



Revista de Ciencias Sociales (Ve)
ISSN: 1315-9518
cclemenz@luz.ve
Universidad del Zulia
Venezuela

González de Kauffman, Marina
El pago de servicios públicos: garantía para la devolución de microcréditos del programa "Ciudadanía Plena" en Maracaibo, Venezuela
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XV, núm. 4, octubre-diciembre, 2009, pp. 693-707
Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28012285010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

El pago de servicios públicos: garantía para la devolución de microcréditos del programa “Ciudadanía Plena” en Maracaibo, Venezuela

González de Kauffman, Marina*

Resumen

En 1998, diversas organizaciones acuerdan desarrollar el programa-proceso “Ciudadanía Plena” –PCP–, que se fundamenta en la promoción de valores ciudadanos, para construir capacidades de autogestión en la población local, utilizando como estrategias la capacitación y los microcréditos. Recursos nacionales en el 2003, permitieron su expansión municipal, pero, su propósito es la autosostenibilidad mediante la capitalización de los fondos de los microcréditos, lo que convierte la recuperación en aspecto estratégico. Este trabajo pretende: demostrar que la interpretación de indicadores relacionados al pago de los servicios públicos, se puede asumir como fiable para disminuir la incertidumbre respecto a la devolución de los créditos; y, aportar propuestas de implementación para el análisis de tales indicadores.

Palabras clave: Recuperación de microcréditos; garantía moral; riesgo moral; responsabilidad; pago de servicios públicos.

The Payment of Public Utilities: A Guarantee for Micro-Credit Repayment in the “Full Citizenship” Program in Maracaibo, Venezuela

Abstract

In 1998, several organizations agreed to develop the program-process “Full Citizenship” – PCP –, which focused on promoting citizen values to build self-management capacities in the local population utilizing training strategies and micro-credit. National funds granted in 2003 permitted the program’s municipal expansion, but its purpose is self-sustainability through capitalization of the micro-credit funds, which means that repay-

* M.Sc. Arq. Profesora titular e investigadora del Instituto de Investigaciones –IFAD– y Coordinadora del Programa de Maestría en Vivienda, Facultad de Arquitectura y Diseño. Presidenta de la Fundación Hábitat-LUZ; Directora de la Fundación para el Sistema Autosostenible de Desarrollo Microfinanciero y Ciudadano de Maracaibo –SAMI- y de la Asociación Civil Nuevo Amanecer-CESAP. PPI Nivel II. Telf. 58-261-7924517. E-mail: marina.gonzalez@fad.luz.edu.ve
Agradezco a todos aquellos hombres y mujeres, Asesores Comunitarios del SAMI, de Hábitat LUZ y de Nuevo Amanecer CESAP, por cuyo esfuerzo el PCP es realidad...

Recibido: 08-05-16 • Aceptado: 09-03-04

ment is strategic. This work intends to demonstrate that the interpretation of indicators related to the payment of public utilities could be reliable for diminishing uncertainty with regard to credit repayments and to provide proposals for implementing the analysis of those indicators.

Key words: Credit repayment, moral guarantee, moral risk, responsibility, public utilities payment.

Introducción

En 1998, un grupo de organizaciones deciden implementar un proceso de fortalecimiento ciudadano en Maracaibo denominado “Ciudadanía Plena”-PCP, motivadas por: la necesidad de emprender mecanismos permanentes que permitan aliviar la pobreza como problema multicausal, estructural y dinámico; y, la urgencia de la situación en Maracaibo –municipios: Maracaibo y San Francisco, que mostraba uno de los mayores índices de pobreza e informalidad urbana a nivel nacional (González de Kauffman, 2003).

A partir de esas premisas, el PCP se plantea: “el fortalecimiento de los deberes y derechos ciudadanos”, en vista del desequilibrio e inequidades entre las oportunidades y formas de interactuar individuos, familia y comunidades pobres, con los diversos mecanismos societales instituidos a nivel local y nacional (González de Kauffman, 2003); pretendiéndose influir mediante capacitación en diversos niveles: desde lo humano a lo material y técnico; y, desde lo individual y familiar hasta lo ciudadano y comunitario.

El medio de estímulo y “enganche” son los microcréditos para mejorar la calidad de vida familiar, lo que forma parte del concepto internacional de microfinanzas, mecanismo a través del cual los pobres, y muy pobres, tienen acceso a un ingreso adicional que abarca otros servicios financieros y no financieros que pretenden “empoderarlos” e incentivarlos a participar (FLACSO, 2004).

Parte de la recuperación, y capitalización de los créditos, se reinvierte en otros nue-

vos y la otra se utiliza para las operaciones del PCP, por lo que es necesario disminuir la incertidumbre en relación a la devolución y de suma importancia la evaluación previa del potencial asociado. Es importante aclarar que, con esa evaluación, no se pretende la exclusión sino aclarar las expectativas de ellos y los aspectos que se deberán atender y fortalecer durante su proceso de participación en el Programa.

Las instituciones financieras –bancarias o microfinancieras– reconocen que la disminución de esa incertidumbre, depende de la utilización de variables e indicadores fiables para evaluar al potencial asociado, así como del empleo de mecanismos de garantía. En el caso particular de las microfinanzas, se emplean algunos mecanismos entre los cuales está la “fianza cruzada”, la cual se implementa mediante de los Grupos Solidarios o Mancomunados (1), quienes ejercen lo que se denomina “presión de los compañeros” en funciones como el monitoreo y el pago (Jain y Mansuri, 2003; Hermes et al, 2005; Chowdhury, 2005).

Hasta el momento, la mayoría de las variables e indicadores de evaluación utilizados por el PCP son las tradicionalmente empleadas en el entorno financiero corporativo, como es el caso de la *capacidad de pago*. Pero, se reconoce la necesidad de incorporar o ampliar variables, no tradicionales, que trasciendan lo material e incorporen aspectos humanos y ciudadanos que esencialmente diferencian al PCP, como proceso, de otros proyectos que otorgan crédito nivel local y nacional, entre los cuales se cuentan: BANGENTE, BANCRECER, Banco de la Mujer –BAN-

MUJER– y el Banco del Pueblo Soberano –BPS–. Entre esas variables no tradicionales está la *Responsabilidad*, para lo cual han incorporado indicadores como la *solvencia con los servicios públicos* y *no-riesgo de la vivienda* –si el crédito es habitacional–.

El concepto de *Responsabilidad*, que se fomenta en el PCP, incorpora *compromiso más confianza* y se reconoce como “valor” esencial para las relaciones que se establecen como individuo, familia o comunidad. Como todo valor, está mediatisada por las “creencias” particulares o societales, las cuales, según la Teoría de los “Niveles Lógicos de Cambio” de la Programación Neuro-lingüística –PNL–, representan el nivel más complejo de influir y sus cambios son lentos y de mediano a largo plazo (O’Connor y Seymour, 2000).

Por ello, la *Responsabilidad* en el PCP es un valor promovido como individual y comunitario mediante diversas estrategias en todos los mecanismos de acercamiento a la comunidad, los cuales, más que ejercicios puntuales tratan de generar un vínculo emocional y permanente con el beneficiario.

En el campo de las microfinanzas, los autores se refieren a la *Responsabilidad* como parte del “compromiso moral”, garantía que sin estar escrita “dispone” individualmente a la devolución, por lo que recomiendan analizarla como parte del “riesgo moral” antes y durante el proceso del microcrédito (Jain y Mansuri, 2003). También se ha referido que el Grupo Solidario o Mancomunado ejerce una influencia con respecto a la *Responsabilidad* individual a la devolución, pero no se ha medido el nivel de ese efecto.

En vista de la importancia de la *Responsabilidad* para el PCP –término con implicaciones positivas a diferencia de “riesgo moral” que es negativo– se ha planteado su evaluación en dos momentos y con fines diferen-

tes: antes de la incorporación del beneficiario y como “garantía”; y, para determinar la influencia del programa cada vez que el beneficiario finaliza con un crédito –ya que puede optar a una línea de créditos–.

Entre los indicadores no tradicionales, que se emplean para estas evaluaciones y requisito para optar al crédito, está la *solvencia con los servicios públicos*, cuyo propósito es constatar la respuesta a compromisos económicos constantes. Este, sin embargo, muestra la condición en un momento específico y puede estar influida por la exigencia de la solvencia, como requisito, por parte del PCP.

Partiendo de estas dos últimas ideas, este trabajo pretende, primero, verificar que el comportamiento retributivo de los beneficiarios con los servicios públicos se replica con respecto a la devolución de los créditos del PCP y que es posible utilizar indicadores no tradicionales y cuantificables para evaluar la *Responsabilidad*; y, segundo, aportar las formas de implementación de los análisis de tales indicadores. Para ello, se enfoca en el momento pre-crédito y tomando como sujetos de estudio a las familias de las zonas informales (2), sector social hacia el cual está dirigido, principalmente, el PCP; y, asume dos referentes: el servicio público eléctrico que, según perciben los beneficiarios, es el que mejor funciona en la ciudad; y, el auto reconocimiento del PCP como servicio público.

1. Principios y actores del Programa Ciudadanía Plena –PCP–

En contraposición a los modelos de “intervención”, “Ciudadanía Plena” –PCP– promueve el fortalecimiento de un esquema de “acompañamiento” y coparticipación multiactoral que, como consorcio, ha esta-

blecido responsabilidades específicas en la actuación, con el propósito ulterior de construir, legitimar e institucionalizar una nueva forma de gobierno basado en la democracia participativa.

El consorcio está constituido por el gobierno local, Alcaldía del Municipio Maracaibo; dos Organizaciones No-gubernamentales, Nuevo Amanecer-CESAP y Fundación Hábitat-LUZ –asociada a la Universidad del Zulia–; la academia, representada por la Universidad del Zulia –LUZ–; organizaciones de base de las diferentes comunidades involucradas; y, un actor internacional, que hasta el año 2005 fue el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, PGU-ALC/UN-HABITAT, el cual cesó sus funciones (3) y fue sustituido por el Centro Internacional de Gestión Urbana –CIGU–. Todos los actores participan en la toma de decisiones en las instancias de gobierno del Programa.

La experiencia piloto del PCP –1999 al 2000– mostró resultados positivos en términos financieros y socio-políticos que le valieron el reconocimiento internacional como “Good Experience” del Best Practice Dubai Awards 2000 (UN-HABITAT, 2000). Entre los muchos impactos, de ese corto lapso, se cuenta el reconocimiento municipal hacia los actores, lo cual se concreta en el

Servicio Autónomo Fondo de Desarrollo Microfinanciero de Maracaibo –SAMI–, que en fecha reciente fue transformado en la Fundación para el Sistema Autosustentable de Desarrollo Microfinanciero y Ciudadano de Maracaibo, denominada con las mismas siglas, SAMI, con el propósito de extender su influencia hacia espacios nacionales.

2. Los créditos y la capacitación del PCP

La experiencia del Grupo CESAP, uno de los actores, capitalizada en el ejercicio del tema de microcréditos por más de treinta años, sirvió de impulsor a este componente, el cual está dirigido a grupos sociales excluidos de los mecanismos tradicionales de créditos y que tienen un ingreso familiar mensual de hasta tres (3) salarios mínimos (4) -alrededor de US\$ 1116,26 (5). Los montos de crédito están ajustados a las posibilidades económicas de la familia y el período de pago es variable, dependiendo del tipo de crédito. En la Tabla I se observan los resultados financieros del Programa entre 2003 y 2007:

Las familias asociadas están lideradas por un 54% de representantes femeninas, 32% por extranjeros legales, 28% por indígenas, 10% por discapacitados y 22% personas de la tercera edad –datos calculados en base a

Tabla I. Resultados Financieros del PCP

Tipo de crédito	No. benef.	% tipo crédito	Total Inversión US\$	Total Cartera Activa US\$	% promedio de recuperación
microempresa	1078	67%	1,827,999.18	236,847.56	87%
vivienda	542	33%	525,789.82	87,131.70	63%
total	1620	100%	2,353,789.00	323,979.26	75%

Observación: en el renglón de microempresas se incluyen las organizaciones de base bajo la modalidad de créditos productivos.

Elaboración Propia en base a SAMI (2007).

SAMI (2007). El capital inicial, en el 2003, se obtuvo del Fondo Intergubernamental para la Descentralización –FIDES–, pero, actualmente, casi la totalidad de los créditos provienen de fondos recuperados.

Los microcréditos son parte estratégica, pero el elemento fundamental del PCP es el programa de capacitación. Una vez que la familia demuestra el interés de asociarse, se le facilita la apertura de una cuenta de ahorros en el Banco Occidental de Descuento –BOD–(6) y el representante familiar debe participar en el proceso que inicia con talleres de formación humana, familiar y ciudadana; y, continúa con un segundo ciclo especializado que depende del tipo de crédito. En caso de que la familia permanezca asociada, hay otros niveles de capacitación que, igualmente manejan ambos componentes. Entre el 2003 y el 2007 se graduaron 4.593 personas en los niveles psicosocial-comunitario y técnico (SAMI, 2007).

La fase de expansión del PCP ha alcanzado las dieciocho (18) parroquias del Municipio Maracaibo y varias del Municipio San Francisco (Figura 1) y se está trabajando en el proyecto piloto de de *grupos de apoyo comunitarios*, con el objeto de mantener activos los

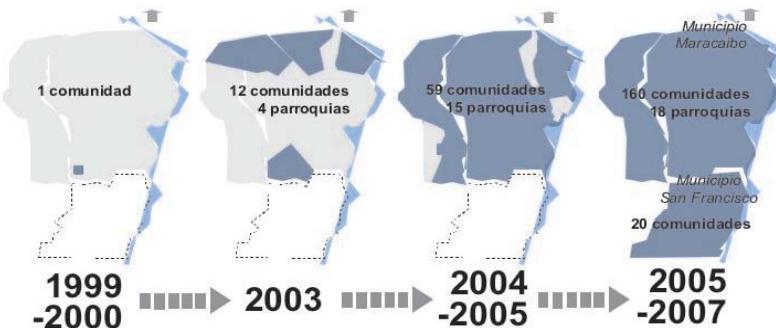
principios del Programa. Estos estarán conformados por beneficiarios que tuvieron o tienen una relación positiva con el SAMI.

3. Variables e indicadores que se evalúan para el programa de créditos del PCP

El PCP solicita requisitos y condiciones, generales y específicas, que son obtenidos mediante *mecanismos directos* de información y que varían de acuerdo con el tipo de crédito. También se utilizan *mecanismos indirectos*, como: contratos SAMI-solicitante con cláusulas de responsabilidad de las partes; tasas de interés diferenciales de acuerdo al tipo de crédito, entre otros. Estos últimos han permitido tener un mayor conocimiento sobre la conducta y actitud de los solicitantes hacia el riesgo, mientras que se originan relaciones de confianza duraderas basadas en la interrelación permanente con ellos.

A los requisitos y condiciones que tradicionalmente aplican las organizaciones microfinancieras, se agregan otros que hacen al PCP particular, entre los cuales están: cursar todos los niveles de capacitación, que el soli-

Figura 1. Cobertura del PCP en los Municipios Maracaibo y San Francisco



Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por SAMI (2007).

citante puede ser trabajador informal o de tercera edad; y requisitos como la solvencia o convenio de pago con ENELVEN.

Para los créditos de mejora de vivienda, los arquitectos, de la Fundación Hábitat LUZ, con estudiantes del Servicio Comunitario de las Facultades de Arquitectura e Ingeniería de LUZ, analizan aspectos técnicos y elaboran los proyectos de mejora y presupuesto que complementan el trabajo de los Asesores Comunitarios. En el estudio técnico se le da fundamental importancia a la condición de riesgo que presente la vivienda y la comunidad y a la factibilidad de consolidación de ambas, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio Maracaibo –PDUM– (2005).

El Asesor Comunitario (7) es el responsable de recolectar los recaudos para armar el expediente y los datos e información para elaborar el informe, sobre el caso, que presentará al Comité de Créditos. En ese informe no se realiza ponderación de variables o indicadores y debe responder a una pregunta clave: “¿le prestaría a este solicitante, si el dinero fuera suyo?”, sobre la cual opina utilizando una pistas intuitivas que ha ido acumulando en el proceso de contacto con el solicitante y su Grupo Solidario.

4. El manejo de los incentivos en el PCP, para el pago de los microcréditos

El PCP utiliza incentivos para el pago del crédito, en dos niveles: el primero, original de las microfinanzas, es el del *crédito mancomunado*, el cual se basa en los Grupos Solidarios y entre otros principios en: la confianza, el conocimiento previo de los miembros del grupo y el monitoreo cruzado del pago; la constitución del grupo por parte de ellos mis-

mos; la promoción permanente de que la devolución es un mecanismo de equidad al permitirle a otros el beneficio.

Es importante acotar que la constitución del Grupo por parte de sus integrantes, ha sido debatido por algunos autores que han verificado, en situaciones particulares, que es preferible que lo hagan externos (Besley, 1995; Armendáriz de Aghion, 1999; Tedeschi, 2006). Sin embargo, la opinión de los Asesores Comunitarios es que para la devolución es estimulante la autodeterminación de asociarse con conocidos, lo cual habría que verificar en forma controlada en el caso del PCP.

El segundo nivel, en el cual hay un enfoque individualizado, se utilizan los que algunos autores denominan “incentivos dinámicos” (Besley, 1995; Tedeschi, 2006), entre los cuales están: la garantía del inicio de *líneas de crédito* o de un *re-crédito* (8), lo cual en el caso de los créditos habitacionales, asegura el desarrollo progresivo de la vivienda; la asesoría y apoyo personalizado y permanente de parte del Asesor o Asesores, que establece una relación de confianza; el incremento del monto de los créditos sucesivos, lo que según Tedeschi (2006) y Jain y Mansuri (2003) mejora, inclusive, la frecuencia en el proceso de devolución.

Los Asesores Comunitarios representan a la institución ante los beneficiarios, por lo que las estrategias de aproximación que utilicen, más allá de la comunicación de las políticas institucionales, podrán favorecer o no la devolución. Esta es una premisa que, según Ahmad (2002), y con él coinciden Dixon et al. (2007), ha sido poco estudiada, ya que los análisis se han enfocado en las instituciones.

Los Asesores hacen la evaluación primaria del futuro asociado, promueven su aprobación y realizan el seguimiento de su pago, funciones que generan una gran presión

tanto por parte del solicitante como de la misma institución. Esto exige apoyarlos con indicadores, precisos y versátiles que les permitan ver más allá de lo meramente financiero, premisa con la que coinciden ellos mismos, como se ve a continuación.

5. ¿Por qué son necesarios otros indicadores de evaluación para los Asesores Comunitarios?

Sobre este tema se realizó una entrevista a cada uno de los Asesores Comunitarios, con el propósito de analizar su opinión sobre los indicadores de evaluación. Todos coinciden en que es fundamental dejarse llevar por la intuición, pero ninguno puede expresar, concretamente, cuál pudiera ser la forma objetiva de evaluarla –100%–, aún con la experiencia acumulada por más de diez años, que algunos tienen.

Para identificar un potencial beneficiario que pueda tener éxito en el proceso de devolución del crédito, recomiendan adicionar indicadores de evaluación pre-crédito que refieran a la medición de principios y valores, entre las cuales resaltan: la responsabilidad, la solidaridad y el compromiso –77%–; las creencias –14%–; y los niveles de riesgo económico del crédito –9%–. Nótese la poca importancia que le dan al factor económico, a pesar de que se maneja el componente de créditos.

También, se les preguntó si podrían indicar algunas estrategias para monitorear esas variables y solo uno de los diez propuso que el SAMI, confidencialmente, registrara referencias provenientes de otros miembros de la comunidad, sobre el solicitante. El resto de ellos considera que es difícil poder aportar alguna estrategia y que deben intervenir para ello, especialistas, principalmente del área psicosocial.

Para identificar un solicitante “no confiable”, todos manifiestan observar “la manipulación emocional” que se evidencia a través de: la insistencia para la obtención del crédito o para que haya un aumento del monto convenido; atraso para entregar los recaudos; el llanto en público o en privado. Algunos toman en cuenta las opiniones coincidentes de reconocidos miembros de la comunidad, lo cual reconocen no muy fiable, puesto que da oportunidad a que se produzcan juicios sin elementos concretos.

Estos aspectos ni son ponderados y ni quedan asentados de ninguna forma, aunque alguna influencia referencial pueden tener en el Comité de Crédito, el cual los conoce pero basa su opinión en el informe.

También, toman en cuenta que la familia esté solvente con ENELVEN –100%– porque esta condición expresa cierta garantía para el crédito; y, aclaran, que todos los solicitantes insolventes con esta a quienes se les ha pedido establecer “convenio de pago”, como condición para el crédito, están pagando –100%–.

Cuando se les pide explicar el por qué es importante incluir otros elementos de evaluación, reafirman que ninguna de las variables e indicadores que se analizan, están relacionados con el principal objetivo del PCP; y, que agregarían indicadores que midan las respuestas subjetivas, en cuanto a los alcances del Programa, ya que éstas pueden ser las garantías reales del crédito.

Hay otros dos aspectos que justifican la incorporación de otros elementos de evaluación pre-crédito, y que se han observado con la expansión del Programa: el primero, la eficiencia y rapidez que se requiere del Asesor para la evaluación, por el número de solicitudes; y, la segunda, los aumentos de los niveles en la cartera de incobrables –irrecuperables– (SAMI, 2007).

6. El pago como evidencia de satisfacción con un servicio público

El 90% de las comunidades populares del Municipio Maracaibo evalúa positivamente el servicio de electricidad -constante y buen mantenimiento- por lo que lo pagan con satisfacción -80%-, aunque lo reconocen como caro -47%-, y, manifiestan que en momentos de contingencia, la atención es siempre pronta y diligente -75%-, el cual es el motivo resaltante para que paguen -62%-(Hábitat LUZ, 2005:6).

El servicio eléctrico es el que tiene mayor cobertura en la ciudad y para el año 2000 alcanzaba solo en el Municipio Maracaibo un 84,9% (OCEI-ZULIA); lo que, según información verbal de la empresa, ha aumentado casi al 95%. Esto significa que hay una atención permanente a la comunidad, pero el servicio es uno de los más caros del país y Maracaibo la ciudad con mayor consumo (Machado et. al., 2000: 289).

Como también sucede con el agua, el problema principal que afecta este tipo de servicio son las conexiones ilegales, lo que ha requerido diversas estrategias entre las cuales está, desde hace casi diez años, la colocación de medidores con los llamados “sistemas antirrobo”.

Según cifras de la Fundación Hábitat LUZ, la comunidad percibe y expresa que ENELVEN es una empresa privada 95%, lo cual interpretan como la razón para que sea más eficiente 82% (2005:6); aunque, realmente, cuando se hizo la consulta solo el 1% del capital era privado -está nacionalizado desde el 2007.

Hasta 2008, la Alcaldía de Maracaibo tenía un acuerdo con ENELVEN para el cobro del aseo urbano, de gas doméstico y algunos

impuestos municipales, referidos a la vivienda, por lo cual la factura era compuesta. Esto podría ser también un motivo para que la gente, cuando se hizo el estudio, percibiera que la electricidad era un servicio costoso.

Aunque el sistema de recuperación utilizado por ENELVEN se reconoció exitoso, en las áreas informales la mora era bastante alta por lo que allí se implementó el “convenio de pago”, que permite solventar la deuda a cuotas y sin desconexión.

En el caso del servicio de agua potable, según las cifras oficiales más recientes, para el año 2000 la cobertura era del 46,25% en el Municipio Maracaibo (OCEI-ZULIA, 2000); aunque para el 2004 todavía las parroquias del área sur-oeste no contaban con el servicio (Petzold, 2004).

Pero, a pesar de que cubre alrededor de un 50% menos que el servicio de electricidad, y por tanto requiere menor capacidad de atención por parte de HIDROLAGO, la prestadora, no recibe igual respuesta a la hora de los pagos. En las zonas infraurbanizadas, que cuentan con el servicio, aproximadamente el 60% de las familias se abastecen legalmente; mientras que un 25% tiene tomas clandestinas (Petzold, 2004).

Según los propios usuarios: el servicio es ineficiente e inconstante -98%- y en momentos de contingencia la respuesta de HIDROLAGO dista de ser diligente y nunca responden a las demandas colectivas, ni a tiempo ni efectivamente -90%-(Hábitat LUZ, 2005: 7); mientras que las familias legalmente conectadas, de los barrios, no pagan -92%- bien porque no les llega el recibo de cobro -35%-, no tienen medidor colocado -33%-, o porque nadie lo hace en su comunidad -8%-(Petzold, 2004). La percepción de la gente es que por ser prestado por un organismo público, es ineficiente -73%-(Hábitat LUZ, 2005:7).

Considerando los dos extremos mostrados, en términos de la satisfacción en la prestación del servicio público desde la percepción del mismo grupo social involucrado con los servicios del SAMI, se observa una relación directa entre la condición cualitativa de la prestación del servicio y la retribución en forma de pago.

7. La interpretación de los bienes públicos ¿cómo puede afectar la devolución de los créditos?

Como se vio, el grupo social al cual está dirigido el PCP percibe que la prestación adecuada del servicio tiene una relación con el sector privado y no con el sector gubernamental. Esta es una creencia asociada a la del Estado que considera que lo público es de atención “exclusiva” del gobierno, el cual debe cumplir un rol protecciónista y beneficiar sin esperar retribuciones (Ugalde et al. 2004). La visión paternalista de todas las instancias de gobierno, que opera de forma intervencionista, es concebida como la única vía hacia la transformación nacional (González de Kauffman, 2005:2).

Con el afianzamiento de ese modelo contribuyen, inclusive, ONGs y empresas privadas por la interpretación que hacen del concepto de *responsabilidad social*. Pero, el factor más importantes es la percepción de los grupos pobres, que se auto-reconocen como “sujeto u objeto de atención” y no como participantes directos y promotores responsables de su propia realidad, ya que expresan requerir de “alguien o algo más” o “esperar de otros” para trascender su condición de pobreza (Ugalde et al., 2004). Como se mencionó, en Venezuela existen diversas iniciativas gubernamentales que ofrecen microcréditos, las cuales operan asumiendo toda la “carga moral” como otorgante y representante del Esta-

do, sin hacer énfasis en los “compromisos morales” del solicitante.

Esto es verificable cuando se revisan la misión, visión, valores, objetivos y también los indicadores financieros de algunas de esas instituciones, como son los casos del BANMUJER y del BPS, los cuales se auto-reconocen como oferentes de servicios financieros y no financieros, pero no mencionan la importancia de la devolución de los “fondos otorgados a la comunidad” (Banco del Pueblo Soberano, 2007; Banco del Pueblo Soberano et. al., 2007; Banco de desarrollo de la Mujer, 2007); ni en su promoción ordinaria presentan los montos de la devolución. Estos valores, interpretados por diversos especialistas como resultados no favorables (Pérez Araujo, 2003; Serrano y Bor-gucci, 2005; entre otros), se han presentado muy pocas veces y para rendir cuentas y nunca como promoción de la retribución al Estado.

Sin embargo, es importante reconocer que como instituciones cumplen con su propósito de acercar oportunidades económico-financieras a las comunidades más pobres, “entre los pobres” (Banco de desarrollo de la Mujer, 2007); aunque sea desde una posición asistencialista, que puede contribuir a reforzar la auto-visión de “sujeto-objeto”, de las comunidades pobres.

Esta visión es contradictoria a la que manejan las microfinanzas como concepto esencial, las cuales, desde sus orígenes se fundamentan en el postulado de que la transformación social se produce a través de la construcción del bien colectivo, suponiendo que el individuo participa haciendo uso de la convicción de que él o ella y su sociedad son el resultado de lo que hace y de responsabilidades compartidas.

Esto se comprueba BANGENTE que mostró al cierre del año 2003 un 97% de recuperación (BanGente, 2004); o con Nuevo Amanecer CESAP, que ha sido prestataria por

más de quince años con niveles de recuperación demostrados por encima del 95% (Nuevo Amanecer, 2006). Pero, la diferencia está en que ninguno de estos es un organismo público, por lo cual la respuesta de la gente podría ser diferente.

Por su parte, el SAMI comparte los principios de las microfinanzas y a diferencia de las también instituciones públicas BANMUJER y BPS, se fundamenta en la devolución y recuperación para su auto sostentimiento financiero y social, porque su propósito es instituir el valor de *Responsabilidad* de la comunidad para con ella misma; a la vez que pretende instalar la creencia de que los bienes públicos requieren ser retornados para garantizar un acceso equitativo y democrático, porque son de todos. Esto significa que el proceso es largo, puesto que debe enfrentarse a una matriz de opinión que, no explícita y probablemente no intencionada, está promovida por el propio sector público al cual pertenece.

8. Los que pagan los servicios públicos ¿pagan los microcréditos del PCP?

Con el propósito de verificar esta hipótesis, se seleccionó una muestra entre las familias activas en el PCP a octubre de 2005, que cumplían las siguientes condiciones:

- Beneficiarias de créditos de vivienda –ya que estos no causan un impacto directo en la economía familiar– lo que permite observar la influencia de otros factores.
- Con créditos entregados en los primeros ocho meses del año 2004, para poder observar su *historial de pago* por un año o más; activos entre 12 y 18 meses; y, solventes o no solventes.

- Con un recibo de pago a ENELVEN en su expediente en SAMI, para poder identificar el número de su cuenta con la empresa y corroborar la coincidencia la dirección de residencia.
- Dispuestos responder una encuesta anónima sobre el pago a los servicios de electricidad y agua.

La muestra de 70 casos –51%–v, de diferentes barrios y parroquias del Municipio Maracaibo, fue seleccionada entre 138 con créditos de vivienda activos, porque se contaba con el *historial de pagos* de los años 2003, 2004 y del primer semestre del 2005 (ENELVEN, 2006).

Como referente para la comparación, se seleccionó el pago a ENELVEN porque es reconocida como una prestadora eficiente del servicio, lo que disminuye la opción del “no pago” como protesta.

El cruce de la información de ENELVEN y el SAMI, para estos 70, casos permitió concluir lo siguiente:

a. Más del 70% de las familias que han tenido regularidad en el pago a ENELVEN, han mostrado cierta solvencia con respecto al SAMI. De ese total de familias, solventes o con una cuota vencida al momento del estudio, el 57% siempre paga, el 18% ha dejado de pagar por un mes y el 12% ha dejado de pagar por dos meses, en algún momento del proceso. Esto significa, que hay un comportamiento similar, de la familia, en cuanto a la disposición al pago de todos los servicios públicos.

b. Hay una importante similitud entre los patrones de pago a ENELVEN y al SAMI. ENELVEN no cobra intereses y ni realiza desconexiones en las zonas informales y SAMI no recarga intereses por mora, excepto en aquellos casos en los que hay más de un año de deuda. Al no utilizar mecanismos de presión

para el pago mensual, más allá de la emisión de la factura en el caso de ENELVEN, la disposición al pago dependerá de la disposición del beneficiario; mientras que la frecuencia de pago será la que más les convenga, aunque la exigencia sea mensual.

c. El 83% de las familias estudiadas, dice utilizar el mismo *patrón de pagos* para ENELVEN y para el SAMI -54% igual-mensual y 29% igual-bi-mensual- y solo el 17% paga en forma diferente. Esta réplica también podría interpretarse como satisfacción con el segundo, porque, como se dijo, ese es el motivo fundamental que expresan los beneficiarios para pagar a ENELVEN. Nótese que el 29%, que paga cada dos meses, es un grupo significativo que debe tomarse en cuenta para reestructurar la condición de mensualidad en los cobros a los beneficiarios.

d. A partir de que el beneficiario participa en el PCP, se observa que mejora su solvencia con ENELVEN –aumentan los solventes de 46% a 63%-, aunque decae un poco luego de que no está activo en el Programa –54%-. En el grupo de *solvientes con ENELVEN*, antes de asociarse al PCP, están veintiséis (26) familias

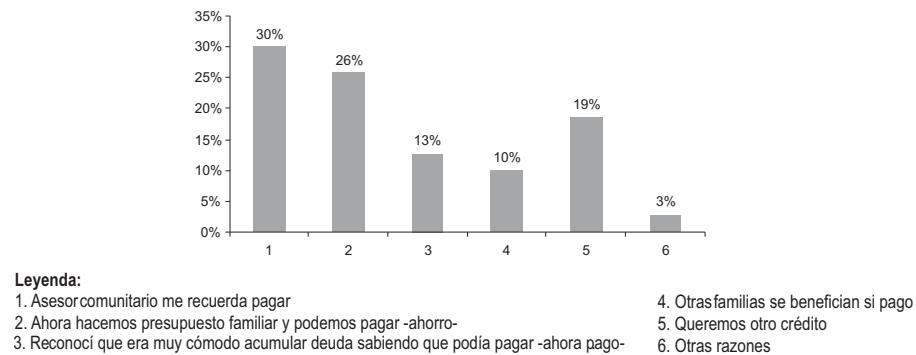
que realizaron *convenio de pago* para poder incorporarse al Programa; de las cuales el 73% se mantiene pagando regularmente.

e. Una vez que la familia está participando en el PCP, su respuesta al pago se debe a dos razones: el contacto permanente del Asesor Comunitario –30%– y a los talleres Psicosociales –49% que cubre las razones 2, 3 y 4 en el Gráfico 1– y entre esas es resaltante el hecho de que la familia está ahorrando –26%–. También es relevante el que quieren otro crédito –19%–, lo que corrobora lo que mencionan Tedeschi (2006), Mosley (1996), Jain y Mansuri (2003). Obsérvese que los estímulos externos –incentivos dinámicos– entre los cuales se suman el recordatorio del Asesor y el que quieren otro crédito, totalizan un 49%. Solo el 10% identifica que su devolución implica la distribución de la oportunidad entre otros, aspecto que habría que reforzar en los talleres.

9. Frecuencia en el pago de los servicios públicos: indicador de Responsabilidad pre-crédito

El análisis realizado corrobora que es conveniente que se solicite, como recaudo para

Gráfico 1. Razones de los asociados del PCP para pagar a ENELVEN y a SAMI



Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por SAMI y ENELVEN (SAMI, 2006b; ENELVEN, 2006).

validar la solicitud de crédito, la solvencia de ENELVEN; más, esto permite una visión limitada y puntual de la relación del potencial beneficiario con el servicio, cuando más bien se requiere determinar su comportamiento con un compromiso constante. Por ello, se recomienda sustituir ese requisito por una evaluación de la *frecuencia de pago*, por un período más o menos extenso, el cual debería ser de dos años, al menos, porque a la familia pueden sucederle eventos fortuitos que afecten su condición económica en un año en particular.

Ahora bien, ¿cuán frecuente debe ser el pago a ENELVEN para considerar que el beneficiario retornará el crédito? A esta pregunta no habrá una respuesta específica ya que dependerá de cada familia, para lo que se propone el análisis, en el período mínimo de dos años, según el siguiente proceso:

- Identificar el patrón de pago respecto a ENELVEN –cada mes o cada dos meses, etc.–
- Determinar y graficar si hay acumulaciones de deuda, en momentos particulares del año, e identificar las causas en esa misma gráfica –justificadas o no–.
- Esto significa que se deben revisar otros tres elementos: la *frecuencia de ingresos* y la *variación de los montos* de éstos, los cuales permitirán determinar el nivel de dependencia de un mecanismo particular de ingreso; y, la correspondencia de ambos con el *patrón de pagos del servicio* –por ejemplo, los comerciantes tienen meses de ventas altas y bajas–.

A corto plazo, la implementación del proceso puede hacerse por dos vías: la primera, y con un alto nivel de incertidumbre, pidiendo al solicitante los seis últimos recibos de pago a ENELVEN –sin garantía de que sean consecutivos; segunda, solicitar a ENELVEN un reporte de la cuenta de los solicitantes.

Pudiera haber otras dos alternativas a mediano plazo, más efectivas: la primera, proponer a ENELVEN retomar el formato de la factura que utilizó hasta el 2003 y que expresaba la *frecuencia de pago* de los últimos seis meses; la segunda, y directa, el que el SAMI pudiera tener acceso al sistema de información de ENELVEN, solo para generar reportes, lo que sería la forma más confiable. Pero, esta última requiere compromisos institucionales que, actualmente, por posiciones políticas contrapuestas, se ven complicados.

10. Política de flexibilización para nuevas opciones en la estructura de pagos

Por otra parte, también es coherente el planteamiento de una política de flexibilización respecto a la estructura de pagos de los créditos, la cual es exclusivamente mensual.

Esta no es una idea nueva, pero no se ha implementado porque, según Jain y Mansuri (2003) las instituciones microfinancieras han partido de dos premisas equivocadas: la primera, que se cree que los potenciales beneficiarios no han tenido relación con créditos; y, la segunda, que los esquemas de devolución deben estar atados a una “disciplina fiscal”, que responde a los mercados formales.

Pero, en la economía informal, en la cual se mueve primordialmente el grupo al cual el PCP dirige su oferta de créditos, existen prácticas populares que manejan sus propias reglas especulativas como los prestamistas y las agrupaciones solidarias de ahorro y crédito, caso del “*san*” (9) en Maracaibo, y que funcionan en toda Latinoamérica y África –*tontinas*–. Estas, utilizadas por un 84% de los entrevistados para este estudio, interpretan los tiempos y flujos económicos de su entorno para producir respuestas personalizadas en

acuerdo con el solicitante, lo que las hace atractivas aunque sean “depredadoras”.

Ahora bien, para la flexibilización de la estructura de pagos, se propone el que se inicie agregando la opción del *pago bi-mensual*, lo que es resultado de la interpretación de lo que han puesto en práctica los beneficiarios (Figura 4); para luego, si es necesario, establecer otros dos mecanismos: la de personalización de la frecuencia y la variabilidad de montos anuales, en términos del patrón de ingresos.

Para la implementación de esta flexibilidad, sin embargo, se requerirán cambios en el sistema que maneja las operaciones del SAMI y en la forma de presentar los indicadores financieros de gestión, lo cual exige de una preparación previa, pero fundamentalmente de disposición y voluntad política de la institución.

11. Conclusiones y reflexiones

a. El análisis individual debe complementarse con los de cada uno de los integrantes de su Grupo Solidario para generar un indicador de conjunto; propuesta que se hace en vista del éxito que se le atribuye, en otros entornos, a la influencia de la “presión de los compañeros”.

b. Se debe indagar si aquellas personas que estuvieron asociados al PCP y concluyeron su vínculo en forma positiva, han continuado pagando con constancia a ENELVEN. Esto que permitiría verificar la solidez de los aportes de la capacitación del Programa.

c. Es necesaria la revisión permanente de los indicadores, los instrumentos de evaluación pre y post-crédito –formatos y mecanismos–, y las condiciones de ponderación. Esto debe realizarse con los especialistas que participan en los diversos componentes del PCP, lo que aportará confiabilidad a los procesos, tanto al SAMI como al beneficiario.

d. Obviamente, el contacto del Asesor Comunitario favorece la devolución. Sin embargo, por la expansión del PCP se imposibilita la frecuencia e intensidad de ese contacto, para lo cual en los procesos de formación psicosocial es necesario: promover el principio de autonomía y proactividad –por tanto una menor dependencia del Asesor– y concretar la formación e instalación de los Grupos de Apoyo.

Notas

1. El número de integrantes del Grupo Solidario varía de acuerdo a los requerimientos de cada institución microfinanciera.
2. El PCP establece unas condiciones para iniciar en una comunidad, entre las cuales está que ésta debe expresar signos de regularización y formalización.
3. Fue un programa transitorio de la asociación del Programa Hábitat y del PNUD de Naciones Unidas.
4. El Salario Mínimo es una cantidad establecida anualmente por el gobierno nacional.
5. El cambio oficial fijo es de US\$ 1 = 2,150 Bolívares Fuertes. El Bolívar Fuerte es la moneda nacional desde enero 2008.
6. El bode es un banco nacional de origen local, con la mayor obertura en la ciudad de Maracaibo.
7. Sociólogos, trabajadores sociales o economistas promotores del PCP y analistas del crédito del cual también realizan el seguimiento.
8. Denominación coloquial que utilizan las organizaciones microfinancieras y que indica un segundo o más, créditos luego de que se ha devuelto un primero.
9. Mecanismo informal de ahorro, que se fundamenta en el principio de la oportunidad de un grupo con un responsable que

coordina la distribución de la inversión de todos, de acuerdo con una lista realizada, muchas veces por sorteo. Existen diversas variedades, una no especulativa, en la cual simplemente se benefician en forma inmediata de todo lo acumulado y otra, especulativa, en el que el número de las cuota partes aportadas es igual al de los constituyentes del grupo más uno, unidad que sumada representa la ganancia del coordinador.

Bibliografía citada

- Ahmad, Mokbul (2002). “Who cares? The personal and professional problems of NGO fieldworkers in Bangladesh”. **Development in practice**. Elsevier Press. Vol. 12, No. 2. Londres. pp. 177–191.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz (1999). “On the design of a credit agreement with peer monitoring”. **Journal of Development Economics**. Elsevier Press. No. 60. Londres. pp. 79–104.
- Banco del Pueblo Soberano –BPS–; FONDEMI; BanMujer (2007). “La Pauta es acompañar al más pobre”. **Boletín Microfinanzas Hoy**. Caracas. No. 0, Año 1. P. 2.
- Banco del Pueblo Soberano –BPS– (2007). **Misión y Visión**. Página Web. [Http://www.bancodelpueblo.gob.ve/](http://www.bancodelpueblo.gob.ve/). Última consulta 18/03/2008
- BanGente (2004) **Historia de BanGente**. Disponible en: http://www.asobanca.com.ve/data/archivos/2000/Hist_BanGente2.pdf. Última consulta 02/03/2008.
- Banco de desarrollo de la Mujer –BANMUJER– (2007). **Misión**. Página Web. [Http://www.banmujer.gob.ve/](http://www.banmujer.gob.ve/). Última consulta 18/03/2008.
- Besley, Timothy (1995). “Here today, gone tomorrow: Can dynamic incentives make microfinance more flexible?” **Journal of Development Economics**. Elsevier Press. No. 80. Londres. Pp. 84-105.
- Chowdhury, Prabal Roy (2005). “Group-lending: Sequential financing, lender monitoring and joint liability”. **Journal of Development Economics**. Elsevier Press. No. 77. Londres. Pp. 415-439.
- Dixon, Rob; Ritchie, John; Siwale, Juliana (2007). “Loan officers and loan ‘delinquency’ in Microfinance: A Zambian case.” Aprobado para publicar en **Accounting Forum**. Elsevier Press. Disponible en www.elsevier.com/locate/accfor. 25p. S/n. Última consulta 18/03/2008.
- Echeverría, Andrés; Chourio, Medis (1999). **Informe sobre asentamientos urbanos irregulares para el Plan de Desarrollo Local de Maracaibo -PDUM-** Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño. Universidad del Zulia.
- Energía Eléctrica de Venezuela –ENELVEN– (2006). **Reportes mensuales de pago de 70 asociados al SAMI**. Maracaibo. Archivo Digital.
- FLACSO (2004). Origen ¿**Cómo nace y qué hace el Banco GRAMEEN?** Disponible en: www.flacso.or.cr/ant/redaura/_download/HISTORIA%20GRAMEEN.doc. Última consulta 18/03/2008.
- González de Kauffman, Marina (2003). **Gestión Urbana Participativa en Maracaibo. Ciudadanía Plena: un mecanismo de superación de la pobreza**. Cuaderno de trabajo No. 120. Programa de Gestión Urbana Coordinación para América Latina y El Caribe. (UMP-LAC) Quito, Ecuador. p. 76.
- González de Kauffman, Marina (2005). **Los modelos del desarrollo en el proceso histórico contemporáneo Venezolano: ¿Cómo se posicionan y comprometen los diversos actores sociales?** Mimeo. Maracaibo, Venezuela. p. 25.

- Hábitat LUZ (2005). **Encuestas sobre los servicios públicos.** Mimeo. Maracaibo, Venezuela. p. 15.
- Hermes, Niels; Lensink, Robert; Mehrteab, Habteab (2005). "Peer Monitoring, Social Ties and Moral Hazard in Group Lending Programs: Evidence from Eritrea". **World Development.** Elsevier Press. Vol. 33. No. 1. Londres. pp. 149-169.
- Jain, Sanjay. y Mansuri, Ghazala (2003). A little at a time: the use of regularly scheduled repayments in microfinance. **Journal of Development Economics.** Elsevier Press. Vol. 72 No. 1. Londres. pp. 253-279.
- Machado, María V.; Barroso, Heleen; González de Kauffman, Marina (2000). "Influencia del entorno en el comportamiento térmico interior". **Memorias de la Conferencia Internacional Sobre Confort y Comportamiento Térmico de Edificaciones. COTEDI 2000.** Maracaibo, Venezuela. pp. 289-294
- Nuevo Amanecer CESAP (2006). **Informe de Gestión 2005.** Mimeo. Maracaibo. Venezuela. p. 9.
- OCEI-Zulia (2000). **Indicadores Municipales y Regionales.** Ediciones OCEI. Caracas. p. 3.
- O'Connor, Joseph; Seymour, John (2000). **Introducción a la PNL.** Editorial Urano. Barcelona, España.
- Petzold, Astrid (2004). **Mecanismos de abastecimiento y almacenamiento en las áreas informales de la ciudad de Maracaibo. Unidad de Planificación Física II.** Trabajo especial de grado. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Serrano, María I. y Borgucci, Emmanuel (2005). "Financiamiento otorgado por el Banco del Pueblo a las microempresas zulianas". **Revista de Ciencias Sociales.** Vol. 11, no. 2, pp. 311-328.
- Servicio Autónomo Fondo de Desarrollo Microfinanciero de Maracaibo –SAMI- (2006a). **Informe de Gestión 2005.** Archivo Digital.
- Servicio Autónomo Fondo de Desarrollo Microfinanciero de Maracaibo –SAMI- (2006b). **Reportes mensuales de créditos para mejora de vivienda. Período Enero 2004-Agosto 2005.** Maracaibo. Archivo Digital.
- Servicio Autónomo Fondo de Desarrollo Microfinanciero de Maracaibo –SAMI- (2007). **Informe de Gestión 2003-2007.** Archivo Digital.
- Straub, Stephane (2005). "Informal sector: The credit market channel". **Journal of Development Economics.** Elsevier Press. No. 78. Londres. Pp. 299-321.
- Tedeschi, Gwendolyn (2006). "Here today, gone tomorrow: Can dynamic incentives make microfinance more flexible?" **Journal of Development Economics.** Elsevier Press. No. 80. Londres. p. 84-105.
- Ugalde, Luis; España, Luis; Lacruz, Tito; De Viana, Mikel; González, Lissette; Luengo, Nestor; Ponce, María G. (2004). **Detrás de la pobreza. Percepciones. Creenencias. Apreciaciones.** Editorial Ex Libris. Asociación para la Promoción de Estudios Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. p. 259.
- UN-HABITAT (2000). **2000 Best Practices Data Base.** Web Page: <http://www.bestpractices.org/cgi-bin/bp98.cgi?cmd=preview00>. 2000. Última consulta 18/03/2008.