

1714
1714
1714

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1714

AGR. ECON. & RUR. SOC.
RURAL SOCIOLOGY
THE OHIO STATE UNIVERSITY
2120 FYFFE ROAD
COLUMBUS, OHIO 43210

**VISION PANORAMICA DE LOS PROGRAMAS PRIVADOS DE APOYO
A LA MICROEMPRESA EN COSTA RICA**

por

Ronulfo Jiménez

y

Tomás Miller

Octubre, 1990

RECEIVED

JUN 4 1991

AGRICULTURAL ECONOMICS
& RURAL SOCIOLOGY

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper describes private voluntary organizations (PVOs) that work with microenterprises in Costa Rica and their credit programs. PVO credit programs multiplied in the 1980s, after many small borrowers were excluded from access to bank credit during the crisis in 1981-82. There is much heterogeneity of microenterprise programs, a variety welcomed by the authors. The existing limitations on deposit mobilization are an unfortunate dimension of the Costa Rican legal framework.

VISION PANORAMICA DE LOS PROGRAMAS PRIVADOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA EN COSTA RICA *

by

Ronulfo Jiménez y Tomás Miller

En Costa Rica no fue sino hasta la década de los ochentas, cuando se fortalecieron los programas de apoyo a la microempresa a través de las organizaciones privadas de desarrollo (OPD). Con anterioridad, los programas de apoyo a las pequeñas empresas se habían canalizado principalmente por medio de agencias e instituciones estatales. En especial, varios programas crediticios se han manejado en algunos bancos estatales del Sistema Bancario Nacional y en otras oficinas gubernamentales. Además, el Ministerio de Industria y Comercio, a través de la Dirección General de Pequeña Industria y Artesanía (1974), ha dirigido programas de ayuda a los pequeños empresarios, especialmente con la idea de facilitar los trámites que éstos deben realizar ante las instituciones estatales.

A pesar de lo anterior, el esquema de desarrollo adoptado desde finales de la década de los cincuentas propició fundamentalmente el desarrollo industrial con base en grandes empresas, por medio de un régimen arancelario proteccionista y de incentivos fiscales. Las empresas pequeñas difícilmente se beneficiaron de estos incentivos; estas unidades económicas, en su mayor parte, no tributan sobre la renta y las exoneraciones fiscales eran

* Este trabajo se presentó en el segundo seminario "Financiamiento y a Apoyo a la Pequeña y a la Micro Empresa" celebrado el 11 de Octubre de 1989.

costosas de obtener. Entonces, para efectos prácticos, estos incentivos no estaban disponibles para los pequeños empresarios. Lo mismo puede afirmarse del actual esquema de incentivos a las exportaciones.

El período de crisis a finales de los setentas y principios de los ochentas, así como el cambio de políticas asumido por las principales agencias internacionales, modificó radicalmente la actitud hacia el sector microempresarial. El sector financiero se vio severamente afectado con la crisis. En términos reales, las carteras de las instituciones financieras formales se contrajeron sustancialmente; los programas de crédito especiales para pequeñas empresas también se redujeron en términos reales.

Esta crisis del sector financiero coincidió con una mayor generosidad de los organismos internacionales para dirigir gran cantidad de fondos a la región. También coincidió la crisis con un interés cada vez mayor por permitir la operación de instituciones financieras privadas. Así, durante este período se fundan muchas OPD y otras que ya existían obtuvieron recursos adicionales para financiar sus operaciones de crédito.

I. Organizaciones privadas de desarrollo (OPD)

El escenario del sector microempresarial cambió radicalmente en la década de los ochentas. El gran número de organizaciones privadas que asumieron su papel como intermediarios financieros ha favorecido un rico laboratorio para contrastar experiencias diversas y potencialidades que apenas empiezan a dar resultados.

El sector de las organizaciones privadas de desarrollo es poco conocido. Un estudio profundo de este sector está por realizarse. Sin embargo, sobresalen algunas características generales.

Las OPD son un fenómeno reciente. La gran mayoría fueron establecidas durante la década de los ochentas. Posiblemente, la pérdida de acceso de los pequeños empresarios al crédito bancario hizo que se sintiera la necesidad de establecer organismos que los apoyara y financiara. Por otro lado, con el establecimiento de una oficina encargada de velar por el fortalecimiento institucional de las organizaciones privadas voluntarias en CINDE (1983) y, luego, con la creación de ACORDE como organización independiente en 1987, se fortaleció y se financió una serie de organizaciones privadas e incluso algunas nacieron al calor de ACORDE.

Hay una gran diversidad de características de las OPD. En general, el sector de los microempresarios y pequeños empresarios es sumamente heterogéneo, por las diferentes actividades que realizan, por el tamaño de las empresas, por las condiciones técnicas y de organización. También en el conjunto de las OPD hay una enorme diversidad. En cuanto al tipo de servicios suministrados existe gran variedad. Algunas OPD se dedican fundamentalmente a suministrar crédito a sus clientes; otras se orientan a suministrar asistencia técnica con mayor énfasis; en otros casos, hay una mezcla de estos servicios; por último, existen OPD que enfatizan programas de promoción social.

Dentro de un mercado tan heterogéneo, la autonomía y la posibilidad de tomar decisiones en forma descentralizada permite a las OPD adaptarse a las particularidades de su segmento. La red de entidades que atienden el sector ha surgido gracias a una división

del trabajo; en ese contexto las decisiones pueden tomarse lo más cercanamente posible a las acciones. De esta manera se adaptan mejor a las necesidades particulares de cada segmento. Cada OPD y cada agente de extensión sabe de qué manera satisfacer mejor las necesidades de sus beneficiarios, ya sean necesidades de crédito, capacitación, o asistencia técnica.

La importancia del crédito otorgado por las OPD es cada vez más significativa. Estimaciones preliminares indican que el saldo agregado de todas las carteras de las OPD asciende a unos 300 millones de colones, con los que se benefician aproximadamente 6.600 operaciones. El préstamo promedio es entonces de 45,000 colones, suma inferior al ingreso per cápita de los Costarricenses en 1987 (105.135 colones).

En Costa Rica, muchas OPD (más de 20) ofrecen préstamos a los microempresarios; a excepción de FINCA, ninguna moviliza recursos, es decir, no captan ahorros. La ausencia de esta importante fuente de captación de fondos ha ocasionado una dependencia casi total de las fuentes de financiamiento externas, de fondos recibidos en forma de donaciones o como préstamos blandos.

La función financiera de las OPD es así básicamente la de prestar; por esta razón, se puede decir que no completan una intervención financiera efectiva que asigne los recursos a las actividades más rentables y retribuya a los ahorrantes. La imposibilidad legal de captar recursos para fortalecer las carteras de crédito y no depender enteramente de fuentes de recursos externos es uno de los retos más importantes del sector.

Aun en el caso de las OPD se da la concentración del crédito. La distribución de los beneficiarios en las OPD muestra cómo menos del 25 por ciento del saldo de la cartera

agregada de las OPD beneficia al 75 por ciento de los beneficiarios con operaciones de crédito.

Las condiciones crediticias varían ampliamente de una OPD a otra. Algunas siguen procedimientos relativamente parecidos a los del Sistema Bancario Nacional y hacen énfasis en el crédito dirigido y cobran tasas de interés subsidiadas. Una de las OPD, Avance Microempresarial, por el contrario, cobra tasas de interés "altas", pero tiene una gran agilidad en el otorgamiento del crédito, de forma tal que los costos de transacción para el cliente son mínimos y los préstamos son recibidos en forma oportuna.

La diversidad de prácticas crediticias se refleja en las condiciones en las que se desembolsaron esos recursos y en su efecto financiero sobre la institución. Así, por ejemplo, mientras que algunas organizaciones tienen préstamos promedio menores que los 500 colones, colocados en plazos cortos y dirigidos a fortalecer el capital de trabajo, otras organizaciones han otorgado préstamos grandes (3.000 dólares), que se han colocado para financiar proyectos de largo plazo. Las primeras son las que atienden una mayor cartera de microempresarios, mientras que las segundas se concentran en pocos beneficiarios.

Hay algunas OPD de pequeñas dimensiones, que manejan menos de 50 operaciones de crédito, y otras OPD más grandes, que tienen carteras con más de 1.000 operaciones de crédito. Existen OPD con carteras de crédito desde 500.000 hasta 50 millones de colones. La segmentación de los mercados por áreas geográficas y por tipo de beneficiario ha sido un factor distintivo; las múltiples fuentes de recursos y la condicionalidad de su ayuda han dado como resultado prácticas administrativas y políticas de crédito muy diversas.

En cuanto al segmento de microempresarios atendidos por las OPD, hay algún grado de especialización. Algunas OPD se especializan en atender mujeres en zonas urbanas, campesinos en zonas rurales pobres, grupos de jóvenes, empresarios en actividades específicas o zonas determinadas.

En relación con los servicios de capacitación y asistencia técnica, cada OPD ha desarrollado modelos propios. La diferencia entre capacitación y asistencia técnica estriba en que la primera es de tipo general, normalmente se da en forma de cursillos o charlas y tiene como objetivo ilustrar al beneficiario sobre el *modus operandi* de algún programa o informar sobre algún hecho en particular: una ley o una técnica administrativa, por ejemplo. La asistencia técnica es más especializada; normalmente es impartida por un perito, quien trata de mejorar algún aspecto de la producción o de la administración del microempresario en el mismo lugar de trabajo.

Muchas OPD limitan sus servicios de asistencia técnica a coordinar programas de capacitación y asistencia técnica con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); las innovaciones en este campo no han sido tan significativas como en el área de crédito. A diferencia de lo que ocurre con las operaciones de crédito, que nacieron en su gran mayoría como respuesta a una necesidad insatisfecha por las instituciones gubernamentales encargadas de proveer esos servicios, la labor desplegada por el INA ha sido muy efectiva.

En términos de cobertura, el INA, a través de su Departamento de Formación en la Empresa, ha capacitado a gran cantidad de microempresarios en aspectos administrativos, contables y de ingeniería; también ofrece instrucción en actividades tales como corte y confección, soldadura, artesanía, ebanistería y costura industrial.

Las OPD que tienen los programas de asistencia técnica aparentemente más eficientes son aquellas que, como en el caso de APTAMAI, se especializan en dar asistencia muy especializada a un solo tipo de microempresario: pequeño taller metal-mecánico.

En general, el conjunto de las OPD representa un rico laboratorio de organizaciones que buscan apoyar a diferentes segmentos de pequeños empresarios de forma diferente. Esta diversidad es un activo muy valioso para atender a un sector caracterizado por la heterogeneidad.

Las OPD costarricenses dependen mayormente de los recursos externos. La falta de movilización de depósitos por parte de las OPD, en buena medida por restricciones legales, ha propiciado una dependencia casi total de recursos externos. Las principales agencias proveedoras de fondos han sido ACORDE, especialmente con recursos de la AID, el BID y la Fundación Interamericana.

La fuerte dependencia de las OPD de estas agencias ha hecho que no puedan formular su propia política y que más bien sigan las directrices y procedimientos establecidos por las agencias donantes. Es común que una OPD aplique diferentes políticas de crédito a sus clientes de acuerdo con el origen de los fondos. Esta ausencia de autonomía para establecer sus propias políticas puede ser una importante debilidad del sector.

Prácticamente ninguna OPD ha alcanzado un punto que le permita ser autosuficiente, es decir, que los ingresos corrientes cubran los gastos corrientes y que, simultáneamente, mantenga el valor real de su cartera de crédito. Las organizaciones con más probabilidad de sobrevivir son aquellas con gestiones de cobro administrativo eficientes,

tasas de interés reales positivas, préstamos de corto plazo, carteras diversificadas y poco concentradas y organizaciones flexibles, cuyo tamaño se ajuste al nivel de operaciones. Una OPD eficiente debería llegarle a un amplio número de pequeños empresarios y tener una estructura financiera y administrativa que asegure la permanencia de sus servicios.

Desde el punto de vista financiero, hay una serie de OPD que con sus ingresos no cubren los costos y la erosión por inflación que sufren sus carteras. Si bien es cierto que las OPD son instituciones sin fines de lucro, también es verdad que, para poder llevar adelante sus objetivos en forma permanente, necesitan tener una posición financiera sólida; de lo contrario, desaparecerían.

En Costa Rica son muy pocas las OPD que tienen preocupación por llegar al punto de equilibrio financiero; si esto se mantiene, sería de esperar que, en ausencia de más fondos externos, estas OPD tiendan a desaparecer o a estancarse.

En el caso de Costa Rica, hay una serie de OPD que realizan sus operaciones en muy pequeña escala (menos de 50 beneficiarios) y, por lo tanto, están muy lejos de masificar sus servicios. Solamente dos OPD (Finca y Avance Microempresarial) han logrado tener clientelas que superen los 1.000 beneficiarios.

II. Una agenda para apoyar a las microempresas

Así como los programas de apoyo a la microempresa han experimentado un auge en la última década en un entorno lleno de oportunidades, en donde varias agencias donantes, organizaciones privadas de desarrollo y, últimamente, hasta el gobierno impulsan programas de apoyo, también existen amenazas y retos que deben tenerse en cuenta.

Prácticamente ninguna organización privada de desarrollo es autosuficiente; los ingresos por concepto de tasas de interés no cubren todos los componentes de gastos de las instituciones. Por esta razón, muchas carteras de crédito se están reduciendo aún más en términos reales.

La imposibilidad de captar ahorros dificulta la meta de alcanzar posiciones de viabilidad financiera y hace a las OPD más proclives a depender de agentes externos.

Los programas crediticos que logran masificarse son los que tienen mayor posibilidad de éxito y permanencia. Quizás por esa razón, la mayor parte de las OPD se han concentrado en las zonas urbanas, en vez de ubicarse en zonas rurales donde la dispersión geográfica de las microempresas hace que los programas sean relativamente más caros.

En gran medida, las instituciones financieras formales no tienen conexiones con las instituciones financieras informales. Se dan excepciones entre algunas OPD que mantienen fideicomisos con bancos o que utilizan líneas de crédito comerciales de bancos para otorgar crédito a los microempresarios. Como resultado de esa fragmentación, el potencial del sistema financiero no se explota debidamente; las microempresas no reciben todos los servicios financieros y difícilmente logran *graduarse* hacia las carteras de los bancos.

Es importante no solamente mejorar los sistemas de intercambio de información entre las organizaciones que atienden a los microempresarios, para efectos de registrar e intercambiar información crediticia y sobre el carácter de los beneficiarios, sino también mantener bases de datos actualizadas que contengan información sobre las diferentes

actividades económicas, localización de los microempresarios, utilización de recursos y oferta de productos.

Dada la heterogeneidad del sector, es difícil concebir una organización que represente, defienda y promueva políticas favorables para la microempresa. Son necesarias asociaciones que busquen apoyo para el sector y que realicen funciones de cabildeo a favor de las microempresas. Por último, el Sector Público debería apoyar y coordinar los programas de apoyo a la microempresa, utilizando los sistemas y las OPD existentes, sin involucrarse directamente como ejecutor.