la creación de OGNs (como la FUNDASAL de El Salvador o la Fundación Vivienda y Comunidad de la Argentina); b. en el aporte financiero para los proyectos (como es el caso del Consejo Mundial de Iglesias o instituciones como MISEREOR de Alemania o CEBEMO de Holanda que han financiado buena cantidad de proyectos de estas características); c. con el aporte de bienes para los proyectos (en Latinoamérica en particular aportando por ejemplo tierras para planes de desarrollo Urbano, por ejemplo en San José de Costa Rica, Lima o Buenos Aires).
33. Pueden mencionarse casos como el de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de San Simón en Cochabamba, Bolivia, que prestado una importante colaboración en el análisis y la evaluación del Fondo Social de Emergencia boliviano, o el caso de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, que ha llevado adelante conjuntamente con la Municipalidad de la Ciudad de Campaña, aportes técnicos y financieros de la DDA y del IREC de Suiza y la participación de otros actores locales, un programa integral de desarrollo local en las zonas periféricas de municipio.
34. Se han presentado casos donde se ha reflejado claramente el valor del control de la comunidad, como por ejemplo el del Programa Techo, llevado adelante por el Banco Hipotecario Nacional de la República Argentina entre los años 1985-89. El Programa abarcó la realización de alrededor de 50 proyectos de desarrollo local con participación de la comunidad en todo el país. En una evaluación posterior del mismo, se pudo notar el abaratamiento de costos y la mejora en los tiempos de realización de los proyectos, en aquellos donde las comunidades beneficiadas adoptaron un mayor papel de control sobre la gestión y desarrollo de los proyectos.
35. En este sentido, pueden consultarse manuales como: Reinhard Goethert y Nabeel Hamdi, (1987), "La Microplanificación. Un Proceso de programación y desarrollo con Base en la Comunidad", elaborando en el MIT, U.S.A. y utilizando en los últimos años en municipios urbanos y rurales pobres de Chile, Sri Lanka y otros países de la región; GTZ, (1988), "Planificación y gestión de proyectos de mejoramiento urbano", preparado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ en base a la metodología ZOPP elaborada por la misma institución y utilizado en varios países del tercer Mundo; Hector Sanin, (1989), "Manual de Administración de proyectos de desarrollo

local", preparado a pedido de IULA capítulo Latinoamericano y CELCADER, Centro Latinoamericano de Capacitación y desarrollo de los Gobiernos Locales y utilizado fundamentalmente en países como Colombia, Perú, Costa Rica y Ecuador.

El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED-América Latina con el apoyo del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial IDE, viene llevando 1990, un Programa de Capacitación para ONGs y Funcionarios Públicos en Elaboración, Ejecución y Evaluación de Programas y Proyectos de Atención a la Pobreza en América Latina. El Programa tiene alcance regional y ha proyectado capacitar a técnicos de alrededor de 600 instituciones públicas y privadas en sus tres años de duración. En él se utilizan metodologías de concertación y planificación participativa como base de sus cursos.

36. Acción Internacional es una institución privada sin fines de lucro de los Estados Unidos de América, creada para brindar apoyo técnico y financiero a proyectos de microempresas en los países de América Latina. En la actualidad, trabaja con una red de ONGs que nuclea a casi todos los países de la región.
37. Pueden observarse diferencias, por ejemplo, entre los barrios resultantes de los proyectos incluidos en el Programa de Autoconstrucción con Asistencia Técnica Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua ATEPAM (realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, en las décadas del 60 y 70) y los conjuntos de viviendas resultantes de los Programas llevados adelante por el centro Cooperativista Uruguayo CCu en la misma época. Con los mismos criterios de participación comunitaria, autoconstrucción y organización barrial, se consiguieron mejores resultados técnicos en Uruguay que en la Argentina. Consultar Balista José (1981), *"La participación en los programas de autoconstrucción con asistencia técnica en la provincia de Buenos Aires"*, CONICEYT-SVOA, Buenos Aires, Argentina; o CCU (1985), *"El cooperativismo y la ayuda mutua en el Uruguay"*, en Revista del CCU 1985, Montevideo, Uruguay.
38. Ver por ejemplo, Ralph Gakenheimer, / C.H.J. Brando (1987), *"Infrastructure Standards"*, en: Loyd Rodwin (Editor), *Shelter, Settlement and Development*, Allen and Unwin, Boston.

*Pablo Gottret **

**Bolivia:
El sector formal y el
financiamiento de vivienda**

- I Introducción y antecedentes
- II Las instituciones formales de intermediación financiera
- III Propuesta para una intermediación financiera adecuada

* Economista, Ex-Subsecretario de presupuesto del Ministerio de Finanzas, actualmente consultor del Banco Mundial.

I

INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

1. Introducción

Uno de los aspectos de mayor preocupación de los países Latinoamericanos es el enorme déficit habitacional cuantitativo pero, sobre todo, cualitativo de los mismos. Las villas miserias y las condiciones subhumanas en que habitan grandes porcentajes de la población de nuestros países es un aspecto que debe preocupar a todos. El objetivo de este documento es analizar: (i) los motivos para la falta de interés de instituciones financieras formales en intermediar recursos de desarrollo para vivienda popular y del sector microempresarial y microproductivo en general; (ii) alternativas viables para la intermediación de pequeños créditos; (iii) la falacia de subsidios a través de tasas de interés; y (iv) la necesidad de movilizar recursos internos a largo plazo. Es necesario notar que los conceptos de intermediación financiera que se vierten en esta presentación no son sólo aplicables al sector vivienda sino que pueden que correspondan también a la intermediación de créditos de menor cuantía en el sector productivo.

2. El entorno económico y el sistema financiero de vivienda

En la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia se vio inmersa en una profunda crisis económica. En agosto de

1985 la tasa anualizada de inflación alcanzó a 24.000% y ese año el PIB disminuyó en términos reales por quinto año consecutivo en la década. La crisis económica, el proceso hiperinflacionario y un deficiente manejo de la economía tuvieron un profundo impacto negativo en el país: el valor real del ingreso de los pobres y de los mal organizados se deterioró como resultado del regresivo impuesto inflacionario; la transferencia de recursos del sector privado al sector público a través del financiamiento de déficits con creación de dinero redujo los recursos de inversión del sector privado y creó incertidumbre. El Producto Interno Bruto disminuyó en términos reales en más de 10 % entre 1980 y 1985 y el consumo per cápita cayó un 16 % en el mismo período. La inversión privada en capital fijo disminuyó de 7 % del PIB en 1980 a aproximadamente un promedio de 3 % del PIB en el período 1983-1985.

Bolivia inició en 1985 un programa de vasto alcance para combatir la hiperinflación y eliminar las principales deficiencias estructurales de la economía. Una fuerte devaluación del peso boliviano, el aumento de tarifas de servicios provistos por el sector público, y la reducción del gasto público a un nivel que podía financiarse con los recursos disponibles prácticamente acabaron con el enorme déficit fiscal existente y restablecieron la estabilidad de precios.

Al mismo tiempo, el Gobierno dispuso una liberalización general de los mercados, en cuyo marco se eliminaron los controles de precios, se estableció, un sistema de subasta para determinar el tipo de cambio, se suprimió la mayoría de las restricciones cuantitativas, se redujeron las tasas de aranceles aduaneros, se suprimieron los controles que afectaban a las tasas de interés y a las transacciones en moneda extranjera, se redujo la intervención del Estado en las decisiones sobre salarios y empleo del sector privado y se adoptaron medidas encaminadas a hacer más eficientes la administración del sector público.

El Gobierno que asumió funciones en noviembre de 1989, además de mantener la estabilidad económica, adoptó medidas decisivas para restablecer la confianza y aumentar el ingreso fiscal a través de un gran incremento de los precios de sector público y un estricto control del gasto. Este programa ha dado resultados favorables. El déficit fiscal se ha mantenido dentro de los límites recomendados como objetivos por el Fondo Monetario Internacional, reduciéndose del 6.7 % del PIB (1988) al

3.3 % del PIB (1990). La inflación se mantuvo a un ritmo de 18% en 1990. Las tasas de interés bajaron levemente, el tipo de cambio se depreció en un 14 %, la expansión de créditos neto al sector público, se redujo sustancialmente y las reservas internacionales netas del Banco Central incrementaron en US\$ 175 millones.

Por otro lado, el Congreso boliviano aprobó la Ley de Inversiones que proporciona un tratamiento igualitario a la inversión extranjera y nacional, elimina restricciones a la repatriación de utilidades y simplifica los procedimientos de registro. Así mismo, se aprobaron nuevos códigos para minería e hidrocarburos que permiten operaciones de riesgo compartido entre empresas públicas e inversionistas privados y abren nuevas áreas de explotación por el sector privado. Otra ley aprobada por el Congreso es la Ley de Control Gubernamental y Gestión (ley SAF-CO) que estaría orientada a mejorar la administración pública y dotaría procedimientos contables uniformes al sector público. Por otro lado, el Gobierno está comprometido a continuar el proceso de privatización de empresas públicas incluyendo la línea área LAB, y otras empresas que actualmente pertenecen a las Corporaciones de Desarrollo. Para el caso de otras empresas públicas como ser YPFB, ENDE, ENTEL, y ENFE el Gobierno establecerá una administración a través de contratos de rendimiento para mejorar su eficiencia.

Dentro del sistema financiero, el Gobierno acordó recientemente un programa conjunto con el BID y el Banco Mundial que incluye: (i) la liquidación del Banco Agrícola (BAB), el Banco Minero (BAMIN) el Fondo Nacional de Exploración Minera (FONEM) y la reestructuración del Banco del Estado (BANEST) disminuyendo sustancialmente sus funciones y eliminando sus operaciones de otorgamiento de crédito; (ii) la canalización de créditos de desarrollo a través de un sistema de subasta en el cual el mercado determine la tasa de interés; (2) (iii) la adopción de un sistema de subasta para la venta de certificados de depósito del BCB de manera de evitar fijar arbitrariamente las tasas pasivas de interés (3); (iv) la promoción de nuevas instituciones financieras y la elaboración de criterios claros de clasificación de instituciones financieras intermediarias; (v) mejora de la reglamentación y del sistema de supervisión de los intermediarios financieros, incluyendo la aprobación de una nueva ley de bancos; (vi) la implantación de un programa para crisis ban-

carias; y (vii) la modificación del código de comercio en lo que respecta a permitir la emisión y negociación de títulos valores por parte de sociedades de responsabilidad limitada, la emisión y comercialización de aceptaciones bancarias, la autorización a corredores de bolsa a mantener títulos valores por cuenta propia y la mejora del sistema de ejecución de garantías otorgadas en relación a contratos de préstamo.

Si bien el Gobierno ha hecho notables avances con relación a la restructuración del aparato estatal y del sistema financiero, el sistema de financiamiento de vivienda ha quedado esencialmente al margen de esta restructuración. En 1987 el Gobierno modificó el sistema de financiamiento de vivienda a través del Decreto Supremo 21660. Este Decreto dispone: (i) la liquidación del Banco de la Vivienda; (ii) la disolución de los Consejos de Vivienda transfiriendo sus activos al Instituto de Vivienda Social; (iii) la creación del Instituto de Vivienda Social (IVS) cuyas funciones principales son las de elaborar, evaluar y calificar proyectos habitacionales; (iv) la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) cuya función principal es la de otorgar financiamiento para la vivienda a sus aportantes y se financia con aportes patronales y laborales obligatorios del 2 % y 1 % de los salarios respectivamente; y (v) el establecimiento de una línea de crédito de US\$ 40 millones provenientes del Fondo Extraordinario de Reactivación Económica para la construcción, refacción o mejoramiento de vivienda. Lamentablemente, este esfuerzo de restructuración del sistema financiero de vivienda no tuvo el éxito esperado. El IVS se ha constituido en una traba en la aprobación de proyectos de vivienda y los "aportes" de FONVI son en realidad un impuesto para la mayoría de los aportantes y benefician a un número limitado de aportantes que logran obtener créditos a tasas de interés por debajo de las de mercado. Respecto a los recursos del Fondo Extraordinario de Reactivación Económica nunca fueron desembolsados por el Banco Central de Bolivia.

3. El déficit habitacional

La carencia de vivienda adecuada para una gran parte de familias bolivianas se expresa físicamente con el apareamiento y crecimiento de grupos de asentamientos en las periferias de las ciudades más importantes del país; el notable crecimiento

de la ciudad de El Alto se constituye en un claro ejemplo de este fenómeno. Asimismo, la migración del campo a la ciudad, agravada en la última década, ha empeorado el déficit habitacional urbano. De acuerdo con las cifras estimadas y preliminares de Naciones Unidas, el déficit cuantitativo acumulado de vivienda a 1991 ascendería a 184.000 viviendas y el déficit cualitativo sería de 570.000 viviendas, aproximadamente 46 % de parque actual de vivienda (4).

4. La importancia del sector vivienda en el desarrollo del país

Después de un período de crisis, Bolivia inició en 1985 un programa de ajuste estructural. Este tipo de programas que requieren de devaluaciones masivas, reducciones en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, disminución en los gastos del Gobierno y otras medidas de carácter estructural; tienen, en el corto plazo, como consecuencia disminuciones en el salario real y un crecimiento del desempleo. Si bien este tipo de ajustes es necesario para lograr que la economía oriente sus recursos a aquellos sectores en los cuales tienen una ventaja comparativa, este proceso demanda de un período de tiempo en el cual el costo social del ajuste puede ser elevado. En este sentido, el sector de vivienda se puede constituir en un factor importante de reactivación de la economía.

En una economía abierta y con una demanda interna relativamente pequeña, generalmente el sector exportador se constituye en un factor importante para la reactivación de la economía. Lamentablemente el encontrar un nicho en el mercado internacional y el satisfacer los requisitos de volumen y calidad de estos mercados son factores que demandan de un período de tiempo. Por otro lado, el sector vivienda, con su alta demanda de mano de obra e insumos locales, se puede constituir en un sector líder en la reactivación de la economía.

El problema de este planteamiento está en conseguir el financiamiento necesario para un programa de vivienda masivo. La respuesta a esta inquietud está en la movilización de recursos internos a largo plazo. En Bolivia, como en muchos países latinoamericanos, la falta de normas y políticas adecuadas ha causado que el poco ahorro a largo plazo que se genera sea mal utilizado o sea enviado al exterior. Una fuente importante de

ahorro a largo plazo son los recursos de la previsión social por invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria; sin embargo, estos recursos han sido utilizados para financiar déficits fiscales, cubrir excesivos costos administrativos, invertidos en instrumentos que rinden tasas negativas o erosionados por la inflación. Otra fuente interesante de recursos a largo plazo son los ahorros captados a través de las primas pagadas a empresas de seguro; sin embargo este sector no ha contado con las normas legales y el marco institucional adecuado que permita su crecimiento. En este sentido, es importante que el Estado emita las normas legales necesarias de manera de proveer al mercado con los recursos de largo plazo que se generan internamente. Parte de estos recursos, además de los captados en el exterior para programas especiales de vivienda, pueden constituirse en fuentes importantes de ahorro y de financiamiento a largo plazo. De esta forma, un programa que permita la provisión de vivienda a nivel nacional no sólo logra el objetivo de dotar de una necesidad básica a la población, sino que se constituye en un factor importante de promoción de ahorro interno y desarrollo.

II

LAS INSTITUCIONES FORMALES DE INTERMEDIACION FINANCIERA

1. Aspectos generales

En Bolivia, al igual que en muchos otros países Latinoamericanos, el sistema formal de intermediación financiera al sector productivo y de vivienda ha estado plagado de graves problemas. A través de los años, los diferentes gobiernos hicieron esfuerzos de intermediación a pequeños, medianos e inclusive grandes prestatarios, por medio de la banca estatal o de fomento. Pero la subvención de tasas de interés, la politización de los créditos, la deficiente administración, la ausencia de depósitos en cuentas corrientes y de ahorro, y la magnitud excesiva de la cartera en mora, han causado que estos bancos estatales estén en mala situación financiera y sean considerados por los organismos internacionales como medios inviables de intermediación de sus recursos. En el caso de Bolivia, la situación financiera de los bancos estatales ha causado su cierre (5). Los créditos de desarrollo otorgados por el Banco Central de Bolivia a través de la banca privada comercial han adolecido de problemas similares a los de la banca estatal. Estos créditos, al igual que los de la Banca Estatal adolecen del problema adicional de no llegar al pequeño productor, empresario o a la pequeña vivienda.

El concepto de intermediación financiera, en el sentido de movilizar depósitos del público para luego represtarlos, ha tenido escasa aplicabilidad en los sectores productivos de la economía boliviana y aún menos en el financiamiento de vivienda.

Lo que se ha acostumbrado en el país es prestar dinero a largo plazo a ciertas regiones, actividades económicas o personas predeterminadas, a una tasa de interés sustancialmente por debajo de la tasa de mercado, sin exigir ningún esfuerzo a las instituciones financieras para movilizar depósitos en cuentas de ahorro o corrientes. Consecuentemente, el dinero que ha venido circulando, no se ha generado en un grupo de ahorristas locales sino que ha provenído de préstamos internacionales en condiciones blandas o concesionales, o de donaciones extranjeras. La primera categoría de estos recursos (préstamos internacionales) se ha manejado a través del Banco Central de Bolivia (BCB) y ellos se han puesto a disposición de los usuarios a través de Instituciones Intermediarias de Crédito (ICIs) tales como el ex-Banco Agrícola de Bolivia, la banca comercial privada y asociaciones y cooperativas. Asimismo, las líneas provenientes de financiamiento internacional (multilateral-bilateral), son subastadas por el BCB a intermediarios financieros a fin de establecer una tasa de interés de mercado y evitar, de tal forma, subsidios.

Un problema que persiste es que aquellas ICIs que son elegibles para intermediar los recursos subastados por el BCB tienen poco o ningún interés en intermediar recursos a los pequeños productores, artesanos o para la pequeña vivienda. En este sentido, el cierre de la Banca Estatal en Bolivia significa el desafío de encontrar maneras adecuadas y viables de llegar con recursos de largo plazo a estos sectores. Adicionalmente, debemos recalcar que los recursos externos que se canalizan a través de instituciones de segundo piso, como ser en el BCB, son recursos complementarios a los que se deben generar internamente. En este sentido, el financiamiento del desarrollo nacional dependerá eventualmente de la habilidad de nuestros países en movilizar recursos internos a largo plazo (Capítulo C).

2. Las instituciones intermediarias en el sector vivienda

El comportamiento del financiamiento de la vivienda en Bolivia no ha sido muy diferente al descrito en términos generales en los párrafos anteriores. Los recursos que recibe el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) por concepto de aportes son colocados a través de intermediarios financieros a los subprestatarios. Sin embargo el FONVI ha encontrado dificultades en

conseguir que la banca comercial y las Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda más solventes, intermedien sus créditos. Asimismo, el FONVI ha tenido dificultad en lograr que sus recursos lleguen a la vivienda mínima. Los párrafos siguientes detallan aspectos relacionados a los intermediarios financieros del sector.

a. El Fondo Nacional de Vivienda

El Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) fue creado mediante Decreto Supremo No. 21660 de fecha 10 de julio de 1987, siendo una institución descentralizada de derecho público, con personería jurídica propia y autonomía de gestión técnica, administrativa y patrimonio propio e independiente. Las principales funciones del FONVI son: (i) ejecutar, en el orden financiero, las políticas gubernamentales de vivienda; (ii) recaudar los aportes patronal y laboral, sobre el monto total de salarios, para el régimen de vivienda y percibir los otros recursos que le fueren asignados con destino a desarrollo habitacional; (iii) otorgar créditos de contraparte para la construcción, y mejoramiento de viviendas de interés social y obras complementarias de infraestructura, mediante operaciones de refinanciamiento en favor de sus aportantes; y (iv) promover el ahorro social impulsando la formación de organizaciones mutuales y cooperativas de vivienda.

De acuerdo con el decreto de su creación, los recursos más importantes con que cuenta el FONVI para cumplir sus objetivos son el aporte patronal del 2 % y el aporte laboral del 1 % sobre el monto total de salarios cuyo carácter es obligatorio para todas las empresas, entidades e instituciones con personal dependiente y para todos los trabajadores en relación de dependencia, sin excepción alguna. El FONVI también está autorizado a captar recursos externos. Otra fuente de recursos para el FONVI son los activos financieros de los Consejos de Vivienda que fueran traspasados al FONVI mediante D.S. 21660.

Como se puede ver de las funciones principales del FONVI, este no tienen obligación alguna con el aportante; es decir, los aportes no tienen que ser devueltos cuando los individuos se jubilan, incapacitan o mueren. En este sentido, el "aporte" que recibe el FONVI es en realidad un impuesto y se constituye, después de la reforma tributaria de la ley 843, en la única renta destinada que existe en Bolivia. Por tanto el sistema de vivien-

da es altamente inequitativo, especialmente si se tiene en cuenta que solamente un número limitado de aportantes tienen acceso al crédito subsidiado a través del sistema.

Los recursos recibidos por el FONVI (\$US. 16.7 millones en 1991) son utilizados en su mayoría para otorgar préstamos para vivienda a un grupo minoritario de sus beneficiarios. Al 31 de septiembre de 1991 la cartera de vivienda de FONVI alcanzó a Bs 169 millones, equivalente al 55 % de la cartera del Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Los beneficiarios reciben préstamos a veinte años plazo con tasas de interés por debajo de las de mercado que oscilan entre 0%, 2.5 % y 5 % para el intermediario financiero y entre 5 % y 10 % para el beneficiario final. La cartera del FONVI tiene cláusula de mantenimiento de valor con relación al dólar estadounidense.

Dos aspectos son importantes mencionar con respecto a la tasa de interés del FONVI. Primero, si bien la cartera del FONVI tiene una cláusula de mantenimiento de valor con relación al dólar estadounidense, la tasa real que cobra el FONVI está por debajo de la tasa real del mercado que entre 1987 y 1991 ha tenido un promedio anual de 15.06 %. Segundo, a medida que haya un rezago cambiario (es decir que la tasa de devaluación del dólar sea menor que la tasa de inflación), la baja tasa de interés que cobra el FONVI a los intermediarios financieros en algunas de sus cartera (por ejemplo la cartera FONVI tiene una tasa de 0 % para créditos hasta \$us. 7.500), podría convertirse en una tasa de interés real negativa en relación a la inflación.

El FONVI muestra al 31 de diciembre de 1991 una relación de activo de riesgo ponderado a patrimonio neto de 1:1, muy por debajo de la relación máxima de 12:1 recomendada por el Comité de Basilea. La adecuada situación patrimonial del FONVI se debe a que los aportes que recibe el FONVI beneficiarios se capitalizan y no se constituyen en una obligación (pasivo) de la institución. FONVI tuvo una rentabilidad en términos reales de -9.4 % en 1990 y de -3.9% al 31 de diciembre de 1991. Esta situación se debe a la política de tasas de interés. La rentabilidad negativa en términos reales disminuye el patrimonio neto de la institución en términos reales; si los aportes fueran una obligación a futuro de la institución, esta rentabilidad negativa podría eventualmente causar problemas de solvencia a FONVI. Finalmente es obvio que el FONVI no tiene problemas de liquidez ya que esencialmente no tiene obligaciones y los recursos provenientes de aportes son un flujo de recursos constantes.

Un aspecto de cuidado es la situación de la cartera del FONVI. Según la Superintendencia de Bancos, al 30 de junio de 1991, 70 % de la cartera tenía una clasificación de "problemas potenciales", 16 % como "deficientes", 8 % como "dudosos" y solamente 6 % como "normales". El cuadro muestra la cartera de FONVI al 30 de junio de 1991 por intermediario. Como se desprende de este cuadro, las mutuales y cooperativas son los más importantes intermediarios de la cartera del FONVI; la cartera de estas instituciones representan el 78.54 % de la cartera total a la fecha. Un porcentaje tan importante de la cartera concentrada en instituciones de las cuales no se requiere un patrimonio relativo mínimo podría constituirse en un problema importante para el FONVI si este no hace una evaluación adecuada de elegibilidad de la institución intermediaria.

Evidentemente, una institución de segundo piso, como es el FONVI para la mayor parte de su cartera, no corre el riesgo de crédito con el beneficiario final, este riesgo de crédito es absorbido por el intermediario financiero. Sin embargo, la institución de segundo piso corre el riesgo de crédito con el intermediario financiero y en este sentido debe hacer un análisis cauteloso de elegibilidad de las instituciones intermediarias y buscar mecanismos adecuados de cobranza de su cartera.

CUADRO CARTERA DE FONVI
Al 30 de junio de 1991
(en Bs. y %)

INSTITUCION INTERMEDIARIA	CARTERA (Bs.)	PARTICIPACION (%)
Mutual La Paz	8,770,821	6.34
Mutual Guapay	23,006,640	16.62
Mutual Tarija	8,241,325	5.95
Mutual La Promotora	19,083,569	13.78
Mutual El Progreso	1,865,954	1.35
Mutual Del Pueblo	14,411,627	10.41
Mutual Paititi	3,146,116	2.27
Mutual Potosí	2,699,768	1.95
Mutual La Plata	6,789,799	4.90
Cooperativa Catedral	1,259,075	0.91
Cooperativa La Merced	17,951,713	12.97

Cooperativa San Pedro	1,512,979	1.09
Cooperativa San José Obrero	436,771	0.32
Banco Big-Beni	8,245,501	5.96
Banco De La Unión	2,759,418	1.99
Banco de Santa Cruz	1,347,712	0.97
FONVI Ex-Consejos	7,458,861	5.39
FONVI - FSE	7,469,404	5.41
FONVI - PNVP	1,958,700	1.41
TOTAL	138,442,760	100.00

FUENTE: FONVI.

Como se desprende del cuadro anterior, Mutuales La Primera, la más grande del sistema AyP en términos de patrimonio neto, no está dispuesta a colocar recursos del FONVI y Mutual La Paz, la segunda más grande, coloca un monto de recursos pequeño en relación a su capacidad patrimonial. Esto principalmente debido al sistema que actualmente se utiliza para colocar estos recursos que obliga al intermediario financiero a correr riesgos de venta de viviendas, además del riesgo crediticio. Las empresas consultoras después de presentar el proyecto al FONVI reciben los recursos para la construcción a través del intermediario financiero y se desligan totalmente del proyecto. Es decir, las empresas constructoras no tienen responsabilidad absoluta sobre la venta de las viviendas construidas excepto por una promoción inicial.

Un problema fundamental que tiene el FONVI es que cuenta con un número limitado de intermediarios financieros para intermediar sus recursos. Esto debido a que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras no contaba, hasta unos meses atrás, con normas adecuadas para habilitar a instituciones financieras no convencionales como instituciones elegibles para intermediar créditos del FONVI. El requisito de un capital absoluto mínimo para poder intermediar créditos del FONVI o de desarrollo, *de facto*, elimina la posibilidad de intermediación de créditos a través de instituciones financieras que estarían interesadas en proveer créditos de menor cuantía a los sectores de menores recursos. Como se menciona más adelante es posible tener una política de intermediación financiera solvente, transparente, eficiente y variable sin imponer requisitos

mínimos absolutos de capital. Esto permitiría la ampliación de intermediarios financieros con la posibilidad de atender a subprestatarios que en el momento están al margen de sistema financiero formal. Es paradójico que muchas mutuales de Ahorro y Préstamo puedan intermediar créditos del FONVI a pesar de encontrarse en estado de insolvencia y que no se permita intermediar créditos a instituciones financieras como ser ONGs que cuentan con la solvencia adecuada.

Resumiendo, el FONVI es una institución que recibe impuestos para colocarlos, a través de intermediarios financieros, en el financiamiento de vivienda. Los plazos que se otorgan son largos y las tasas de interés son subsidiadas. A pesar de estas condiciones crediticias, el FONVI ha tenido dificultades en convencer a intermediarios financieros a colocar sus recursos. Esto debido a: (i) limitaciones en el margen de intermediación que puede cobrar el intermediario financiero; (ii) procedimientos sumamente engorrosos en la aprobación de los proyectos a ser financiados con recursos FONVI; (iii) el limitado acceso a intermediarios financieros como instituciones elegibles para movilizar recursos del FONVI; y (iv) la obligación que tienen los intermediarios financieros en correr los riesgos de venta de los proyectos financiados con recursos FONVI.

b. Las Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda

El Decreto-Ley 07585 de 20 de abril de 1966 creó las Asociaciones Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y la Resolución Ministerial 333/66 de junio 1 de 1966 aprobó su reglamento. De acuerdo con el primer artículo de dicho Decreto-Ley, las instituciones del sistema son personas jurídicas sin fines de lucro, tienen por objeto fomentar el ahorro y propender a la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda. Las mutuales son personas jurídicas de carácter colectivo y naturaleza mutual, cuyo objetivo es recibir depósitos en ahorro y otorgar préstamos para vivienda (artículo 20). De acuerdo al artículo 31, las Asociaciones deben ser gobernadas por la Asamblea de Asociados, y por la Junta Directiva que ésta nombra; entendiéndose como asociado a todo ahorrista con un saldo mínimo fijado por el reglamento. Conforme al Decreto-Ley, el capital en las Asociaciones lo constituyen el total de los depósitos y las reservas que posee la Asociación. Los ahorros están sujetos a pagos de dividendos y confieren la calidad de asociado.

El capital de las mutuales estaría parcialmente conformado por los ahorros captados de los asociados, quienes recibirían por esa inversión: (i) dividendos; (ii) derecho a voto en las asambleas; y (iii) acceso a créditos. Esto nunca ocurrió desde el punto de vista contable, ya que desde un principio el ahorro del público se constituyó en pasivo de las asociaciones (no en capital) y devengó intereses en vez de dividendos. En este sentido, nunca existieron mutuales en el sentido estricto de la definición. Las instituciones que participan del sistema siempre fueron instituciones financieras orientadas a captar depósitos del público a plazos ligeramente mayores que los bancos y colocarlos en el sector de vivienda. Sin embargo, a diferencia de los bancos que participan en el sistema financiero, nunca se exigió a las mutuales que cumplan con normas bancarias prudenciales.

Por otra parte, la falta de identificación de los propietarios de capital en las mutuales ha causado serios perjuicios a la eficiencia operativa de las mismas. Esto se debió a que la gobernabilidad de las Asociaciones por parte de la Asamblea de Asociados nunca ocurrió de la forma deseada. La participación de los ahorristas en las Asambleas ha sido mínima, lo que permitió que un número reducido de asociados elijan las Juntas Directivas y determinen aspectos fundamentales que afectan a las instituciones. De esta manera, la dirección y administración de las mutuales se ha mantenido por períodos demasiado prolongados. Si bien, cierto grado de continuidad en la administración de instituciones financieras es necesario para la correcta conducción de las mismas, el sistema de elección de ejecutivos y directores de las mutuales permite que una mala administración se prolongue, poniendo en peligro la solvencia de la institución. La poca participación de los ahorristas en las Asambleas de las mutuales, muestra que éstos se consideran clientes depositantes de las Asociaciones y no propietarios de las mismas.

Respecto a los requisitos de solvencia de la Superintendencia de Bancos, las mutuales de ahorro y préstamo tendrían que mantener un nivel mínimo de patrimonio neto igual al 8% de sus activos de riesgo ponderado. A pesar de que no existe una reglamentación o norma escrita que establezca este nivel mínimo de patrimonio neto del 8%, el requisito es equivalente a la relación de activo de riesgo ponderado a patrimonio neto de 12:1 que recomienda el Comité de Supervisión de Bancos de Basilea y que lo consideramos adecuado. Sin embargo, la ponderación que utiliza la SB en el proceso de supervisión de bancos

(incluyendo las mutuales) para medir los activos de riesgo, sería deficiente y no estaría en plena concordancia con las recomendaciones internacionalmente aceptadas(7).

La actual situación patrimonial de las 13 mutuales del sistema es diversa. Al 30 de septiembre de 1991, habían 6 mutuales (La Primera, La Paz, Guapay, Potosí, El Progreso y La Plata), con niveles patrimoniales adecuados, es decir, con una relación de activos de riesgo a patrimonio neto satisfactorio, menor de 12:1; tal como lo recomienda la SB a nivel nacional, o el Comité de Basilea de Supervisión de Bancos, a nivel internacional. Las otras 7 mutuales tienen insuficiencias de patrimonio, de las cuales cuatro (Tarija, Pando, Manutata y Del Pueblo) estaban en situación franca de bancarrota con un patrimonio neto negativo, mientras las otras tres (La Promotora, La Frontera y Paititi) tenían un patrimonio neto positivo, pero insuficiente para cubrir los requisitos mínimos por la normativa prudencial bancaria (8).

La deficiencia patrimonial de las mutuales alcanzaría a Bs.16.5 millones equivalente a US\$ 4.6 millones. Es decir, se requeriría un capital de Bs 5.7 millones (\$US 1.5 millones) para cubrir el patrimonio neto negativo de las cuatro mutuales en esa situación y otros Bs 11.2. millones (US\$ 3.1 millones) para cubrir la deficiencia patrimonial de las otras tres mutuales con patrimonio parcialmente insuficiente. (9)

Un aspecto común entre las Asociaciones con dificultades financieras es su alta dependencia en los recursos de su Caja Central (CACEN), la cual en los últimos años ha intermediado exclusivamente créditos del FONVI. Todas las mutuales cuyos pasivos con el público representan un porcentaje menor al 50% del total pasivos tienen problemas de solvencia. Las mutuales con solvencia insuficiente (las cuales tienen menos del 10% del patrimonio total del sistema AyP), concentran el 60.38% de los recursos intermediados por CACEN. Esto refleja una política errónea de CACEN de permitir intermediación financiera a través de instituciones insolventes, poniendo en riesgo las operaciones del FONVI. Supuestamente, CACEN ha permitido la participación de mutuales con problemas de insolvencia para poder atender las necesidades de vivienda de las diferentes regiones, pues en algunas regiones no pueden participar las mutuales solventes, dado que el Decreto de creación de las mutuales les prohíbe a éstas a operar fuera de los territorios de su

departamento. Sería mucho más lógico eliminar esta restricción territorial y permitir la operación de las mutuales en cualquier lugar del territorio nacional y encontrar algunos otros incentivos para inducir a trabajar en áreas de menores perspectivas económicas. La limitación geográfica ha inducido a concentrar el riesgo de áreas deprimidas en las mutuales que les atienden, dificultando su proceso de recuperación.

La difícil situación financiera de algunas Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda ilustra el problema de intermediación financiera del FONVI. Es precisamente a través de las Mutuales quebradas que el FONVI intermedia muchos de los recursos. Esto se debe a que: (i) el FONVI no cuenta con intermediarios financieros elegibles adicionales; y (ii) estas mutuales requieren de los recursos del FONVI para poder sobrevivir. Las Mutuales de Ahorro y Préstamo pueden intermediar recursos del FONVI debido a que las reciben a través de su Caja Central, la cual es, de acuerdo con la Superintendencia de Bancos, una institución intermediaria elegible. Paradojicamente CACEN también se encuentra en situación de insolvencia y al 30 de septiembre del 1991 tenía un patrimonio neto negativo.

c. Otras Instituciones Financieras del Sector

Las Cooperativas de Ahorro y Préstamo también intermedian recursos del FONVI, entre las más importantes se encuentran: (i) La Catedral; (ii) La Merced; (iii) San Pedro; y (iv) San José Obrero. El total de la cartera del FONVI que fue intermediado a través de las cooperativas alcanzó a Bs. 21.1 millones al 30 de junio de 1991, equivalente al 15.1 de su cartera total a esa fecha.

Existe cierta intermediación de recursos a través de ONGs y otras instituciones para el financiamiento de vivienda. Esto ocurre sobre todo para el caso de viviendas que son utilizadas a su vez, como talleres de trabajo por artesanos. Sin embargo, este tipo de intermediación es menor y es difícil contar con información cuantitativa sobre su impacto.

El tipo de vivienda financiada a través de la Banca Privada no llega a familias de menores recursos donde se encuentra el mayor porcentaje del déficit cualitativo. Esto no significa que, dadas las condiciones adecuadas de intermediación o de descuento de hipotecas, estos intermediarios financieros se mantengan al margen del financiamiento de viviendas más baratas.

III

PROPUESTAS PARA UNA INTERMEDIACION FINANCIERA ADECUADA

La situación descrita parece ser sumamente difícil: (i) el ahorro interno a largo plazo, necesario para financiar actividades productivas y vivienda, es prácticamente inexistente (10); (ii) la mayor parte de los recursos externos a largo plazo que se consiguen del exterior, no llegan al pequeño productor, ni financian vivienda popular; y (iii) los pocos recursos con que se cuentan para financiar viviendas para sujetos de crédito de menores ingresos, no encuentran intermediarios financieros elegibles que estén dispuestos a colocar este tipo de créditos.

El problema del financiamiento a largo plazo es de carácter estructural y su solución debe estar dentro de este marco. Primero, se debe lograr una adecuada movilización de recursos internos a largo plazo a través de la reestructuración de la Seguridad Social a fin de que estos recursos: (i) mantengan su valor a través del tiempo y generen una capitalización adecuada para los aportantes; (ii) sean una fuente adecuada para el financiamiento de actividades productivas y de vivienda las cuales deben ser seguras y rentables; y (iii) faciliten el desarrollo del mercado de capitales. Segundo, los recursos canalizados a través de instituciones como el Banco Central y el FONVI deben: (i) ser colocados en segundo piso; (ii) evitar distorsiones al sistema financiero; y (iii) contar con procedimientos de colocación simples que no desincentiven la participación de intermediarios financieros. Tercero, se deben modificar las normas de elegibilidad de intermediarios financieros para la intermediación de créditos de desarrollo y del FONVI, manteniendo requi-

sitos mínimos de: (i) solvencia; (ii) rentabilidad; (iii) liquidez; y (iv) buena administración. Cuarto se debe evitar distorsiones al sistema financiero a través de tasas de interés subsidiadas.

1. LA MOVILIZACION DE RECURSOS A LARGO PLAZO

El Gobierno de Bolivia ha establecido las bases para renovar el crecimiento económico a través de políticas de ordenamiento fiscal y monetario, y para de lograr una mayor eficiencia en los sectores productivo, comercial y financiero y de servicios, en base a políticas de mercado. Si bien las bases están dadas, será necesario efectuar ajustes adicionales a la política financiera de la nación, sobre todo en lo que se refiere al marco institucional, para permitir una movilización interna de recursos a largo plazo, y por lo tanto, un desarrollo adecuado del mercado de capitales. La movilización de recursos a largo plazo requiere de un marco de políticas que aseguren: (i) la confianza del depositante; (ii) una rentabilidad real en el largo plazo que induzca a los depositantes a ingresar y quedarse en el mercado de largo plazo; (iii) facilidades de pago a los prestatarios en base a modalidades que ofrezcan el servicio de las deudas a largo plazo en cómodas cuotas mensuales; (iv) un apoyo adecuado de liquidez a las instituciones financieras para que trabajen transformando plazos; (v) un apoyo adecuado de liquidez al depositante a través de un ágil mercado secundario de depósitos a largo plazo; y (vi) una mayor competencia entre intermediarios financieros para asegurar los menores márgenes posibles de intermediación, en base a una mayor eficiencia operativa e institucional.

Un marco de políticas macroeconómicas coherentes es un requisito indispensable, sin el cual será imposible desarrollar un mercado financiero a largo plazo. La política del Gobierno ha efectuado avances fundamentales en este campo y se han dado pasos importantes para adoptar mecanismos de mercado que --por autoregulación-- eviten distorsiones futuras en los campos cambiario, fiscal y monetario. Dado que al largo plazo siempre existirán peligros del retorno de políticas distorcionantes en estos campos, es preciso además que los mecanismos de mercado, las políticas mencionadas en el párrafo anterior sean requeridas y protegidas por nuevas leyes a ser emitidas por el Poder Legislativo. En este sentido, sería recomendable

que el Gobierno inicie sin demora, los trámites para elaborar y conseguir la posterior promulgación de la Ley de Bancos, la Ley de Seguros y la Ley de Valores (11).

La promulgación de las leyes adecuadas serían un gran paso en asegurar la confianza del depositante. Esta confianza ha venido incrementando paulatinamente desde la promulgación del Decreto Supremo 21060 que inicia el proceso de restructuración de la economía hacia una economía de mercado. La confianza del público en las políticas de Gobierno se reflejan en el incremento de los pasivos del sistema financiero con el público, los mismos que incrementaron del equivalente a \$US 142 millones en enero de 1986 a aproximadamente \$US 1,300 millones en diciembre de 1991. Sin embargo, del total de depósitos del sistema financiero solamente el 5.8% está colocado a plazos mayores a 180 días y 82.53% son recursos colocados en moneda extranjera.

Respecto a la rentabilidad real que debe obtener el ahorrista en el largo plazo, las tasas de interés son libremente fijadas por el mercado en el sistema financiero boliviano desde la implantación de la nueva política económica en 1985. Si bien la tasa pasiva en moneda extranjera ha disminuido de un máximo de 18.32% en septiembre de 1987 a 11.4% en diciembre de 1991, ésta se mantiene relativamente alta y tiene un margen de 6.5 puntos con relación a la tasa Libor. La tasa de interés real en Bolivia en diciembre de 1991 era del 11.4% comparada con una tasa real de 4.8% en Estados Unidos de América.

Dado que la rentabilidad real del ahorro en Bolivia es mayor que la correspondiente internacional, existiría la posibilidad en el sistema financiero de captar recursos a largo plazo. La pregunta entonces es ¿por qué la captación de recursos sólo ocurre a plazos menores a 180 días? La respuesta sería: no existe un apoyo adecuado de liquidez al depositante, a través de un mercado secundario. La movilización de recursos a largo plazo requeriría que el Gobierno satisfaga plenamente las necesidades para el funcionamiento adecuado y seguro de un mercado secundario.

Para lograr estos objetivos es necesario tomar acciones en forma paralela en los siguientes campos: (i) desarrollo de instrumentos de movilización de recursos a largo plazo; (ii) establecimiento de condiciones que permitan el funcionamiento de un mercado secundario de instrumentos de ahorro a largo pla-

zo; y (iii) elaboración de una ley que asegure la operación de la Bolsa de Valores evitando impuestos en cascada sobre transacciones.

a. Instrumentos de captación de recursos a largo plazo

El financiamiento de vivienda, al igual que otros sectores en el campo productivo, requiere indispensablemente de la movilización doméstica de recursos a largo plazo. Uno de los factores necesarios para que esto ocurra es que se cuente en el mercado con instrumentos de ahorro a largo plazo que garanticen al ahorrista una rentabilidad en términos reales. Un instrumento de tal naturaleza debería satisfacer los siguientes aspectos principales:

- una rentabilidad atractiva, superior a la de los instrumentos de corto plazo que ofrezca el mercado financiero;
- una rentabilidad que sea proporcional al plazo de los instrumentos; y
- un funcionamiento fluido en el mercado secundario de instrumentos de largo plazo, en donde se asegure la participación de inversionistas institucionales.

b. Tasas de interés y maduración de instrumentos a largo plazo

Para captar al largo plazo, se requeriría dar un premio al ahorrista por mantener sus recursos a largo plazo (correr un riesgo de liquidez) en lugar de colocarlos en el mercado de dinero a corto plazo. En una economía con tasas de interés administradas, existe el riesgo que las tasas al depositante resulten por debajo de la inflación, es decir que resulten en una erosión del valor real de los depósitos, medidos a través de su capacidad de compra. Con un riesgo de esta naturaleza, los depósitos a largo plazo sólo ocurrirían por obligación o por ignorancia, situación claramente indeseable. Una política de tasas de interés de mercado, por otra parte, asegura que las tasas de depósitos sean lo suficientemente altas, para atraer depósitos que permitan atender la demanda por los mismos y, a la vez, suficientemente bajas para atraer prestatarios que usen los recursos movilizados. Como mencionamos anteriormente, desde la liberalización de las tasas de interés en Bolivia, éstas han sido altamente positivas en términos reales y mantienen un margen

superior a 6 puntos con relación a la tasa Libor en el caso de la tasa pasiva en moneda extranjera. (12)

En el caso de recursos a largo plazo, la tasa deberán dar la seguridad al depositante que el valor real de sus recursos no será erosionado. Adicionalmente, sería necesario que se emitan instrumentos de ahorro a largo plazo (5 o más años), que garantice un margen (a ser determinado por el mercado) por encima de la tasa pasiva de corto plazo fijada por el mercado. Este margen podría ser 2 ó 3 puntos. De ésta manera, se estaría incentivando la participación de los ahorristas en el mercado de largo plazo y garantizándoles un rendimiento para su dinero por encima del que ofrece el mercado a corto plazo. Cuando las tasas de interés de corto plazo bajen, por ejemplo debido a una disminución a una tasa inflacionaria, las tasas de interés de los instrumentos a largo plazo bajarán, por el contrario, cuando las tasas de interés de corto plazo fijadas por el mercado suban, las tasas de interés de largo plazo también subirán. Sin embargo, las tasas de interés de largo plazo siempre estará por encima de las de corto plazo. De esa manera el ahorrista recibiría un rendimiento por su dinero por encima de la inflación y una compensación por participar en el mercado a largo plazo.

Probablemente uno de los motivos fundamentales por los cuales el sistema financiero boliviano no ha emitido instrumentos de ahorro a largo plazo es por que no existe un mercado secundario en el cual estos pueden ser transados. De esta manera, el riesgo de liquidez (es decir de no poder utilizar los recursos hasta la madurez de los instrumentos) es demasiado elevado, y es posible que los ahorristas sean reticentes a adquirir estos instrumentos de ahorro. Por el contrario, la operación de un mercado secundario (por ejemplo la Bolsa de Valores) de estos instrumentos permitiría que el ahorrista venda su instrumento en la eventualidad que requiera liquidez.

Para el adecuado funcionamiento del mercado secundario sería necesario que se permita a las instituciones financieras que se encuentran cumpliendo la normativa de la Superintendencia de Bancos en vigencia y/a compañías privadas de seguro, la emisión de certificados de depósito con mantenimiento de valor o en dólares, a plazo mayores a 5 años. Estos certificados de depósito estarían libres de encaje legal, pero tendrían el requisito que al menos el 33 % esté invertido en otros certificados de depósito de cinco años o más emitidos originalmente por otra institución financiera autorizada.

El mercado secundario, basado en las expectativas de compradores y vendedores, establecería el precio de los instrumentos de ahorro a largo plazo en este mercado. Anteriormente mencionamos que el margen que existiría entre las tasas de interés de corto y largo plazo sería de 2 ó 3 puntos. Evidentemente, el mercado definiría este margen. Si en un momento la cantidad ofertada de recursos a largo plazo por parte de los ahorristas es menor que la cantidad demandada de este tipo de recursos, el margen por encima de la tasa a corto plazo que ofrecería el mercado por recursos a largo plazo incrementaría. Por el contrario, si existe un exceso de oferta de recursos a largo plazo el margen entre las tasas de interés de corto y largo plazo, disminuiría. Los instrumentos, una vez adquiridos por los ahorristas, tendrían un margen definido con relación a las tasas de interés de corto plazo. Estos instrumentos se venderían a un descuento (a un precio menor al 100% del valor presente del instrumento) si los márgenes con relación a las tasas de corto plazo que se ofrecen en ese momento por instrumentos de largo plazo. Son mayores, por el contrario, si los márgenes ofrecidos en el mercado por instrumentos a largo plazo es menor al acordado por un instrumento vendido con anterioridad, el precio en el mercado secundario de éste último se vendería con un premio (a un precio mayor al 100% del valor presente del instrumento). En cualquier caso, los ahorristas que guarden los instrumentos de ahorro a largo plazo hasta el día de maduración tendrían garantizado el rendimiento acordado el momento de su adquisición que tendría el margen por encima de las tasas que ofrece el mercado de corto plazo.

Sería recomendable que los plazos mínimos de dichos instrumentos sean de cinco años --al menos durante los primeros años mientras el sistema de largo plazo se termina de consolidar--. Estos plazos mínimos disminuirán los riesgos de transformación de plazos de la banca en los préstamos de muy largo plazo, especialmente para vivienda.

c. Desarrollo de un Mercado de Capitales

La movilización de recursos a largo plazo está íntimamente relacionada con el desarrollo de un mercado de capitales. Como mencionamos anteriormente, la compatibilización de márgenes de los instrumentos de ahorro a largo plazo se haría a través del precio de los instrumentos en el mercado secundario. Este mercado secundario podría ser la Bolsa de Valores.

El desarrollo del mercado de capitales requeriría acción paralela en varios frentes: (i) desarrollo de instrumentos de captación de recursos a largo plazo; (ii) seguridad de que existen las condiciones que aseguren un funcionamiento fluido de un mercado secundario de valores; y (iii) promulgación de una ley que asegure la operación adecuada de la Bolsa de Valores, principalmente para evitar impuesto en cascada sobre transacciones.

La necesidad de contar con instrumentos de captación de ahorro a largo plazo ya fue discutido ampliamente. Es difícil pensar en un mercado de capitales en el que no existan instrumentos que tranzar. Respecto al segundo punto, debe resaltarse que la única manera de inducir a los ahorristas de entrar en un mercado cinco años o más, sería asegurándoles la existencia de un mercado secundario en el cual puedan vender sus instrumentos antes del vencimiento de los mismos en el caso que tengan necesidades de liquidez. La mejor manera de generar un mercado secundario sería: (i) mantener el sistema líquido a través de la compra obligatoria de certificados de depósito a largo plazo por parte de las instituciones que emiten valores a largo plazo para su transacción a través de la Bolsa de Valores; y (ii) permitir la transacción de los instrumentos en el mercado secundario, evitando en lo posible el cobro de impuestos de transacción.

Finalmente, para que la Bolsa de Valores pueda operar es necesario la promulgación de una ley que asegure su adecuada operación. Este proyecto de ley se halla en plena elaboración. Sería recomendable que la ley de la Bolsa de Valores: (i) provea un tratamiento fiscal de intereses similar a instrumentos de corto y largo plazo; y (ii) evite impuestos en cascada sobre transacciones en valores, especialmente sobre transacciones en el mercado secundario.

d. Recursos de la Previsión Social

Una condición *sine que non* para movilizar recursos a largo plazo, es ofrecer a los ahorristas una tasa real positiva en el largo plazo y asegurar al depositante que en caso de una necesidad imprevista de liquidez, éste podrá vender su depósito en un mercado secundario. Las instituciones de previsión social y las empresas de seguro son los compradores institucionales naturales que pueden, de manera ventajosa, crear la base de un mercado secundario, ya que cada mes reciben nuevos recursos

que tienen que invertir en títulos valores de largo plazo. Si, además, la compra de los mismos en el mercado secundario le resultan de mayor rentabilidad que las compras directas de nuevas emisiones de títulos valores, claramente preferirían comprar en el mercado secundario. En otras palabras, para asegurar el éxito de un mercado secundario es preciso contar con compradores institucionales que participen activamente en él. Estos inversionistas serían idealmente las instituciones de previsión social y las empresas de seguro.

Lamentablemente, en Bolivia el ahorro interno generado a través de la previsión social se erosiona por falta de políticas adecuadas de inversión y administración de éste. El rendimiento de las reservas técnicas del sistema de previsión social en lo referente a invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales, no ha sido adecuado para cubrir la inflación y la tasa actuarial básica real necesaria para responder a las obligaciones de mediano a largo plazo. Como se detalla en el anexo el déficit del Régimen de Pensiones Básico y los Fondos Complementarios ascendió aproximadamente a Bs. 130 millones (\$US 40.4 millones) en 1990. Se previene que este déficit incrementará anualmente en términos reales significando cada año una mayor carga para el Tesoro General de la Nación. Por otro lado el sector de Seguros es sumamente pequeño. de acuerdo con los a datos de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, el Patrimonio de las 19 empresas que participan en el mercado, en forma conjunta, apenas alcanzó a Bs. 63.7 millones (\$US 19.7 millones), a fines de 1990. El total de reservas técnicas del sector a esa fecha sumó Bs. 25.6 millones (\$US 8.0 millones).

Evidentemente, el desarrollo de un mercado de capitales requerirá de una reestructuración del sistema de seguridad social por un lado y de la promulgación de normas legales que permitan el adecuado desarrollo del sector de seguros por otro lado. Sin embargo, la adecuación de estos sectores para que jueguen un papel importante en la generación de ahorro a largo plazo podría demandar un período de tiempo relativamente largo y deberá enfrentar fuertes obstáculos de naturaleza política. Por el contrario, el FONVI se encuentra en una posición ideal para liderizar el desarrollo del mercado secundario de recursos a largo plazo, sirviendo de semilla para la posterior reestructuración de las instituciones de la previsión social.

Para esto, el FONVI debe adecuar sus operaciones en varios campos:

Primero, los beneficiarios del FONVI deberían contar con cuentas individualizadas y capitalizables. Esto les permitiría hacer un seguimiento más cercano de los recursos de ahorro a largo plazo que generan anualmente y, para algunos casos, utilizar esa cuenta como garantía para créditos en el sistema financiero. Las cuentas se capitalizarían a partir de la reestructuración del sistema y no se reconocería deuda alguna hacia atrás. La capitalización podría hacerse a una tasa de interés de entre 3 y 5% o la tasa LIBOR de 30 días con mantenimiento de valor con relación al dólar de Estados Unidos.

Segundo, los aportes de las cuentas individualizadas y capitalizables se constituirían a partir de la reestructuración en una obligación del FONVI con los aportes. Estos se beneficiarían con sus aportes capitalizados cuando se jubilen, invaliden o mueran.

Tercero, los activos en los que invierte el FONVI deben tener una rentabilidad que asegure tasas de rendimiento superiores a la inflación, más las necesidades actuales de cobertura de riesgos.

Cuarto, sería conveniente que el FONVI, además de otorgar redescuentos de préstamos a largo plazo, mantenga una cartera de depósitos y préstamos comprados en el mercado secundario y adquiera, también a través del mercado secundario, instrumentos de ahorro a largo plazo (5 o más años) emitidos exclusivamente para financiar vivienda. La cartera de préstamos y los certificados de depósito a largo plazo comprados en el mercado secundario podrían tener un límite de un 30% del total de los activos del FONVI, esto le forzaría a tener que vender lo que compren en un tiempo razonable. La participación del FONVI en el mercado secundario de instrumentos a largo plazo daría una liquidez inicial al mercado secundario que incentivaría la participación de ahorristas e instituciones en este mercado.

e. Colocación de recursos a largo plazo

Los recursos captados vía los nuevos instrumentos de ahorro a largo plazo se utilizarían en el financiamiento de inversiones a largo plazo, incluyendo la construcción de viviendas. Los préstamos correspondientes también tendrían un margen por encima de las tasas de interés a corto plazo. La tasa anual de préstamos sería superior a la tasa de captación en unos 3-4%. Por ejemplo, si la tasa pasiva de largo plazo ofrece un margen

de dos puntos por encima de la tasa pasiva de corto plazo, la tasa activa de largo plazo tendría que ser unos 5 a 6 puntos por encima de la tasa pasiva de corto plazo. La principal razón para ésta política sería la de evitar riesgos de liquidez a las instituciones financieras entre sus activos y sus pasivos de largo plazo.

2. COLOCACION DE RECURSOS EN SEGUNDO PISO

El Estado, a través del Banco Central de Bolivia o instituciones como el FONVI, maneja recursos del largo plazo de apoyo externo. Estos recursos deberían ser canalizados exclusivamente a través de intermediarios financieros elegibles en operaciones de segundo piso. La filosofía básica de un banco de segundo piso es la de asegurar que el riesgo de crédito esté a cargo de la institución intermediaria. De tal forma, la decisión de asignación de los créditos debe ser responsabilidad única de los intermediarios financieros, dentro de las reglas de juego que tengan las líneas de crédito disponibles en el banco de segundo piso. Consecuentemente, el banco de segundo piso debe evitar interferir con la decisión de asignación de los créditos, para lo cual debe circunscribir su actuación a descontar o redescantar las operaciones aprobadas por los intermediarios financieros y a supervisar de manera *ex-post*, las operaciones para asegurar que estas cumplen los requisitos de las líneas de crédito involucradas. En caso de comprobar (de manera *ex post*) el incumplimiento, debe proceder a sancionar al intermediario financiero responsable de incumplimiento tal como lo especifique el reglamento correspondiente. En caso de incumplimientos graves, la reversión de la operación sería necesaria.

Otro aspecto básico de un banco de segundo piso, es la automaticidad en el cobro del servicio de deuda al intermediario financiero. Como el riesgo de crédito estará a cargo del intermediario, el cobro del servicio de deuda debe efectuarse en la fecha de vencimiento, sin importar que el prestatario haya cumplido o no sus obligaciones con el intermediario. La manera directa de dar cumplimiento a este requisito es que el convenio de crédito entre el banco de segundo piso y el intermediario le permita de manera automática que se debite la cuenta corriente del intermediario con el Banco Central de Bolivia (BCB), aún a riesgo de desencajarse, y se acredite la cuenta del banco de se-

gundo piso en el BCB. Las instituciones auxiliares (mutuales, cooperativas, etc) que cumplan requisitos de elegibilidad y que no tengan encaje legal con el BCB deberían mantener una cuenta de fideicomiso con el segundo piso. El monto mínimo en la cuenta de fideicomiso sería equivalente al servicio de deuda de un trimestre. El banco de segundo piso reconocería un interés por los recursos colocados en el fondo de fideicomiso igual a la tasa de interés a la que fuera otorgado el crédito que requiere amortización. En el caso que una institución intermediaria no cumpla con el servicio de deuda y no cuente con recursos de encaje o recursos suficientes en la cuenta de fideicomiso, esta no sería sujeto de créditos adicionales del segundo piso hasta que hubiera pagado el 100% de sus obligaciones con la institución y cumpla con los requisitos de elegibilidad.

En el contexto explicado los objetivos fundamentales de una institución de segundo piso serían:

- i) mejorar la calidad de la asignación de recursos a través de un mecanismo de redescuento que permita la libre competencia para el uso de los recursos de mediano y largo plazo que estén a disposición del país, sin restricciones o sesgos en el destino de los créditos a nivel regional, sectorial, por tamaño de empresas prestatarias, o por cualquier otro parámetro que desvirtúe la naturaleza del mecanismo;
- ii) separar la responsabilidad de manejo monetario de la responsabilidad de proveer recursos para el financiamiento de inversiones al sector productivo, estableciendo mecanismos legales que normen sobre las funciones de responsabilidad del BCB y las de responsabilidad del banco de segundo piso;
- iii) evitar que una institución pública absorba los riesgos de crédito del sector privado, para lo cual el banco de segundo piso debe operar solamente a través de Instituciones de Crédito Intermediarias (ICIs) que tenga la solvencia financiera necesaria para asumir plenamente los riesgos crediticios, y la capacidad administrativa suficiente para asegurar un manejo eficiente de los préstamos. Con este fin, el banco de segundo piso debe traspasar plenamente los riesgos crediticios a las ICIs, asegurándose que éstas tengan la capacidad administrativa y financiera de responder por dichos riesgos;
- iv) asegurar que las condiciones de los préstamos del banco de segundo piso sean los del mercado de libre competencia, es-

pecialmente en los que toca a las tasas de interés al prestatario final y los diferenciales financieros en favor de las ICIs;

- v) apoyar de manera efectiva el desarrollo del mercado de capitales en el país y movilizar competitivamente recursos domésticos de mediano y largo plazo
- vi) apoyar el desarrollo de iniciativas económicas de carácter social --incluyendo el financiamiento de vivienda-- a través de mecanismos financieros plenamente compatibles con la normativa en vigencia para instituciones financieras formales y de mecanismos de supervisión eficientes que, aseguren que todas las Instituciones no Convencionales de Crédito (INCCs) participantes cumplan plenamente con la normativa en vigencia; y
- vii) evitar la politización del banco de segundo piso para evitar graves sesgos en la asignación de recursos. Con este fin, los mecanismos administrativos y financieros a ser implantados deben tener en cuenta muy especialmente este aspecto.

3. ELEGIBILIDAD DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Un aspecto fundamental en las operaciones de un banco de segundo piso, es determinar los intermediarios financieros que son elegibles para llevar a cabo la intermediación de los recursos. El acceso de microempresarios, pequeños agricultores, y el financiamiento de pequeña vivienda, dependerá en gran parte de lo adecuado que sean estas normas de elegibilidad. Es importante que estas normas de elegibilidad no impongan requisitos mínimos de capital para intermediarios financieros. Los requisitos mínimos de capital son una barrera a la intermediación financiera que defacto elimina las posibilidades de intermediación en áreas rurales e imposibilita el acceso al crédito de pequeños prestatarios. Esto debido a que la rentabilidad que se requiere para cubrir el costo de oportunidad de estos montos mayores de capital, difícilmente puede ser generada con créditos de menor cuantía. Más aún, los requisitos mínimos de capital imposibilitan la intermediación de créditos de desarrollo por parte de ONGs y otro tipo de instituciones (INCCs) que tienen exitosa y vasta experiencia en la colocación de recursos de financiamiento al sector microproductor.

El no requerir un monto mínimo de capital para la intermediación de recursos de desarrollo, no significa la ausencia de requisitos de solvencia. Por el contrario, un aspecto de fundamental consideración para un banco de segundo piso es que los intermediarios financieros sean instituciones con demostrada capacidad de endeudamiento, a fin de evitar riesgos excesivos al banco de segundo piso. Para asegurar esto, sería imprescindible que los siguientes requisitos fundamentales de elegibilidad de ICIs sean utilizados por el banco de segundo piso:

- i) que las ICIs tengan una solvencia satisfactoria, evidenciada por una relación de activos de riesgo a patrimonio neto de provisiones para cubrir posibles pérdidas por malos créditos, no mayor a 12:1;
- ii) que las ICIs tengan una rentabilidad positiva en términos reales, evidenciada por una relación de ganancias netas a patrimonio neto positiva después de descontar los efectos de la inflación, tanto sobre las ganancias netas como sobre el patrimonio neto;
- iii) que las ICIs tengan una liquidez satisfactoria, evidenciada por: (a) un equilibrio de madurez entre sus activos y pasivos; y (b) su capacidad de renovar sus pasivos a vencimiento, y de tal manera poder renovar sus operaciones de crédito. Además, los activos líquidos --y aquellos fácilmente liquidables-- deberían ser superiores a los pasivos líquidos y los vencimientos de los pasivos a mediano y largo plazo; y
- iv) que las ICIs tengan una administración adecuada, evidenciada por los siguientes elementos que deben ser satisfactorios a la Superintendencia del Sistema Financiero: (a) un plantel profesional de directores y administradores idóneos y experimentados; (b) sistemas apropiados de contabilidad, control interno y auditoría; (c) políticas y procedimientos operativos vigentes, aprobados por sus Juntas Directivas o los respectivos órganos superiores de decisión; y (d) costos administrativos relativos a los activos de riesgo que sean razonables y que estén en línea con los diferenciales entre las tasas activas y pasivas del mercado (p. ej., 5% de los activos de riesgo).

Los procedimientos de calificación de elegibilidad debería contemplar los siguientes aspectos principales:

- i) la calificación de las ICIs debería hacerse por el personal del banco de segundo piso en base a información entregada por las ICIs a la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras (SBEF) que incluya: (a) estados financieros no auditados de una antigüedad no superior a los tres meses; (b) estados financieros auditados con antigüedad no mayor a los 12 meses, que incluyan opinión sobre:
- 1) la razonabilidad de los estados financieros y las políticas contables;
 - 2) la clasificación de la cartera por calidad y la suficiencia de las provisiones para cubrir posibles pérdidas;
 - 3) los estados financieros ajustados por efectos de la inflación;
 - 4) el incumplimiento a los requisitos de la Ley de Instituciones Financieras; y
 - 5) la insuficiencia de los sistemas de control interno, y el resto de las actividades de la auditoría interna.
- ii) debería obtenerse el visto bueno de la SBEF sobre el cumplimiento de la ICI en relación a la normativa en vigencia, como requisito previo a la declaratoria de elegibilidad de la ICI por parte del Banco de segundo piso; (13)
- iii) una vez satisfechos los dos puntos anteriores, el Directorio del banco de segundo piso debería tomar la decisión de declarar formalmente elegible a la ICI en cuestión, teniendo en cuenta que la declaratoria daría a la ICI involucrada, el derecho de solicitar desembolsos automáticos hasta su límite de endeudamiento (v.gr., hasta que los activos de riesgo lleguen a 12:1 del patrimonio neto). En los casos que el Directorio lo considere conveniente, se incluirían además, condiciones específicas adicionales que formen parte de un convenio a ser firmado entre el banco de segundo piso y la ICI. las condiciones específicas estarían relacionadas con ciertas metas --cuantitativas en lo posible-- de las cuales podrían depender los desembolsos del banco de segundo piso, por encima de límites específicos a ser establecidos en el convenio de participación.

Acceso a las Instituciones No Convencionales de Crédito

Es preciso hacer esfuerzo para que las INCCs que actualmente estén en condiciones de cumplir con los requisitos de la

ley de bancos e instituciones financieras, con la única excepción de los niveles de capital mínimo absoluto, sean inducidos a convertirse en instituciones formales, a través de su participación en créditos de segundo piso. En el caso de las INCCs, el banco de segundo piso debería aplicar los mismos requisitos de elegibilidad y supervisión que para las IFIs formales.

La supervisión de las INCCs estaría también a cargo de la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras. Dado que esta última institución debe dar prioridad a sus labores de vigilancia a los bancos y las financieras, será necesario que la Superintendencia establezca un plan de fortalecimiento, el cual deseablemente debería ser apoyado con programas de fortalecimiento institucional por parte de bancos multilaterales de crédito que incluyan la formación de personal y la capacitación de los departamentos encargados de la vigilancia de los diferentes tipos de INCCs (p. ej., cooperativas y ONGs).

4. PROBLEMAS DEL CREDITO DIRIGIDO Y SUBSIDIADO

Una concepción común, pero equivocada, es que para llegar con financiamiento al pequeño empresario, microproductor o para financiar vivienda a familias de menores ingresos, es necesario que las tasas de interés de los créditos sean subsidiadas y el crédito dirigido. Los problemas del crédito dirigido y subvencionado han sido resumidos correctamente por Ladman en los siguientes puntos: (14)

- i) extrema dependencia y fragilidad del sistema. Esto debido a que el crédito subsidiado depende de donaciones para su sostenimiento. Las pérdidas que incurre el intermediario financiero a través de las donaciones no permite que la institución intermediaria sea autosostenible. A su vez, esto significa que el crédito subsidiado está limitado a un grupo reducido de personas o familias;
- ii) instituciones inviables, puesto que las instituciones que se dedican a otorgar crédito subsidiado están estructuradas para depender del financiamiento externo;
- iii) el énfasis se pone en el crédito y no en la intermediación financiera y la movilización de ahorros, negando de esta manera la oportunidad a que muchos productores y fami-

lias obtengan los beneficios del ahorro y su inversión posterior;

- iv) énfasis excesivo a dirigir el crédito, lo cual conduce a que la colocación de recursos no sea óptima y a que las líneas de crédito muchas veces no sean utilizadas plenamente, elevando así los costos operativos;
- v) la estructura temporal de los crédito, está orientada al corto plazo y no a inversiones que tengan un impacto permanente;
- vi) estructura de las tasas de interés que resultaría concesional, arbitraria y cuestionable. Ella distorsiona los mercados crediticios, desestimula la movilización de depósitos y funciona en contra de las instituciones financieras que quieren ser sólidas y tener carácter permanente. En adición a lo expresado, esta modalidad de crédito induce a que el mismo sea desviado a fines totalmente distintos a los establecidos y da lugar al favoritismo político y a la corrupción de los funcionarios gubernamentales encargados de administrarlo.

Un ejemplo claro de la inequidad a que se puede llegar a través de los subsidios y de las tasas de interés, es el caso del Fondo Nacional de Vivienda. Al 31 de diciembre de 1991 esta institución financió aproximadamente 6,200 viviendas y contaba con aproximadamente 316,000 aportantes los cuales mensualmente pagaban un aporte del 3% sobre sus salarios. Esto significa que 51 familias pagan un aporte, que es irrecuperable, para otorgar subsidios a un privilegiado. Más aún, las cifras del FONVI muestran que en Oruro, un departamento económicamente deprimido, las recaudaciones acumuladas del FONVI por concepto de aportes alcanzaron a US\$ 2.7 millones. En ese mismo período el financiamiento de vivienda con recursos del FONVI ascendió a sólo US\$ 658,000. Por el contrario en el Departamento de Santa Cruz, mientras que la recaudación ascendió a \$US 13 millones, el financiamiento de vivienda con recursos FONVI fue de US\$ 21 millones. La política social de los subsidios en este caso no es nada clara.

Evidentemente, y sobre todo en el caso de vivienda, existen familias cuyo ingreso no les permite obtener una solución habitacional con financiamiento a tasas de mercado (15). Estas familias no son sujetas de crédito bajo condiciones regulares. En estos casos, el Gobierno debe considerar la posibilidad de un

subsidio directo y transparente. Para el buen manejo del programa de subsidios se requeriría que éste: (i) esté completamente financiado antes que sea anunciado; (ii) sea totalmente transparente y dirigido exclusivamente a beneficiarios de un grupo claramente identificado (por ejemplo familias con ingresos por debajo del ingreso mínimo nacional); y (iii) no interfiera con transacciones de crédito en el sistema financiero. El Ministerio de Asuntos Urbanos como cabeza de sector, sería la institución que tendría que elaborar las normas que rijan el programa de subsidios. Estas normas como mínimo deben: (a) ser simples y transparentes en cuanto a la forma de otorgar los subsidios y la manera de calificar a los beneficiarios; (b) establecer que el único programa de subsidio de vivienda es el que se norma, prohibiendo subsidios vía tasas de interés, precios u otros mecanismos, y (c) establecer que todas las instituciones que participen en el sector deben regirse bajo las normas elaboradas.

Los párrafos anteriores proveen alternativas al crédito subsidiado a través de la movilización de recursos a largo plazo y la colocación de recursos de segundo piso a través de instituciones intermediarias elegibles. Adicionalmente, sería recomendable:

- i) Asegurar el uso adecuado de los recursos financieros eliminando las tasas de interés concesionales para los sectores productivos y la vivienda y más bien efectuar colocaciones siempre al costo de oportunidad del capital y a la par con las tasas de interés de otros sectores;
- ii) estimular la intermediación financiera y el desarrollo de las instituciones financieras viables, para lo cual es necesario que la tasa de interés pasiva sea suficiente para cubrir la tasa de inflación y pueda ofrecer una tasa positiva real al depositante para hacer atractivas las cuentas de ahorro;
- iii) crear las condiciones adecuadas para que los pequeños productores y familias que en el momento no participan del sistema financiero se convenzan de las ventajas del ahorro financiero frente al ahorro que actualmente se hace en camélidos, ovejas o a través de segundas viviendas construídas de manera modular;
- iv) eliminar barreras de entrada para la creación y funcionamiento de nuevas entidades financieras, en base a liquidez, rentabilidad y seguridad que ellas ofrezcan.

Notas

1. Este documento refleja exclusivamente los puntos de vista de su autor y son de su entera responsabilidad.
2. Esta medida fue adoptada en agosto de 1991.
3. Esta medida fue adoptada en septiembre de 1991.
4. La información y texto con relación al déficit habitacional que se resume aquí y presenta en el capítulo B proviene, en gran parte, del documento "Aspectos de la Situación del Sector Urbano"; estudio preliminar elaborado por un equipo técnico de Naciones Unidas.
5. Excepto por el Banco del Estado que se encuentra en actual restructuración y que se limitaría a proveer ciertos servicios al propio Estado sin tener mayores labores de intermediación financiera.
6. El FONVI permite un margen de intermediación máxima de 5 puntos a las ICIs.
7. Los actuales factores de ponderación de la SB son: (i) cero para activos denominados "disponibilidad e inversiones temporales"; (ii) 10% para inversiones permanentes y otras cuentas por cobrar; (iii) 50% para bienes realizables, bienes de uso y otros activos; y (iv) 100% para cartera vigente, cartera vencida, cartera en ejecución, y otros activos financieros devengados por cobrar. Las principales dificultades estarían en los siguientes rubros: (a) dentro de los activos disponibilidad e inversiones temporarias, existen depósitos a la vista y Certificados de Depósito en bancos locales de alto riesgo y de tal manera no debería tener el rubro una ponderación nula pues se estaría subestimando los riesgos; y (b) "otras cuentas por cobrar" que son activos no identificados con precisión no deberían tener una ponderación de riesgo de tan solo 10%. de acuerdo al Consejo de Basilea "otras cuentas por cobrar", al igual que los bienes realizables, de uso, y otros activos deberían tener una ponderación de riesgo del 100%.
8. La situación patrimonial de la mutual La Promotora es marginal, su deficiencia patrimonial es de solamente Bs. 369,922 y su relación de activos de riesgo ponderado a patrimonio neto de 14:1. La Mutual Del Pueblo fue recién autorizada a operar en 1990, por lo tanto está en un proceso de arranque; en este sentido las relaciones financieras y comentarios sobre su situación financiera deben ser tomadas con cautela.
9. El nivel de insolvencia podría ser mayor. Al 30 de septiembre de 1991, 10 de las 13 mutuales del sistema tenían un nivel de mora mayor al 75% de su patrimonio neto. Sería necesario hacer una adecuada clasificación de cartera para ver si estas mutuales cuentan con las provisiones necesarias.
10. En realidad este ahorro interno a largo plazo existe pero es sumamente mal utilizado. Los aportes a la seguridad social son una importante fuente de recursos internos a largo plazo, pero este ahorro se utiliza esencialmente para financiar burocracia administrativa.
11. La Ley de Seguros y la Ley de Valores se hallan en los primeros pasos de elaboración, La Ley de Bancos ya fue puesta a consideración del Poder Legislativo.

12. En el caso de que las tasas de interés sean totalmente determinadas por el mercado, es posible que coyunturalmente se tengan tasas negativas en términos reales. Esto tiende a suceder en países donde existe un mercado libre de divisas y tasas de interés administradas. Si las Reservas Internacionales Netas de un país están a un nivel adecuado, las expectativas de devaluación de la moneda local son nulas. En este caso, la tasa de interés ofrecida internamente por depósitos se convierte en una tasa efectiva en dólares, la cual podría ser muy atractiva comparada con las tasas de interés ofrecida en el mercado internacional. Esto causa un mayor influjo de capitales lo que empeora el tipo de cambio. Si la tasa de interés fuera súbitamente liberada, esta caería de manera de ser más compatible con la tasa ofrecida en el mercado internacional, como la inflación no ha sido afectada, el corto plazo se tendrían tasas negativas en términos reales.

Eventualmente el enorme influjo de capitales significaría una depreciación del tipo de cambio, lo que a su vez ocasionaría que las tasas de interés en el corto plazo suba.

13. Esto aseguraría que para que una ICI sea declarada elegible necesitaría tanto el visto bueno de la Superintendencia como del banco de segundo piso. La aprobación de la Superintendencia sería necesaria para incorporar en la toma de decisiones cualquier información a disposición de la Superintendencia que no esté incluida en la información disponible al banco de segundo piso.
14. Jerry Ladman, *Bolivian Rural Financial Markets*, 1987.
15. Esto ocurre cuando el servicio de deuda está por encima de 25-30% del ingreso familiar, a pesar de que el plazo otorgado en el crédito es igual o mayor a 20 años.

*María Elena Querejazu **

Una alternativa formal de financiamiento al sector micro-empresarial

- I Antecedentes
- II BancoSol
- III Un banco diferente
- IV Un enfoque particular
- V Nuestro contexto
- VI Conclusiones

* Socióloga con maestría en Demografía y Población. Actualmente es Gerente del Banco Solidario S. A. (BancoSol), Regional La Paz.

I

ANTECEDENTES

Un grupo de empresarios bolivianos solicitaron en 1984, a la Acción Internacional Técnica (AITEC) de Cambridge (EEUU), un estudio para determinar cuáles eran las necesidades más importantes del sector microempresarial del país y ver la posibilidad de crear una institución sin fines de lucro que apoyará al desarrollo de éste sector.

Este estudio concluyó entre otras cosas, que la microempresa tiene un "cuello de botella" para su desarrollo, y es la falta de acceso a créditos a través del sistema financiero privado, teniendo que recurrir a prestamistas informales que cobran intereses de usura, (hasta 9% mensual en Bolivianos), y que no permiten al microempresario desarrollar, y mucho menos capitalizar su empresa.

Si bien el acceder al crédito no es todo lo que se necesita para llevar a cabo un desarrollo socio-económico del sector; las experiencias de AITEC en otros programas en América Latina han demostrado, que el micro-crédito es un recurso productivo que tiene un importante impacto directo en el ingreso de los prestatarios así como la generación de nuevos empleos.

El brindar apoyo efectivo a una de las necesidades más importantes del sector como es el crédito, fue el argumento que culminó en la creación de la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (PRODEM), el 17 de noviembre de 1986.

Por tanto, el objetivo fundamental de PRODEM, antes y ahora, es de apoyar al microempresario boliviano. Este apoyo busca naturalmente, como resultado, obtener un nivel de ingreso más alto, así como crear nuevas oportunidades de empleo e inversión en el sector.

El servicio que PRODEM presta a sus clientes es el de proporcionar un eficiente y ágil sistema de crédito, que se adapta a las necesidades del sector: en montos, plazos y tipo de garantía requerida, ésto paralelamente a un sistema de capacitación permanente y seguimiento.

Desde su creación PRODEM está afiliada a AITEC, que le proporciona asistencia técnica y metodología para trabajar con grupos solidarios. Esta metodología consiste en formar grupos de 4 a 6 personas que tengan negocios independientes, para que unidos tengan el mismo propósito de adquirir y repagar un préstamo.

Como resultado de la aplicación de ésta metodología en el país, el programa fue creciendo hasta convertirse en el proyecto con mayor número de clientes y tener la mora más baja de todos los Programas de AITEC en Latino América.

En base a su récord y experiencia, el Directorio de PRODEM vio la necesidad de expandir sus actividades para enfrentar la incesante demanda de crédito en el amplio y creciente sector informal. La necesidad de microcrédito y capacitación es tan apremiante en Bolivia, como importantes beneficios para los participantes, que PRODEM consideró y estudió diversas posibilidades para estructurar y financiar una futura expansión. La conclusión a la que se llegó, fue que la creación de un banco comercial sería la opción más prometedora, el instrumento más viable para abastecer en gran escala la demanda de microcrédito en el país.

PRODEM como se concibió inicialmente, estaba imposibilitada de realizar ésta expansión, no por limitaciones de su metodología, que es expandible mucho más allá de los límites corrientes, sino por su estructura financiera y legal. Su financiamiento deriva de dos fuentes: ingresos de la actividad prestataria y de fondos de préstamo y/o donaciones.

Los intereses y descuentos que actualmente se cobran a los prestatarios se fijan a niveles suficientes como para cubrir solamente los costos financieros y operacionales.

Los fondos para préstamos se obtienen de agencias de desarrollo donantes particulares, préstamos concesionales y donaciones de fundaciones extranjeras o de organismos de cooperación multinacional.

En la parte legal PRODEM tropieza con que no puede manejar depósitos. La Institución se ve obligada a esperar los reembolsos de los préstamos o donaciones antes de hacer nuevos préstamos, y atender nuevas zonas.

Por otra parte, PRODEM emplea los servicios de bancos para realizar sus operaciones de ventanilla (desembolsos y cobros), lo cual se convierte en una verdadera complicación operativa debido al crecimiento alcanzado. Este hecho también causó ciertas ineficiencias en las actividades de control que PRODEM quisiera supervisar en forma directa para elevar su nivel de efectividad.

A pesar de la trayectoria de PRODEM en proporcionar crédito a las micro-empresas, su crecimiento se ve limitado además por una serie de otras restricciones que le imponen su definición de ONG:

- Al crédito interbancario, a la emisión de valores en la bolsa y a las líneas de crédito que maneja el Banco Central.
- Enfrenta carencias de instalaciones propias para el manejo de dinero y de sucursales en lugares cercanos a los clientes, de acuerdo con las características del sector.
- Sus operaciones no están fiscalizadas por ninguna institución.

II

BANCOSOL

Con la creación de Banco Solidario S.A. (BancoSol) se nos permitiría contar con una fuente de financiamiento expansiva, ya que la estructura legal y financiera de un banco comercial permite desarrollar éste tipo de operaciones en condiciones rentables y financieramente viables a largo plazo. Un banco está legalmente autorizado para prestar el servicio de ahorro a través de los depósitos del público en general y de sus prestatarios en particular, y represtar éstos fondos. Consecuentemente el fondo de préstamo de un banco puede incrementarse tanto como lo permita la base de depósitos. Con ésta estrategia, estamos apuntando hacia la democratización del crédito, vale decir; permitir el acceso a éste servicio en forma masiva.

Otro factor positivo es que un banco puede invertir en su propio crecimiento usando las ganancias acumuladas de las operaciones. Si el banco está adecuadamente capitalizado desde su inicio, con dinero y deuda a largo plazo, no necesita regresar nuevamente al mercado de capitales por varios años a no ser que pretenda realizar una expansión significativa.

Por otro lado, el tiempo de administración de los ejecutivos, puede emplearse de mejor forma en prestar dinero, en acumular ahorros y maximizar ganancias, en lugar de buscar donaciones y desarrollar el trabajo que como consecuencia se deriva (elaboración de proyectos, informes, evaluaciones, etc.).

Lo anteriormente expuesto impulsó la creación de BancoSol, sin embargo la existencia de PRODEM a largo plazo es im-

portante, PRODEM permanece como fundación sin fines de lucro con los mismos objetivos iniciales. Sin embargo sus funciones irán poniendo énfasis en algunas áreas que el banco no puede desarrollar, sea por su especialización o por sus costos.

PRODEM al haber invertido en el banco al vender su cartera se mantiene como principal accionista y lo hará de manera creciente a medida que el banco vaya comprando las carteras de otras ciudades. En un proceso de dos años las carteras de las 4 ciudades principales serán pasadas al banco.

Solucionados los obstáculos con la presencia de un banco, PRODEM encauzará sus esfuerzos hacia actividades como:

- Desarrollar el sistema crediticio en ciudades intermedias y hacerlas rentables, de modo que para el banco sea atractivo comprarlas y, así aumentar su participación accionaria en BancoSol.
- Desarrollar actividades crediticias en áreas que no son rentables para el Banco, y mantenerlas bajo su administración, apoyándolas con recursos blandos.
- Desarrollar mejores sistemas de capacitación y asistencia técnica al sector micro-empresarial (independientemente que sean o no clientes del banco).
- Se responsabiliza de la línea de investigación y desarrollo de nuevos servicios crediticios que demanden capital de riesgo o nuevas metodologías adecuadas a las características del sector.

III

UN BANCO DIFERENTE

1. OBJETIVOS

BancoSol busca promover el desarrollo socio-económico del pequeño trabajador por cuenta propia, no asalariado, dedicado a una actividad económica legítima, quién necesita crédito, sistemas de ahorro, y otros servicios bancarios, pero no son atendidos por los bancos comerciales existentes.

La creación de BancoSol tiene por objetivos específicos, el logro de: una mayor cobertura del sector de microempresas, el desarrollo de economías de escala, mayor eficiencia, acceso a fuentes de financiamiento de mayor envergadura y sustentabilidad, y principalmente, viabilidad financiera de largo plazo.

Como cualquier otro banco comercial, BancoSol pretende maximizar la rentabilidad de sus operaciones, en base a una estrategia comercial. El desafío de BancoSol no consiste tanto en cómo prestar dinero en forma eficiente y prudente a los microempresarios, sino más bien en cómo responder efectivamente a la exesiva demanda. BancoSol es, según sus estatutos, un "banco de múltiples objetivos" incorporado para operar según las leyes y reglamentaciones bancarias de Bolivia.

Las ventajas de un banco comercial están relacionadas directamente con la necesidad de un sostén permanente y una fuente de financiamiento expansiva:

- La estructura legal y financiera de un banco comercial permite operar rentablemente y lograr viabilidad en el largo plazo.
- El estar bajo las normas que rigen al Sistema financiero, otorga seguridad y solidez a los clientes, más, después de las penosas experiencias de financieras informales, (Finsa, Orcobol, etc.).
- Está legalmente autorizado para prestar el servicio de ahorros al público, permitiéndoles respaldo legal y formal a sus depósitos.
- Al contar con ventanillas propias puede realizar una atención óptima, eficiente y bien controlada en lo que se refiere a operaciones de desembolsos y cobros, dentro de una concepción de atención de alta calidad a nuestros clientes.

Pero por sobre todo me gustaría resaltar el beneficio socioeconómico masivo, que resulta de prestar servicios financieros a éste sector que ha sido sistemáticamente relegado a la informalidad en el crédito.

2. LOS CLIENTES

¿Con quiénes trabajamos?

Autores latinoamericanos coinciden respecto a considerar la existencia y expansión de unidades económicas semiempresariales y familiares como un resultado de la incapacidad del sector empresarial para absorber una gran fracción de la fuerza de trabajo urbana.

Esta fuerza laboral se articula al sistema económico mediante la creación de diversas unidades productivas, como una estrategia desplegada para la satisfacción de sus propias necesidades.

Como Vargas Llosa ilustra en la introducción al libro "EL OTRO SENDERO" de Hernando de Soto:

"La economía informal es una respuesta espontánea y creativa ante la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres. El pueblo está demostrando a menudo más audacia, empeño, imaginación y compromiso profundo con el país que sus competidores formales."

El proceso histórico, que ha vivido el país, y la gravedad de la crisis en la última década, ha traído como consecuencia un deterioro permanente en la situación ocupacional, que se expresa en cuatro características:

- a. Caída en el nivel de actividad económica global e incremento drástico de las tasas de desempleo abierto.
- b. Recomposición de la estructura productiva y ocupacional, con un claro crecimiento y expansión del autoempleo y de actividades de baja productividad como alternativa a la desocupación.
- c. Deterioro en el nivel de los salarios y
- d. Finalmente, el aumento de las tendencias migratorias del área rural, que el aparato productivo urbano no puede absorber.

Estos aspectos, tienen como efecto un crecimiento notable del llamado sector informal, ó sector familiar y semi-empresarial, y para comodidad propia lo denominaremos sector micro-empresarial. En Bolivia en las tres ciudades de eje las tasas de crecimiento de éste sector llegan alrededor de 5%, y constituye hoy el 60% de la PEA.

Este conjunto de población por tener muy limitadas posibilidades de acceder a un empleo público, o al sector empresarial formal, no tiene otra opción que pasar a engrosar el sector de auto-empleados sobre todo, en aquellas actividades que no demandan mayores niveles de calificación y sólo requieren montos pequeños de capital.

La información disponible para 1987, muestra que, solamente entre 5 y 7% del total de establecimientos industriales ocupa 20 ó más personas (CEDLA).

Es así que los establecimientos pequeños contribuyen significativamente a la conformación de la estructura económica social, y consecuentemente, tienen ahora un rol protagónico en el desarrollo nacional.

Con éstos antecedentes, BancoSol define como clientes a aquellos microempresarios que posean todas o la mayoría de las siguientes características:

- La mano de obra del empresario constituye una parte clave de la empresa, es decir, que participa directamente en el

proceso de producción. Es poco común encontrar microempresas con más de cinco empleados fuera de la familia inmediata del empresario.

- La escala o volumen de las actividades, de comercio producción y/o servicios es muy reducida.
- Los ingresos producto de la actividad económica del empresario están, por lo general, por debajo del promedio nacional.
- Los activos fijos involucrados en la actividad económica son escasos y de bajo costo, en comparación con la cantidad de mano de obra que absorbe la unidad: (es una operación intensiva en mano de obra) como promedio, el total de sus bienes alcanza aproximadamente al equivalente de \$US 2.500, y generalmente, no excede los \$US 20.000.
- La tecnología empleada en las actividades de producción es básica y rudimentaria.
- El empresario tiene relativamente poca educación formal; no tienen experiencia ni capacitación gerencial.
- Los bienes producidos o servicios que se ofrecen son consumidos por personas de bajos ingresos, debido a su calidad y precio.
- La competencia que enfrentan es intensiva, como resultado del crecimiento del sector y su mercado localizado.
- El empresario no goza de acceso a créditos, planes de ahorro, y otros servicios del sistema bancario.
- Muchas empresas son propiedad de mujeres y son operadas por ellas.

Las operaciones microempresariales son variadas: se produce, procesa y comercializa en distintos rubros de los cuáles los más comunes son: la fabricación de zapatos y confección de prendas de vestir; los tejidos a palillo y en telar; la fabricación de velas y juguetes; carpintería; la preparación y venta de comida; la venta de fruta, verduras y otros productos alimenticios. La reparación de zapatos y automóviles, y la agricultura de subsistencia; así como servicios para los rubros anteriormente mencionados.

3. METODOLOGIA OPERATIVA DE BANCOSOL

La metodología operativa de extensión de créditos de BancoSol es exitosamente probada por PRODEM. Fundamentalmente se basa en la concesión de préstamos secuenciales e incrementales a grupos solidarios. El banco ofrece líneas de crédito, con pequeños préstamos para empezar (e.g., US\$ 400, dividido entre 5 a 8 personas) y un corto período de amortización (8 a 14 semanas). Si el grupo cumple a tiempo con los pagos, hacia el futuro el monto del préstamo y los plazos de amortización se amplían en forma gradual; de no ser así todos los miembros del grupo perderán acceso futuro a créditos.

La amistad y confianza recíproca son los lazos que unen a los miembros del grupo y que generarán presión y apoyo, creando una sólida garantía personal, llamada comúnmente en el sector, garantía de *solidaridad mancomunada*. En contraste con los bancos tradicionales, no se requieren garantías reales.

Durante el proceso en la aplicación de ésta metodología, los miembros del grupo se reúnen periódicamente con el propósito principal de cobrar los pagos y discutir otros temas de interés común. El oficial de créditos del banco provee asesoramiento al grupo y mantiene un estrecho contacto; al día siguiente a cada pago vencido, él será el responsable de ejercer un control estricto de cualquier atraso en los pagos. El trabajo del oficial de crédito se facilita por el uso de un sistema computarizado de servicio y control de deudas, así como también, por una intensa capacitación en el manejo de grupos y cobranzas. Este proceso de préstamos ha dado como resultado un cumplimiento casi perfecto de los acuerdos de crédito y una mejora económica progresiva. BancoSol brinda a las microempresas, en forma paralela a los créditos, servicios destinados a facilitar el ahorro. Pese a que no se han cuantificado los ahorros del sector informal, éstos se estiman en decenas de millones de dólares, que por lo general, se mantienen fuera del sistema financiero formal, en efectivo, sin intereses y con muy poca seguridad. El captar éstos depósitos es desafío de BancoSol.

Haciendo una comparación con bancos comerciales tradicionales observamos:

- En un banco comercial tradicional los prestatarios se autoseleccionan; buscan servicios de créditos con un propósito de-

finido en mente. Además, la banca en general induce a sus clientes a solicitar crédito, utilizando campañas publicitarias enfocadas a industrias y a individuos de niveles de ingresos específicos.

- En BancoSol, los oficiales emprenden un intenso trabajo de campo, estudian las barriadas locales, aproximándose a clientes potenciales y se informan de sus necesidades y preocupaciones. Una vez determinado el grado de interés, se celebran sesiones promocionales para explicar el proceso necesario para la obtención de un crédito.
- En un banco comercial tradicional, los oficiales de préstamos evalúan el proyecto a ser financiado y, los flujos de caja del mismo, aunque particularmente en Bolivia, lo más importante, es el proceso de determinar las garantías reales. Los bancos bolivianos exigen garantías con un valor superior al monto del préstamo, por lo general en forma de propiedad urbana. Las exigencias de garantías hacen que sea en extremo difícil obtener financiamiento basado sólo en la rentabilidad del proyecto. En BancoSol, los requisitos a satisfacer son simples:
 - a. Deben ser mayores de edad,
 - b. Deben ser propietarios de su negocio y haberlo dirigido por lo menos durante un año,
 - c. Deben demostrar su nivel de ingresos semanal o mensual.
 - d. Los prestatarios deben conformar grupos de tres o seis personas (preferiblemente vecinos y no familiares) que estén dispuestos a participar como cogarantías entre sí.

Debido al tiempo que se necesita para conocer la zona, identificar al grupo y sus componentes y capacitar a los prestatarios, el costo del primer préstamo es mucho más elevado que el de los préstamos subsiguientes. Una vez que el cliente ha conseguido amortizar con éxito su primer préstamo, disminuyen los gastos de capacitación y, poco a poco, se conceden préstamos de mayor monto, y menor costo. De esa manera, la cartera de BancoSol crecerá en volumen y calidad y un costo razonable:

- En un banco comercial tradicional los oficiales de préstamo tienen autoridad delegada para aprobar préstamos hasta

una cierta cantidad. Los préstamos de mayor monto suelen ser aprobados por un comité multidepartamental de crédito, y/o Directorio.

En BancoSol, todos los préstamos son aprobados por un comité de crédito integrado por los oficiales de préstamos de la zona:

- Los desembolsos que son aprobados, determinan que, antes de recibir el préstamo inicial el grupo solidario participe en sesiones de capacitación sobre procedimientos y uso del crédito.
- Los procedimientos de seguimiento de los bancos comerciales tradicionales varían. Aunque la regla general consiste en revisiones semestrales de estados financieros no auditados y una revisión anual de los estados auditados. Excepcionalmente se incluyen visitas anuales al proyecto.

En BancoSol el seguimiento es un proceso continuo y permanente. Los oficiales de préstamos se reúnen por lo menos una vez al mes con cada grupo solidario y cada oficial frecuenta la comunidad donde trabaja, a fin de que todos los conozcan, y desarrolla una relación personal con los clientes.

Todas las amortizaciones de préstamos se cobran en días seleccionados y esos mismos días, mediante un sistema computarizado, se identifican los pagos atrasados en menos de 6 horas. Los oficiales de préstamos visitan a la mañana a los grupos que han omitido un pago y asesoran a los grupos en la solución de sus problemas.

Además de las diferencias mencionadas, es importante resaltar algunas características conceptuales del servicio microcrédito.

IV

UN ENFOQUE PARTICULAR

El deterioro de las economías de países en desarrollo determinó que durante los años 80, se trabajará sobre estrategias alternativas para abordar el tema del sector informal.

En nuestros países, y casi sin diferencia alguna, la mayoría de la población subsiste con los ingresos generados por su empleo en el sector informal.

Por más de una década, muchos intentos se han realizado por financiadores (gubernamentales y no gubernamentales) para afectar éste sector, generalmente con muy escaso éxito, o los excepcionalmente más exitosos han tenido impactos limitados y muy puntuales.

Algunos programas que han logrado convertirse en una promesa a futuro son aquellos que han desarrollado instituciones especializadas al alcance de miles e incluso millones de personas y han empezado a tratar a los pobres como "clientes" comerciales más que como "beneficiarios".

Estas experiencias han demostrado que, independientemente de las características culturales, las personas de bajos ingresos son capaces de pagar sus créditos no subsidiados y de ahorrar.

Tres ejemplos para mencionar:

1. GRAMEEN BANK (BANGLADESH)

- Es un banco para los pobres, mundialmente famoso, que empezó en 1976. Para 1991, tenía 800.000 clientes. El Grameen desembolsa 100 millones de dólares al año, y ha generado 25 millones de dólares anuales en ahorros.
- Sus préstamos tienen la tasa máxima de interés permitida por el Gobierno (16%), como nominal, pues los costos efectivos para los prestatarios (debido a la metodología del Grameen, son significativamente más altos, aproximadamente 24%).

La garantía es de grupo solidario y los préstamos son escalonados.

El promedio de préstamo es de 60 \$US, fundamentalmente en el sector rural.

- Dado que el gobierno fija las tasas de interés, el Grameen no es rentable, apoya sus operaciones con fondos donados de origen Europeo y norteamericano, además logra desembolsos por adelantado sobre los cuáles gana intereses en su manejo financiero.

Si bien, no podemos hablar de un banco comercial propiamente dicho, es necesario analizarlo en el contexto de Bangladesh, donde el crédito institucional tiene un retorno menor al 15%. Sin embargo el Grameen tiene una tasa de recuperación del 97%. En ese contexto, el crédito del Grameen es el menos subsidiado del Sistema, pues el subsidio más grande es el de "castigar" carteras.

El segundo ejemplo:

2. EL BANCO RAYKAT DE INDONESIA (BRI)

Es un banco estatal con una rentabilidad enorme, y mucho menos conocido que el Grameen, pero de lejos más exitoso. Tiene 1'800.00 prestatarios en el área rural, con promedio de préstamo de \$US 360.

Más importante que el éxito en el sistema crediticio su mayor triunfo radica en la movilización de ahorros. En 1989, tenía 6'600.000 ahorristas con un promedio de depósitos de \$US 70. y llega a 460 millones de dólares americanos en depósitos.

En 1983, el gobierno de Indonesia, erradicó el subsidio que las tasas de interés. Y el BRI se reorientó hacia un nuevo tipo de préstamos, comenzó a prestar a pequeños agricultores a tasas más altas que las del resto del sistema.

Con éste cambio el BRI pasó de perder 25 millones de dólares entre el 84/85 y casi cerrar sus puertas, a tener utilidades mayores a 22 millones de dólares en 1990.

Este éxito tiene como base fundamental la movilización de los ahorros, de la población de bajos ingresos.

3. PRODEM / BANCOSOL

Me permito ponerlo en este conjunto de ejemplos, evidentemente es mucho más pequeño, con sólo 40.000 prestatarios.

Su récord, sin embargo desde 1987, ha permitido comprometer capital de inversionistas privados locales, de la Corporación de Inversión del BID y de otros inversionistas privados internacionales, para invertir en su conversión hacia el sector bancario.

- Para BancoSol, el crédito, no es sólo una actividad que le significará retorno a mediano plazo, es un derecho humano, que otorga a las personas pobres la posibilidad de luchar contra las condiciones económicas y sociales de su precario contexto.

Al otorgar crédito a éste sector, se está potenciado las habilidades y tecnologías existentes, permitiéndoles desarrollar su propia estrategia de autoempleo.

En éste entendido, las bases conceptuales del servicio de BancoSol son:

a. Crédito a medida.

Para poder desembolsar un préstamo, BancoSol hace una evaluación económica de la unidad productiva, y a partir de esta referencia se asignan montos. Sin embargo tenemos por norma fundamental otorgar los primeros préstamos, en sus montos mínimos, inclusive por debajo de sus requerimientos reales, pues, estamos en el convencimiento de que para administrar montos mayores debe pasarse por un proceso educativo, tanto en el manejo de liquidez como de disciplina en la relación

con el grupo solidario y con el banco. A partir del segundo o tercer préstamo, la evaluación económica de la unidad productiva y una estimación de su flujo de caja es lo que determina el monto.

Evidentemente, BancoSol está resolviendo en los primeros préstamos exclusivamente, el flujo de caja de las microempresas para el compra de sus insumos, posteriormente y de forma paralela al potenciamiento de las unidades productivas, los préstamos están dirigidos ya a inversiones pequeñas (compra de alguna maquinaria pequeña).

Este desarrollo es acompañado paso a paso por los oficiales de crédito.

Este concepto del préstamo a medida, es uno de los pilares donde se apoya la salud de nuestra cartera. Está demostrado en otros programas de América Latina que trabajan con la misma mentalidad que PRODEM/BancoSol, que el desvío de dinero fuera del negocio ocurre mayoritariamente, cuando el prestatario dispone de sumas muchas veces mayores que los que requiere su propio negocio.

b. Plazos Cortos.

Montos pequeños están asociados a plazos cortos. El plazo corto pone en manos del microempresario sumas que él sabe manejar eficientemente.

También, le permite planificar su producción adicional en límites temporales sin hacer grandes esfuerzos administrativos ni gerenciales.

El plazo corto a la vez posibilita al micro-empresario aumentar su producción de acuerdo con el mercado. Al inyectar al negocio las cantidades que necesita en momentos oportunos, le permite en un préstamo siguiente adecuarse a las fluctuaciones de la demanda, manejando muy bien la estacionalidad de ventas por ejemplo cambios en la producción en determinadas épocas del año. Es ésta una característica particular de la población meta, aspecto al que se adecua el sistema de plazos cortos.

c. Agilidad

En la banca convencional, un trámite rápido, para la obtención de un préstamo toma en promedio un mes y medio. Si po-

nemos a los micro-empresarios como cliente de cualquier banco, el cumplimiento de los requisitos (papelería) y otros procedimientos internos, le tomaría mucho más tiempo con lo que su costo de transacción y oportunidad se incrementaría notablemente.

BancoSol, toma menos de 10 días hábiles desde la solicitud, al desembolso, período que tiende a acortarse en los préstamos posteriores.

En consecuencia, el sistema de otorgación de crédito está diseñado para que tenga la máxima eficiencia y el menor costo de oportunidad y de transacción.

d. Ubicación

En línea con lo anterior, la ubicación de las oficinas se torna en un aspecto relevante. Las agencias y sucursales, se encuentran estratégicamente localizadas: en el medio de los mercados, muy cercanas a los clientes. Este último aspecto de vital importancia para el sector, pues el micro-empresario es muy sensible a los costos de transporte, tiempo de viaje, aspecto de la infraestructura, etc.

Por lo tanto, si se quiere democratizar el crédito, se trata de ubicar el sistema en lugares de flujo vehicular y de fácil acceso. Paralelamente, las oficinas están diseñadas en contraste al mármol y vidrio de la Banca convencional, son agencias pequeñas, funcionales, modestas y acogedoras; incluso la central tiene un aspecto de casa grande, más que de banco mismo.

e. Garantías

El concepto de grupo solidario, o garantía mancomunada y cruzada, ha permitido que el crédito esté al alcance del más bajo nivel de la pirámide empresarial, asegurando de éste modo que los "autoempleados", los "informales", los "cuenta propia", sean incluidos, fundamentalmente las mujeres, que son una mayoría entre los micro-empresarios del área de comercio.

En BancoSol el 100% de nuestra cartera está garantizada por grupos solidarios, que, en realidad es una fianza personal, una modalidad de garantía de poco valor en Bolivia, en la banca convencional.

Por otro lado, es ya de común conocimiento, que las garantías exigidas por los bancos son el obstáculo mayor para que las

pequeñas y micro-empresas tengan acceso al crédito. Los bancos aceptan, en general, garantías reales, especialmente hipotecarias. Se considera como normal una cobertura del crédito de 2 a 1 ó incluso de 3 a 1 y, en el caso de los microempresarios es muy difícil que existan posibilidades de ofrecer garantías de éstas características. Aún cuando puedan disponer de casas, por lo general éstas han sido construidas sin el permiso necesario, o no pagan impuestos, o no tienen papeles en orden.

Adicionalmente, a la cobertura del crédito, el grupo solidario, tienen otras ventajas:

Primero:

Permite reducir los costos administrativos porque se procesa un solo préstamo para 4 a 7 personas. El programa se expande espontáneamente por autopromoción.

Segundo:

El mecanismo solidario mejora la tasa de recuperación pues actúa como un mecanismo clave de selección. Los miembros de una colectividad saben en quién confiar. Y finalmente, tiene un efecto multiplicador en el cuál los miembros más fuertes y más dinámicos del grupo ayudan o "arrastran" al resto.

f. El retorno

Todos los aspectos señalados anteriormente fueron diseñados para permitir al sector micro-empresarial el acceso al crédito, los datos demuestran que un préstamo bien colocado, con un sistema idóneo y viable para el sector, el retorno se encuentra garantizado.

La mora de BancoSol, no llega al 1.5%. En cinco años cumplidos de operaciones el sistema PRODEM/BancoSol ha desembolsado 129.000 préstamos aproximadamente a 40.000 personas en un monto promedio de 249 dólares; es decir, hemos desembolsado al sector más de 30 millones de dólares mediante 11 agencias. En todo éste universo no llegan a media docena las personas cuyos préstamos no han sido recuperados y en todo el sistema, un promedio de 100 clientes tienen cancelaciones pendientes con más de 21 días de atraso.

V

NUESTRO CONTEXTO

Dadas las características de BancoSol, y las diferencias establecidas con el resto de la banca, es importante señalar que, para BancoSol, la competencia está en el sector financiero informal fundamentalmente y, en algunas otras ONG's que atienden al sector micro-empresarial con servicios financieros en forma especializada.

El comportamiento y magnitud del sector financiero informal responde a las características o carencias del sector formal.

- El sistema formal presenta dos obstáculos o carencias básicas con relación a la micro-empresa:
 1. Poco orientado a servicios, y
 2. Las exigencias de garantías difíciles o prácticamente imposibles de satisfacer.

1. Existe una preferencia en algunos depositantes por las modalidades de colocación del mercado financiero informal. Esto guarda relación, fundamentalmente, con la desconfianza en las instituciones financieras formales surgida durante la crisis económica

En términos de créditos de ninguna manera se puede concluir que son las presuntas altas tasas de interés del mercado formal, lo que conduce al uso de la oferta del sector financiero informal. Por el contrario, las tasas de interés exigidas en el mercado financiero informal, son sustancialmente más elevadas.

Por otro lado, el mercado financiero formal, tiene escasa orientación a la prestación de servicios para un público amplio. Una clientela masiva puede ser bien recibida, en el mejor de los casos, en los negocios pasivos, pero en los negocios de crédito no se perciben esfuerzos orientados a crear ésta cartera de clientes.

Este comportamiento de los bancos puede estar relacionado con la lógica de "grupo" económico, o con las actuales posibilidades de "vender" excesos de liquidez al Banco Central, o incluso, con la falta de "know-how".

En todo caso, las instituciones bancarias no utilizan las posibilidades de ampliación del crédito a nuevos grupos meta, que evidentemente existen, tal como lo demuestra el mercado financiero informal.

En el marco de algunas investigaciones sobre el sector financiero, se visitaron varios bancos. La entrega de información por parte de los bancos es insuficiente, y el comportamiento de los funcionarios desinteresado, en algunos casos, incluso descortés. Para clientes con bajo nivel de instrucción, con poca experiencia en relación con bancos, éste aspecto es nefasto.

b. Las altas exigencias en materia de garantías, posiblemente es la más importante, y la que explica la relevancia alcanzada por los oferentes informales de crédito, a pesar de la existencia de recursos ociosos en el sistema bancario y de las extremadamente altas tasas de interés cobradas en el sector informal.

Tanto las leyes, como la jurisprudencia del país, son tan lentas y tiene tan poco en cuenta los legítimos intereses del acreedor, que las instituciones de crédito, en la búsqueda de garantías, deben limitarse prácticamente, a las escasas posibilidades de garantías hipotecarias que existen.

Resulta coherente con la mentalidad típica de que los bancos son "brazos financieros" de grupos económicos, y por tanto se aplican los más estrictos criterios al adjudicar créditos a pequeños y medianos clientes, que no forman parte del grupo, y conformarse, en el caso de empresas que de alguna manera estén vinculadas al grupo de referencia, con las fianzas personales de sus propietarios.

Otro de los factores, que explica la tan criticada política de garantías de los bancos, reside en las limitadas posibilidades le-

gales de persecución de deudores y en la práctica judicial de Bolivia.

Esta puede ser una de las causas del conservadurismo bancario en cuanto a garantías reales.

Estas falencias del sector formal, determinan las características del sector financiero informal, y para poder abordar ese mercado, las estrategias de instituciones que han tenido algún éxito, están basadas en la lógica y la práctica del sector financiero informal. Este es el caso de los 3 ejemplos antes mencionados. Esta estrategia se puede resumir en los siguientes puntos:

a. Proximidad al cliente.

La ubicación estratégica, es la base de la práctica del sector financiero informal. Las unidades, agencias, sucursales o centros están donde los clientes hacen sus transacciones permanentes (alrededor de los mercados).

b. Conceptos pragmáticos de garantías.

La garantía y confianza personal es fundamental en éste tipo de banca. Sea el grupo solidario, un garante, o dejar en prenda alguna joya o papel son las formas más usuales de garantía que permite el acceso al crédito del sector microempresarial sea con programas especializados o a los prestamistas informales.

c. Requisitos en documentación extremadamente simple.

La documentación es diseñada para facilitar su utilización por los prestatarios. Formularios de solicitud, con datos muy simples, una evaluación económica llenada por el oficial de crédito, y luego un documento privado de aceptación de garantías personales, es todo el papeleo.

d. Montos pequeños y ahorros.

Se trabaja con rangos de créditos orientados hacia los microempresarios. Es el monto de los préstamos el que juega como elemento de autoselección de los prestatarios.

e. Los términos para el repago son muy simples.

Se usa el principio de cuotas iguales para el repago, con fechas prefijadas.

f. Aprobación descentralizada y rápida.

Los programas que manejan volúmenes importantes de clientes, usan el sistema de crédito secuenciado, aspecto que se traduce en rápidas aprobaciones. Este es un elemento clave en el éxito de los programas mencionados, en tanto los prestatarios encuentran una necesidad de pagar el préstamo para poder obtener otro adicional.

Es fascinante el hecho de observar que los tres casos representan diferentes contextos, tamaños programas, metodologías y finalmente desarrollos económicos particulares, sin embargo, comparten las bases de la estrategia antes mencionada y los costos administrativos del promedio de cartera, es tres veces más que en el normal de la banca. Por lo tanto; en éstos casos, se pone en evidencia que el elemento clave para institucionalizar el crédito y ahorros en pequeños montos, es la posibilidad de cobrar tasas de interés por encima de las de la plaza comercial formal, sin afectar la demanda de los servicios y la tasa de recuperación.

Esto nos lleva a la discusión final sobre la tasa de interés:

Un punto delicado por cierto. ¿Cómo BancoSol puede decir que realiza una misión social, si cobra a los pobres tasas de interés más elevadas que la demás Banca?

La respuesta

Además de la necesidad de crear un sistema viable a largo plazo, en base a su rentabilidad, creemos que existen otros factores: Es un error asumir que existe una relación directa entre las tasas subsidiadas y un efectivo impacto social.

El hecho de cobrar tasas subsidiadas, transmite un mensaje a los participantes de que no son "clientes" sino "beneficiarios", y como son un caso sin esperanza requieren de un trato especial, ya que no pueden competir como iguales, incentivando su autodesconfianza.

Esta razón, lleva a que la gente con esa mentalidad no cancele sus préstamos. Es bastante común que el deficiente comportamiento del pago de los préstamos está ligado a préstamos subvencionados y no a préstamos que tiene tasas de interés comerciales.

Nosotros manejamos el crédito como un servicio que requiere responsabilidad y disciplina, y no como un regalo, o un concepto parternalista.

Las tasas de BancoSol están aproximadamente 20% por encima de la banca, sin embargo, no es correcto que consideremos las tasas vigentes en la demás banca, sino más bien es necesaria la comparación con la fuente alternativa para nuestros clientes: el mercado informal capitales, donde que por cierto son mucho más elevadas (prestamistas, comerciales, etc.).

Es cierto, que esa comparación favorable con la usura, no constituye un mérito en sí, pero:

- BancoSol, está con el desafío de convertirse en la opción de acceso masivo al capital para la población postergada.
- Y, está demostrado que una vez que nuestro servicio es introducido en el barrio, zona, o pueblo, en el corto plazo produce una sustancial baja en las tasas que habitualmente prevalecieron en el lugar.
- Adicionalmente un crédito con tasas subvencionadas, es susceptible de ser represtado en el circuito informal.
- Finalmente, un negocio, (cualquiera sea su tamaño) sobre la base de dinero "barato" es una ilusión óptica. Su misma existencia carece de lógica y su desarrollo, por más espectacular que sea, es un gravísimo error, no sólo porque quebrará el momento que se acabe el subsidio, sino porque implica un uso deficiente de recursos que en Bolivia son muy valiosos y escasos.

Por otra parte, los préstamos no subsidiados, reciben un uso óptimo por los clientes y le extraen el máximo beneficio.

VI

CONCLUSIONES

1. BancoSol es una institución que tiene objetivos sociales y paralelamente tiene el objetivo de rentabilidad; objetivos que aparentemente son contradictorios, y en la práctica son difíciles de combinar.

Esto hace a BancoSol muy vulnerable, muy frágil, si se quiebra el equilibrio entre éstos dos objetivos el Banco cambiaría en su característica fundamental. La combinación que resulta de los beneficios que nos da nuestro pasado de ONG, con los métodos de eficiencia de la banca tradicional.

La demostración de que éste tipo de banco funciona es un gran desafío.

Sin embargo, estamos en el convencimiento de que sólo podemos cumplir los objetivos sociales (democratización del crédito), sólo si tenemos una institución que los viabilice financiera y metodológicamente en el largo plazo.

Sólo es compatible la rentabilidad con objetivos sociales, en la medida en que la viabilidad financiera nos permita otorgar el servicio en forma masiva y permanente.

Por eso, dos son los pilares operativos del BancoSol: la escala y la sustentabilidad.

2. Para Bancosol, no es tema prioritario la caracterización de los clientes. Y aspectos como formalidad o informalidad son condiciones de forma, que no necesariamente definen a una persona como usuario elegible.

Para BancoSol, es la metodología lo que permite seleccionar a un usuario potencial como cliente: garantía solidaria, préstamos pequeños, etc.etc. son los aspectos que indirectamente, ejercen como mecanismos de selección de población meta.

Cualquier cambio en las definiciones de la metodología consecuentemente, tienen que estar en el marco de las necesidades del sector micro-empresarial, como la garantía más importante para que el Banco no cambie de población objetivo o de su razón de existencia.

3. La eficiente provisión de servicios financieros a los pobres, no resolverá todas sus carencias. El crédito y el servicio de ahorros, sólo provee a ésta población, un mayor rango de posibilidades en base a sus capacidades propias y a su trabajo duro. Por lo tanto, este tipo de intervención únicamente se la debe considerar como parte de la solución a problemas de ingreso y empleo. Ponemos énfasis en que el microcrédito es un medio y no un fin en si mismo.
4. Las operaciones de BancoSol, en escalas y con financiamiento adecuados, son rentables, sin embargo ésta rentabilidad, inclusive con un retorno mayor que algunos otros servicios de la banca convencional, no se convertirá para otros bancos en una actividad atractiva. Para que los bancos existentes amplíen sus servicios al sector micro-empresarial, requerirán de otro tipo de definiciones tanto en su concepción misma, en sus objetivos como en sus normas y procedimientos.

Vale decir, el servicio a éste sector no es sólo un problema de rentabilidad sino también de riesgo en el manejo correcto de los recursos, aspecto que nos lleva a la estructura del instrumento (institucional) y de tecnología apropiada para intervenir en el sector.

Documentos consultados

1. BancoSol / *Proyecto de la factibilidad de BancoSol*, Mayo/1991
2. Dr. C. P. Teitinger / R. Niepel, "*Análisis del sistema financiero boliviano con especial énfasis en el financiamiento de pequeñas empresas industriales*", Dr. C.P. Teitinger / R. Niepel, Cooperación Técnica Alemana GTZ., octubre 1990.
3. *Varios documentos internos de BancoSol.*
4. UNCDF / varios autores / "*Toward a More Market - Oriented Approach to Credit and Savings for the Poor*", UNCDF mayo 1991.
5. CEDLA / FLACSO, "*El sector informal urbano en bolivia*", CEDLA / FLACSO -1988

*Mabel Cruz **

Sistemas alternativos de financiamiento para la atención a los grupos de bajos ingresos

- I Antecedentes
- II Criterios evaluativos sobre el modelo institucional estatista
- III Reformas en el sector
- IV El Plan Nacional de Vivienda Popular
- V Régimen crediticio para los sectores de bajos ingresos
- VI Cuestionamiento al modelo en aplicación

* Ex-funcionaria del convenio de Cooperación Científica Suizo-Boliviano del Ministerio de Asuntos Urbanos (IREC-MAU).
Actualmente es Honorable Diputada Nacional.

I

ANTECEDENTES

Bolivia es un país con una población de 6.344.396 habitantes (1) y una tasa de crecimiento del 2,03% (dato preliminar), enfrenta en la última década un acelerado proceso de migración a las ciudades habiéndose convertido en un país predominantemente urbano, con una relación de un 58% de población urbana y un 42% de población rural. Cabe aclarar que en el área rural se tiene una tasa de crecimiento negativa del 0.01, y una concentración poblacional en el eje central de Bolivia (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) del 68.22% de la población urbana del país.

En términos de vivienda, actualmente existen 1.655.241 viviendas, correspondiendo 1 vivienda por cada 3.83 habitantes. De ésta cifra, 830.422 se encuentran en el área urbana y 824.819, en el área rural. En el contexto urbano el 74% del total de viviendas se hallan ubicadas en las tres ciudades principales de Bolivia.

Los datos señalados emergentes de la encuesta última, correlacionados con los datos del estudio realizado por el PNUD en 1991, nos muestran que existe en el país un déficit cuantitativo de 184.000 familias que no cuentan con una vivienda, datos proyectados para 1990. Asimismo de las proyecciones al 1990 de los datos INE de 1976 realizadas por el PNUD, se observa que el 77.5% del total de las viviendas urbanas tienen deficiencias en su calidad, mostrando un alto déficit cuantitativo (2). Se considera que cerca a 570.000 viviendas tienen diferentes problemas de habilidades.

Esta es la situación de los asentamientos humanos en Bolivia. Para mejor ilustración se han adoptado datos del sector vivienda como referentes para ilustrar el problema urbano y rural.

Uno de los aspectos de mayor importancia en este contexto, es el reconocimiento de que las iniciativas estatales no respondieron a la demanda, y en realidad la propia población a través de sus propias iniciativas, fue responsable de dar respuesta a sus necesidades. Si consideramos que entre 1975 y 1985 las instituciones del Estado y las del sector formal, como ser el ex-Banco de la Vivienda, el sistema CACEN (Caja Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda) y los Consejos de Vivienda sólo construyeron 2.600 viviendas anuales, y tomamos en cuenta, el más reciente esfuerzo del Estado a través del Fondo Social de Emergencia que en las gestiones 1987 a 1989 construyó 5.901 viviendas, con un promedio menor a 2.000 viviendas/año, se puede observar que la dinámica en la solución de los problemas de vivienda emergen de la propia población. De los datos comparativos entre el Censo 1976 y el Censo 1992, se puede observar que en Bolivia se construyen 32.641 viviendas por año, observándose que del total de la demanda menos de un 10% está cubierto por las iniciativas estatales y las del sistema formal de financiamiento.

Este alto indicador de la lógica que asume el sector informal, en el enfrentamiento de sus demandas muestra la verdadera relación entre el sector público y el privado; muestra la forma de actuar de las instituciones oficiales entre sí; indica y señala los tipos de procedimientos que se utilizan y define el marco de operación que necesita el Ministerio de Asuntos Urbanos para adecuarse a la realidad existente.

Esta situación obviamente no sólo corresponde al nivel central del Estado boliviano. A manera de ilustración, se puede informar que la mayor y más importante Municipalidad de Bolivia, que es la de La Paz, no supera la aprobación de 1.000 planos de construcción, legalización y remodelación por año. Esto nos muestra que además de la iniciativa económica, los informales construyen sus viviendas, enfrentando un riguroso, represivo y excluyente sistema de normatividad y legislación sobre inversión urbana.

Lo anterior se torna especialmente delicado, si se observan algunos datos sobre las condiciones económicas de la población de menores ingresos en Bolivia.

De acuerdo con la interpretación de datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE, y procesadas y evaluadas por el programa IREC-MAU (3), en las cuatro ciudades más importantes del país, se observa que el 66% de la población percibe ingresos familiares menores a \$US 200.- destinando aproximadamente un 8.9% como prioridad de presupuesto dentro de una Unidad de Gasto, con destino a cubrir costos de vivienda.

II

CRITERIOS EVALUATIVOS SOBRE EL MODELO INSTITUCIONAL ESTADISTA

Rol del Estado

Nos referimos al modelo institucional estatista, pues un análisis retrospectivo de sus características orientará con mayor racionalidad las definiciones que adopta en el actual momento el Ministerio de Asuntos Urbanos y su estrategia de desarrollo para el Sector.

Cabe recordar que el modelo anterior se caracterizó por su secante centralismo, la concentración del poder y la decisión en instancias reducidas, la intervención directa en acciones operativas en todo el país, la falta de coordinación y la ausencia de definiciones políticas que coadyuven y tiendan a mejorar sus relaciones con los niveles departamentales y los gobiernos locales y condiciones financieras reducidas y absolutamente inadecuadas para dar respuesta a la demanda existente.

Los Consejos de Vivienda, el Banco de la Vivienda, y a nivel de desarrollo urbano el Servicio Nacional de Desarrollo Urbano, se desenvolvían como operadores del Sistema Público, y fundamentalmente las Mutuales de Ahorro y Préstamo, como operadores privados.

En lo relativo al sector urbano, los operadores principales fueron las municipalidades, que asentadas en todas las capitales de departamento, provincias, secciones y cantones, tienen la responsabilidad de atender las diferentes demandas origina-

das en los asentamientos localizados al interior de sus jurisdicciones territoriales y/o radios urbanos.

En resumen, el Estado a través de sus diferentes niveles de Gobierno, se caracterizó por desempeñarse con un excesivo celo en sus funciones, actuando por exclusión y sin cumplir funciones de ligación e intermediación de las decisiones entre los operadores privados y públicos.

Financiamiento de iniciativas comunitarias para mejorar la calidad de vida de la población

De acuerdo con los estudios de los consultores Nogales et.al. (4) son necesarios U\$\$ 515.8 millones por año, equivalentes a un 11% del PIB, sobre esta situación es oportuno recordar que una de las gestiones de mayor inversión en la última década fue la de 1989, en la que los esfuerzos sumados del Programa FERE-FONVI (5) y la inversión privada realizada mediante las Mutuales de Ahorro y Préstamo, las Cooperativas y los Bancos, no lograron superar la cifra de U\$\$ 22 millones.

Esta situación comparativa nos lleva a afirmar que las inversiones realizadas inclusive en viviendas de baja calidad, sin servicios y al margen de la legalidad institucional urbana han sobrepasado totalmente la capacidad del sistema financiero nacional de la vivienda.

Los datos del Programa Agua para Todos (6) indican que la cobertura de agua potable a nivel urbano y rural es de 52.79%, y la alcantarillado de un 25.18% a nivel nacional, habiéndose proyectado una demanda al año 2000 de U\$\$ 768'640.000 para lograr umbrales de cobertura que mejoren la calidad de vida de la población boliviana, dotándolas de agua potable y alcantarillado.

En relación a los servicios urbanos que acompañen la implantación de viviendas, se puede observar que aún las municipalidades más fuertes del país, no superan los U\$\$ 50 millones de ingresos anuales, configurando una situación de extrema debilidad financiera para atender las demandas de los procesos de expansión urbana y densificación de sus ciudades. Ningún estudio realizado a la fecha, ha detectado el monto necesario para cubrir las deficiencias del crecimiento inarmónico, desequilibrado y descontrolado de las áreas urbanas bolivianas, y tampoco

se tienen datos exactos sobre demandas financieras para hacer de las áreas rurales bolivianas espacios en los cuales la calidad de vida se acerque a los parámetros mínimos establecidos por la Declaración de los Derechos Humanos.

En general se observa una situación de debilidad y desajuste en las instituciones componentes del sistema. Es obvio que las condiciones de desarrollo socio-económico de nuestro país tengan su correlato institucional.

En este contexto se puede afirmar que el esfuerzo mayor de inversión a nivel del país en el área de vivienda y mejoramiento de barrios, o sea en la consolidación de los asentamientos, le ha correspondido al esfuerzo propio de la población. No se podrían entender los datos que se han dado si es que no se considera que las unidades de vivienda no otorgadas por ninguna institución del sistema, ya sea pública o privada, han sido realizadas bajo modalidades de autoconstrucción, bajo responsabilidad financiera de los interesados, con mecanismos informales y no tradicionales de financiamiento y procedimientos especiales en los procesos constructivos. En la mayoría de los casos al margen de la legalidad municipal.

Operaciones crediticias: condiciones de otorgamiento y características de la recuperación de las inversiones

En relación al otorgamiento de créditos, se tiene antecedentes de dos líneas de crédito practicadas en el país: por un lado, la destinada a vivienda y por otro, la de servicios públicos.

En relación a la primera, las condiciones tanto a nivel público cuanto a nivel privado han sido de exclusión a los sectores mayoritarios de la población, inadecuados a sus condiciones económicas, burocráticos y costosos, y fundamentalmente inaccesibles. Los factores de exclusión más notables fueron y son, por un lado; la exigencia de garantías hipotecarias; y por el otro: la demanda de seguridad en el empleo y/o garantía salarial.

Obviamente en un país, cuyo porcentaje de asalariados se reduce día a día, las demandas señaladas resultan absolutamente inadecuadas para el sector de menores ingresos.

Por otro lado, la impresión de las normas de operación a nivel de las instituciones del sector, plantean innumerables

cuestionamientos cuando se pretende atender a sectores de bajos ingresos. Sobre el particular es necesario recordar que las mayores inversiones que ha realizado el FONVI, en los cinco años de vida institucional que tiene, han beneficiado a estratos de ingresos medios y altos, ya que sus programas de vivienda se encontraban fuera del alcance de las posibilidades de los sectores señalados.

Todo este complejo modelo de otorgamiento de crédito sin embargo no ha garantizado la recuperación de las inversiones realizadas. Al respecto, FONVI quedó responsable de la recuperación de cartera de los ex-Consejos de Vivienda (previsto al 10 de julio de 1987) y también de las inversiones realizadas por el FERE-FONVI (Fondo Social de Emergencia 1987-1989), sin embargo a la fecha el proceso de recuperación de los créditos está enfrentando una serie de problemas, a la luz de los cuales, es posible afirmar que el Estado, si otorga en forma directa créditos, no los podrá recuperar. El comportamiento de los sectores beneficiados en estos casos es de rechazo al cumplimiento de los pagos, aludiendo deficiencias en la construcción, ubicación, tramitación o adjudicación de las viviendas, situación que se torna más confusa aún cuando acompañando a estos reclamos, se aluden razones sociales y/o políticas que desmerecen cualquier intento institucional por recuperar los créditos. Existen innumerables procesos y juicios al respecto a nivel del Ministerio de Asuntos Urbanos.

En relación a los créditos de vivienda otorgados por el sistema formal de financiamiento, es posible afirmar que los requisitos que aplican para cualquier operación (no importa el monto del crédito ni el destino del mismo), son de garantía absoluta. No obstante esto, se tienen antecedentes que varias mutuales, tienen un alto porcentaje de mora en el pago de las deudas sobre créditos de vivienda.

Respecto a los créditos para mejoramiento urbano y barrial, se puede afirmar que son pocas las experiencias en este ámbito. El BM tuvo proyectos en la ciudad de La Paz, que concluyeron con problemas en la recuperación de los créditos. Por otro lado, algunas municipalidades intentan operar con recuperación de inversiones a través de la modalidad de contribución por mejoras. Este ha sido impactado en forma seria con la centralización de recuperación de impuestos y la reforma tributaria, que puso en vigencia el auto-evaluó, esta situación inviabiliza realizar un

control estricto de los pagos individuales de cada propietario, y complica el régimen crediticio para el mejoramiento urbano y barrial.

III

REFORMAS EN EL SECTOR

Rol del Estado

El alto grado de burocratización, centralismo y aislamiento del Estado en la definición de políticas y planes, la insuficiencia en la ejecución de programas y proyectos, y la ausencia del Sistema Nacional de Planificación de la institución cabeza del Sector, como elementos centrales del Diagnóstico del Sector, orientó al Ministerio de Asuntos Urbanos a adoptar criterios de reordenamiento de su quehacer. Es necesario puntualizar que a partir del 1987, se produce un cambio en el Sistema, a través de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda en sustitución de todos los Consejos Sectoriales de Vivienda, y el Instituto de la Vivienda Social, como brazo técnico del mismo, reforma que superó las condiciones de deterioro del modelo anterior, y que hoy también está en evaluación para ver sus resultados.

Uno de los más importantes criterios de reorientación de su accionar, es el de concebir un modelo de interrelacionamiento entre el sector público y privado, reconociendo que el rol que está desempeñando el sector privado es fundamental para el proceso de desarrollo y superación de las condiciones de baja calidad de los asentamientos humanos. En realidad el impacto mayor en el sector lo está concretando esa "iniciativa privada", compuesta por la multiplicidad de esfuerzos pequeños y medianos de la población. No obstante ello es necesario conciliar intereses y relaciones con las representaciones organizadas de

la sociedad, a fin de orientar mejor los beneficios de las políticas estatales.

En este marco, el papel del Estado a través del Ministerio de Asuntos Urbanos, ha adoptado un carácter normativo y coordinador, un rol facilitador e inductivo, que se traduce en un proceso de ajuste y reestructuración institucional enmarcada en los objetivos señalados.

La práctica de una vocación descentralizadora, de coordinación entre niveles del Estado, de concertación de intereses, la incorporación de los sectores de bajos ingresos, no aportantes al Régimen de la Vivienda, la vinculación con instituciones no tradicionales y la indagación y tramitación de recursos financieros para apuntalar sus iniciativas de inversión, constituyen el nuevo marco de acción del Ministerio de Asuntos Urbanos.

Comportamiento de los sub-sectores: Vivienda y desarrollo urbano.

De acuerdo a las premisas adoptadas por el Ministerio de Asuntos Urbanos, se han iniciado una serie de ajustes al Sistema Institucional del Sector. Los programas de mayor impacto en cada una de las áreas temáticas del Ministerio han adecuado sus proyecciones de operación a los criterios sustentados por la política oficial del Ministerio.

En lo relativo al sub-sector vivienda, la política del Ministerio tiene tres líneas de orientación: la primera; el ajuste del sistema institucional de Ahorro y Crédito, la segunda; la definición de política, planes y programas experimentales, y la tercera; la realización de una agresiva política tendiente a conseguir recursos provenientes de fuentes internas o de la cooperación internacional, destinados a lograr mayores inversiones estatales y mayor impacto de las mismas en los sectores más desfavorecidos, es decir los de menores ingresos.

En el primero se trata de ajustar las normas y regulaciones que permiten la participación de las mutuales, cooperativas, asociaciones y otras, como instituciones centrales del proceso de intermediación crediticia, además de adoptar definiciones que velen por la solvencia del sistema financiero de la vivienda, reajustando roles, ordenando procedimientos y garantizando eficacia y eficiencia. Es importante el cambio de modelo en el

tratamiento de los aportes de los sectores asalariados, y con él, la reorientación del FONVI, y su fusión con el IVS.

En la segunda, el MAU se encuentra trabajando seriamente en la definición de planes y programas que fijarán las normas y criterios a los que se han de ceñir las intervenciones en vivienda, tanto de operadores públicos como privados, nacionales o internacionales, de pequeña o gran magnitud. En este sentido, la aprobación del Reglamento de aplicación del Plan Nacional de Vivienda Popular y la formulación de la Estrategia Nacional de Vivienda, constituyen los pilares de la nueva Política Social de Vivienda de Bolivia.

Respecto a la tercera, se están ejecutando esfuerzos serios para identificar, solicitar y concretar líneas de financiamiento destinadas a realizar inversiones en vivienda, para los sectores de menores ingresos del país. Las negociaciones con el BID para concretar un programa de vivienda popular y lotes con servicios a través de un crédito de U\$\$.60 millones, la ejecución de un programa de mejoramiento barrial mediante la Cooperación Sueca (ASDI), con una inversión posible de U\$\$.3 millones y otros programas de asistencia técnica y cooperación al sector son de hecho las iniciativas de mayor importancia para el área de Vivienda. Asimismo los esfuerzos para lograr mayores captaciones de recursos de los asalariados, así como del Tesoro General de la Nación, conforman el conjunto de acciones de la nueva política de fortalecimiento financiero del MAU.

En lo referente al Sector Desarrollo Urbano, también son tres las áreas en las cuales se concentra la política del Ministerio: por un lado, la definición de políticas y planes concretos para los sub-sectores, en segundo término; la política de desconcentración y delegación de funciones en el contexto de la descentralización administrativa; y por último, la concreción de un conjunto de iniciativas de financiamiento para el mejoramiento de la calidad de vida de las áreas urbanas y rurales, así como de su sistema institucional.

En lo relativo a la fijación de políticas y normas, el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado, así como el Programa de Fortalecimiento Municipal y el Plan de Catastro para el país, constituyen un avance en la normatividad de esta área de desempeño ministerial. A través de estos instrumentos normativos se han fijado claramente los objetivos y las metas a cumplirse para enfrentar los déficit urbanos y coadyuvar a la

Ministerio se encuentra monitoreando el Proyecto de Fortalecimiento y Financiamiento Municipal, que bajo el auspicio del Banco Mundial ha de estructurar las acciones en el sector urbano a través de un apoyo directo a las Alcaldías; la inversión inicial es de U\$\$1,200.000 y se pretende que a partir de los estudios a obtenerse se pueda avanzar en la constitución de un paquete de proyectos que serán financiados por esta institución.

En general se puede observar que todos los temas que está abarcando el Ministerio, tienden a identificar con mayor precisión los verdaderos operadores de las inversiones y los apuntalan, así se constituye una red a través de la cual es factible acercar las políticas nacionales hacia los sectores populares de la población, y sus organizaciones, para lograr identificar los problemas que los aquejan y plantear esquemas de solución a ellos.

IV

EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR

Legislación vigente: reformas al sistema

Uno de los campos en los cuales es posible identificar con mayor precisión el comportamiento de las iniciativas comunitarias o individuales para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población al margen del apoyo estatal, es el de la vivienda popular.

En Bolivia, esta situación carecía de reconocimiento oficial hasta la dictación del Decreto Supremo 22407 (9), el mismo que en su Capítulo IV, Artículo 90° al 95° determina aspectos innovativos para el tratamiento del problema de vivienda de los sectores de menores ingresos. En principio una de las innovaciones más importantes es incorporar a los sectores no aportantes al Régimen de la vivienda, con lo cual se abre la política del MAU hacia los sectores informales o populares. La segunda es la posibilidad de ensayar experiencias con garantías solidarias, y por último la necesidad de ajustar los mecanismos operativos de las instituciones del Sector hacia los objetivos de llegar a las familias cuyos ingresos no excedan los U\$\$ 200. por mes, con programas de vivienda mínima cuyo monto no supere los U\$\$ 2.000 por unidad habitacional, recomendando que los programas utilicen la modalidad de la autoconstrucción, y se orienten hacia el mejoramiento de la vivienda, y no a la adquisición de lotes.

Para tal efecto, el Gobierno determina que el Plan contará inicialmente con U\$\$ 20 millones, como un fondo rotativo que permita acelerar su experimentación.

Lo innovativo de esta disposición y la consecuente acción del MAU, es que por primera vez en la política del sector, se reconocen oficialmente las características y peculiaridades de la población de menores ingresos, sus formas tradicionales de organización, las características de su sistema informal de financiamiento, las cualidades de la autoconstrucción, y los montos máximos que se demandan para la atención de sus problemas básicos.

Sistema de otorgamiento de créditos

A efecto de viabilizar la implementación del PNVP (10), el FONVI aprobó el Reglamento de Canalización de Recursos, por medio del cual puso en vigencia la modalidad de las ICI's (11) para operar los recursos financieros del Plan. La modalidad de transferencia de recursos fue la de Fideicomiso, y la tasa de interés con la cual se opera en forma inicial fue de del 7% con la siguiente distribución: 2% FONVI, 3.5% ICI, 1% Seguro de Desgravamen Hipotecario y 0.5% destinado al Fondo de Hipotecas Aseguradas.

Las ICI's, que por lo general fueron las mutuales y las cooperativas, habilitadas por la Superintendencia de Bancos, se encargaban de diseñar los proyectos, seleccionar beneficiarios, identificar sus garantías, demandar los recursos y ejecutarlos. El FONVI tenía la responsabilidad de evaluar las solicitudes, calificar a las ICI y los proyectos presentados y el MAU debía aprobar los proyectos y los desembolsos a través de una disposición oficial.

En general los proyectos de la primera fase del PNVP, fueron ejecutados sin la debida identificación de los beneficiarios, y por ende se repitieron los errores de los programas anteriores del FSE. Además, las condiciones de las viviendas construidas con los montos otorgados adecuados a lo establecido en la norma jurídica de absoluta inadecuación a las demandas de la población; en general carentes de servicios, ubicadas en zonas alejadas de los centros urbanos, inviabilizan el éxito de la experiencia.

Cabe aclarar que las instituciones operadoras, recurrieron a los sistemas tradicionales de garantía, y ésto obviamente descalificó a los sectores de mayor demanda y necesidad, porque la garantía hipotecaria implica tener una propiedad de un lote debidamente registrado y legalmente poseído, cumplir con todos los requisitos de Derechos Reales y las Municipalidades, y obviamente tener al día los impuestos y tributos sobre la propiedad inmueble. Si a ésto se añade el costo de la hipoteca, huelgan los comentarios respecto a la adecuación de estas condiciones a las posibilidades de los pobres.

Condiciones socioeconómicas de los sectores de bajos ingresos

A continuación se presentarán algunos datos sobre el tema de referencia, los que han sido obtenidos del Estudio de las Características Socioeconómicas de los beneficiarios potenciales del PNVP (12) y otros estudios de detalle realizados por el equipo de investigadores IREC-MAU, entre los cuales resaltan:

- a. De acuerdo con la interpretación de los datos de la Encuesta de presupuestos Familiares, realizados en cuatro ciudades de Bolivia, se tiene que un 66.10% de la población urbana en estas ciudades percibe ingresos familiares por debajo de los 750Bs. (U\$\$ 200.), teniendo un ingreso promedio de 400 Bs.
- b. Del análisis de las categorías ocupacionales se deduce que casi un 50% de las familias con ingresos menores a 750 Bs. se encuentran en situación de trabajo por cuenta propia, perteneciendo al denominado sector informal.
- c. El presupuesto familiar de los que ganan menos de 750 Bs. mensuales muestra que el 57% de éste se utiliza para "alimentos y bebidas", el 9% destinado a gastos de vivienda y el resto en artículos de primera necesidad. La asignación para la vivienda se encuentra en tercer lugar.
- d. Normalmente las familias de escasos recursos utiliza la modalidad de la autoconstrucción para la solución de su problema de vivienda, se localizan en barrios "marginales" exentos de servicios y los materiales de construcción que utilizan son los mínimos necesarios para la habilitación de la "vivienda".
- e. En general las organizaciones de la comunidad son conocidas, aunque los problemas de la vivienda y los asentamien-

tos humanos, son de competencia de la Junta Vecinal, que en general representa preferencialmente a los propietarios. Algunas ONG's participan en la promoción de la organización y el apoyo a las iniciativas comunitarias para el mejoramiento de las condiciones barriales.

- f. Son muy pocos los casos en los cuales las organizaciones tradicionales de la comunidad han concretado créditos solidarios. En general esta práctica es desconocida, porque no se ha aplicado al régimen de la vivienda y el mejoramiento urbano, aunque es conocida por los pobladores en los casos de créditos destinados a impulsar las actividades productivas.
- g. La forma de pago de los créditos de la vivienda practicada actualmente no utiliza el sistema financiero formal. Los recursos en su mayoría son propios, del ahorro en materiales, o provienen del apoyo familiar o de amigos, cuando no de el sistema informal que son los prestamistas o usureros.
- h. Los montos y los plazos de los créditos a los que acceden las familias de bajos ingresos son máximo de U\$\$ 1000. y en plazos no mayores a tres años.
- i. Las garantías solidarias son adecuadas a las formas de organización y tradición cultural de estos sectores.
- j. La garantía hipotecaria parece estar fuera de la posibilidades de las familias del sector popular.
- k. La mitad de la población estudiada estima tener capacidad de ahorro. Esta es inferior a su capacidad de reembolso declarado. 35% de los inquilinos y un 46% de los propietarios podrían responder a créditos de hasta U\$\$ 2.000. a una tasa del 15% anual y un plazo no menor a 10 años.

El presente documento pretende, al señalar los aspectos enunciados anteriormente, dar un marco de referencia muy claro respecto al terreno en el cual nos estamos moviendo. El atender las demandas de la población de escasos recursos implica medir su capacidad económica para enfrentar los costos que demandan las inversiones que mejorarán las condiciones de su habitat. Sin embargo es también muy importante, evaluar los requisitos con los cuales se otorgan los créditos, precisar las condiciones con las cuales se transferirán los recursos y definir los programas que se han de priorizar dentro de la política estatal.

A efecto de concentrar la atención del presente documento, en uno de los factores de mayor incidencia en los tres elementos planteados en el párrafo anterior, se ha de proseguir selectivamente con uno de los temas que parece ser el de mayor importancia en el proceso de plantear propuestas y mostrar la orientación del Ministerio en lo relativo a los aspectos institucionales de los sistemas financieros para los asentamientos humanos. Se trata del modelo financiero adoptado en el contexto del diagnóstico que se ha presentado, y que parece ser el concentrador de las hipótesis de mayor debate actual.

Previamente y a manera de focalizar la intención de concluir este análisis en el aspecto señalado líneas arriba, cabe aclarar que en el contexto macro del problema de vivienda y de asentamiento urbano o rural de los sectores de bajos ingresos, en los cuales el Estado a través de sus políticas de vivienda no ha intervenido aún, y en sus programas de mejoramiento del habitat lo ha hecho parcialmente o insignificativamente, las experiencias del MAU han de estar orientadas a lograr los siguientes objetivos:

- a. Identificar modalidades efectivas de solución de problemas concretos.
- b. Identificar operadores solventes y calificados, que conozcan a los sectores objetivo y puedan interrelacionarse con ellos.
- c. Realizar experimentaciones que generen información destinada a mejorar procedimientos, ampliar los efectos y la cobertura de las acciones, y recuperar criterios de mejora del sistema.
- d. Cumplir el rol de facilitador de las iniciativas privadas, mejorando sus sistemas de coordinación, inducción y orientación para superar las condiciones de déficit en el sector.
- e. Establecer normas adecuadas a las formas de actuación de los grupos objetivo y las instituciones que participan en su atención.
- f. Reducir las trabas de la burocracia, restringir las áreas de decisión discrecional, es decir apuntalar el proceso de modernización del Sector.

V

REGIMEN CREDITICIO PARA LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS

Intermediación crediticia: normas y condiciones.

Uno de los aspectos que resulta importante para el régimen crediticio adoptado en el PNVP es el referido al rol de las instituciones que operarán los recursos destinados a los programas de vivienda popular. En este sentido, el FONVI ha de desempeñar el papel de institución financiera de segundo piso, de acuerdo con las definiciones adoptadas para su funcionamiento futuro. Operará créditos a través del Sistema de intermediación de Créditos, compuestos por las ICI's y las AREF's (13), las cuales son las encargadas de la formulación de proyectos, selección de beneficiarios, administración de los recursos y recuperación de cartera.

El reglamento de Aplicación del Plan Nacional de Vivienda Popular (14) establece con claridad todas las características para la realización de programas de vivienda popular en Bolivia. Y se considera vivienda popular también al asentamiento humano producto de la aglomeración de las iniciativas individuales. El PNVP, incorpora como uno de sus programas el de mejoramiento de la vivienda que incluye el mejoramiento barrial.

Asimismo adopta una posición respecto al tema de las condiciones financieras para los programas de vivienda popular. En su artículo 49° dispone que el PNVP operará con una tasa de interés del 9% anual, de los cuales la ICI tiene un porcentaje del 4%, el seguro de desgravamen hipotecario 1%, el seguro o fon-

do de hipotecas aseguradas 2%, y finalmente el FONVI con el 2%.

En función a los estudios de detalle realizados, y la evaluación de los criterios que sustentaron la fijación de las tasas del FONVI, se procesó el ajuste en función de lograr real interés en las intermediarias. En general el incremento favorable hacia las ICI's y la mejora del porcentaje destinado a cubrir el seguro, y por ende los riesgos de las operaciones crediticias, constituyen la justificación de los ajustes sugeridos.

La política adoptada por el MAU trata de ser inductiva y pretende promover una dinamización en la participación de instituciones no tradicionales que normalmente estuvieron al margen de las opciones de operar créditos públicos. En función a esto, y de acuerdo a las objetivos sectoriales, se ha asumido también la figura del Fideicomiso como modalidad de operación financiera, a efecto de lograr una mayor apertura para los operadores no convencionales.

Operadores institucionales: el sistema tradicional y la incorporación de las ONG's como intermediarias.

El sistema formal de intermediación constituido por el sistema bancario, las mutuales de ahorro y préstamo y las cooperativas grandes, generalmente han realizado operaciones crediticias destinadas a sectores de población de ingresos altos o medios, y su actividad ha sido bastante restringida o nula, en programas de vivienda popular o atención a las demandas de los sectores de bajos ingresos. La implementación de la política social destinada a cubrir las demandas de éstos sectores de la población, por ello era necesario involucrar en el proceso a las instituciones no convencionales que han estado trabajando muy cerca de los pobres.

Al respecto tomaremos algunas conclusiones del Estudio Rol de las ONG's en los programas de Vivienda Popular (15) las mismas que sostienen:

1. En el sistema institucional de intermediación crediticia en Bolivia, las ONG's se presentan como una alternativa válida en la solución de los problemas sociales y económicos.
2. El apoyo de los organismos de cooperación internacional, bi y multi lateral legitiman el papel de las ONG's identifican-

do en ellas aspectos positivos en su trabajo con los sectores más empobrecidos de la sociedad.

3. La relación actual entre el Estado boliviano y las ONG's exige redefinir campos de acción, en la solución de problemas económicos y sociales, y en especial en materia de asentamientos humanos.
4. En lo referente a las ventajas que ofrecen las ONGs se tiene:
 - a. Sistematización de experiencias que permitan la replicabilidad de proyectos a nivel nacional.
 - b. Concepción de proyectos adecuados a las diferentes realidades regionales del país.
 - c. Posibilidad real de llegar a beneficiar a los estratos de bajos ingresos.
 - d. Mejor conocimiento de las condiciones socio-económicas de la población y los sectores informales, además de una relación mucho más estrecha con éstos.
 - e. Reducción del temor de la población de acudir a entidades financieras formales utilizando mecanismos más adecuados a sus condiciones socio-culturales.
 - f. Mayor entendimiento y contacto con niveles municipales y otras entidades normativas o de regulación de las intervenciones en materia de asentamientos humanos.
 - g. Reducción de la ingerencia política partidaria en la selección de los beneficiarios, ampliando los criterios de justicia y equidad en la distribución de los recursos.

Respecto a los problemas que presenta el accionar de las ONG's: se puede mencionar los siguientes:

- El rechazo y la duda de la población acerca de los objetivos de estas instituciones, y el cuestionamiento de su interés por trabajar en áreas de las cuales no se ocuparon tradicionalmente
- Costos altos de sus servicios profesionales y operativos
- Experiencia reducida en programas de vivienda
- Proliferación descontrolada y ausencia de planificación de su distribución dentro del territorio nacional
- Escala muy pequeña de sus proyectos

- Inseguridad respecto a la proyección institucional en términos de plazo garantizado para su funcionamiento
- Falta de coordinación entre ONG's, por sus filosofías y estrategias diferentes
- Asistencialismo y paternalismo en el desarrollo de sus actividades, que genera distanciamiento de las políticas públicas, atenta contra sus principios y genera malos hábitos en los sectores de menores ingresos

En función a estas consideraciones, se ha previsto un proceso de interrelacionamiento en el cual se ajusten los siguientes aspectos:

- a. Es necesario que las instituciones públicas agoten sus esfuerzos para lograr la flexibilización de normas y requisitos existentes que rigen al sistema financiero nacional, a fin de que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia viabilice la habilitación de las ONG's como instituciones de intermediación financiera, para lo cual se deberá coadyuvar a través de la prestación de asistencia y cooperación técnica, así como de servicios especiales de apoyo.
- b. En función a esta política de incentivo que ha de desarrollar el Estado, corresponde que las ONG's realicen esfuerzos para mejorar sus mecanismos de administración y operación financiera, ajuste sus programas y proyectos, y se adecuen a los objetivos gubernamentales.

Criterios respecto al modelo de desarrollo económico nacional

Es muy importante plantear uno de los temas más importantes del sistema crediticio nacional.

La definición de la subvención indirecta vía tasas de interés, o la subvención directa. Este sin duda es uno de los problemas más serios en la política social actual en el sector.

Como antecedente es necesario recordar que los parámetros de operación para el FONVI son aprobados regularmente por su Directorio, el mismo está compuesto en un 30% por representantes del sector laboral, que son nominados por la Central Obrera Boliviana, la fuerza política y de presión de ésta representación ha determinado que tradicionalmente las tasas de in-

terés aplicadas a los créditos de vivienda, se encuentren por debajo de las tasas comerciales. La política económica actual, determina la exclusión de subsidios. Sin embargo es necesario precisar que si bien el modelo de tasas diferenciales puede atender en términos reales a la política del Gobierno, sin embargo se hace necesario adoptarla a efecto de ir motivando un cambio de conducta en los beneficiarios, y avanzar en el proceso de acercarse a las tasas reales de mercado para créditos de efecto social.

A partir de este concepto, el de ajuste procesual, se han realizado una serie de análisis que han permitido dimensionar con mayor claridad las tasas adecuadas, tomando en cuenta tanto las demandas de las intermediarias, la reducción del riesgo crediticio vía seguro y ajuste de los procedimientos, y redimensionamiento de los roles institucionales.

Se anexan algunos cuadros resultado de los análisis realizados sobre la Encuesta de Presupuestos Familiares, que permitirán observar la incidencia de las tasas de interés en las cuotas de aportación de los sectores objetivos. Para tal efecto se toman las siguiente premisas:

Plazo del crédito 10 años.

Capacidad de endeudamiento por mes y por hogar. Se plantean dos hipótesis, la primera con un 15% y la segunda con un 20% del presupuesto familiar destinado a cubrir costos de vivienda o mejoramiento barrial.

Montos del crédito: U\$\$ 2.500. (costo máximo de una Unidad Habitacional Básica UHB)

Al respecto se puede inferir lo siguiente:

Con una tasa de 15%, un monto de crédito de U\$\$ 2.500., un plazo de 10 años, y una capacidad de endeudamiento del 15% sobre los ingresos familiares, el estrato de población que percibe U\$\$ 200. por familia/mes el 100% de las familias de éste sector objetivo queda excluido de la posibilidad de amortización de la cuota mínima.

Si se aumenta a 20% la capacidad de endeudamiento mensual, se tiene un porcentaje de exclusión de aproximadamente un 80%.

Posibilidad de un modelo de subvenciones directas

A efectos de analizar la posibilidad de concretar un modelo de subvenciones directas, que ajusten el procedimiento de otorgar subvenciones vía la tasa de interés se han realizado un conjunto de estudios que permiten visualizar las características que tuviese este modelo y los recursos que demandaría su implementación.

Los cuadros anexos denominados distribución de ingresos, capacidad de ahorro y subsidio nos muestran las demandas de un modelo de subvención directa.

Al respecto y simplemente por la vía de la orientación tomaremos algunos parámetros que permitan evaluar con realismo la factibilidad de la propuesta descrita en los mencionados cuadros anexos:

- Durante las últimas cinco gestiones el FONVI ha invertido un promedio de U\$\$ 11 millones por año en la construcción de diferentes programas de vivienda, dentro de los cuales los de menor costo fueron de U\$\$ 4.800. en aquellos vinculados al FSE.
- El MAU ha realizado inversiones en viviendas en forma directa, sólo en las gestiones 1987 a 1989, con un promedio de U\$\$ 6 millones al año, en un período excepcional en el cual se tuvo recursos provenientes del FSE, para los proyectos que determinasen los mecanismos técnicos del MAU.
- El PNVP en sus dos años de vigencia, tuvo una asignación de U\$\$ 1.5 millones, del fondo inicial de U\$\$ 20 millones dispuesto por DS. 22407.

Como resumen de esta situación, podemos observar que en la mejor hipótesis el sector público del sector, MAU y FONVI, no han podido superar en ninguna gestión una inversión total de U\$\$ 20 millones.

Por lo tanto, el ejercicio de los anexos que demanda como monto mínimo de operación un fondo de U\$\$ 25 millones anuales para autosustentarse, esta al margen de las posibilidades reales del Gobierno Nacional y la disponibilidad de recursos financieros. Se pretende que los programas de Cooperación Internacional, con los que actualmente se está negociando convenios especiales de inversión y apoyo al sector, puedan ampliar los

criterios favorables para iniciar un programa de vivienda popular y mejoramiento barrial con subvenciones directas.

Asimismo es necesario recalcar, que uno de los problemas centrales del modelo de subvenciones directas es el político. Una mínima subvención podría exaltar la demanda en los estratos de menores ingresos que a la vez son los mayoritarios en el país, generando serios conflictos de solvencia en los organismos oficiales del Gobierno (de no responderse a la misma), riesgos muy serios de descrédito y desconformidad en la opinión pública. Hay necesidad de referirse a la estrategia de enfrentamiento a la pobreza, que sustenta el actual Gobierno, y en función a ella referir que una subvención directa a los problemas de vivienda y asentamiento humano podría replicar inmediatamente en un proceso de demanda por parte de los sectores Empleo, Salud y Educación, con el consiguiente conflicto y desequilibrio global del modelo económico actual.

VI

CUESTIONAMIENTOS AL MODELO EN APLICACION

El Ministerio de Asuntos Urbanos en función a los criterios expuestos tiene como premisa, abrir un debate amplio y participativo con todos los sectores de opinión del país, las instituciones especializadas en el tema y todos los ciudadanos que quieran aportar al análisis de los temas planteados. Por ello, y a demanda del Seminario, se considera que los aspectos que se mencionan a continuación demandan un debate conceptual amplio y conciente, y sobre las sugerencias y recomendaciones que se recojan se basarán los ajustes a las políticas, planes y programas que se encuentran en vigencia.

- Políticas sociales vs. ajuste estructural
- Condiciones de otorgamiento de crédito a los sectores de menores de ingresos: Subvención directa o ajuste de los modelos vigentes
- Riesgo y seguridad en las operaciones crediticias: la experimentación con recursos limitados

Se aspira a que del análisis de los temas sugeridos para el debate, se obtengan recomendaciones y sugerencias concretas que permitan ajustar las disposiciones del Ministerio, y profundizar las mejoras que se han planteado para coadyuvar al proceso de reestructuración del Sector, en la perspectiva de lograr mejores soluciones para los sectores populares de menores ingresos de nuestro país.

Notas

1. Datos del INE, Censo junio de 1992.
2. Aspectos de la Situación del Sector Urbano-PNUD diciembre 1991
3. IREC: Institut de Recherche sur l'Environnement Construit COTESU-MAU: Ministerio de Asuntos Urbanos. Programa de Apoyo a la implementación del Plan Nacional de Vivienda Popular.
4. Nogales, Gottret y Cariaga / MAU CNUAH: Fortalecimiento del Sistema para el financiamiento de Vivienda, diciembre 1991.
5. FONVI-Memoria 1989
6. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. MAU, febrero de 1992.
7. Fondo Nacional de Desarrollo Regional-Institución de apoyo a las iniciativas urbanas.
8. Fondo de Inversión Social-Apoyo áreas salud y educación.
9. Políticas de Acción para consolidar la Estabilidad y Promover el Crecimiento Económico, del Empleo, el Desarrollo Social y la Modernización del Estado. Aprobado el 11 de enero de 1990.
10. Plan Nacional de Vivienda Popular.
11. Instituciones crediticias intermediarias.
12. IREC-MAU Programa de apoyo a la implementación del PNVP-E Waas y A. Soliz.
13. Administradoras de recursos en Fideicomiso / Reglamento de Aplicación del PNVP.
14. Reglamento aprobado por Resolución Ministerial Nº 286, del 3 de julio de 1992.
15. IREC-MAU Elaborado por M. Cruz y A. Nogales / marzo de 1992.

**SINTESIS Y RECOMENDACIONES
DEL SEMINARIO**

1 POBREZA URBANA: ESQUEMAS ALTERNATIVOS DE CREDITO PARA LA ATENCIÓN DE LA PROBLEMATICA URBANA EN AMERICA LATINA

Consideraciones

La pobreza es un hecho social y estructural que tiende a mantenerse e incluso a incrementarse en términos absolutos y relativos en la región. Emergente de esta situación de pobreza y de su reubicación espacial, la urbanización espontánea sin planificación, conlleva una multiplicación de problemas, como ser: desempleo, subempleo, falta de infraestructura social y básica, bajos niveles de habitabilidad, etc. Así, el problema urbano no está en el crecimiento poblacional, sino en el desajuste entre los cambios demográficos e institucionales de atención a los asentamientos.

La mayor parte de las ciudades, aunque poseen gobiernos municipales, han cambiado muy poco su forma, operatividad y recursos, pese al aumento de la población, a las nuevas necesidades de consumo y de recursos, y a la producción de desechos.

El modelo de desarrollo urbano no se corresponde con las necesidades de la mayoría de los centros del tercer mundo, existe una brecha entre la realidad y el modelo convencional.

El rol de las ONGs para el desarrollo institucional de las localidades, de sus planes, programas y proyectos, es importante para estimular y organizar la participación comunitaria y de la sociedad civil en general. Se les señala a las ONGs el rol de instrumento complementario en las tareas relacionadas con el uso de los recursos humanos, técnicas presupuestales e institucionales. Se señala también la importancia de las ONGs en la necesaria atención al medio ambiente y a la descentralización político-administrativa. Sin embargo se enfatiza la necesidad de una mayor profesionalización de las ONGs y de una superación del sectorialismo, de las inversiones y de la participación comunitaria.

En la línea social se plantea la necesidad de integrar conceptos y acciones en torno al niño, la familia y el hogar. La relación armónica entre el medio ambiente, la sociedad y el individuo, perfilan así el carácter humanista del análisis.

En cuanto a las inversiones, deben racionalizarse y priorizarse a partir de un inventario del capital urbano y social existente, así como los elementos necesarios para la elaboración de planes y programas: la imprevisión de inversiones y obras de infraestructura agraban los problemas.

Se requiere de esquemas innovativos de crédito como una opción de solución progresiva de la pobreza crítica. Estos esquemas innovativos, en algunos casos, buscan la integración de los grupos de bajos ingresos al sistema formal a largo plazo; en otros casos, se establecen instituciones alternativas al margen del sistema formal. Otras instituciones también pueden ayudar a conseguir soluciones más equitativas.

Los subsidios son parte integrante de los mecanismos para erradicar la pobreza pero se sugiere, en forma generalizada, que no se confundan y mezclen con los proyectos y programas de crédito. Los subsidios deben ser explícitos.

Se resaltan las experiencias observadas en todos los países para la recuperación de los créditos otorgados a los grupos de bajos ingresos a través de garantías grupales (mancomunadas) y otras formas de crédito que generan responsabilidades compartidas. El grupo es responsable de que cada uno de los miembros, en forma individual, siga aportando.

Conclusiones y recomendaciones

De la discusión de grupos, las principales conclusiones y recomendaciones son las siguientes.

- Es necesario mejorar la capacidad organizativa y técnica de las organizaciones de base, mediante asesoría legal, en temas como tenencia de tierra urbana y de predios, construcción, etc. que permita hacer emprendimientos de mejoramiento de vivienda.
- Racionalización del uso de los recursos financieros y adopción de formas adecuadas de trabajo, como la autoconstrucción y la edificación y mejoramiento progresivos.
- En el crédito, impulsar los esquemas de garantías colectivas, créditos asociados, uso de bancos de materiales y compras de materiales y enseres por mayor y asociativamente.
- Promover la capacidad productiva de la familia y las comunidades, especialmente en la mujer, para generar recursos adicionales.
- Fortalecer la organización y movilización comunal, mediante la participación democrática y organizada para que se desarrolle una conciencia ciudadana sobre sus derechos y obligaciones.
- En todas las acciones de la comunidad y en su relacionamiento con las instituciones públicas y privadas, es determinante el acompañamiento profesional de las ONGs.
- Es necesario identificar metodologías y acciones que concuerden con la realidad social, sin transplantes mecánicos de modelos.
- Se recomienda que la investigación sea articulada con la acción y la participación.
- La medición de la pobreza debe ir más allá de la sola consideración de los ingresos y niveles de servicios. Es necesario medir la pobreza en términos integrales, de desarrollo humano integral. De ese mismo modo, medir efectivamente el impacto de programas y proyectos.
- El desarrollo debe comprenderse con un carácter integral y participativo, debiendo coincidir y coexistir paralelamente el crecimiento económico con el desarrollo social y progresivo.

- Se plantea la necesidad de formas capital para el financiamiento semilla, que origine unidades productivas y de servicios.

2 EL SECTOR FORMAL Y EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

Consideraciones

En Latinoamérica, un aspecto de gran preocupación es el enorme déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo. Entre los principales temas de preocupación resaltan:

- La falta de interés del sector financiero por intermediar recursos, destinados a la vivienda económica, la microempresa y microproducción.
- Alternativas viables para la intermediación.
- La facilidad de subsidios, a través de tasas de interés.
- La necesidad de movilizar recursos a largo plazo.

Al igual que en otros países, en Bolivia, se observa un fuerte déficit cuantitativo pero sobre todo cualitativo de viviendas.

Se señala que, en este contexto, la vivienda, por su alta demanda de mano de obra e insumos locales, puede convertirse en un sector líder de la reactivación, que ayude a orientar a que la economía dirija sus recursos a sectores en los cuales tiene ventaja comparativa. El problema radica en encontrar financiamiento para un programa de vivienda masivo. La respuesta parece estar en la movilización de recursos internos a largo plazo; una gran proporción de éstos recursos (a largo plazo), fueron utilizados para financiar el déficit fiscal que ha sido erosionado por la inflación. Una fuente importante de éstos recursos puede ser la captada por ahorros de primas, empresas de seguros y similares, sin embargo, este sector no ha contado con una reglamentación que permita su crecimiento. Se plantea dictar normas que provean al mercado de los recursos de largo plazo. Parte de estos recursos, además de los generados externamente, podrían constituirse en fuentes de financiamiento a largo plazo y ser dirigidas a programas masivos de vivienda. Este sistema cumple también con el propósito de promocionar el ahorro interno y el desarrollo.

En Bolivia, como en muchas partes de A.L. el sector intermediario del financiamiento a la producción y la vivienda, ha tenido diferentes fases de problemas, una de ellas que afecta al sistema fue la subvención a las tasas de interés, por esta razón gran parte de los I.C.I. (Institución Intermediario de Crédito), tienen poco o ningún interés en intermediar créditos a pequeños productores, artesanos o para vivienda económica. Se menciona que el cierre de la banca estatal plantea el desafío de encontrar maneras adecuadas y viables de llegar con recursos de largo plazo a estos requirientes.

La banca privada no financia a familias de bajos recursos sin embargo, ésto no debe significar que ante condiciones adecuadas de intermediación, se mantengan al margen del financiamiento de viviendas económicas.

Los recursos captados con estos instrumentos deberán tener una tasa activa de largo plazo de 5 a 6 puntos por encima de la tasa pasiva de corto plazo, de esta manera, se evita riesgos de liquidez a las instituciones financieras.

Un Banco de segundo piso, debe operar con los financiamientos para vivienda popular y actividades microempresariales. Ello dependerá de que sus operaciones hagan una adecuada elección de intermediarios financieros; para el propósito es importante que no existan exigencias de mínimos de capital, pues éstas eliminan, de facto, instituciones como las ONGs con éxito en la colocación de pequeños créditos. Sin embargo, esta situación no significa la ausencia de requisitos de solvencia y, por el contrario, deben ser imprescindibles requisitos como:

- Que los intermediadores posean una tendencia satisfactoria.
- Que los intermediarios tengan una rentabilidad positiva en terminos reales.
- Que los intermediadores tengan una administración adecuada.

Los procedimientos de calificación para la elección de intermediarios deben contemplar:

La calificación del intermediario la debe hacer el Banco de Segundo piso, considerando: la razonabilidad de los estados financieros, la clasificación de la cartera por calidad y previsión para cubrir posibles pérdidas, los restos financieros ajustados por inflación, cumpliendo de la Ley de Instituciones Financie-

ras, suficiencia de los sistemas de control interno y de las actividades de auditoría interna.

Las Instituciones No Convencionales de Crédito (INCCs) que actualmente están intermediando créditos, deben convertirse en Instituciones Formales de Intermediación (IFIs) y deben ser supervisadas por la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras.

Un criterio común, pero equivocado, es aquel por el cual se debe llegar al prestatario de bajos recursos con créditos que tengan tasas de interés subsidiados. Los problemas que se generan por esta vía de subsidio a los créditos, son los siguientes:

- Extrema dependencia y fragilidad del sistema, por depender de donaciones que hacen que la intermediación no sea autosostenible.
- Se enfatiza el crédito y no la movilización del ahorro que permitiría beneficios posteriores.
- Se elevan costos operativos por la direccionalidad del crédito, determinando que las líneas de crédito no sean utilizadas plenamente.
- La estructura temporal del crédito es de corto plazo y no a inversiones que tengan impacto permanente.
- Las tasas convencionales distorsionan el mercado crediticio, desestimulando la movilización del depósitos generando favoritismo político y corrupción funcionaria.

Para el caso de familias que no califican como sujetos de crédito (ej. ingresos por debajo del salario mínimo), el gobierno debe considerar la probabilidad de otorgar subsidios directos y transparentes, su éxito dependerá de: estar totalmente financiado, estar dirigido a un grupo claramente identificado, no someterse a una interfase con créditos en el sistema financiero,

Recomendaciones

De la exposición y del trabajo en grupos, se sacaron las siguientes recomendaciones:

- Se deben modificar los recursos del ahorro interno, garantizando así la continuidad en el proceso de desarrollo. En este sentido, los recursos internacionales deben ser complementarios a la generación de capital interno por la vía del ahorro a largo plazo.

- Es necesario desarrollar mecanismos de captación de ahorro, garantizando su real capitalización. Para inversiones a largo plazo, se debe captar ahorro a largo plazo, desarrollando paralelamente dinámicas en mercados secundarios.
- El Estado sólo debe desplegar funciones de banco de 2do. piso, dejando a las instituciones privadas la intermediación financiera.

Para que las funciones de la banca estatal sean eficientes, se recomienda:

- Elección adecuada de los intermediarios, sobre la base de cuatro condiciones: solvencia, rentabilidad, liquidez y buena administración.
- Atención ágil, oportuna y adecuada (requisitos simples) a las solicitudes de las ofertas de 1er. piso, intermediadores financieros.
- Ejercer presión sobre la colocación de crédito por la vía de evaluación de la cartera exportadora.

La población que no pueda acceder al crédito en las condiciones del mercado, deberá ser subsidiada en forma directa y transparente por el Estado, para lo que se deberán hacer estudios para identificar claramente esta población y, de esta manera, elaborar planes concretos y definidos, determinando además en forma precisa los mecanismos de subsidio. Para la atención de necesidades inmediatas con crédito de montos pequeños, se debe trabajar con el ahorro a corto plazo, por ej.: para conversión en micro empresas y la mejora (y/o) construcción modular y progresiva de la vivienda.

3 EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Consideraciones

La presentación del tema de financiamiento internacional para los asentamientos humanos de grupos de bajos ingresos, en el caso de Bolivia, mostró pormenores del desarrollo y de la administración del desarrollo urbano y las limitadas posibilidades de encarar los procesos de urbanización en forma exclusivamente doméstica, mostrando también la inadecuada articulación entre los recursos nacionales y la cooperación internacional.

Mostró también que la falta de continuidad en la gestión estatal, así como la falta de capacidad, junto a la ineficiencia de los recursos propios hacen que el contexto nacional no genere pautas mínimas para orientar la cooperación internacional.

El uso de la cooperación internacional como el recurso más importante crea una serie de situaciones poco propicias para resolver problemas básicos:

- Sin un correlato directo con las condiciones locales, la cooperación técnica y financiera internacional, llega bajo sus propios términos y respondiendo a modas circunstanciales. Llega bajo sus propias prioridades, por ejemplo la postergación de América Latina por Europa del Este.
- Llega respondiendo a requerimientos del país donante, como el de exportación de maquinaria tecnológica y servicios y no a los requerimientos de los supuestos beneficiarios.
- La cooperación internacional condicionada por los términos del ajuste estructural es otro caso de condicionamiento externo y vulnerabilidad interna.

Ante esta situación se carece de lineamientos locales y de la presencia independiente de los canales financieros y de cooperación internacional, lo que se presta a una serie de distorsiones adicionales:

- La búsqueda frenética de cada vez más recursos internacionales, olvidando la urgencia de generar recursos locales. El problema no es de sólo alcanzar más recursos externos, sino de utilizarlos para movilizar recursos nacionales y lograr soluciones sostenibles. Es necesario considerar las ayudas internacionales como "fondos semillas" que estimulen el uso de recursos locales.
- Se multiplican funciones, actores y procedimientos, haciendo muy mal uso de los pocos recursos que se tienen, repitiendo proyectos y aún de volver a invertir en las mismas obras por reposición o reparación.
- Los organismos financieros internacionales optan por proyectos fuera del sector urbano, porque este tiene largos plazos de desarrollo.
- El conjunto de financiamientos externos se ha concentrado en agua, alcantarillado, salud, etc., olvidando, por ejemplo,

el mejoramiento de las condiciones de vida. Entonces se desvirtúan los propósitos centrales, evitando la evaluación de los programas y proyectos desarrollados con apoyo internacional.

Recomendaciones

Como emergencia del razonamiento anterior se extraen las siguientes recomendaciones:

- Es necesario identificar las diferencias de las distintas líneas de cooperación internacional (ej.: multilateral, bilateral, de fomento a exportaciones, etc.) para que con el conocimiento de sus características, y condiciones de financiamientos se logre mejores interacciones y términos de negociación.
- Se recomienda que las ONGs se constituyan en interlocutores capaces de influir en las políticas de cooperación. Se plantea para ese propósito, la configuración de redes de ONGs que se conviertan en articuladores de un nuevo discurso político y de nuevos espacios de participación.
- Se recomienda que las ONGs eviten convertirse en un fácil vehículo para que las actuales distorsiones de la cooperación internacional continúen e incluso que se profundicen.
- Se recomienda continuar la reflexión alternativa sobre el Estado, para que las ONGs operen como expresión independiente de la sociedad civil.

4 UNA ALTERNATIVA FORMAL DE FINANCIAMIENTO AL SECTOR MICROEMPRESARIAL

Consideraciones

Las experiencias latinoamericanas han demostrado que el micro-crédito tiene impacto importante en el ingreso y creación de nuevos empleos.

Haciendo referencia al proceso de deterioro de las economías de los países en desarrollo, se menciona que muchos intentos privados y estatales tuvieron escasos resultados y se puntualiza indicando que los programas que ofrecen éxito a futuro son aquellos que atienden masivamente, tratando a los grupos de bajos ingresos como clientes comerciales.

El caso de PRODEM-BANCOSOL, no obstante su actividad recién iniciada, ya tiene 24.000 prestatarios, habiendo llegado a comprometer capital de organismos privados nacionales e internacionales.

Las exigencias del sistema financiero formal impiden el acceso al crédito al microempresario lo que hace que éstos recurran al sistema financiero informal, que normalmente es de usura. Para abordar ese mercado Banco Sol diseñó la siguiente estrategia:

- Proximidad al cliente, en el lugar en el que el microempresario desarrolla su actividad económica.
- La garantía manejada en forma pragmática, por la vía del grupo solidario, o prenda de joyas o de documentos de propiedad.
- La documentación para acceder al crédito extremadamente simple, a partir de una evaluación económica llenada por un de crédito y un documento privado de aceptación de garantías.
- Montos pequeños, dimensionados para los microempresarios, haciendo que sean los que determinen la autoselección de los empresarios.
- El repago muy simple en base a cuotas iguales, con fechas prefijadas.
- Sistema secuenciado de crédito, en programas que manejan volúmenes importantes de clientes determinan rápidas grabaciones de las solicitudes.

La experiencia plantea como tema de discusión el tema de las tasas de interés que son 20% más alta que de la banca tradicional, pero no por debajo del mercado financiero informal que tiene características de usura. Además, un negocio establecido sobre la base de dinero "barato", implica un uso deficiente de recursos que son muy valiosos y escasos.

Recomendaciones

- Cualquier institución como BancoSol debe tener objetivos sociales, que los viabilice a largo plazo, con rentabilidad emergente de la eficiencia de la banca tradicional.

- Ya que el equilibrio entre ambos es muy débil y vulnerable, pero es importante porque, si se descompensa en cualquier sentido, se cambiaría la característica fundamental. Sólo es compatible la rentabilidad con objetivos sociales, en la medida que la viabilidad financiera permita el servicio en forma masiva y permanente; por eso, dos son los pilares operativos: la escala y la sustentabilidad.
- Es más importante la metodología para seleccionar a una usura potencial que la definición formal que de él se otorga.
- Una forma como ésta de ahorro y crédito sólo se debe considerar como parte de la solución a problemas de ingreso y empleo.

5 SISTEMAS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA ATENCIÓN A LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS

Consideraciones

Al igual que en otros países, el modelo estatista se caracteriza por tener un centralismo secante y ausencia casi total de coordinación con los niveles departamentales.

En lo referido al ámbito urbano, son las municipalidades las principales operadoras tanto en capitales de departamentos como en provincias, secciones y cantones.

El reducido aporte del sistema formal (menos del 10%) lo que hace que la propia población sin apoyo de ninguna naturaleza, tenga que resolver sus problemas.

Los principales problemas para cualquier sistema de financiamiento son los problemas de recuperación. Algunas municipalidades intentan operar con recuperación de inversiones por la vía del aporte para mejoras.

La burocracia, centralización y aislamiento del Estado en la definición de políticas y planes, así como la ausencia del Ministerio de Asuntos Urbanos del sistema nacional de planificación, exige un reordenamiento del Ministerio para reducir la dispersión de instituciones que presionan por intereses sectoriales, como es el caso de los consejos.

Se ve como uno de los criterios el de diseñar un modelo que interrelacione el esfuerzo público con el privado, en que el Ministerio de Asuntos Urbanos conserve su función de ente normativo, coordinador y facilitador de la inversión privada.

Todo lo anterior debe ser referido a un marco global de desarrollo urbano para que se ejecuten:

- La fijación de políticas y normas en agua potable y alcantarillado, fortalecimiento financiero municipal para la ejecución de los proyectos.
- Descentralización y delegación de funciones, apoyada con un sistema interinstitucional de apoyo financiero como los fondos sociales de inversión y empresas especializadas.
- Un reglamento de canalización de recursos por intermedio de las ICIS y de modalidades de transferencia de recursos.

El estudio del rol de las ONGs sostiene:

- Las ONGs se presentan como una sólida en la intermediación crediticia para ayudar a solucionar los problemas sociales y económicos.
- Las ONGs están legitimadas por su trabajo con los grupos más empobrecidos de la sociedad y por el apoyo que reciben de organismos de apoyo multilateral y bilateral.
- Es preciso redefinir los campos de acción de las ONGs en la solución de problemas socio-económicos y en asentamientos humanos.
- Es preciso que las ONGs mejoren sus mecanismos de administración y operación financiera, ajusten programas y proyectos y se adecuen a los objetivos gubernamentales.

Es necesario considerar el caso de las familias que están excluidas del financiamiento mediante crédito por sus bajos ingresos, dadas las bajas condiciones de financiamiento del Estado, se negocia con la cooperación internacional para que, por intermedio de convenios especiales, se inicie un programa de vivienda popular y mejoramiento de barrios con subvenciones directas.

Al observar los problemas de inaccesibilidad al servicio con vivienda, que experimentan los sectores de bajos ingresos, es imperioso debatir sobre los siguientes temas:

- Políticas sociales versus ajuste estructural.

- Crédito para los sectores de menores ingresos. Subvención directa o ajuste de modelos vigentes.
- Riesgo y seguridad de las operaciones crediticias: la experimentación con recursos limitados.

Recomendaciones

Emergente de la consideración de la ponencia en los grupos de trabajo, así como de la plenaria sobre el tema se extrajeron las recomendaciones siguientes:

- Se observa que los sistemas financieros para asentamientos humanos orientan sus acciones a los problemas de la vivienda. Es importante que se observe la integralidad del problema de la vivienda, dejando a la comunidad definir la prioridad de atención, instituida en una política de elevación del nivel de vida. En este sentido se debe redefinir la relación Estado-sociedad civil para el diseño de políticas de desarrollo social, de manera que establezca corresponsabilidad en el impacto producido por su aplicación.
- La pobreza urbana, se considera, será efectivamente atacada, con una sólida organización de la comunidad, por ello es deseable estimular la formación de unidades productivas y de servicios, que tengan una gestión económica adecuada al propósito. Este recurso habilitaría a la comunidad para enfrentar por sí misma la pobreza crítica, destacándose que el éxito se encuentra en la continuidad de gestión que sólo la comunidad garantizará.
- El financiamiento no reembolsable, dirigido a programas y proyectos sociales no deben ser a fondo perdido, sino deben orientarse a generar múltiples proyectos de desarrollo social y económico. Para medir el impacto es necesario el diseño de metodologías de evaluación del impacto social que proporcionen visión objetiva de los resultados alcanzados.
- Se plantea que se supere la exclusiva responsabilidad del Estado para formular políticas. Es deseable para éste propósito la presencia organizada de la comunidad, apoyada estrechamente por las ONGs y sus redes organizadas a propósito.

- Para superar la dispersión de esfuerzos de las ONGs y su endémica descoordinación se hace urgente la modernización administrativa y operativa de estas instituciones, de tal modo de participar adecuadamente en la cooperación al Estado y su relacionamiento con la comunidad civil.
- Reconociéndose que los municipios, poseen debilidades institucionales, son verdaderos agentes del desarrollo local, deben ser privilegiadas las relaciones de cooperación y concertación entre ellos, las ONGs y la comunidades organizadas.
- El financiamiento a largo plazo es básico para el desarrollo urbano, por lo que se recomienda buscar medios que complementándose entre sí, integren a la sociedad civil y al Estado cumpliendo sus funciones ineludibles (atención con políticas y proyectos sociales). Destacan como importantes la aplicación de políticas que permitan acceso al crédito, agilizar la gestión estatal en trámites de propiedad, crear un sistema de asistencia técnica al poblador de bajos ingresos, reclamar al capital privado mayor riesgo en operaciones de gran impacto social y mecanismos de captación de ahorro a largo plazo.
- Se recomienda complementar los subsidios individuales (por ejemplo para la vivienda) con los colectivos (por ejemplo servicios básicos), garantizando su transferencia final a los grupos que originalmente fueron destinatarios, para generar procesos de desarrollo continuo con proyectos de atención social.
- Es recomendable que las inversiones en construcción inmobiliaria comercial tenga, junto al Estado, participación efectiva y evidente en la superación de las condiciones de baja habitabilidad de los asentamientos urbanos de los grupos de bajos ingresos.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Conclusiones

- Se considera un resultado de la pobreza urbana el desequilibrio en la distribución espacial operada en América Latina a consecuencia del proceso de urbanización, no determinado por los servicios que ofrecen los centros urbanos, sino por el

contrario, por los factores de atraso del área rural, cada vez incrementados, ante la incapacidad de los estados de hacer inversiones que fortalezcan a los pequeños productores campesinos.

- Las ciudades latinoamericanas en este contexto social y económico han ido formando cordones de pobreza urbana, hecho social e histórico de características estructurales que tiende a mantenerse y aún a incrementarse en términos relativos y absolutos.
- El Estado, ante su incapacidad financiera para enfrentar el problema de la pobreza urbana en el pasado, dejó en manos de la comunidad la construcción de sus asentamientos, que, sin la orientación técnica mínima, ha generado habitáculos de bajo nivel de habitabilidad sin infraestructura urbana básica y obviamente, sin equipamiento social.
- El Estado en la presente coyuntura, admitiendo como reguladores a las leyes del mercado, ha dejado a la comunidad de bajos ingresos sin atención a sus básicas necesidades.
- El crecimiento del desempleo en el ámbito urbano, agudizado por el ajuste estructural, está profundizando las diferencias sociales, concentrando cada vez más la riqueza en un pequeño grupo beneficiario de las opciones del modelo de libre mercado, al ser ellos los únicos con capacidad para las transacciones financieras en las condiciones propias de la Banca tradicional.
- La rigidez del sistema financiero nacional ha sido excluyente de los grupos de bajos ingresos e incluso ha utilizado el ahorro social de estos grupos para atender a otros de mayor capacidad económica, tal es el caso de la vivienda.
- La comunidad, en este contexto, ha operado sólo en forma organizada para resolver los problemas básicos urbanos, legalización de la tenencia del suelo urbano, dotación de servicios básicos, etc., sin embargo, ha individualizado sus acciones en aspectos de empleo, de producción y de financiamiento.
- El financiamiento internacional, bilateral y multilateral no es homogéneo y obedece más a los objetivos del donante o financiador que a las necesidades de la población destinataria.

- La cooperación internacional "dicta" recetas, tendencias y modas, que generan distorsiones en los países y sociedades de recursos externos en lugar de utilizar los recursos internos.
- Por otro lado, a la cooperación internacional le falta confianza en las organizaciones nacionales, situación que conduce a la creación de instituciones alternativas (tratando de acceder al financiamiento internacional), que duplican esfuerzos y recursos, resultando el lujo mostrado permanentemente en nuestros países de hacer dos veces el mismo camino con el mismo propósito.
- Las organizaciones internacionales, dudan de financiar a largo plazo, haciendo que la participación, manejo político, etc., desincentiven su participación o haciendo cambiar de áreas de apoyo.
- La ayuda internacional, también, se ha preocupado del que hacer, (agua, vivienda, caminos), en lugar de para qué hacer. Se mide la cantidad de aportes (infraestructuras instaladas, metros cuadrados de pavimentos, etc.) en lugar de preocuparse de si éstas aportan efectivamente o no a la población.
- Las ONGs tienen un accionar descoordinado, sin intercambio de información y muchas veces excluyentes entre sí, situación que va produciendo, búsqueda de relación directa con financiadores y pobladores, paralelamente, con el mismo propósito.
- Por otro lado, las ONGs no participan activa ni institucionalmente en la orientación política y de nuevo espacio de participación social con la cooperación internacional para que por intermedio de convenios especiales se inicie un programa de vivienda popular y mejoramiento de barrios con subvenciones directas.
- Cuando se trata de apoyar con financiamiento a los grupos de bajos ingresos y en particular a los "trabajadores por cuenta propia" o microempresarios, no se debe pretender la cualificación de los sistemas en sí mismos, sino por los resultados que se han obtenido en el proceso de fortalecimiento de la economía de estos grupos.

Recomendaciones finales

- El desarrollo debe ser integral y participativo, por lo que debe coexistir y coincidir el crecimiento económico con el desarrollo social. La pobreza urbana teniendo orígenes estructurales, debe ser enfrentada en las causas, y no en sus expresiones de carencias únicamente. Por ello es necesario mejorar la capacidad organizativa y productiva de la comunidad, de la familia y en particular de la mujer, para ayudar a generar recursos adicionales. Es necesario con estos propósitos impulsar la formación y la educación de técnicas y del desarrollo social comunitario, respetando y acrecentando el trabajo comunitario y las tradiciones asociativas.
- Se debe fortalecer la organización y movilización comunitaria, mediante la participación, la democratización y la modernización que forme la conciencia ciudadana de sus derechos y obligaciones.
- Se requiere, para apoyar las acciones comunitarias en los asentamientos urbanos, mayores inversiones y créditos de origen privado y estatal. Estos créditos deben ser transparentes, en tanto la dictación del mercado, al mismo tiempo debe ser de nuevos esquemas, con garantías solidarias, colectivas o ser créditos asociados que reduzcan al máximo los costos operativos de los mismos.
- Por otro lado, se debe tender a utilizar el ahorro nacional, dándole incentivos que permitan su permanente crecimiento y garantizando de este modo, continuidad en el proceso. Esto supone que se desarrolle por medio de mecanismos de captación de ahorro que garanticen capitalización. Para inversiones a largo plazo, se debe captar ahorro a largo plazo con mercados secundarios dinámicos.
- La población que no tenga posibilidad de acceso al crédito, en las condiciones del mercado, debe ser subsidiada directa y transparentemente por el Estado, que no debe ser excluido de su rol, garantizando la inversión necesaria para compensar las imperfecciones del mercado (uso del suelo, servicios básicos, equipamiento, educación, salud, etc.).
- La cooperación internacional al no ser homogénea, debe ser identificada por sus especialidades, campos, orientaciones, pero sobre todo, por los términos y condiciones de su

cooperación para lograr la eficiencia requerida por las organizaciones comunitarias.

- Se debe superar la falta de confianza de la cooperación internacional en las organizaciones nacionales, dando mayor participación a la sociedad civil organizada que garantice la adecuada utilización de los recursos, orientando a buscar el financiamiento de largo plazo.
- La búsqueda de sistemas imaginativos de crédito debe considerar la tradición financiera de la comunidad de bajos recursos, que recurriendo normalmente al crédito de usura, no puede incrementar sus actividades económicas y satisfacer sus necesidades de vivienda y equipamiento.
- Los créditos deben orientarse a resolver la demanda masiva de microempresarios que estén en un nivel de acumulación simple y a programas también selectivos de microempresarios que se encuentran en nivel de acumulación ampliada.
- Las garantías de estos créditos deben ser personales, prestatarias o hipotecarias, pueden ser también solidarios y mancomunados, transfiriéndose el riesgo de la institución crediticia al grupo prestatario.
- Las tasas de interés deben cubrir los costos de operación de la institución crediticia, al mismo tiempo de tender a reducir el crédito de usura, capacitando, así, a la población de bajos recursos a trabajar con el sistema financiero establecido; alcance de la comunidad y con características que deben dar tranquilidad y seguridad al prestatario.
- Se debe superar la exclusiva responsabilidad del Estado para formular políticas, debiendo participar activamente en este campo la comunidad organizada, apoyada estrechamente por las agencias y las redes organizadas a propósito.
- Por otro lado, reconociéndose que los municipios, pese a sus debilidades institucionales, son verdaderos agentes del desarrollo local, deben ser privilegiadas sus relaciones de cooperación y concertación con las ONGs y con la comunidad organizada.
- Los financiamientos no reembolsables no deben ser colocados a fondo perdido y, por el contrario, deben orientarse a desarrollar actividades económicas y sociales, y luego medirse su impacto. Para esto es imperioso que se desarrollen

metodologías de evaluación de impacto que proporcionen una visión objetiva de los resultados alcanzados.

- Las ONGs que aún dispensan esfuerzos y recursos, deben organizarse en redes para fines específicos, para que aprovechen al máximo las capacidades de las mismas; también deben constituirse en un apoyo y complemento de la labor estatal y de la comunidad, sin paternalismos y asumiendo riesgo como sector privado.
- Las ONGs, para superar su endémica debilidad institucional, deben modernizarse administrativa y operativamente, de tal modo de convertirse en los agentes relacionadores que deben ser entre el Estado y la comunidad organizada.

ANEXOS



*Samuel Machacuay Romero **

**Sistemas de financiamiento de
demandas sociales y de
actividades de producción:
dos dimensiones, un mismo proceso**

Reflexiones en torno a un modelo

- I A modo de introducción
- II Un modelo de atención
- III A modo de corolario

* Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO
Lima/Perú)

I

A MODO DE INTRODUCCION

Mi corta exposición y los modestos aportes que de ella puedan desprenderse, tienen la limitación de sustentarse en la particular realidad de mi país y, adicionalmente a ello, reflejar muy pálidamente de la riqueza de una práctica y un discurso mayor, que un conjunto de agentes institucionales del Perú (uno de los cuales es DESCO) vienen desarrollando, respecto de los atención de la demanda por servicios sociales de los sectores de bajos ingresos.

En la presentación de experiencias referidas a modelos o formas operativas de promoción existe la tendencia natural a resaltar "los aspectos técnicos" de los mecanismos de operación o la secuencia metodológica de implementación de los mismos, cuando no aspectos referidos a coberturas de atención. Tendencia que se ven reforzada por los obvias limitaciones de tiempo que conllevan eventos como el que ahora nos reúne. Y en el caso de la presentación de experiencias referidas al financiamiento la tendencia es aún más acentuada.

En mi opinión, siendo importante abonar tales aspectos, no es suficiente circunscribirse sólo a ellos. Los mecanismos o modelos de intervención promocional conllevan siempre una intensidad de cambio de la realidad, que explícita o implícitamente (esto último ocurre con mayor frecuencia) se enmarcan dentro de una racionalidad que podríamos denominar "la políticas de operación".

Ambas dimensiones, las políticas de operación y las modalidades de operación que de ellas se desprendan, deben ser examinadas en forma conjunta, de tal manera de que los logros o deficiencias que se presentan en los programas sean evaluadas en su justa dimensión y vayan consolidando un acervo de certezas, que nacidas de la práctica, sustenten la consecución de ratios de eficiencia y eficacia promocional superiores a los actuales.

Dado que la óptica de los organizadores del seminario, permite y exige asumir ambas dimensiones, mi intervención constará de tres partes. La primera, constituida por la presente introducción, intenta llamar la atención acerca de la necesidad de propiciar la realimentación y/o la complementariedad entre las modalidades de financiamiento dirigidas a satisfacer las demandas sociales o a potenciar las actividades de generación de ingresos, de los grupos poblacionales de nuestro interés.

La segunda, presenta en forma sucinta, y a modo de ejemplo, una modalidad de intervención con cierto tipo de detalle (vivienda) y abordará en forma verbal y somera una segunda (salud) a modo de ilustrar la llamada de atención inicialmente planteada. Finalmente, en la tercera apuntaré lo que, sin ánimo de ninguna pretensión, intenta ser aporte para la discusión sobre políticas de atención y financiamiento de demandas sociales de los grupos de bajos ingresos.

Como producto de un complejo proceso, cuya descripción trasciende los límites de la presente reflexión, se desarrolló en una gran cantidad de agentes de promoción (públicos y privados), una tendencia de intervención promocional que, dirigida a sectores de bajos ingresos, fue hasta hace poco aceptada como natural y que se traducía en una compartimentalización estancada de las experiencias dirigidas a propiciar la potenciación de los esfuerzos que los sectores de bajos ingresos emprenden, con la finalidad de satisfacer sus demandas en el campo del consumo y de la generación de ingresos.

No estamos negando la especificidad que requiere la atención de las demandas en una u otra esfera de la economía de los sujetos de nuestra atención (consumo y generación de ingresos). Lo que resaltamos es que la ausencia de un marco integrador de ambas, ha generado prácticas aisladas, que no han propiciado intercambios, han duplicado esfuerzos, no han contribuido a dinamizar el ritmo de aprendizaje y, en suma, han retardado la

retroalimentación entre experiencias realizadas en una u otra dimensión.

A modo de ilustración de lo anterior, y con el riesgo de exagerar seguramente mis afirmaciones, en pro de la consecución de una claridad mayor de lo que ha significado esta dicotomía, diré que por ejemplo, en el campo de los programas de atención de la salud y la alimentación, primo hasta hace poco una óptica que prestaba muy poca atención a los mecanismos de regulación de los mercados, constituyendo -por lo tanto- experiencias marginales, en el sentido de su escasa posibilidad de continuidad al margen de los apoyos brindados por la promoción.

Es posible afirmar que estas experiencias hubieran retardado menos la inclusión de las consideraciones referidas al funcionamiento de los mercados y la sostenibilidad de sus propuestas en el tiempo, si hubieran mantenido una atención más sistemática sobre los avances logrados en el campo de la promoción dirigida a mejorar los ingresos.

Lo anteriormente expresado, con relación a programas de atención de ciertas demandas sociales, es así mismo perfectamente aplicable a las limitaciones que presenta muchos programas de asistencia para el mejoramiento de los ingresos, en tanto los mismos subvalúan o sencillamente no toman en cuenta que la situación de deterioro del hábitat (servicios básicos, por ejemplo), gravitan de manera importante en la demarcación de los límites del éxito de determinada propuesta.

Finalmente, y en relación a esta idea, remarcaré que el activo (tangibles e intangibles) más importante, en las diversas actividades económicas que buscan resolver los problemas de ingreso, está constituido por el ciudadano que emprende tales actividades y que, por lo tanto, el diseño y puesta en marcha de mecanismos que permitan que él mismo enfrente, en mejores condiciones, posibles perturbaciones de su estado de salud (esfera del consumo), debiera por lo menos despertar la curiosidad de quienes se sitúan en el campo del apoyo a la generación de ingresos.

II

UN MODELO DE ATENCION

A continuación se presenta una experiencia de intervención para el desarrollo, con ella esperamos graficar las posibilidades de implementar modelos que, atendiendo a las demandas sociales, tomen y adapten los avances operacionales alcanzados en los programas de apoyo a la generación de ingresos (caso del proyecto de densificación habitacional).

En mi intervención me referiré verbalmente y con menor detalle a una segunda, con la que pretendo ilustrar sobre las potencialidades de integrar o complementar modelos de operación dirigidas a apoyar tanto la satisfacción de las demandas por servicios sociales, como la demanda por apoyos en el plano de la generación de ingresos (caso del programa de seguro familiar). Mi referencia tangencial a esta se debe más que a las limitaciones del tiempo para la exposición, a que la misma no está operando actualmente.

Con ambas pretendo apostar a la conjunción de esfuerzos y al mutuo aprendizaje de quienes, desde especificidades particulares (consumo, ingreso), operan en el mismo plano: él de la economía de los sectores de bajos ingresos.

EL PROGRAMA DE APOYO AL PROCESO DE DENSIFICACION HABITACIONAL EN VILLA EL SALVADOR

Esta experiencia forma parte de la política de desarrollo urbano de Villa El Salvador (VES), que es un distrito popular ubicado en el sur de Lima metropolitana, en el que la población se caracteriza por sus esfuerzos en pro del progreso y por sus bajos niveles de ingresos.

El programa cuenta con la participación del gobierno local de VES, el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), el Instituto de Desarrollo Urbano (CIUDAD), el Banco Wiese (uno de los tres más grandes bancos privados del Perú), la representación organizada de los pobladores usuarios del programa y del Municipio francés de Rezè.

El programa tienen la particularidad de ser una experiencia piloto y viene brindando atención desde hace aproximadamente cinco meses. Su finalidad central es validar mecanismos que hagan frente adecuadamente a los retos que suponen responder al particular crecimiento urbano de la ciudad de Lima (acelerado crecimiento poblacional y desbordante expansión horizontal) y, para ello, ha desarrollado un mecanismo de operación que se concreta en el apoyo a la construcción de ampliaciones verticales de viviendas.

Los mecanismos que el programa viene validando están referidos a cuatro áreas de inversión (técnica, legal, financiera, y organización social), que son las que en conjunto aparecen como necesarias en relación al tema de la vivienda.

A continuación, y en concordancia con el tema que aquí estamos tratando, pasaré a desarrollar en mayor detalle referido al mecanismo de intervención en el área financiera.

En relación a este mecanismo, y en atención a lo que señalé al iniciar esta segunda parte de mi intervención, resaltaré que el mismo es la extrapolación de algunos de los avances que, en relación al tema del financiamiento para el apoyo a unidades de generación de ingresos, han sido producidos por una comunidad de promotores de desarrollo, de la cual me siento parte, y de la que me permitiré nombrar, sin desmedro de los demás integrantes, a Miguel Angel Castiglia y a Carlos Domenech, en función a sus particulares aportes sobre el mismo.

1. Del crédito

El crédito está destinado a ser empleado en la adquisición de materiales de construcción que permite emprender la ampliación en altura de las viviendas de los usuarios del programa. Se considera montos de hasta 5.000 dólares por crédito y los plazos de amortización son hasta de tres años, la tasa de interés es la del sistema financiero, la amortización es mensual.

2. Usuarios del crédito

Los potenciales usuarios del crédito son los socios de la organización que agrupa a los pobladores y la calificación y selección de los usuarios se determina de acuerdo a criterios acordados entre los agentes institucionales del programa, atendiendo a consideraciones técnicas y sociales.

3. Los agentes que intervienen en el área financiera

El mecanismo de atención en el área financiera del programa se sustenta en la articulación de tres agentes institucionales, que complementan sus acciones para conseguir los objetivos indicados.

a. La organización de los pobladores

Participan en la administración y ejecución del programa. Para ello, toman acuerdos y realizan acciones que se detalla más adelante.

b. El Banco

Habilita recursos de crédito y presta servicio de ventanilla.

c. Los entes de promoción y asesoría (CIUDAD y DESCO)

Realizan las siguientes funciones: Promover la articulación de los otros agentes en torno al programa.

- Diseñar, proponer y asesorar acerca de las acciones y políticas orientadas al cumplimiento de los fines y objetivos del programa en el áreas.
- Capacitar y prestar asistencia a los agentes que lo requieran en función de sus actividades específicas, para la implementaciones y operación del programa.
- Monitorear el estado de las operaciones crediticias.

d. La municipalidad de VES.

Participa en la administración del programa.

4. Los elementos centrales del mecanismo

Para facilitar la descripción de los elementos centrales del programa, denominaremos "instituto" a los entes promotores (indistintamente CIUDAD y DESCO), "banco" al Banco Wiese, "asociación" a la organización de los pobladores y "municipio" a la Municipalidad de VES.

Los elementos principales del modelo a describir son los siguientes:

- a. La municipalidad de Rezé provee recursos financieros no reembolsables para la constitución del Fondo de Garantía a la Densificación (FOGADE).
- b. La asociación constituye ante el banco, y a partir del aporte individual de los usuarios del crédito (10% del monto del crédito obtenido), un segundo fondo de garantía que denominaremos el Fondo de Garantía de la Asociación (FOGAS).
- c. El banco se compromete a habilitar una línea de crédito, para los miembros de la asociación, por un monto equivalente a la suma de los dos fondos, multiplicados por un número acordado de veces (inicialmente fue de dos y en la actualidad se va a pasar a tres).
- d. La administración de la línea de crédito, en ésta primera fase, queda a cargo de un Comité de Dirección, integrado por la asociación, los institutos y el municipio.
- e. Al tomar créditos de esa línea, cada uno de los usuarios debe ahorrar un porcentaje fijo (10%) de ese crédito para incrementar el fondo de la asociación (FOGAS).
- f. Ambos fondos reciben por parte del banco el tratamiento de depósitos a plazo fijo y devengan intereses (11%), los cuales se capitalizan periódicamente, incrementando los fondos.
- g. Todo crédito no honrado por los usuarios en su oportunidad, es cobrado por el banco de los fondos de garantía; en primer lugar del FOGAS (y del ahorro del usuario) y luego, si éste resultara insuficiente, del FOGADE.

- h. Todo incremento de los fondos determina un incremento proporcional de la línea de crédito; todo decremento de éstos opera reduciendo el monto de la línea.
- i. Cuando el índice de morosidad supera un límite porcentual -convenido por las partes- de la cartera activa (5%), el banco suspende la entrega de créditos a todos los miembros de la asociación, hasta que la morosidad disminuya por debajo del límite mencionado.
- j. Los miembros de la asociación, en asamblea general, eligen a los integrantes de su órgano especializado (el Comité de crédito) y a sus representantes a las instancias multipartitas.
- k. Además de los fondos de garantías, se ha establecido un sistema interno de garantías reales por parte de cada usuario del programa.
- l. El Comité de Dirección establece, los montos, las cuotas y plazos del crédito, el porcentaje de aporte al FOGAS, en consulta con el banco.
- m. El programa contempla cuatro fases, la última de las cuales es la transferencia del modelo a la municipalidad de VES. Esto supondrá haber transferido la metodología de operación. En ese momento, previa evaluación y mediante acuerdo explícito con los agentes, los institutos dejan de participar activamente en el programa y se limitan a brindar la asesoría puntual que le requieran tanto el banco como la asociación y en las condiciones específicas que se fije.
- n. El Instituto participa en el sistema brindando capacitación, entrenamiento y asesoría a la asociación, su directiva y sus comités, para la adecuada implementación del programa. Participa, asimismo, con el municipio y la asociación en la determinación de los mecanismos y condiciones de operación del programa.

5. Los órganos de ejecución del programa

Como se ha señalado, la propuesta pretende al final una transferencia del programa a los agentes directos (banco, municipio, asociación) y esto supone que, desde el inicio, tales agentes asuman niveles de injerencia directa en la administración del programa. Para ello prevé la necesidad de los siguientes órganos:

a. El Comité de dirección

Instancia ejecutiva del programa en el que participan, en calidad de miembros plenos, el municipio, la asociación, los institutos y un representante de la fuente de cooperación extranjera.

b. La asamblea de la asociación

Instancia máxima de decisión de los potenciales usuarios del programa, entre sus principales funciones están:

- Acordar la participación en el programa.
- Aprobar los porcentajes de ahorro y/o aporte al FOGAS, montos y plazos de los créditos, límite de morosidad permisible y demás variables del sistema, que halla convenido con los demás agentes.
- Dirigir el proceso de elección del Comité de Crédito y designar a su representante ante Comité de dirección u otras instancias de coordinación interinstitucional.
- Aprobar los reglamentos inherentes al programa.
- Aprobar los Convenios necesarios para implementación del programa.
- Adoptar y ejecutar los mecanismos de evaluación periódica de la marcha del programa.

c. El comité de crédito

Es el órgano ejecutor principal del programa. Entre las funciones principales del Comité de Crédito se enumeran las siguientes:

- Es responsable directo – no necesariamente ejecutor – de las actividades de inscripción, verificación, tramitación, evaluación y toma de decisiones en relación a las soluciones de crédito; de las orientaciones crediticias, de la recuperación y seguimiento de cartera pesada.
- Es responsable de la relación con los otros agentes en relación a los aspectos operativos concernientes al programa y, con el intermediario financiero, en lo referido a la consolidación y cierre de las cuentas del programa, solución de problemas operativos y evaluación de la cartera.
- Elabora el reglamento para su funcionamiento y prepara sugerencias para el funcionamiento del programa de

crédito y lo presenta a la asamblea general para su aprobación.

d. El comité de coordinación

Es un órgano de coordinación interinstitucional, conformado por representantes del Comité de Dirección y del banco. Esta instancia permite cautelar los intereses de cada una de las partes respecto al programa y mantener abierto un canal de comunicación fluida. Sus funciones son:

- Consolida los reportes económico-financieros de la diversas instancias del programa.
- Evalúa las colocaciones, recuperación, morosidad y cartera pesada, evolución de los ahorros y Fondos de Garantía y procedimientos operativos del programa.
- Discute y evalúa las propuestas y reclamos de las partes y propone y/o acuerda las medidas de corrección y mejoramiento del programa.
- Recibe y canaliza las quejas y reclamos de los usuarios, que consideren afectados sus derechos respecto al programa.

6. Procedimientos operativos

A continuación se describe los procedimientos centrales para la ejecución del programa en el área de financiamiento.

- a. Los miembros de la asociación, que deseen utilizar la línea de crédito, deben llenar los requisitos y presentar la documentación exigida por el reglamento de crédito.
- b. El Comité de Crédito verifica la conformidad de la documentación presentada y toda otra información que el reglamento contemple para cada caso.
- c. Los solicitantes participan, en una o más, sesiones de información y orientación sobre el uso del crédito y las normas del programa (derechos y compromisos de las partes).
- d. El comité de Crédito evalúa y decide sobre las solicitudes presentadas por los socios que han asistido a la sesión y han ratificado su decisión de utilizar la línea de crédito.
- e. Los socios cuyos créditos han sido aprobados deben conformar los títulos-valores requeridos.

- f. El Comité de Dirección envía al banco una relación de los crédito aprobados, consignando los montos, plazos y número de cuotas y cada uno de ellos, como la fecha prevista desembolso de los créditos.
- g. Se realiza los desembolsos en una determinada agencia del banco y las cuotas de amortización pueden ser realizadas en cualquier agencia del banco en las fechas previstas.
- h. Los usuarios deberán presentar, ante el Comité de Crédito, las constancias de los pagos realizados en la ventanilla financiera.
- i. El banco comunica al Comité de Crédito y a un representante del Comité de Dirección la relación de los créditos desembolsados y el estado de las recuperaciones y depósitos efectuados.
- j. El Comité de Crédito entrega a los usuarios una constancia de su aporte al fondo y lleva un control individualizado de los mismos.
- k. Cada usuario autoriza por escrito, a la asociación, a debitar de su ahorro los montos impagados de sus cuotas de crédito.
- l. En caso que el total de los créditos morosos supere el límite pre-establecido, el banco informará al Comité de Crédito y al Comité de Dirección de la suspensión de la entrega de créditos para que éste proceda a la recuperación.
- m. El Comité de Crédito efectuará las cobranzas de acuerdo a los procedimientos previstos en el reglamento de crédito.

7. Logros del programa

A continuación presento lo que, a mi juicio, constituyen los principales logros del de programa de densificación en relación al área financiera del mismo:

- a. Operan el sistema de crédito en medio de las condiciones económicas del país y con tasa de interés del mercado financiero (activas y pasivas).
- b. Haber logrado que los potenciales usuarios constituyan legalmente una asociación que los represente a efectos de participar en el programa y en la cual se están enriqueciendo

los canales de participación democrática de la comunidad (la asociación cuenta actualmente con cien asociados).

- c. En relación a la cobertura, y como consecución de las metas programadas, se ha otorgado 18 créditos que han redundado en que 41 familias vivan en forma independiente. Esto a su vez significa un impacto directo en las condiciones de vida de un universo poblacional que sobrepasa las 200 personas. Los montos promedios de crédito han sido de 2.400 dólares, siendo el más bajo de 1.110 dólares y el más alto de 3.960 dólares y en su punto más alto el índice de morosidad fue de 4,4%. En este momento el índice de morosidad no alcanza el 1%. El fondo ha sido afectado una vez en una cantidad de 2.000 dólares que cubrieron retrasos debidos a la amortización parcial de cuotas por parte de los usuarios, mediante la intervención de la asociación se recuperó cerca del 90% de la cartera pesada. En la actualidad, la cartera activa es 39.504 dólares y la acumulada es de 43.560 dólares. Se está procesando como parte de la tercera fase del programa un nuevo paquete de desembolsos en un número de 24 créditos con lo cual la cartera acumula ascenderá a un poco más de 100.000 dólares y el universo probable de pobladores beneficiados directamente se estiman en más de 400. El monto estimado del FOGAS para el próximo mes es de más de 10.000 dólares.
- d. Haber comprometido a una de las instituciones financieras más importantes del país en la operatividad del sistema, y en el aporte de recursos propios.

III

A MODO DE COROLARIO

De un lado la práctica promocional y, del otro, la constatación de la persistencia y crecimiento de los grupos de bajos ingresos, me sugiere la pertinencia de intentar puntuar algunas ideas respecto de lo que, a mi juicio, constituyen un conjunto somero e inicial de criterios o elementos susceptibles de tenerse en cuenta para el diseño y/o implementación de programas de atención a estos grupos.

1. El diseño e implementación de los programas debe tener como horizonte el mediano y largo plazo y, como referencia fundamental, los límites que configura el funcionamiento de los mercados. La experiencia parece demostrar que los esfuerzos promocionales que carecen de tal horizonte tienen un impacto reducido. Plantearse el reto en esta dimensión supone reconocer que no existen respuestas sencillas e inmediatas y que, por lo tanto, la complejidad de las soluciones, al concretarse en determinada modalidad operativa de intervención deberá suponer que tengamos siempre presente el tema de la continuidad y, por lo tanto, de la sostenibilidad de los programas en los plazos a los que nos hemos referido. La continuidad y la sostenibilidad presuponen elementos que no pueden ser dejados de lado en el diseño ni descuidados en la ejecución. Es necesario explicitar de la manera más clara posible cómo la institución de promoción, los usuarios y otras instituciones (públicas y privadas) que participen en los programas, contribuyen y desempeñan un rol al respecto.

La complejidad a la que hacíamos alusión presupone, de otro lado, la exigencia de una permanente actitud de reflexión y retroalimentación sobre las hipótesis de y los modelos de intervención. Existe la tendencia natural en los programas a buscar la explicación a los tropiezos, retardos o dificultades en el logro de los objetivos, en el contexto o en las debilidades o particularidades de los usuarios y de las instituciones involucradas. Y no en lo inadecuado de las hipótesis y/o modalidades, que configuran nuestra intervención.

2. La denominación grupos de bajos ingresos no debe hacernos perder de vista la heterogeneidad económica que entre sí poseen quienes puedan ser agrupados bajo esta estratificación. Los "niveles de pobreza", expresados en potencialidades o limitaciones para movilizar y utilizar recursos propios y de terceros no son de ninguna manera homogéneos. Es posible y aconsejable, por lo tanto, diferenciar programas que actuando sobre estratos específicos de este universo tienen finalidades diferentes, esta diferenciación nos debe llevar a:
 - a. Definir el espectro del sector que será sujeto de atención de nuestros programas. La noción de desarrollo supone diferentes logros y facetas que generalmente no pueden extrapolarse mecánicamente al conjunto del sector. Determinar de la forma más clara posible el perfil de los sujetos de atención de un programa es siempre de vital importancia y es un aspecto aún más revelante en los programas dirigidos a los sectores de bajos ingresos.
 - b. Delinear e implementar mecanismos de selección o ingreso de los usuarios lo suficientemente adecuados a las características, de los programas y de los usuarios. Mecanismos de selección demasiados complejos o demasiados laxos, aumentan los costos y no permiten alcanzar los resultados esperados. Es de sentido común afirmar que, en programas de baja cobertura y gran impacto, los mecanismos de selección deban ser más precisos y complejos que en programas de cobertura masiva y bajo impacto; pero, en ninguno de los dos casos, los criterios de selección y, por lo tanto, de la selectividad de los apoyos recibidos, pueden estar ausentes.

- c. Expresar los que nuestra intervención espera alcanzar en términos de indicadores, que siendo adecuados sean a su vez suficientes sencillos y pocos números. La heterogeneidad del sector nos exige definir adecuadamente los indicadores para cada programa, es improbable que la mayor parte de los indicadores puedan ser utilizados indistintamente en uno u otro programa, aún cuando ellos actúen sobre el mismo sector. Sujeto, objetivos, línea de intervención y resultado esperado constituyen elementos indispensables para definir los indicadores.
 - d. Complementar los esfuerzos de los programas. En relación a la heterogeneidad es también posible percibir la necesidad y posibilidad de emprender acciones de promoción sobre el conjunto del sector, en las esferas de la demanda por servicios y en la de apoyo a las iniciativas desplegadas por la consecución de ingresos, hay que entender la necesidad de programas que persiguen los más variados efectos de desarrollo y que se complementen entre sí.
3. La posibilidad de atender las múltiples y heterogéneas necesidades de los grupos de bajos ingresos supondrá movilizar una gama de apoyos institucionales de la más variada índole. Es necesario fortalecer una red institucional en la cual los esfuerzos particulares de un programa de promoción encuentren el campo propicio para eslabonarse y complementarse con otros. Los programas deberían por lo tanto conocer y utilizar otros recursos institucionales existentes en el medio. La estrategia promocional no debería descuidar este aspecto, que traducido al campo de la operación está referido a el tema de la especialización y la complejidad. Ningún agente promotor debería hacer lo que otro ya viene haciendo, salvo que lo haga mejor.

La especialización no debería ser entendida necesariamente como un proceso excluyente, hacia el final del cual la oferta institucional sería única y no existiría una duplicidad de intervención. La especialización supone, por el contrario, la posibilidad de que agentes promotores puedan seguir ofreciendo e implementando varias líneas de promoción, pero que el mismo tiempo que desarrollan una mayor capacidad (cualitativa y cuantitativa) de atención en determinado aspecto de su intervención y que sean capaces, asimismo, de

derivar o complementarse con otras instituciones en determinadas ocasiones.

Un argumento que podría retardar tales procesos de especialización está referido sobre todo hacia la escasa predisposición y experiencia de agentes institucionales que tradicionalmente no han dirigido su oferta de servicios hacia estos grupos (bancos, aseguradoras privadas y otras) y que enfrentan, por lo tanto, dificultades para brindar servicios adecuados y oportunos. Siendo muchas veces real la falta de experiencia y a veces de predisposición, sin embargo, es necesario entender esta situación como una de las variables del contexto que el programa de promoción busca cambiar. Los efectos e impactos de los programas deberían, por lo tanto, referirse se también a la forma como estos van modificando las actitudes y utilizando la capacidad instalada de otros agentes institucionales, cuya oferta de servicios puede direccionarse hacia los grupos de nuestra atención.

Un aspecto adicional, y no menos importante de la especialización, es que ésta no se circunscribe únicamente al campo de la oferta de servicios, es posible pensar que un conjunto de agentes promotores, pueda delegar en uno de ellos su representación ante otros agentes institucionales, con la finalidad de que este negocie los costos de operación. Un ejemplo podría ser que un conjunto de ONG delegue en una de ellas, la capacidad para negociar y acordar los términos de operación y de condiciones financieras de una línea de crédito frente a una entidad bancaria y que, asimismo, la faculten para realizar las acciones de control de cartera y de interlocución permanente frente a la institución financiera ¹.

Los programas deberían, por lo tanto, como uno de sus componentes indispensables la complejidad y la especialización. Es necesario que se desarrolle un esfuerzo permanente para convocar y comprometer a los más variados agentes institucionales. Mención particular merece el tema del Estado, durante los últimos años se ha soslayado la importancia de contar con la participación del estado (en cualquiera de sus niveles). Sin embargo, no podemos perder de vista la importancia de desarrollar estrategias que involu-

1 Experiencia actualmente implementada en el Perú por el grupo PAMIS que agrupa a cinco institutos de promoción.

cren al Estado en los retos por la atención a estos grupos pueda darse al margen del Estado.

4. Los sujetos de nuestra atención, han alcanzado una gran habilidad para gestionar los escasos recursos con que cuentan. Está afirmación, debiera suscitar nos la reflexión más profunda. Ellos han ido encontrando respuestas a su situación antes de que implementáramos programas de apoyo y de seguro continuarían en el caso de que no existieran o se detuvieran estos (el caso peruano es particularmente expresivo). Los programas deberían tener presente este aspecto en todo momento. Los sujetos de promoción esta plenamente incorporadas (aunque en situación de subordinación) a los mercados existentes, su marginalidad no es exclusión y en esta marginalidad han ido elaborando una serie de respuestas individuales y grupales a la base de las cuales se encuentran muchas de nuestras propuestas de intervención. Es necesario observar no sólo las carencias, sino también las propuestas y alternativas que ellos han ido generando.

Programas que no tomen en cuenta el rico acervo de experiencias y respuestas que tales grupos han ido delineando, contienen en su concepción una alta dosis de fracaso y presentan, por lo tanto, una gran dificultad de consolidación. Si la intervención busca cambiar en alguna medida las condiciones de inserción de tales grupos en el mercado (de capacitación, salud, trabajo, de bienes y servicios, financiero y otros) debe por lo tanto partir de la realidad y encontrar en la práctica cotidiana de los propios sujetos los elementos sobre los cuales sustentar el diseño y la práctica promocional. No estamos negando la posibilidad y la necesidad de encontrar mecanismo novedosos de promoción que puedan no ser parte de la realidad actual. Lo que estoy afirmando es que probablemente demande más tiempo y esfuerzo alcanzar los resultados esperados y que probablemente estos sólo se puedan circunscribir a un universo particular de tales grupos.

5. Es necesario que los programas recojan las potencialidades de los grupos no sólo para el diseño, sino que incorporen en el esquema de su operación algún tipo de rol sujetos de promoción en relación a la administración de los mismos. Esto es importante desde muchos puntos de vista. Significa el justo reconocimiento a sus esfuerzos en pro de su desarro-

llo, otorgarles un rol activo y no pasivo, supondrá aumentar su autoestima y, por lo tanto reforzar su capacidad de progreso. Supone la movilización de los recursos convencionales y no convencionales que ellos poseen y, por lo tanto, una reducción importante de los costos operativos de los programas y la ampliación de su capacidad de atención. Permite resolver adecuadamente la temporalidad de nuestra intervención en tanto presupone que desde el primer momento estamos construyendo el proceso de transferencia del programa.

Para reforzar la idea anteriormente expuesta puede ser conveniente que nos refiramos esquemáticamente a posibles actitudes de los programas frente a ella:

En primer lugar, tenemos a los programas que consideran al sujeto como beneficiario de los apoyos que se le ofrecen, ello refleja la primacía de una visión de carencias y limitaciones. No es de extrañar, entonces, que en ellos el sujeto tenga muy pocas posibilidades de decidir sobre la oportunidad, la intensidad y la direccionalidad de los apoyos ofrecidos.

En segundo lugar, tenemos a los programas cuya concepción ha evolucionado hacia la de sujeto usuario de los apoyos. Con ello se le reconoce al poblador una especie de mayoría de edad y, por lo tanto, la posibilidad de decidir sobre algunas de las condiciones de su inserción en un programa (montos de crédito, calidad de bienes, coberturas de seguros y otras). Esto significa, desde el punto de vista de las líneas promocionales, sistemas operativos menos rígidos y el reconocimiento del sujeto como una persona con capacidad de tomar decisiones diarias sobre sus intereses.

En tercer lugar, están los programas que otorgan a los sujetos de promoción un rol activo en su operación. Estos consideran que los esfuerzos y recursos que destinan al desarrollo, sólo encuentran sentido en medida en que los participantes no sólo usufructúen de ellos, sino principalmente en la medida en que éstos se apropien de la tecnología y los mecanismos de promoción, en suma del programa. Si intentásemos definir adecuadamente el tipo de relación que los programas establecen en este último caso tendríamos que decir que ellos consideran al sujeto como un socio de su propio desarrollo.

Obviamente la participación activa de los sujetos en los programas, suponen algún tipo de organización y, por lo tanto, los programas que opten por una óptica de participación de los sujetos de atención, deberán desarrollar los métodos adecuados para ayudar a que los sujetos arriben a ella y/o fortalezcan sus actuales representaciones, deberán contar con los recursos necesarios para ello. Este "gasto" adicional debería ser considerado una para el desarrollo.

*Fernando Prado Guachalla **

Institucionalización de programas de apoyo a la microempresa

- I Programa Piloto de Apoyo a la Microempresa (PAME)
- II Creación de la Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa (CIPAME)

En Bolivia se ha desarrollado una rica experiencia, por parte de varias instituciones dedicadas al apoyo de la microempresa. Como en otros países uno de los problemas a resolver era la coordinación y, para ello, la creación de un marco de institucional que la permita.

La existencia de instituciones que responden directamente a las iniciativas de base de las comunidades no es ninguna novedad, aunque la riqueza de cada una de éstas experiencias es enorme. Sin embargo, la mayor ausencia está en la coordinación de estas experiencias para transitar de un bosque de iniciativas a un sistema ordenado donde éstas sumen sus esfuerzos y no se contrarresten negativamente. Es importante rescatar modelos institucionales de coordinación y fortalecimiento institucional que eviten tanto la dispersión como las luchas por competencias en los mismos espacios y por los mismos clientes.

* Ex-presidente de CIPAME (...) y actual Secretario de Estado en Política Social

A continuación se presenta el tránsito de un programa piloto hacia la consolidación de dicha experiencia con características tales que le permita autosostenerse en el tiempo. Esta experiencia arrojará sin duda conocimientos y metodologías de gran valor no solamente para Bolivia sino para otros países, que están experimentando también en esta línea. La experiencia que presentamos está en dos fases: la primera es el programa piloto (PAME) y su conceptualización y la segunda es la creación de la Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa (CIPAME).

I

PROGRAMA PILOTO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (PAME)

1 Antecedentes

Como en la mayoría de los países del Tercer mundo, el sector informal en Bolivia va cobrando una gran importancia en lo que se refiere a la generación de empleo e ingreso para los estratos más pobres de la población. Por ello, el sector micro empresarial adquiere una importancia estratégica, garantiza su desarrollo sostenido y representa el mayor desafío de esta década.

En general, la falta de políticas gubernamentales orientadas a mejorar la situación de empleo e ingreso de los trabajadores del sector informal, excluye a algo más del 60% de la fuerza laboral del país.

La Nueva Política Económica, en 1985, fue efectiva para detener el proceso hiperinflacionario, pero muy pronto dio como contrapartida una grave recesión de la economía. La tasa de desempleo fluctúa actualmente alrededor de un 15% de la fuerza laboral y una drástica reducción en la demanda agregada ha colocado al aparato productivo en una situación precaria.

En este contexto, las micro empresas han probado ser una fuente de empleo y de generación de ingreso que compensa, en gran medida, la recesión.

Posiblemente una de las más grandes limitaciones que los micro empresarios deben enfrentar es un acceso al crédito comercial. La imposibilidad de cumplir con las garantías exigidas

das, así como los términos y condiciones no diseñados para responder a sus necesidades de crédito, los excluyen efectivamente de las fuentes financieras formales.

El sector de productores y comerciantes informales representa al 60% de la población económicamente activa (PEA). El desafío radica, en apoyar a este sector mayoritario de la manera más eficiente en términos de costos, a fin de que los servicios sean accesibles y puedan ser rotados a otros. También está el desafío de conocer servicios que sean apropiados para ellos y que tengan un impacto en la satisfacción de sus necesidades como también en conferirles un grado de auto-sostenimiento.

El apoyo crediticio es un componente muy importante para el desarrollo de la micro empresa, especialmente dadas las dificultades para acceder al crédito comercial, sin embargo, creemos que los enfoques no integrales son rara vez efectivos. Además del crédito, se requieren conocimientos técnicos y empresariales, organización, vivienda, educación y salud, servicios que pueden ser promovidos a través de un paquete de asistencia micro empresarial integrado.

Catholic Relief Services (CRS), la agencia internacional de desarrollo de la Conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos, se encuentra trabajando en Bolivia desde 1955. CRS, sin embargo, no implementa proyectos directamente, sino que apoya financiera y técnicamente a instituciones locales.

La experiencia de CRS en el trabajo de apoyo al área urbana del país es aún escasa. Por tanto, a fin de profundizar su conocimiento acerca del tipo de servicios que tienen un mayor impacto, decidió ampliar su experiencia en métodos integrados de desarrollo microempresarial, al mismo tiempo de mejorar su capacidad para fortalecer a las instituciones locales.

Basándose en los avances logrados por operadores de programas de apoyo a la microempresa en la comunidad internacional de organizaciones voluntarias privadas (ONGs), varias de las contrapartes locales de CRS que trabajan con microempresas han desarrollado metodologías para otorgar crédito y capacitación de manera financieramente auto-sostenida.

CRS Bolivia apoya a estas contrapartes a integrar las metodologías de préstamo con paquetes de asistencia que potencien a las organizaciones de base para hacerse cargo ellas mismas del manejo de los sistemas de concesión de créditos; utilizando

el ahorro como una fuerza que posibilite el uso colectivo de los recursos; proporcionando capacitación en habilidades microempresariales sin dejar de lado las dimensiones de bajo costo y auto-suficiencia.

2 El programa Piloto "PAME"

CRS/Bolivia busca profundizar su conocimiento práctico y su experiencia, precisamente en metodologías integradas de desarrollo microempresarial, mediante su apoyo financiero y técnico a instituciones locales. Por ello, en 1987 CRS empezó a proveer asistencia a aquellas contrapartes que ya estaban trabajando en el campo microempresarial, a fin de desarrollar enfoques más integrados, buscando desarrollar su propia capacidad institucional de asistencia a la micro empresa.

Para CRS/Bolivia, esto significa mejorar su capacidad de apoyo a iniciativas locales en programas de fomento a la micro empresa, mientras que para las contrapartes y las asociaciones gremiales, esto significó el fortalecimiento de su base institucional para así poder ofrecer mejores servicios a sus clientes y el desarrollo de sus capacidades técnicas y de gestión para apoyar a sus afiliados en el diseño y administración de sistemas de oferta de servicios.

En 1988 se decidió implementar el Programa Piloto de Apoyo a la Micro Empresa (PAME) en cinco países (Tailandia, Togo, Senegal, Perú y Bolivia), bajo el acuerdo de Financiamiento conjunto entre CRS y la oficina de AID en Washington D.C. Este Programa Piloto serviría como un laboratorio donde CRS pudiera probar y refinar las metodología de apoyo a la micro empresa para que se adecuaran a los objetivos organizativos y los principios de CRS. Durante cinco años, brindaría apoyo financiero y técnico a aquellas instituciones establecidas en el país que estuvieran trabajando en el sector. De esta manera, dichas instituciones podrían experimentar nuevas formas de fomento al sector informal urbano, más concretamente al de la micro empresa, ensayando y consolidando metodologías de crédito y capacitación idóneas al contexto urbano nacional. El valor total del Programa Piloto de Apoyo a la Micro Empresa, a través del acuerdo CRS-AID, es de \$us 5 millones a nivel mundial.

Aunque los recursos provenientes del PAME son modestos si se los aplica directamente a programas de crédito y capacitación, sin embargo, pueden jugar un papel decisivo si se los canaliza para apoyar actividades que fortalezcan la capacidad de los micro empresarios para organizarse en grupos o asociaciones, o para incentivar el ahorro como un medio de disminuir su dependencia financiera.

3. El Comité de Apoyo a la Micro Empresa

Dentro del Programa Piloto, CRS/Bolivia auspició la formación del Comité de Apoyo a la Micro Empresa (CAME), que en la actualidad está compuesto por CEDLA, CRS, FIE, MEDA Y PRODEM. El CAME aprueba e incentiva el desarrollo de pruebas experimentales para probar métodos que permitan una mayor participación de las organizaciones micro empresariales en la concesión de créditos y en la capacitación, para así disminuir costos y facilitar el fortalecimiento de las estructuras de apoyo mutuo, las cuales pueden potenciar a grupos de micro empresarios para formular soluciones colectivas a sus problemas.

Las instituciones locales han elegido dirigir su atención a grupos asociados y a asociaciones gremiales de las áreas urbanas. También están interesados en poner a prueba formas alternativas para incrementar el impacto del crédito con paquetes de capacitación integrados, introduciendo elementos aglutinadores, como el ahorro, que es una fuerza capaz de promover la cohesión de grupo al proveer una fuente conjunta y compartida de préstamos de capital de operaciones.

El Programa Piloto de Apoyo a la Micro Empresa de CRS/Bolivia ya ha completado su cuarto año de funcionamiento y cuenta con una gran cantidad de material de investigación, capacitación y validación de las experiencias, producido por los miembros del CAME y centralizado en el Centro de Información y Documentación del Sector Informal Urbano (CIDSIU), ubicado en CEDLA.

Mediante la investigación, el crédito experimental, y el desarrollo de material didáctico y capacitación, las instituciones miembros del CAME están encarando exitosa e innovadoramente el apoyo a la micro empresa del país.

Entre los temas sobresalientes en los que el Proyecto Piloto ha puesto su mayor atención, sobresale el del fortalecimiento de la capacidad de los micro empresarios para formar grupos de apoyo mutuo o asociaciones gremiales para así constituir un sector más eficaz y coherente en sus relaciones con proveedores, fuentes de financiamiento o para cumplir con las exigencias del mercado interno y externo en cuanto a volumen y calidad.

En este sentido, varias de las instituciones que son miembros del CAME, han logrado consolidar e institucionalizar nuevas líneas de créditos o servicios para su clientela. Un ejemplo notable y nuevo en Bolivia es el establecimiento de programas de financiamiento crediticio y la transferencia de capacitación para las asociaciones u organizaciones micro empresariales.

El trabajar con asociaciones de artesanos, por ejemplo, permite que las metodologías aplicadas beneficien a un número mayor de ellos, en lugar de sólo concentrarse en micro empresarios individuales lo que atomiza los esfuerzos y reduce el impacto global.

Los micro empresarios, organizados en asociaciones, no sólo se benefician, como grupo, de metodologías de mayor impacto, sino que a la larga podrían convertirse en los agentes que concedieran el crédito, los servicios de capacitación y que consiguieran la asistencia técnica requerida por sus asociados.

Por otra parte, varias instituciones del CAME están interesadas en capacitar a grupos en el manejo de sus propios fondos de ahorros para así poder proveer a su organización de una fuente independiente y auto-sostenida de préstamos de capital operativo.

El ahorro puede ser un medio para promover la cohesión de los grupos y alcanzar la independencia financiera. Los micro empresarios a menudo se ven atrapados en niveles de subsistencia no teniendo el margen de capital adicional para invertir en sus actividades económicas e iniciar un ciclo de crecimiento. El ahorro crea la posibilidad de expandir la base de capital de operación independiente de los micro empresarios. El probar metodologías de movilización de ahorro ligadas al crédito, que permitan a los empresarios acceder a pequeños préstamos, incrementar sus ingresos, generar ahorros e iniciar un ciclo de reinversión, debe ser una actividad prioritaria.

El Programa Piloto juega un rol importante en la consolidación de las lecciones aprendidas, la documentación de las metodologías comprobadas, la transferencia de habilidades y métodos a nuevas ONG's y la comprensión, por parte del sistema bancario formal, de las posibilidades de crédito con bajo riesgo que representan los micro empresarios.

El Programa también ha mejorado la capacidad de CRS/ Bolivia para diseñar, manejar y monitorear actividades de apoyo a la micro empresa en el sector urbano y transferir estos conocimientos a las áreas rurales, además de haber establecido una instancia de intercambio con sus demás oficinas en Latinoamérica.

Varios y sorprendentes avances se han podido apreciar en los últimos tiempos, a nivel de las instituciones miembros del CAME, lo mismos que merecen ser mencionados aunque sea brevemente.

PRODEM, uno de nuestros asociados que apoya el sector microempresarial mediante la otorgación de créditos y capacitación utilizando la metodología de Acción Internacional (AITEC), ha dado un paso cualitativo al convertirse en BancoSol, un banco del sistema financiero formal para los micro empresarios.

FIE, otro de nuestros asociados, ha logrado expandir la cobertura de sus servicios mediante una línea de crédito para asociaciones de micro empresarios (FOCREAS) y el establecimiento de COMFIE, la comercializadora para los productos generados por los trabajadores del sector.

CEDLA otro de nuestros asociados, ha desarrollado una exhaustiva investigación sobre el sector artesanal y del comercio minorista, preparando manuales de capacitación para las organizaciones y sus dirigentes. Juntamente con otras instituciones privadas de desarrollo, estableció el IDEPRO.

IDEPRO, asociado nuestro, es una joven institución que brinda apoyo crediticio y capacitación a micro productores y sus asociaciones, en las zonas deprimidas urbanas.

Finalmente, nuestro asociado MEDA, ha logrado no sólo establecer y consolidar uno de los programas más exitosos de apoyo a la actividad micro empresarial en el país, como es PRISMA en Santa Cruz de la Sierra, sino que ha logrado transferir la totalidad de la responsabilidad del manejo y control del

programa a la Cooperativa de Ahorro y Préstamo "San Luis" Ltda., de manera que son los propios beneficiarios los que ahora administran su programa.

De ninguna manera se pretende decir que el Programa Piloto de Apoyo a la Micro Empresa, haya sido responsable de estos importantes avances. Sólo se desea resaltar la calidad y dinamismo de las instituciones que forman parte del CAME.

El Comité de Apoyo a la Microempresa pretende ser la instancia que aglutine en el futuro a todas las instituciones vinculadas a la micro empresa, a manera de generar un diálogo provechoso con las agencias gubernamentales e internacionales relacionadas con el sector financiero formal de la economía.

Este consorcio de instituciones podría constituirse en la instancia lógica de referencia para la adopción de medidas y políticas socioeconómicas en favor del sector informal , generando el marco legal necesario para su funcionamiento sostenido, y buscando su crecimiento y desarrollo a través del contacto con la comunidad internacional, tanto a través de los canales de financiamiento, como en al búsqueda y consolidación de nuevos mercados para sus productos.

II

CREACION DE LA CORPORACION DE INSTITUCIONES PRIVADAS DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CIPAME)

1. Antecedentes

Reconociendo la importancia de la microempresa en nuestro país, tanto por su presencia actual en el escenario económico como por su rol potencial en el futuro, CATHOLIC RELIEF SERVICES se ha propuesto la creación de una instancia de asociación de las instituciones privadas, que, desde distintas perspectivas, trabajan apoyando a éste sector.

Luego de una ronda de entrevistas en la que se presentó el primer esquema de la propuesta, y de varias consultas con las instituciones potencialmente interesadas, presentamos ésta nueva versión que incluye las observaciones y sugerencias recogidas de las instituciones que confirmaron su voluntad de participar en la creación de la Corporación.

2. La propuesta

La finalidad de la propuesta es la creación de la Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa (CIPAME) como una instancia de coordinación, representación y prestación de servicios de interés y beneficio común de las instituciones cuyo trabajo consiste en impulsar el desarrollo integral de la microempresa en Bolivia.

En otras palabras, una instancia que reúna, ponga en contacto y asocie a instituciones que buscan fortalecer la presencia clave del sector microempresarial en la economía nacional, aportar al mejoramiento de la capacidad financiera, de éste a su modernización tecnológica proveyendo asistencia técnica y proyectando sus perspectivas futuras por medio de programas operativos, estudios, investigaciones y propuestas de políticas económicas y sociales específicas para el sector.

En consecuencia, participarán en la Corporación las instituciones privadas que tengan como actividad constitutiva propia, programas y proyectos de crédito, investigación, información, promoción, consultoría, capacitación y asistencia técnica para el sector microempresarial boliviano, sean éstas asociaciones o fundaciones civiles o sociedades comerciales.

El status legal de la Corporación será el de una asociación civil sin fines de lucro que contará con tres niveles de acción:

- a. La Asamblea, instancia máxima de decisión, en la que participan todas las instituciones asociadas, y que tendrán un carácter normativo y deliberativo.
- b. El Directorio, elegido por la Asamblea y compuesto por 4-6 miembros (el Presidente y tres a cinco Directores).
- c. La Gerencia General, elegido por el Directorio, con un carácter ejecutivo y administrativo. Detendrá la responsabilidad de las operaciones administrativas y participará en el Directorio como Secretario, con voz pero sin voto.

Todos los asociados activos o titulares formarán parte de la Asamblea con los mismos derechos y obligaciones. La categoría de asociados pasivos y honorarios se reservará sólo para personas naturales que por su interés, experiencia, trayectoria o actividades sean designadas en tal condición por la Asamblea.

3. Objetivos y estrategia de acción

CIPAME se plantea los siguientes objetivos y estrategias de acción:

- a. Coordinación y complementación

CIPAME impulsará la coordinación entre sus miembros, el intercambio de experiencias, de información y documenta-

ción y la realización de actividades conjuntas. Promoverá el consenso y la complementación, constituyendo un espacio de interlocución, análisis y debate. Asimismo, promoverá las relaciones con las organizaciones de microempresarios, el Estado, los municipios y otras instituciones involucradas buscando el beneficio común y la mayor eficiencia e impacto de las acciones.

b. Representación e intermediación

La Corporación asumirá la representación de sus asociadas en materias de interés común y en ámbitos relacionados directamente con la actividad institucional. Asumirá la representación e intermediación de los intereses institucionales colectivos frente al Estado, organismos financieros, entidades internacionales y otros de la sociedad en general.

c. Servicios para sus asociadas

CIPAME no desarrollará acciones, proyectos o programas por cuenta propia no mantendrá/a relación directa con el sector microempresarial. En cambio, buscará multiplicar el impacto de las actividades ejercidas por sus asociadas a través de las actividades ejercidas por sus asociadas a través de proyectos colectivos y coordinados. Para ello, ofrecerá servicios especializados a las instituciones asociadas en materias de interés y beneficio común, con la perspectiva de mejorar y ampliar el apoyo al desarrollo integral del sector.

4. Areas de trabajo

Las actividades que desarrollará la Corporación se organizarán en las siguientes áreas de trabajo:

a. Area de Coordinación interna.

Incluirá las siguientes:

- Asignación y administración de recursos económicos para las acciones del CIPAME.
- Información y documentación, ampliando y desarrollando el CIDSIU.
- Desarrollo metodológico, referido a tests, aplicación de metodologías probadas por otros, sistemas de evaluación de impactos, etc.

- Desarrollo organizacional, dirigido a integrar acciones de coordinación para el control cruzado de créditos (Central de Riesgos), mecanismos de control administrativo de los mismos, desarrollo de softwares, capacitación de personas, etc.
- Propuestas de políticas y programas específicos para el sector, para orientar las acciones institucionales de las asociadas y para influir en los niveles de decisión del Estado.

b. Area de Coordinación externa

Abarcará

- Gestión de recursos financieros externos para el desarrollo de los programas de la Corporación; e identificación de fuentes de financiamientos para sus asociadas.
- Relacionamiento institucional, con el Estado, Municipios, Organismos Internacionales, Cooperación Externa, otras IPD's y sus redes regionales y gremios y organizaciones representativas del sector microempresarial.
- Difusión y debate de estudios, resultados y propuestas.

5. Instituciones que participan del CIPAME

- a. CEDLA: *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario*
Representante legal: Lic. Enrique Ormachea.

Asociación civil sin fines de lucro, con sede en La Paz.

Trabaja en temas vinculados con la microempresa desde 1985; en investigación, generación de propuestas y lineamientos de políticas para el sector a nivel nacional.

- b. IDEPRO: *Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva*

Representante legal: Lic. Roberto Casanovas.

Asociación civil sin fines de lucro, con sede en La Paz.

A partir de 1992 trabaja con microempresarios de La Paz y El Alto, con programas de crédito, capacitación asesoría, apoyo y fortalecimiento a las organizaciones del sector. Próximamente abrirá oficinas en la ciudad de Cochabamba.

- c. *FIE: Centro de Fomento a Iniciativas Económicas.*
Representante legal: Lic. Enrique Soruco.
Asociación civil sin fines de lucro, con sede en La Paz.
Inició sus actividades en 1985. Ofrece servicios de crédito, capacitación y asesoría grupos o individuos de áreas urbanas o rurales que realizan actividades de artesanía, manufactura, pequeña industria y actividades de servicio. Cuenta con una comercializadora propia especializada en el apoyo a la microempresa.
- d. *BANCO SOL: Banco Solidaridad S.A.*
Representante legal: Francisco Otero.
Sociedad comercial que inició sus actividades en 1992, con sede en la ciudad de La Paz. Ofrece servicios de crédito, ahorro y otros servicios financieros a la microempresa en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Montero y Cochabamba. Trabaja con artesanos, comerciantes y servicios.
- e. *PROA: Centro de Servicios Integrados para el Desarrollo Urbano.*
Representante legal: Ing. Gastón Mejía.
Asociación civil sin fines de lucro, con sede en La Paz.
Trabaja con microempresarios artesanos, de la manufactura y servicios. Cuenta con un proyecto de empleo urbano y un proyecto de apoyo a microempresas con dos componentes: crédito y capacitación.
- f. *CIDRE: Centro de Investigación y Desarrollo Económico.*
Representante legal: Lic. Alvaro Moscoso.
Asociación civil sin fines de lucro, con sede en Cochabamba.
Fundada el año 1981, inició sus actividades de apoyo a la microempresa en 1991, con un programa de crédito, capacitación y asesoría para la pequeña industria, un programa de apoyo ala artesanía y un programa de consultoría social (elaboración, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo).
- g. *MEDA: Asociación Menonita de Desarrollo Económico.*
Representante legal: Craig Arturo Tenney.

Organización privada internacional cuya sede en Bolivia está en la ciudad de Santa Cruz.

Comenzó a trabajar con la microempresa en 1989, con el programa PRISMA que posteriormente fue transferido a la Cooperativa San Luis de Santa Cruz. Dicho programa se está aplicando también en la ciudad de Sucre y próximamente en Tarija.

- h. FUMBODEM: *Fundación Boliviana de la Mujer*.

Representante legal: María Cecilia Moreno.

Asociación civil sin fines de lucro, afiliada a la Banca Mundial de la Mujer, con sede en la ciudad de Santa Cruz.

Trabaja en Bolivia desde 1987 con grupos de mujeres y con programas de créditos, capacitación y asesoría.

- i. CRS: *Catholic Relief Services*.

Representante legal: Barbara Myers.

Organización internacional no gubernamental, agencia oficial de los Obispos Católicos de Norteamérica. Su sede en Bolivia está en La Paz.

Desde 1989 viene sosteniendo el Programa Piloto de Apoyo a la Microempresa (primera experiencia de asociación y coordinación de las instituciones que trabajan en el rubro en el país)

LISTA DE EXPERIENCIAS PILOTO PRESENTADAS

Presentación de experiencias

- Economía Popular: una experiencia con la sociedad civil, *Keila Betancourt*.
- Auge: 15 años de apoyo a la economía de los sectores populares venezolanos, *Santiago Martínez*.
- Rol de las ONG's en los programas de vivienda popular, *Mabel Cruz R., Alberto Nogales*.
- Estudio de las características socio-económicas de los beneficiarios potenciales de P.N.V.P., *Augusto Solíz, Eveline Waas*.
- Atención primaria de salud autofinanciable: experiencia de PROSALUD (Santa Cruz), *Dr. Carlos J. Cuellar, Lic. Antonio Arrázola*.
- Algunas reflexiones en torno al papel de las ONG'S en el financiamiento de iniciativas comunitarias en asentamientos populares urbanos, *Ana Lucia Alvear, Mario Unda*.
- Proyecto PRO-CASA: crédito para la "vivienda informal", *Jorge Valenzuela V.*
- Resumen Ejecutivo del Centro de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE), *Enrique Soruco*
- Sistemas de financiamiento de demandas sociales para actividades de producción: dos dimensiones un mismo proceso. Reflexiones en torno a un modelo, *Samuel Machacuay R.*

- **Financiamiento de iniciativas comunitarias en asentamientos urbanos: Pescadores del norte del Magdalena / Taganga (Colombia).**
- **Caso: Comunidad de pescadores, Santa Marta / Taganga (Colombia).**
- **Disposiciones Legales sobre la Nueva Política de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Económico, INURBE, Santa Fe de Bogotá (Colombia).**
- **Reglamento General de Aplicación del Plan Nacional de Vivienda Popular PNVP, La Paz (Bolivia).**
- **Manual para la construcción por autogestión comunitaria, SENA Dirección General, División de Industria y de la Construcción, Colombia.**
- **Detalle sobre proyectos piloto de vivienda urbana, MEDA, Santa Cruz (Bolivia).**
- **Programa piloto de apoyo a la micro empresa, PAME, *Fernando Prado*.**
- **Reunión de Ministros de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, CEPAL/HABITAT.**

LISTA DE PARTICIPANTES

- Mariano Castro Sánchez Moreno,
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
DESCO Programa Urbano.
- Mariana Vinueza Rojas ,
Consejo Nacional de Desarrollo y Vicepresidencia de
la Republica
- Ana Lucía Alvear Cruz,
Centro de Investigaciones Ciudad
- Hela Natalia Bonilla / Osma Jorge Pérez Bernier,
Instituto Macional de Vivienda de Interes Social y
Reforma Urbana, INURBE
- Luis Emiro Valencia,
PARCOMUN
- Keila Betancourt Rodríguez,
FONCOFIN
- Humberto Samuel Machacuay,
Centro de Estudiosy Promoción del Desarrollo,
DESCO
- Renata Claros Brasil,
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
PNUD

- Alejandra Rosa Estrik,
Fundacion Vivienda y Comunidad
- M. Elena Querejazu,
BANCOSOL
- Jorge E. Hardoy,
Instituto Internacional del Medio Ambiente y
Desarrollo - IIED - América Latina
- Santiago Martínez D.,
Centro al Servicio de la Acción Popular, CESAP
- José Blanes Jiménez / Mario Galindo Soza / Rolando
Carrazana
Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios,
CEBEM
- Elisa Saldías,
Centro de Promoción de la Mujer, CEPROM
- Rafael Vera,
Proyecto YAPUCAJ
- Edmundo Ramiro Arias Alcázar / Alberto Roas Teijeiro,
Agencia Española de Cooperación Internacional, ICI
- Jorge Mario Otero Reyes / Gastón Gallardo Davila / Juan
Carlos Peña Mercado
Ministerio de Asuntos Urbanos
- Enrique Soruco Vidal,
Centro de Fomento a Iniciativas Económicas, FIE
- Rodolfo Mercado Mercado,
Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal,
INIDEM
- Luis B. Vicario,
Naciones Unidas - Proyecto BOL 91.011 -
Apoyo al Desarrollo Urbano y Municipal
- Freddy Teodovich Ortiz / Freddy Landívar Arauz
Gobierno Municipal de Santa Cruz

Antonio Rubén Arrazola Aponte,
PROSALUD, Santa Cruz

Mabel Cruz R.,
IREC-EPFL, Ministro de Asuntos Urbanos.

Jorge Valenzuela Valenzuela,
Proyecto PROCASA - El Alto, PROA

Fernando Prado Guachalla,
Catholic Relief Services CRS

David Barrientos Zapata,
Facultad de Arquitectura y Artes

Rafael Indaburu,
USAID Bolivia

Richard Moreno Balladares,
Asociación Menonita de Desarrollo Económico,
MEBA

Lucy Rojas Quiros / Jorge Joskowicz Zurita
Fondo Nacional de Vivienda, FONVI

Pablo Gottret
Economista - Consultor