

# **MICROEMPRESAS Y ECONOMIA POPULAR**

**Ernesto Cohen  
Ernesto Kritz  
Roberto Martínez Nogueira  
Roberto Mizrahi**

**Prólogo:  
Roberto Carpio Nicolle  
Vicepresidente de la  
República de Guatemala**

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)**

**Fundación Grupo Esquel**

**Programa Nacional de Microempresas (Guatemala)**

658.022

M52m

*Microempresas y economía popular /*

Ernesto Cohen./ et al / -- 1. ed. --

San José: Jiménez & Tanzi 1989.

92 p.

ISBN 9977-911-26-6

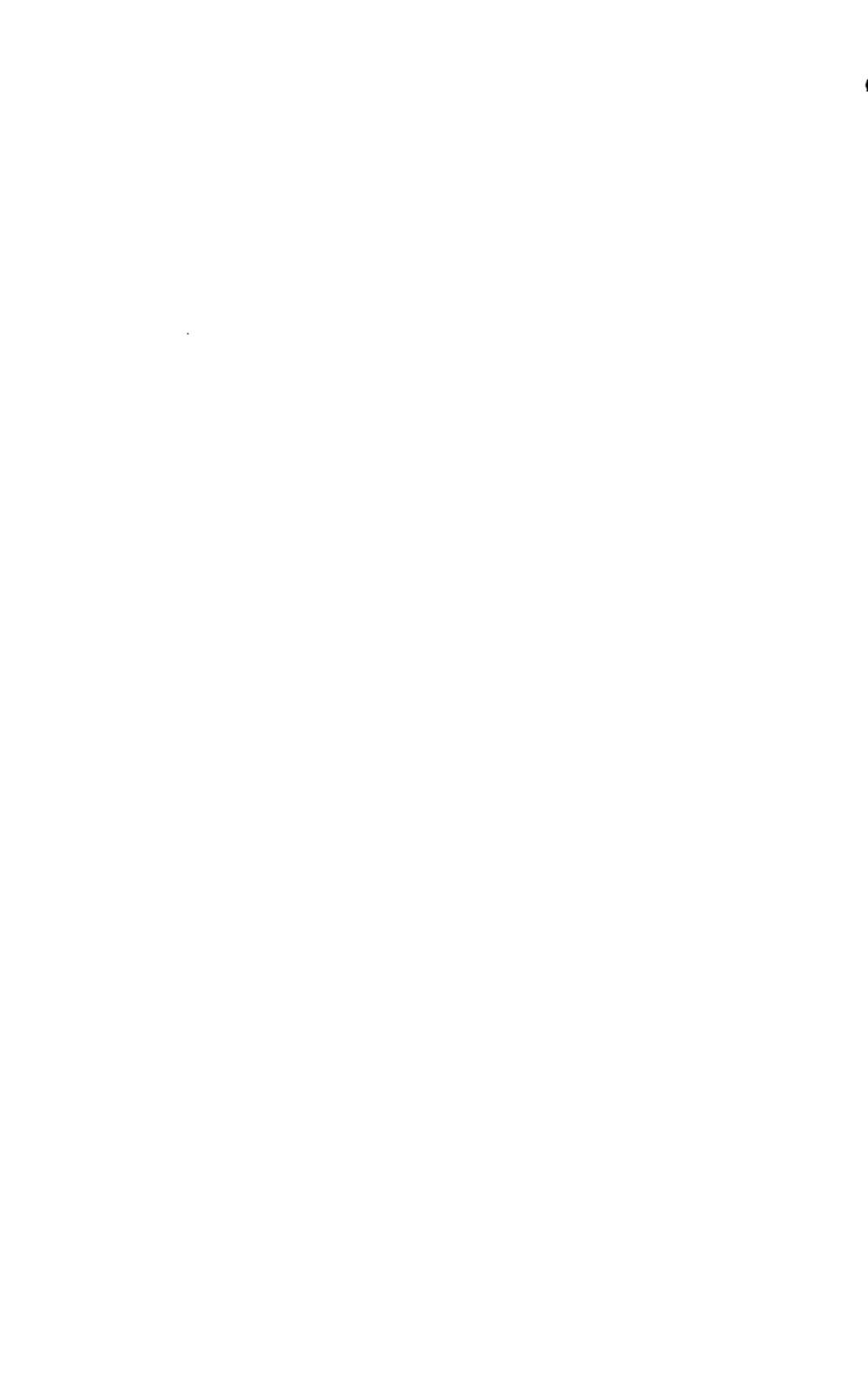
1. Economía. 2. Empresas. I. Cohen,  
Ernesto. II. Título

# INDICE

Prólogo	I
Introducción	VII
La microempresa: notas para su análisis <i>Ernesto Cohen</i>	1
INTRODUCCION	3
1. EL SECTOR INFORMAL, CONCEPTO, DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS	4
1.1 Evolución histórica del tratamiento de la problemática	4
1.2 El empleo: Un problema central de la década del 80	6
2. LOS MODELOS INTERPRETATIVOS	7
2.1. La unidad económica informal	7
2.2. La conceptualización teórica	8
2.2.1. El enfoque neoclásico	9
2.2.2. El enfoque marxista	9
2.2.3. Volviendo a Chayanov	11
3. DE LA TEORIA A LOS PRERREQUISITOS PARA LA ACCION	15
3.1. Definición de los objetivos	15
3.2. Selectividad de actores sociales y de áreas	16
3.3. Integralidad de las acciones	17
3.4. Financiamiento	18
Racionalidad, riesgo y viabilidad de la microempresa <i>Roberto Martínez Nogueira</i>	21
INTRODUCCION	23
1. LAS CARACTERISTICAS OPERATIVAS DE LAS MICROEMPRESAS	23
1.1. Adaptabilidad	24
1.2. Generación de recursos	24
1.3. Riesgos crecientes	24
1.4. Administración de tensiones	25

2. LA RACIONALIDAD DE LA MICROEMPRESA	25
2.1. Los riesgos de la independencia	26
2.2. Los riesgos del crecimiento	27
2.3. El riesgo de la creciente división del trabajo	28
2.4. El riesgo del equipamiento	28
3. ASPECTOS PROBLEMATICOS DE GESTION	29
3.1. El nacimiento de la microempresa	29
3.2. La organización del trabajo	30
3.3. El aprovisionamiento de recursos e insumos	31
3.4. La producción	32
3.5. La distribución y venta	33
4. LOS PROGRAMAS DE APOYO Y SUS INSTRUMENTOS	33
4.1. El crédito	33
4.2. La capacitación	35
4.3. La asistencia técnica	36
5. CONCLUSIONES	37
Bases para un programa de promoción del sector informal urbano	
<i>Ernesto Kritz</i>	39
1. RACIONALIDAD Y OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO MICROEMPRESARIAL	41
2. LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MICROEMPRESARIAL	46
2.1. El acceso al crédito	46
2.1.1. Garantías patrimoniales	46
2.1.2. Costos de operación de los créditos	48
2.2. Acciones de capacitación y asesoría	49
2.3. Unidad del Programa y marco institucional	53
Crédito e intermediación financiera para el sector informal. (Ajustando la operación convencional de las entidades crediticias)	
<i>Roberto Mizrahi</i>	59
SUMARIO E INTRODUCCION	61

1. EL PAPEL DEL CREDITO PARA EL SECTOR INFORMAL	62
2. ORIGEN DE LAS RESTRICCIONES CREDITICIAS DEL SECTOR INFORMAL	63
2.1. Restricciones emergentes del contexto económico informal	63
2.2. Restricciones emergentes del sistema financiero oferente del crédito	64
3. EL RIESGO Y LA RENTABILIDAD DE LA CARTERA PARA LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS	66
3.1. Tratamiento del riesgo crediticio	66
3.2. Tratamiento de la rentabilidad de la cartera	68
4. CERRANDO LA BRECHA: MEDIDAS DE AJUSTE DEL OPERAR FINANCIERO	69
4.1. Reducción de costos	70
4.1.1. Nuevas modalidades de crédito	70
4.1.2. Complementación con otras entidades para la promoción y calificación de prestatarios	72
4.1.3. Perfeccionamiento de los sistemas de administración de cartera	76
4.2. Aumento de ingresos	80
4.2.1. Movilización del ahorro local	80
4.2.2. Prestación de Servicios Complementarios	81
4.2.3. Acción del Sector Público	82
4.3. Disminución de riesgos	83
4.3.1. Énfasis en evaluar la capacidad y disposición de cumplimiento de los solicitantes	84
4.3.2. Mecanismos no tradicionales de garantía	85
4.3.3. Regularización progresiva del status legal de las unidades informales	87
4.4. Adaptación organizacional	88
5. EL ENCUADRE EN PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO AL SECTOR INFORMAL	89
BIBLIOGRAFIA	90



## PROLOGO

En Centroamérica, la solución de las dificultades políticas no puede ser abordada separadamente de la que debe darse a los problemas económicos y sociales. Esta afirmación que es válida, en gran medida, para todo el mundo, adquiere especial vigencia en la región, porque la superación de estos inconvenientes políticos, económicos y sociales está directamente vinculada al logro de la paz.

Lo que se haga o deje de hacer hoy, en los próximos meses, en el año venidero, en materia de activación de la economía y del mejoramiento del bienestar de las personas determinará el destino de nuestros países por un largo periodo histórico.

La democracia es un sistema de vida que consiste en el respeto a las libertades, en la renovación periódica de los gobiernos por medio del voto popular, en la aplicación de la Constitución y la Ley sin arbitrariedades, pero que también debe servir a las personas para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas y para que todos puedan progresar en medio de un desarrollo económico sostenido.

En nuestro tiempo, la situación del empleo ha llegado a constituirse en un aspecto social y económico de la mayor importancia. En efecto, el desempleado o aquel que llamamos subempleado porque su trabajo no es estable ni le genera un ingreso mínimo, mal pueden satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, salud, educación o vestimenta de sus familias. Podría decirse que detrás de todas las expresiones de los problemas sociales, asoma el desempleo. Cuando el área rural no ofrece puestos de trabajo suficientes, la población se dirige a las ciudades pero, debido a la crisis económica, estos migrantes solamente pueden desarrollar actividades informales.

La existencia de este sector informal es un hecho que debe tratarse con madurez y optimismo. Quienes trabajan en él no permanecen allí porque lo deseen. El insuficiente desarrollo económico, los errores de la política social, los déficits de educación y la falta de apoyo, los han colocado en esa situación. Lo importante, empero, es que esos trabajadores han demostrado una notable capacidad de sobrevivir, de crear trabajo.

Las políticas públicas deben basarse en el análisis de la realidad. En Guatemala, como en otros países centroamericanos, la existencia de pequeñas unidades económicas productivas alcanza una enorme magnitud. Esto no es un problema. Por el contrario, se trata de una gran ventaja que puede empujar el desarrollo. Estos microempresarios han demostrado inteligencia y aplicación al trabajo: son creadores y hábiles. Son el recurso humano capaz de progresar que constituye la clave del éxito y del futuro.

En los últimos años, surgió una gran preocupación por las microempresas. Hay experiencias interesantes cuyo conocimiento puede resultar útil y aprovechable. En Guatemala adoptamos, desde fines de 1987, la decisión de impulsar un Programa Nacional de Fomento a la Microempresa, buscando producir efectos en tres ámbitos de la vida nacional que son, al mismo tiempo, sus objetivos: la creación de empleos productivos, el mejoramiento de la condición de vida de las personas ligadas a la microempresa, y la contribución al desarrollo económico del país.

El Programa se diferencia de otros llevados a cabo en el pasado, tanto en Guatemala, como en diferentes países del mundo. Lo identifican el ritmo de su ejecución, la masividad de sus metas, la inseparabilidad del crédito y la capacitación, y la ejecución privada con el más alto apoyo estatal.

En cuanto a lo primero, el Programa persigue generar continuamente puestos de trabajo productivo en el sector informal,

mediante un fondo revolvente, alimentado en su formación por aportes de la comunidad internacional y del Gobierno. Con la estructuración institucional que se ha considerado apropiada, pretendemos impactar macroeconómicamente al secular problema del subempleo, que se ha agravado en forma alarmante durante el presente decenio. Pero pretendemos aún más: buscamos la formulación de alternativas de desarrollo, y éstas sólo son posibles mediante la capacitación sumada al crédito y la transferencia de tecnología a los más altos niveles objetivamente posibles.

Las operaciones arriba señaladas llevaron a la configuración de un sistema multiplicador de empresarios, que permite a quienes han encontrado en el autoempleo una forma de subsistencia surgir como nuevos empresarios pequeños y medianos, merced a las habilidades adquiridas, a su experiencia de mercado y de negocios en general, y les permite asimismo ir incorporando fuerza laboral e incrementando la oferta nacional de bienes y servicios. El sistema no sólo multiplica empresarios, sino que multiplica también la capacidad institucional para atender los requerimientos de las microempresas en su impulso por convertirse en genuinas empresas, para dar capacitación especializada en el sector informal; para implementar con éxito programas de gran magnitud en el sector; para elevar la capacidad bancaria de administrar programas masivos de pequeños créditos. Asimismo, amplía cuantitativa y cualitativamente el acervo cognoscitivo sobre la población marginal urbana, incrementando con ello la eficiencia de los programas de atención al sector. Los multiplicadores de crédito, de capacitación, de especializaciones, de conocimientos sustanciales, de capacitadores-asesores, de organizaciones no gubernamentales con experiencia en la ejecución de programas en el sector, etc., son el eje de lo que se está poniendo en práctica en Guatemala.

El Programa se ha fijado altas metas para el periodo 1988-1990. Fue preparado cuidadosamente por excelentes profesio-

nales y técnicos, en contacto con dirigentes de organizaciones no gubernamentales, y contó con la cooperación de expertos de las Naciones Unidas (PNUD). Se ideó un sistema multiplicador de empresarios que permite optimizar el rendimiento de personas e instituciones participantes. Desde el comienzo se lo definió como un programa de capacitación y de crédito, simultáneamente. Se creó un marco institucional simple pero completo y con mucha autoridad, en el cual se combinan eficientemente la acción del Estado y la de organizaciones no gubernamentales. Los primeros resultados han sido sumamente exitosos. El Programa aplicado inicialmente en la capital ha incorporado en los primeros diez meses a 3.800 microempresarios, que han recibido sus créditos y a los cuales se les ha proporcionado capacitación y asesoría permanente. El monto promedio de los créditos es de Q 3.500 (alrededor de US \$ 1.300). La efectividad de pago de capital e intereses llega al 92%. El índice de generación de empleo se ha situado en 0.97 empleos productivos por cada crédito.

Es importante señalar que la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y la Pequeña Empresa cuenta sólo con trece profesionales y siete funcionarios administrativos y es el eficaz instrumento planificador y coordinador de la ejecución del Programa. La Vicepresidencia de la República y una comisión de funcionarios del más alto nivel constituyen el apoyo político que permite un eficiente desenvolvimiento del Programa dentro del marco estatal, a la vez que la ejecución a cargo de las organizaciones no gubernamentales permite contar con la agilidad de las pequeñas organizaciones privadas. Para estas últimas trabajan los asesores empresariales que identifican a los microempresarios, los asesoran en la presentación de las solicitudes de crédito y, posteriormente, les ayudan a reforzar su capacitación empresarial y técnica.

El Programa requerirá un financiamiento total de más de cincuenta millones de dólares, de los cuales ya se han obtenido y

están ofrecidos casi veinte millones, entre aportes del Gobierno, de países amigos y de organismos internacionales de financiamiento.

Estas y otras acciones que se realizan en Centro y Sur América deben ser analizadas y evaluadas. Para avanzar en el tema de la microempresa se necesita del pensamiento que precede a la acción.

Es muy satisfactorio para los gobernantes de nuestro tiempo contar con el aporte de las ciencias sociales. Resulta difícil imaginar cómo podrían idearse soluciones para sociedades complejas como las nuestras, si los científicos dedicados al estudio sistemático del hombre y su conducta y a los hechos de la economía y las relaciones sociales no estuvieran entregando constantemente los resultados de su reflexión y de sus investigaciones.

Consideramos un importante aporte los trabajos incluidos en este libro. Agradecemos a los autores y felicitamos al ILPES y a la Fundación Grupo Esquel por su iniciativa para esta edición, que nos complace respaldar.

A todos los que nos empeñamos en que el desarrollo de la microempresa sea un medio importante para lograr el desarrollo social y económico de nuestros países, la lectura de estas páginas nos resulta especialmente estimulante y beneficiosa.

Roberto Carpio Nicolle  
Vicepresidente de la República



## MICROEMPRESAS Y ECONOMIA POPULAR

*Rolando Franco*

Este libro que coedita el ILPES con el Programa Nacional de Microempresas del Gobierno de Guatemala y la Fundación Grupo Esquel constituye un hito en las actividades del Instituto, porque le permite mantener una vieja tradición, al mismo tiempo que la revitaliza, orientándola según pautas adecuadas a esta década.

Cabe recordar que en el seno del ILPES se comenzó a prestar atención al tema de la marginalidad en la primera mitad de los sesenta. En aquella época una alianza con DESAL y su Director el P. Roger Vekemans, dio lugar a un proyecto muy polémico, pero de gran importancia y creatividad, en el cual se produjeron algunos de los hallazgos teóricos que marcarían posteriormente las orientaciones centrales en este tema.

Asimismo, la preocupación por el tema de la pobreza extrema (o crítica) en América Latina también surgió del ILPES, donde se comenzaron los estudios que luego fueron centralizados en el Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, en el cual por supuesto el ILPES siguió colaborando.

Esta antigua preocupación por los grupos más vulnerables se ha continuado durante todos estos años en el ILPES, a través de su Unidad de Políticas Sociales (anteriormente llamada División de Planificación Social). Durante un largo período que se abre también en los albores de los sesenta, se mantuvo un importante grupo de trabajo, que ha tenido como directores en el pasado, sucesivamente, a José Medina Echavarría, Fernando H. Cardoso y Aldo E. Solari.

Allí se plasmaron muchas de las orientaciones que fundamentaron, primero, la sociología del desarrollo latinoamericano y, más recientemente, muchas de las orientaciones teóricas y metodológicas en que ahora coinciden tanto los organismos del sistema de las Naciones Unidas como otras instituciones internacionales, y también los gobiernos latinoamericanos. En esta línea merecen mencionarse, por el papel crucial que tuvieron, libros que ya resultan clásicos como *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, *Pobreza Necesidades Básicas y Desarrollo* y *El Desarrollo Social en los ochenta*, entre otros.

Hoy, el ILPES considera necesario volver a centrar su atención a estos temas, abordados en los últimos años bajo diferentes denominaciones, tales como sector informal o sector no estructurado de la economía.

Ese retorno se explica tanto por la crisis de comienzos de esta década, como por el análisis del futuro mediano de la región en un mundo en transformación.

La idea predominante en el período anterior a la crisis era que el crecimiento económico generaría, en el mediano plazo, los suficientes puestos de trabajo en el sector formal como para absorber tanto a los marginados como a quienes se incorporaban a la fuerza de trabajo. Ella ha perdido vigencia con la crisis.

La mayoría de los países de América Latina sufren actualmente una gran carencia de recursos. El capital externo difícilmente se orientará hacia la región en el futuro próximo y una parte importante del ahorro interno generado en estos países tendrá que utilizarse para sufragar el pago de los intereses de la deuda contraída durante los años de bonanza financiera. Ello constituirá un importante obstáculo para que aumente la inversión productiva y, consecuentemente, será difícil incor-

## IX

porar a los "excluidos de ayer", a los que se han sumado, con la crisis los "excluidos de hoy", y a los que se agregarán, a causa del impacto del avance científico-tecnológico sobre el trabajo humano, los "excluidos de mañana".

Es necesario entonces ver de qué manera es posible recuperar el progreso social en América Latina. Para ello, lo primero es analizar el papel que deben jugar los diferentes agentes económicos.

En este sentido, no cabe duda que el sector privado tiene que regirse por el criterio del beneficio y es bueno que así sea. Así estará contribuyendo al dinamismo de las economías nacionales. En este sentido, recientemente, el Director General del ILPES ha afirmado que "Carece de sentido atribuir a la iniciativa privada funciones que no le son propias (como eliminar el desempleo o adoptar tecnologías que le puedan anular sus márgenes de ganancia) o someterla a reglamentaciones excesivas, desprovistas muchas veces de significado social. Sin embargo, cabe solicitarle que colabore con el progreso social, básicamente no compitiendo dolorosamente por el gasto público, persiguiendo subsidios eternos; o con los ingresos públicos, mediante la evasión tributaria o la especulación externa (con fuga de capitales). Más allá de ello, la liberación de sus iniciativas puede -ser en muchas latitudes- un aliciente insustituible para la recuperación de una nueva senda de desarrollo". Dada la relación capital/producto que prima en la industria no puede esperarse la solución de los problemas de la informalidad a través de la absorción de mano de obra por la empresa privada.

El Estado, por su parte, deberá redefinir su papel logrando mayor eficiencia, centrándose en la realización de políticas sociales que palién la crisis y contribuyan a preparar recursos humanos que puedan enfrentar eficazmente la nueva situación en que deberán desarrollarse las economías latinoamericanas.

No estará -no debe estar- entre las funciones del sector público la generación de empleo. Si bien, tuvo esta tarea en el pasado, en muchos países, no podrá continuar cumpliéndola dada la carencia de recursos que enfrentará en el futuro, lo que va unido a la insistencia en la austeridad fiscal y en la búsqueda de la eficiencia del gasto.

Todo ello hace necesario buscar otras alternativas para facilitar la situación de quienes luchan por incorporarse al trabajo productivo.

En este sentido, el sector no estructurado, a través de su organización productiva, ha demostrado potencialidades que conviene contribuir a desarrollar al máximo. Reconociéndolo, el ILPES ha preparado un programa que se orientará justamente al análisis de las características de la economía popular y a la puesta en práctica de acciones piloto para su reforzamiento. A partir de ello, dada su preocupación tradicional por la asesoría, el Instituto espera apoyar a los gobiernos en la preparación y puesta en práctica de políticas públicas que sean efectivas y utilicen eficientemente los recursos disponibles.

Con este libro se avanza en el análisis de una de las formas más importantes que asume la economía popular, la microempresa. Esto se logra a través de una conjunción de esfuerzos, en que el ILPES ha tenido la oportunidad de asociarse, por un lado al Programa Nacional de Microempresas del Gobierno de Guatemala, el cual ha demostrado, en el tiempo que lleva de existencia, que es posible trabajar exitosamente en el sector microempresario y, por otro, a la Fundación Grupo Esquel, red de centros de investigación y acción distribuidos en América Latina, que posee una sólida capacidad técnica para contribuir al análisis de los modos a través de los cuales es posible apoyar a ese sector microempresario.

El libro se compone de cuatro estudios. En el primero de ellos, Ernesto Cohen hace un análisis de la evolución y características del sector informal y del problema del empleo, analizando posteriormente los modelos interpretativos en torno a la microempresa y culminando con un análisis de los prerrequisitos necesarios para utilizar eficientemente los recursos asignados a ellas.

Roberto Martínez Nogueira, por su parte, muestra las características que presenta la microempresa en su actividad, su peculiar racionalidad y aspectos de su gestión que resultan problemáticos, así como las características que deberían tener los programas e instrumentos de apoyo.

Ernesto Kritz aporta un análisis de los objetivos y de la forma de organizar un programa de desarrollo microempresarial, revisando los instrumentos que deberían considerarse.

Finalmente, Roberto Mizrahi centra su trabajo en el papel del crédito para el sector informal, mostrando los problemas de riesgo y rentabilidad que enfrentan los intermediarios financieros sugiriendo algunas medidas de para la operación financiera.

Creemos que esta aventura intelectual conjunta como otras que, seguramente, nuestras instituciones emprenderán en el futuro serán fructuosas y proporcionarán orientación a todos aquéllos que han descubierto la pontencialidad de desarrollo que existe en la economía popular.



**LA MICROEMPRESA:  
NOTAS PARA SU ANALISIS**

Ernesto Cohen

INTRODUCCION	3
1. EL SECTOR INFORMAL. CONCEPTO, DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS	4
1.1. Evolución histórica del tratamiento de la problemática	4
1.2. El empleo: Un problema central en la década de los 80	6
2. LOS MODELOS INTERPRETATIVOS	7
2.1. La unidad económica informal	7
2.2. La conceptualización teórica	8
2.2.1. El enfoque neoclásico	9
2.2.2. El enfoque marxista	9
2.2.3. Volviendo a Chayanov	11
3. DE LA TEORIA A LOS PRERREQUISITOS PARA LA ACCION	15
3.1. Definición de los objetivos	15
3.2. Selectividad de actores sociales y de áreas	16
3.3. Integralidad de las acciones	17
3.4. Financiamiento	18

## INTRODUCCION

Los puntos desarrollados en este trabajo no tienen otra pretensión que la de realizar algunas reflexiones preliminares sobre el tema. No cabe duda alguna sobre la relevancia de la problemática, lo que llama la atención es la escasa atención real que se le está prestando en América Latina. A despecho de la dramaticidad que muestran las cifras actuales y, más aún, las tendencias que se perfilan en el futuro próximo en relación al crecimiento del Sector Informal Urbano (SIU), son relativamente reducidos en número y escala los programas que se están ejecutando.

Todo hace pensar que el SIU, como la misma crisis que lo agrava, no han venido de visita sino para instalarse en forma permanente en todos los países de la región.

Esta perspectiva da legitimidad al tema, y le permite pretender ocupar un espacio no marginal en el contexto de los graves problemas que afrontan los distintos países latinoamericanos, de los que Argentina no es, en modo alguno, una excepción.

Es importante superar la percepción de que enfrentar racionalmente y a una escala adecuada al desarrollo de las microempresas, no se basa solamente en razones de equidad, de la misma manera que otros programas sociales, sino también en consideraciones de eficiencia para el sistema social en su conjunto. El Sector Informal Urbano ha venido cumpliendo las funciones de colchón absorbiendo magnitudes crecientes de población que articulan estrategias de supervivencia en el contexto de la cultura de la pobreza. ¿Cuáles son los límites de este crecimiento del SIU, que permitan su convivencia con la democracia?

En épocas de grandes restricciones, como la que estamos transitando, los asalariados sufren sus consecuencias en gran medida. Pero la organización que los agrupa y representa les permite plantear las reivindicaciones que difícilmente pueden ser

ignoradas por el sector público. De esta manera sus necesidades se traducen en demandas respaldadas por el poder real que representan. Pero ¿quiénes asumen la representación de los informales? La ausencia de respuesta a esta pregunta implica una responsabilidad adicional para los tomadores de decisiones.

## 1. EL SECTOR INFORMAL, CONCEPTO, DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS

### 1.1. Evolución histórica del tratamiento de la problemática

Al absorber el tema de la microempresa, nos tenemos que referir, necesariamente, al Sector Informal (SI), que es el contexto mayor que las incluye y éste nos remite al tratamiento de la marginalidad y la pobreza.

La preocupación por el tema de la pobreza comienza a tener vigencia en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente en la década de los 50. Como consecuencia del proceso de migración rural-urbana, que se presentaba, con mayor o menor intensidad, en todos los países de la región, comenzaron a florecer de manera alarmante los cinturones de miseria, especialmente en los centros urbanos mayores. De esta forma el problema comienza a percibirse a partir de su localización (urbana) y de las características externas con que se manifiesta (vivienda subestandar y falta de acceso a los servicios de equipamiento e infraestructura urbana).

El eje de la conceptualización implícita concita al grupo profesional que podía generar modelos de solución. Así son convocados urbanistas y arquitectos para que planteen las políticas que el problema requería.

En la década de los 60 se acuña el concepto de marginalidad que rescata la necesidad de indagar sobre los atributos sociales de los individuos que vivían en las "áreas marginales". Los estudios producidos tienen un marcado énfasis *descriptivo* con una lógica subyacente que podría ser expresada de la forma siguiente: "los marginales son los individuos que tienen tales características y son marginales porque tienen tales características".<sup>1</sup> El estadio de la

<sup>1</sup>Anibal Quijano, *Polo marginal de la economía y mano de obra marginada*, Edic. UNESR, 1978.

reflexión denotaba, en las primeras aproximaciones, que el término marginalidad no constituía una categoría analítica genuina, que hubiera requerido un estatuto teórico dentro de una problemática definida.

Sin embargo, es preciso recordar que se produjeron aportes teóricos muy sólidos que constituyeron verdaderos avances en el conocimiento sobre este campo.

En todo caso, el centro del análisis planteado generó un desplazamiento de los profesionales que pasaron a tratarlo. Los urbanistas fueron paulatinamente relevados por sociólogos y cientistas políticos.

Desde la década de los 70 hasta la fecha el análisis se centra en el Sector Informal Urbano (SIU). Esto vino aparejado a una concomitante aparición de los economistas en el centro de la escena. Esta parte de la historia puede ser dividida en tres estadios.<sup>2</sup>

a) *Descriptivo-cuantitativa*, tratando de dimensionar la escala y naturaleza de los problemas, con un involucramiento incipiente con las políticas que se debían generar.

b) *Formulación de políticas de empleo*, con el fin de ubicar a este segmento dentro del mercado de trabajo y su articulación con el funcionamiento de la economía en su conjunto.

El empleo es percibido como el resultado de las formas que asume el proceso de crecimiento en el mundo del subdesarrollo con las especificidades de la estructura productiva y formas de organización de la producción.

c) *Funcionamiento del mercado de trabajo en las economías subdesarrolladas*. Algunas ideas centrales que caracterizan esta dimensión pueden sintetizarse de la siguiente manera:<sup>3</sup>

- el sector informal es el verdadero "ajuste" del mercado de trabajo entre la cantidad de personas que debe obtener ingresos por su trabajo y la cantidad de "puestos de trabajo" disponibles en los sectores más organizados del sistema económico;
- el sector informal es la "puerta de entrada" de los migrantes al mundo urbano del trabajo;
- el empleo no está vinculado al nivel de producción en el mismo sector;

<sup>2</sup>Paulo Renato Souza, "Sector Informal: evaluación crítica después de diez años", en *Economía no registrada*, Buenos Aires, 1987 (*Estudios INDEC*, N° 9).

<sup>3</sup>Paulo Renato Souza, *ibid.*

-el ajuste entre nivel de producción (o tamaño del mercado y la cantidad de ocupados en el sector informal se hace por el nivel de ingresos. El ingreso medio es la variable de ajuste.

## 1.2. El empleo: Un problema central de la década del 80

El problema del empleo y su contraparte el desempleo y subempleo, está íntimamente vinculado con las perspectivas de la cuestión distributiva. Esta debe analizarse en el contexto del crecimiento de la fuerza de trabajo y la capacidad de absorción potencial que, para la misma, han venido evidenciando las economías de los países de América Latina.

De acuerdo a los datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la tasa de crecimiento demográfico para la región en su conjunto será del 2,4% anual. Esto representa para la década la incorporación de aproximadamente 100 millones de personas, el 90% de las cuales se ubicarán en centros urbanos. Al mismo tiempo, la PEA está creciendo a un 2,8% anual, lo que al final de los 80 demandará alrededor de 33 millones de nuevos puestos de trabajo, manteniendo los niveles actuales de desempleo y subempleo.

Los ingresos mínimos difícilmente subirán en términos reales, haciendo que se incremente la proporción de hogares que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza absoluta y que en América Latina bordea el 40% de la población total.

Todo este conjunto de factores están alineados en un escenario cuyo telón de fondo está constituido por fuertes tendencias recesivas tanto a nivel internacional como interamericano, enorme presión del déficit fiscal y un marcado debilitamiento del sector externo que se manifiesta en pronunciados desequilibrios de la balanza comercial y de pagos. Si a lo dicho, agregamos el cepo que constituye el pago de los servicios de la deuda externa, tenemos desplegado ante nuestra vista el mapa de las restricciones fundamentales que ponen en tela de juicio la viabilidad global de las economías latinoamericanas, pero que afectan en primer lugar y de manera más severa a los que tienen menos recursos.

Frente a este desafío en algunos países de la región, entre ellos Argentina, se ensayó la opción neo-liberal, cuya receta básica es muy simple: hay que dejar actuar las leyes de mercado y este se encargará de resolver por sí mismo todos los problemas.

La práctica mostró resultados diferentes. En lo que hace a los mercados de trabajo su liberalización significó el desmantelamiento

to de las organizaciones sindicales, el descuido de la legislación sobre salarios mínimos y el congelamiento legal de los salarios nominales. Como todo esto llevó a incrementar la población en extrema pobreza el Estado tuvo que asumir acciones subsidiarias de orientación paternalista. La caridad oficial se convirtió así en un rasgo estructural del modelo.<sup>4</sup>

## 2. LOS MODELOS INTERPRETATIVOS

### 2.1. La unidad económica informal

Existe un alto grado de convergencia sobre los rasgos que permiten caracterizar a la unidad económica informal.

Las empresas informales surgen como resultado de que una parte de la fuerza de trabajo no puede ser absorbida por el Sector Formal (SF). Por lo tanto su incorporación al SI constituye un mecanismo que permite la supervivencia individual, al tiempo que opera como forma adaptativa para la sociedad en su conjunto. Este proceso debe cumplir con el prerequisite de no exigir capital alguno, o alternativamente, un mínimo de éste. Por lo tanto el rasgo distintivo que surge en primer lugar es la baja relación capital/trabajo (K/L) lo que determina una igualmente baja productividad.

Una implicación de lo anterior es que en las primeras etapas de su funcionamiento, por lo menos, no existe capacidad de contratación de trabajo asalariado. Por lo tanto el empresario es su propio asalariado, así como otros miembros del grupo familiar.

Bajo estas condiciones existe necesariamente una escala de producción pequeña, así como una inserción intersticial en el mercado de productos.

De las notas previamente apuntadas podemos extraer una

<sup>4</sup>Eduardo García, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", ILPES, 1982 (mimeo).

definición operacional de la microempresa que permita clarificar el referente empírico del análisis teórico. "La microempresa se trata de una unidad familiar de producción donde el propietario es quien lleva a cabo la mayoría de las actividades del negocio. Esta unidad debido a su tamaño, tiene capacidad para absorber entre 3 a 5 personas asalariadas, quienes preferentemente son miembros de la familia o, en todo caso, personas de la comunidad en la que se ubica la empresa. Cada uno de los trabajadores de esta empresa se considera como microempresario".<sup>7</sup>

## 2.2. La conceptualización teórica

El proceso de desarrollo en América Latina ha dado como resultado el surgimiento de una industria sustitutiva que ha mostrado una incapacidad estructural para absorber a la fuerza de trabajo total disponible en los sectores modernos de la economía. Esto ha generado una *doble heterogeneidad*. Por una parte la articulación (no simplemente convivencia) del sector formal y del sector informal. Por otro lado, una equivalente diferenciación entre las distintas formas que asume este último.

De manera paulatina, dentro del SIU se han ido configurando relacionamientos complejos que hacen a la vinculación de las unidades económicas del mismo con otras: 1) del mismo SIU; 2) del sector formal, proveyendo en ambos casos servicios, bienes-insumos o bienes salarios que abaratan la estructura de los costos de las empresas, independientemente de su tamaño.

Las preguntas centrales que hacen al debate teórico pueden plantearse de la siguiente manera:<sup>8</sup>

a) ¿En qué radica la especificidad del SIU?

b) ¿Cuál es la naturaleza y condiciones de articulación entre el SIU y el Sector Formal (SF)?

La primera pregunta hace a la cuestión del equilibrio y la dinámica microeconómica, la segunda al equilibrio y dinámica macroeconómica. En un caso se trata de las relaciones técnicas, económicas y financieras dentro de la empresa, y en el otro a las mismas relaciones entre empresas con distinto grado de modernidad.

<sup>7</sup>Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Propuesta de financiamiento para acción comunitaria del Perú", Washington, 1985.

<sup>8</sup>Daniel Carbonetto y Ernesto Kritz, "Sector Informal Urbano: Hacia un nuevo enfoque", *Socialismo y Participación* (Perú), Nº 21, 1983.

### 2.2.1. *El enfoque neoclásico*

La visión neoclásica explica al SIU como un resultado de la existencia de barreras institucionales que limitan la acción de las fuerzas reguladoras del mercado. La supresión de estas restricciones hará que en el mercado laboral la fuerza de trabajo tenga un precio que sea el reflejo de su escasez relativa y los empresarios escogerán la combinación factorial que tienda en el largo plazo a eliminar los desajustes.

Dado que las barreras institucionales constituyen un dato para la sociedad, la baja calificación del factor trabajo y la baja relación capital-mano de obra (K/L) son las que explican los diferenciales de productividades promedio que se verifican al comparar el SF con el SIU.

En la economía en su conjunto se da una función continua de combinaciones de factores productivos, cuyos precios relativos reflejan la escasez y calidad de los mismos, y para los que existe, en cada punto de la curva un nivel específico de productividad marginal.<sup>9</sup>

Hay una lógica subyacente que vale la pena resaltar. La falta de calificación de la fuerza de trabajo y de los "empresarios" de la microempresa, determina la baja productividad marginal del trabajo y, al mismo tiempo, da cuenta del nivel de acceso precario al mercado de capitales (baja relación K/L). Por lo tanto la única política eficiente es la de inversión en capital humano, dado que alterando ese eslabón el resto de la cadena se modificaría por sí sólo. Por otro lado la situación actual es un reflejo natural de la "justicia" del mercado.

### 2.2.2. *El enfoque marxista*

La visión clásica del análisis marxista parte de la utilización del concepto "ejército industrial de reserva" que hace referencia al funcionamiento del mercado de trabajo y al rol que en él desempeña la mano de obra que no está directamente inserta en el proceso productivo.

Esta fuerza de trabajo no incorporada cumple básicamente dos funciones:

- a) *Salarial*, porque tiende a deprimir los salarios de la población

<sup>9</sup> Ibid.

ocupada por la presión que ejerce la posibilidad de ser sustituida por aquella que está buscando ocupación.

b) *Propiamente de reserva*, como mano de obra potencial que permite satisfacer la demanda laboral en la parte ascendente de la curva que se da en los ciclos del capitalismo.

Es posible que la función salarial sea cumplida dentro del mismo SIU. Esto es anotado por varios autores aunque resulta difícil apreciar el peso de la misma.<sup>10</sup> Resulta mucho más difícil afirmar que dados los requerimientos crecientes de calificación de la mano de obra, la alta relación K/L, los convenios de trabajo habitualmente existentes, y la relativamente baja incidencia del factor trabajo en las industrias capital intensivas, la oferta de trabajo que representan los desocupados y subocupados por bajos ingresos puedan ejercer un impacto sobre el nivel de salarios de los ocupados en las actividades industriales más dinámicas de la economía.

Lo que aparece con creciente claridad es que la función propiamente de reserva no tiene vigencia en el modelo de crecimiento existente, dado que la ampliación del complejo industrial se realiza sobre bases tecnológicas que la hacen totalmente irrelevante.

Esto ha llevado a algunos autores a acuñar los conceptos de "población sobrante" y "sobrepoblación relativa" que denotan la discrepancia que existe en los países subdesarrollados entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, como resultado estructural del modelo de desarrollo y acumulación vigentes que excluye su empleo en el núcleo capitalista de la economía".<sup>11</sup>

Otra cuestión central es la que hace a las formas de adaptación del productor, dadas las restricciones que enfrenta en el acceso a los distintos mercados de factores. Las principales son las que siguen a continuación:<sup>12</sup>

- Ahorro en el consumo de capital
- Ahorro en el uso de insumos
- Ahorro en la tasa de salarios
- Contracción o eliminación del margen de ganancias.

<sup>10</sup>Roberto Mizrahi, "Economía del sector informal. La dinámica de las pequeñas unidades y su viabilidad", *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 26, Nº 104, enero-marzo 1987; Ernesto Kritz, "Marco conceptual y bases operativas para un programa de desarrollo empresarial", CIDES, Buenos Aires, 1983.

<sup>11</sup>Anibal Quijano, op. cit.; Paulo Renato Souza, op. cit.

<sup>12</sup>Ernesto Kritz, op.cit.

Las empresas informales realizarán distintas combinaciones que, a su vez, generarán diferentes regímenes de acumulación.

a) *Régimen de reproducción ampliada*, cuando la variable de ajuste es el capital, pero utilizando una combinación tecnológica eficiente que le permite competir con las empresas modernas. El sendero de estas empresas puede terminar en su incorporación al SF.

b) *Régimen de reproducción simple*, son las que comprimen la tasa de ganancia, manteniendo un nivel de remuneraciones semejante al establecido legalmente. En este caso las empresas tienden a permanecer en el SI.

c) *Régimen de acumulación deficiente*, cuando se restringe la tasa de ganancia y al mismo tiempo los salarios. Dado que no pueden acumular ni tampoco asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, están condenadas a desaparecer.

### 2.2.3. Volviendo a Chayanov

Alexander Chayanov, tiene como objeto central en sus análisis las características constitutivas, organización y racionalidad de funcionamiento de las unidades de producción familiar, en particular la de la unidad económica campesina. A pesar de que ésta constituye el eje central de su elaboración teórica, hay algunas reflexiones que arrojan luces sobre las microempresas, particularmente aquellas que tienen un régimen de acumulación simple o deficiente. Esta conexión no es casual, sino que se deriva de una lógica de producción que se da al margen (y complementariamente) con el eje capitalista del sistema y que, al mismo tiempo, se procesa en el contexto de la unidad familiar.

Una nota definitoria de la unidad de producción familiar es que ésta tiene un doble rol. Es al mismo tiempo una unidad de producción y de consumo. Estas categorías que están claramente escindidas en el capitalismo se superponen en la familia artesanal y campesina.

Chayanov agrega que en una economía capitalista la fuerza de trabajo puede ser definida, objetivamente, bajo la forma de capital variable, y sus combinaciones con el capital constante están determinadas por la tasa normal de ganancias existente en la sociedad. "El trabajo de la familia es la única categoría de ingreso posible para un campesino o un artesano, porque no existe el fenómeno

social de los salarios y, por tal motivo, también está ausente el cálculo capitalista de la ganancia".<sup>13</sup>

La columna vertebral de su teoría está constituida por el balance que en la unidad de producción doméstica se establece entre la satisfacción de sus necesidades de consumo, culturalmente definidas y la explotación de su propia fuerza de trabajo. La función objetiva es lograr la subsistencia y no la obtención de utilidades.

De esta manera "las únicas realidades económicas en el sistema de explotación familiar son: 1) el ingreso bruto de la explotación familiar; 2) sumas extraídas de este ingreso para invertir en renovación de capital; 3) el presupuesto personal de la familia; y 4) los ahorros no invertidos en la propia explotación".<sup>14</sup>

Los actores sociales de la unidad de producción doméstica, o con una reducida fuerza de trabajo contratada, tienen una racionalidad distinta a la de los empresarios capitalistas. No tratan de maximizar la tasa de ganancia sino de minimizar el riesgo y asegurar la subsistencia familiar.

El empresario capitalista puede afrontar riesgos como consecuencia de que posee capital y capacidad financiera que le permiten acumular stocks. Cuando el capital es pequeño y la capacidad financiera, real o potencial, inexistente, asumir riesgo empresarial puede significar que las pérdidas hagan desaparecer el capital y/o reducir el consumo por debajo del nivel de subsistencia. Bajo estas condiciones el agente productivo de la microempresa no tiene racionalidad alternativa a aquella que mejor provea a su precaria subsistencia en el mercado: minimizar el riesgo.

Asumiendo, implícitamente, esta misma línea, algunos autores observan que hay por lo menos tres elementos importantes en la racionalidad económica de las microempresas.<sup>15</sup>

-Los conceptos de equilibrio y óptimo están determinados por la cantidad de trabajo realizado antes que por la maximización de la ganancia.

-El presupuesto de la organización y el presupuesto familiar tienden a confundirse en su manejo.

-El tiempo tiene un significado económico distinto al del sector

<sup>13</sup>Alexander Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1974, p.10.

<sup>14</sup>Alexander Chayanov, *ibid.*, p.14

<sup>15</sup>Arno Klenner y Luis Zuñiga, *Generación de Ingresos y Vinculación a los Mercados en la Economía de la Pobreza*, UNICEF, Oficina de Área para Argentina, Chile, Uruguay. Santiago de Chile, Septiembre 1984.

moderno, lo que influye en los procesos de crecimiento y acumulación económica.

Otros ponen un énfasis mayor en la utilización de los argumentos centrales de Chayanov. Así nos dice que "en el seno de la unidad informal convergen, superponen y mezclan los criterios, contabilidades y presupuestos de una unidad de producción y una unidad de consumo. De ahí que sea difícil distinguir con claridad estrategias estrictamente productivas de un espectro más amplio e integrado de decisiones que conforman más precisamente una estrategia de vida o sobrevivencia".<sup>16</sup>

Y en relación a su lógica de funcionamiento agrega: "La racionalidad que sustenta las decisiones económico-productivas de las pequeñas unidades informales es, en buena medida, diferente de las unidades formales de mayor envergadura. Su desempeño se orienta más por la necesidad de conservar la fuente de trabajo que le permite subsistir que por criterios objetivos de maximización de ganancias. Su doble condición de pequeño productor marginal y de proveedor de la subsistencia básica familiar determina este perfil. Así, por ejemplo, en casos de aguda sobreexplotación de la fuerza de trabajo familiar, mejores precios para sus productos pueden traducirse en aliviar las jornadas o condiciones de trabajo más que en aumentos de la producción. Otro ejemplo puede encontrarse en la adopción de mezclas productivas y de colocación de fuerza de trabajo familiar subóptima en términos de maximizar ingresos, pero cuya composición les asegura menor incertidumbre y riesgo. Es que cuando se está en los estrechos márgenes de la economía de subsistencia, cualquier desacierto o imprevisto se paga con muy dolorosas consecuencias familiares y no sólo con menores dividendos o la postergación temporal de un consumo superfluo. Lo que está en juego en el funcionamiento de la unidad informal es la subsistencia familiar y esto tiñe toda su racionalidad y desempeño".

La adopción de algunos aspectos del modelo explicativo de Chayanov plantea dos cuestiones fundamentales para la acción en el campo de las microempresas:

a) En las distintas formas de adaptación que determinan los regímenes de acumulación ¿cuál es la intensidad óptima de capital que permite establecer un equilibrio dinámico entre la satisfacción

<sup>16</sup>Roberto Mizrahi, op.cit.

de las necesidades familiares, la minimización del riesgo y la generación de una tasa de ganancia que permita su paulatina incorporación al SF?

Aquí aparecen, a su vez, dos dimensiones que deben formar parte de una misma política integrada. La que se vincula con el equilibrio y dinámica interna de las microempresas, que debe traducirse en acciones articuladas tendientes a modificar su organización, sin tratar de alterar, en una primera etapa, la racionalidad de los microempresarios. La segunda, tan importante como la anterior, hace a la inserción en el mercado que viabilice la colocación de sus productos o prestación de sus servicios.

b) ¿Cuál es el tipo de tecnología que los microempresarios están dispuestos a aceptar y bajo qué condiciones?

La diferencia de productividad marca la brecha más abrupta entre el SF y la microempresa. Por lo tanto cualquier tecnología a incorporar en la misma debe permitir incrementar la productividad del trabajo.

Al mismo tiempo no debe ser ahorradora de mano de obra, por ser este el único factor relativamente abundante. Esta no es una condición fácil de cumplir porque, por lo general, toda la nueva tecnología está concebida en función de los requerimientos del SF de la economías más desarrolladas y son supletorias de la fuerza de trabajo.

Por otro lado, los incrementos en la productividad deben producirse rápidamente, para operar como un factor motivacional en el microempresario para su incorporación y uso.

Asimismo debe ser de fácil manejo y bajo costo. La primera condición viabiliza su utilización sin la exigencia de procesos prolongados y, por consiguiente, costosos de entrenamiento. La segunda permite la absorción de la depreciación en función de la tasa de ganancia incrementada que genera en la microempresa.

De lo dicho anteriormente se desprende que nos estamos refiriendo a tecnologías alternativas, no fácilmente disponibles en el mercado, a las que, hasta el momento, no se les ha prestado la atención suficiente en relación al papel que deberían cumplir en la microempresa.

### 3. DE LA TEORIA A LOS PRERREQUISITOS PARA LA ACCION

El análisis previamente realizado nos entrega algunas orientaciones para establecer líneas de acción que permitan incrementar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos que se asignen para el desarrollo de las microempresas. Los programas que se vienen llevando a cabo en otros países de América Latina (Perú, Ecuador, Colombia y República Dominicana), así como proyectos que se implementan a través de organizaciones no gubernamentales (Programa de Economía del Trabajo - PET - Chile) están entregando experiencias valiosas que alimentan y enriquecen el discurso teórico. Vamos a tratar de sintetizar en este capítulo los aspectos que, a nuestro juicio, son fundamentales para orientar la acción en este campo.

#### 3.1. Definición de los objetivos

Se deben diferenciar con precisión los objetivos o fines últimos de los medios instrumentales que permiten su consecución.

Esta distinción no deriva de pretensiones de preciosismo metodológico, sino de la necesidad de evitar que algún medio se transforme en un fin en sí mismo. Tomemos un ejemplo de lo dicho. Como la formación de asociaciones participativas constituye uno de los mecanismos que viabilizan la puesta en marcha de programas para microempresarios, la participación debe ser concebida como un medio instrumental y no como un objetivo. En la medida en que así fuera tiende a autodestruirse por ausencia de las bases reales que la fundamentan y estimulan: su contribución para satisfacer las aspiraciones que impulsan a los microempresarios a participar en el programa.

Los fines últimos del programa son materia de decisión política y pueden estar fundados sobre la base de dos criterios contrapuestos, la equidad o la eficiencia.

Si partimos del criterio de equidad se debería escoger dentro de las microempresas a aquellas que se encuentran en una situación más desfavorable en el mercado, dado que las familias dependientes de ellas son las que tienen una situación más precaria, constituyendo parte del estrato con mayores necesidades básicas insatisfechas. En términos de los regímenes de acumulación, previamente

mencionados, implicaría escoger a aquellas que siguen modelos de reproducción deficiente.

Adoptar esta opción implica dar al programa un corte existencialista y condenarlo de antemano a carecer de un mecanismo autónomo de retroalimentación.

Si, alternativamente, se elige el criterio de eficiencia, éste determina una norma de selección antagónica. Las microempresas deberán escogerse en función de su viabilidad económica, esto es, las que tienen un régimen de reproducción ampliado o simple, (estas últimas con posibilidades potenciales de pasar al primero). Los actores sociales vinculados serían los que, en términos relativos, dentro del estrato, gozan de una posición de privilegio. Dentro del contexto social que sirve como marco, las familias serían las menos carenciadas. La ventaja es que optimiza la eficiencia en el proceso de asignación de recursos, generando una condición necesaria (pero no suficiente) para: 1) incrementar las probabilidades de éxito del programa; 2) generar condiciones para su supervivencia y reproducción autónomas; 3) eventualmente, en el mediano plazo, posibilitar la absorción de las microempresas deficientes.

### **3.2. Selectividad de actores sociales y de áreas**

Si los objetivos son planteados en función del criterio de eficiencia, ésta se debe expresar también en el ordenamiento y secuencia de los componentes del programa que traducen los medios instrumentales que el mismo va a utilizar. Esto implica la realización de dos pasos iniciales:

a) Determinar los criterios de elegibilidad que traduzcan operacionalmente, a nivel micro, las empresas que constituirán el grupo-meta. Estos pueden ser por ejemplo: 1) ventas mensuales; 2) número de empleados permanentes; 3) activos totales; 4) lugar de trabajo; 5) tiempo mínimo de operaciones; 6) grado mínimo de eficiencia empresarial.

b) Establecer y aplicar criterio para la selección de áreas prioritarias de intervención, espacialmente definidas. Dentro de las que resulten escogidas interesar a los microempresarios, que cumplan con los prerequisites previamente establecidos, para participar en el programa. En las etapas iniciales la difusión requiere de acciones que implican la visita puesta a puerta. En la medida en que el desarrollo de las actividades programadas logre

el involucramiento de los microempresarios, estos mismos serán el mecanismo de difusión por excelencia.

### 3.3. Integralidad de las acciones

Son lecciones de la experiencia que "la creencia original del microempresario, siempre relacionada con la falta de crédito como condición para mejorar su negocio, para por un proceso de cambio en la medida que avanza su adiestramiento, en el sentido que reconoce que lo que verdaderamente permite un cambio fundamental en su empresa es el mejor conocimiento adquirido y que el crédito es una ayuda muy importante, pero no esencial".<sup>17</sup>

Una vez que se han seleccionado a los participantes "El programa debe ser concebido como un proceso educativo integral, mediante el cual se provee al microempresario y al micronegociante de conceptos y herramientas básicas, para el mejoramiento de la gestión financiera, administrativa, de producción y de comercialización de su empresa y se le prepara para un adecuado manejo de los recursos que recibe en préstamo ..."<sup>18</sup>

Los componentes de esta fase deben incluir:

a) Asesoría gerencial, proporcionando los instrumentos básicos que permitan al microempresario conocer el estado y funcionamiento de su negocio, así como criterios para determinar mecanismos de ajustes en el mismo.

b) Capacitación, para dotar al microempresario de las herramientas administrativas que le permitan aumentar su eficiencia empresarial.

c) Crédito gradualmente incremental (de acuerdo a los resultados de la gestión) con el doble propósito de financiar el crecimiento y desarrollo de las microempresas y proporcionar a los microempresarios experiencia en el relacionamiento con instituciones financieras.

d) Asistencia técnica, en el proceso de manejo del crédito de acuerdo a las prioridades establecidas conjuntamente con él, o los microempresarios.

e) Monitoreo del proceso de evolución de las microempresas y del impacto que la participación en el programa produce sobre la misma.

<sup>17</sup>Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Programa Global de Créditos para Microempresas, Colombia", Washington, 1986.

<sup>18</sup>Idem, op. cit., 1985.

### 3.4. Financiamiento

Es bien sabido que las ME no tienen acceso al crédito institucional, porque en la mayoría de los casos no satisfacen los requisitos exigidos por las organizaciones financieras. La escasez de recursos prestables, la ausencia de garantías y los altos costos operativos que implicaría pulverizar los préstamos, son eficientes mecanismos disuasivos para impulsar a los bancos a canalizar sus recursos a su tradicional cartera de clientes. Como consecuencia de esto, para las microempresas sólo queda la posibilidad de recurrir al capital propio y, en última instancia al crédito extrabancario con intereses usurarios.

Hay tres puntos centrales que el programa debe resolver:

a) Constitución de un Fondo de Garantías, que opere como seguro de las sumas que se prestan a las microempresas. La cuestión central es quién afronta los costos que el seguro implica. Clásicamente se conciben tres opciones: 1) que opere como un subsidio, de la sociedad en su conjunto a los microempresarios; esto es que sea pagado con fondos estatales; 2) que sean asumidos como parte del riesgo empresario en forma individual por cada microempresario; 3) que se conformen grupos de microempresas que se hagan cargo del seguro en forma colectiva.

Creemos que la constitución del Fondo debe realizarse con aportes del Estado. Razones elementales de justicia distributiva y, viabilidad, más que justifican esta inversión. Pero la operación corriente del Fondo y la cobertura del riesgo contingente debería ser sufragada por los mismos beneficiarios. Entendemos que el conformar grupos de beneficiarios maximiza la probabilidad de recuperación por el control social que el propio grupo ejerce sobre cada uno de sus miembros.

b) Conformación de una red financiera. Una primera pregunta a contestar es sobre qué tipo de instituciones deberían integrarla. ¿Debería tratarse de un conjunto de Bancos oficiales, nacionales y/o provinciales o de un conjunto de pequeñas Cooperativas de Crédito?

La escogencia a realizar depende de la escala del programa, las disposiciones legales vigentes en relación a la conformación de Cooperativas y otras que hacen al estilo de relacionamiento que se puede establecer con el microempresario en uno y otro caso. La

matriz decisional debería contemplar, por lo menos, estas tres dimensiones.

Pero sea cual fuere la opción adoptada, en la medida en que se hayan cumplido con los pasos previamente señalados tenemos superadas dos restricciones centrales: 1) la del riesgo, por la existencia del Fondo de Garantías; 2) la de la evaluación técnico-financiera, que estaría a cargo de la asistencia técnica que el programa provee.

De esta manera la operación aparece como razonablemente viable para una institución financiera tradicional, cuya función se restringirá solamente a los pagos y cobranzas.<sup>19</sup>

c) Determinación de tasas de interés que sean reales positivas. Su establecimiento debe estar fundado en el criterio que, en función de la tasa de recuperación prevista, sean adecuadas a los efectos de generar un superávit que permita el crecimiento del programa y su expansión progresiva a un número creciente de microempresarios.

<sup>19</sup>Ernesto Kritz, *op.cit.*



**RACIONALIDAD, RIESGO Y VIABILIDAD  
DE LA MICROEMPRESA**

Roberto Martínez Nogueira

INTRODUCCION	23
1. LAS CARACTERISTICAS OPERATIVAS DE LAS MICROEMPRESAS	23
1.1. Adaptabilidad	24
1.2. Generación de recursos	24
1.3. Riesgos crecientes	24
1.4. Administración de tensiones	25
2. LA RACIONALIDAD DE LA MICROEMPRESA	25
2.1. Los riesgos de la independencia	26
2.2. Los riesgos del crecimiento	27
2.3. El riesgo de la creciente división del trabajo	28
2.4. El riesgo del equipamiento	28
3. ASPECTOS PROBLEMATICOS DE GESTION	29
3.1. El nacimiento de la microempresa	29
3.2. La organización del trabajo	30
3.3. El aprovisionamiento de recursos e insumos	31
3.4. La producción	32
3.5. La distribución y venta	33
4. LOS PROGRAMAS DE APOYO Y SUS INSTRUMENTOS	33
4.1. El crédito	33
4.2. La capacitación	35
4.3. La asistencia técnica	36
5. CONCLUSIONES	37

## INTRODUCCION

Este trabajo está dirigido a analizar factores y condiciones que determinan la viabilidad de las microempresas. Particular énfasis reciben los aspectos críticos que se manifiestan en distintas etapas de su vida, desde su gestación hasta la maduración en formas de organización más formalizadas y consolidadas. El propósito perseguido es contribuir a un proceso de reflexión que alimente la formulación de programas de promoción y apoyo con participación de entidades públicas y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo social. Para ello se considera la racionalidad que gobierna la gestión de la microempresa y como ésta evalúa los distintos riesgos que enfrenta. Los instrumentos utilizados por esos programas son considerados a la luz de sus aportes para la superación de esos riesgos y para asegurar la viabilidad de la microempresa.

### 1. LAS CARACTERISTICAS OPERATIVAS DE LAS MICROEMPRESAS

El análisis de la experiencia de diversos programas de promoción arroja algunos resultados de interés.<sup>1</sup> En este documento no se hace una revisión exhaustiva de los mismos. Sólo se mencionan aquellos con mayor relevancia para el tipo de conclusiones a que se pretende arribar.

<sup>1</sup>Las experiencias a las que se hace referencia consisten en los proyectos de asistencia al desarrollo de microempresas financiados por la Fundación Interamericana en Argentina. También se incorporan algunas conclusiones tentativas recogidas a través de la evaluación de proyectos semejantes de Chile y Paraguay. El Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS) es la institución responsable ante la Fundación Interamericana por el seguimiento y la evaluación de este tipo de proyectos en Argentina.

### **1.1. Adaptabilidad**

En primer lugar, las microempresas constituyen modalidades productivas de una gran adaptabilidad. Las escasas inmobilizaciones en activo fijo, el papel central del trabajo personal y la posibilidad de contar con distintas clientelas, permiten una elevada flexibilidad que se manifiesta en los frecuentes cambios en los tipos de productos o en los servicios ofrecidos, en el mantenimiento simultáneo de distintas relaciones con el mercado y en la ocupación variable de mano de obra. Todo ello hace que las disminuciones de la demanda puedan ser enfrentadas por un desplazamiento del tiempo ocupado en la microempresa, en cambios en los ingresos de los componentes por absorción de pérdidas o por medio del tránsito a formas de subcontratación que reducen la autonomía de la microempresa.

### **1.2. Generación de recursos**

Vinculada a esta adaptabilidad está su capacidad para desplegar nuevos recursos. La microempresa es un tipo de organización que nace con un mínimo diseño y que tiene demandas difusas en materia de habilidades productivas y de capacidades para la reducida gestión empresarial (compras de insumos, manejo financiero, atención de ventas, etc.). A lo largo de su desarrollo, la microempresa pone de manifiesto la existencia de nuevos recursos en sus miembros. La habilidad productiva se expande y permite aumentar la oferta, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, así como generar nuevos productos o servicios. La capacidad de gestión empresarial se enriquece por el aprendizaje, y nuevas estrategias de supervivencia y de crecimiento se exploran. Basada muchas veces en el conocimiento de cierto oficio o en la identificación de una oportunidad, la vida de la microempresa da lugar a cambios que, si bien fundados en esos recursos, conducen a caminos insospechados en aquel diseño de origen.

### **1.3. Riesgos crecientes**

Estos dos atributos de la microempresa van modificándose a medida que crece y se aproxima al estadio de formalización. Las mayores inmobilizaciones que el crecimiento supone, una clientela ya establecida con un patrón de demanda definido y la cristaliza-

ción de las capacidades productivas hacen que la flexibilidad para modificar la producción o para intentar nuevas estrategias disminuya. Cada cambio supone en estos casos "reinventar" la microempresa, teniendo que recorrer nuevamente aquel camino de crecimiento.

Así como la flexibilidad se reduce, los riesgos aumentan. Si la actividad circunstancial e improvisada que da origen a la microempresa se hace permanente, las fuentes de riesgos se multiplican y van cambiando. Ya no es sólo la amenaza cotidiana que siempre se enfrenta sino que aquélla adquiere características más complejas. En la primera etapa esa amenaza es a la existencia misma de la microempresa. Si esa amenaza se concreta, lleva a sus miembros a abandonar la actividad o a iniciar de nuevo otro ciclo. Más adelante, se requieren respuestas más complejas para sortear los riesgos, así como para que la superación de algunos de ellos no implique la acentuación de otros peligros.

#### **1.4. Administración de tensiones**

La gestión de la microempresa puede concebirse como un intento permanente de superación de estas tensiones entre mantenimiento de la adaptabilidad y la superación de riesgos. La racionalidad que la gobierna no solamente es la de la maximización de la rentabilidad, sino también la preservación de esa capacidad adaptativa y la minimización de tales riesgos. A este aspecto estarán dedicadas las secciones siguientes.

## **2. LA RACIONALIDAD DE LA MICROEMPRESA**

Estas características de la racionalidad de la microempresa se ponen de manifiesto en la forma en que son considerados ciertos aspectos que en las empresas de mayor dimensión aparecen como aspiraciones a lograr: la creciente autonomía, el crecimiento, la formalización en la división del trabajo y bienes de capital suficientes para absorber el eventual crecimiento. Para la microempresa cada uno de ellos se presenta como un riesgo a ser superado. Los programas de apoyo deben identificar estas amenazas para actuar sobre ellas y eliminar las prevenciones que inhiben el desarrollo organizacional.

## 2.1. Los riesgos de la independencia

Las microempresas pueden operar en distintos mercados. La experiencia indica que en muchas oportunidades la estrategia consiste en ponerse a cubierto de las variaciones en la demanda incorporándose a mercados restringidos o cautivos.<sup>2</sup> El resultado es una renuncia a la autonomía y la creación de relaciones de dependencia con respecto a clientelas específicas. Esta dependencia supone someterse a los precios fijados por el demandante imposibilitando la generación de ganancias. La microempresa es funcional para el demandante en la medida que le asegure el aprovisionamiento de un insumo o de un servicio, le reduce el costo laboral y de administración de la producción y, en particular, le permite desplazar las incertidumbres del mercado.

Un ejemplo puede ilustrar lo afirmado. Los pequeños talleres de costura tienen dos alternativas: 1) operar en forma independiente, adoptando decisiones sobre el tipo de producto a fabricar y vender y asumiendo el riesgo comercial, o 2) fabricar a pedido de un confeccionista que le suministra los insumos y el diseño a cambio de un pago por unidad. En el primer caso el taller debe realizar una gestión empresaria que exige contar con capital de giro, conocimiento de la demanda y mecanismos de distribución y venta. Las fuentes de incertidumbre se multiplican. Los riesgos de acumular producción sin salida en el mercado son grandes, ya sea por una decisión equivocada con respecto al modelo producido o por una estimación errada de la posibilidad de encontrar compradores. Esta situación lleva a un endeudamiento difícil de superar y, por consiguiente, a la terminación de la actividad, incluso con pérdida de capital por la necesidad de realizar el activo fijo para hacer frente a los compromisos asumidos.

La segunda alternativa implica la pérdida de la independencia pues el taller renuncia a la búsqueda autónoma de un mercado y a la producción independiente. El confeccionista controla la producción y, muchas veces, el precio. La situación de subordinación es casi total, pero con algunas consecuencias que son evaluadas como positivas por los miembros del taller. No hay riesgos de endeudamiento, no hay posibilidades de tener que soportar un exceso de

<sup>2</sup>Ver Arno Klennner y Luis Zuñiga, *Generación de Ingresos y Vinculación a los Mercados en la Economía de la Pobreza*, UNICEF, Oficina de Area para Argentina, Chile, Uruguay; Santiago de Chile, Septiembre 1984.

stock ni es necesario desarrollar un sistema de ventas hacia una clientela variada y muchas veces desconocida. El ingreso es en este caso menor, la relación es extremadamente asimétrica y sobre el trabajador del taller repercute la incertidumbre comercial soportada por el contratista. No obstante, en una situación de reducción de la demanda el taller no enfrenta otro riesgo que la disminución de los ingresos sin la amenaza que supone el endeudamiento.

El ejemplo anterior pone de manifiesto un aspecto de la naturaleza de la racionalidad de la microempresa. No puede suponerse que ésta es semejante a la de cualquier organización empresarial. El cálculo económico no está basado en la maximización de los retornos, sino que trata de satisfacer simultáneamente otros objetivos: la preservación de la actividad y la estabilidad en los ingresos juegan un papel importante entre ellos.

## 2.2. Los riesgos del crecimiento

Otro supuesto habitual es considerar a la microempresa como el germen de organizaciones productivas de mayor tamaño. El carácter de microempresa sería un estadio del ciclo evolutivo que llevaría a la consolidación de una forma empresarial más compleja sobre la base de la acumulación de recursos y la inserción progresiva en los mercados formales.

Si bien no puede abandonarse la aspiración de ese desarrollo, cabe señalar la presencia de algunos factores que explicitan el carácter específico que asume la racionalidad de este tipo de organizaciones. El crecimiento es visto por el microempresario como una evidencia de éxito y como una fuente de riesgos. Ese crecimiento permite alcanzar nuevos mercados, diversificar la producción y estabilizar la acumulación de recursos. Pero a la vez demanda nuevas inmobilizaciones, una mayor complejidad productiva, la incorporación de mano de obra y una mayor visibilidad que puede exigir la legalización de las actividades con las consiguientes cargas tributarias y previsionales. Todo esto hace que la estructura de costos deba incorporar elementos que antes quedaban escondidos y eran absorbidos por el microempresario, incurrir en costos de nuevo origen y, en definitiva, que el crecimiento en la rentabilidad no guarde relación con el incremento de la complejidad organizacional. En esta situación los riesgos comprometen no sólo la viabilidad de la microempresa, sino también y cada vez en mayor medida el patrimonio personal de sus miembros.

Estas posibilidades hacen que el microempresario a veces procure acrecentar sus actividades sin por ello aumentar su escala de operación. Para ello suele subcontratar tareas, creándose un mecanismo por el que se transfieren incertidumbres al mismo tiempo que se aprovechan las oportunidades existentes. Esta subcontratación consiste en el aporte temporario de mano de obra, en la asociación circunstancial para la atención de cierto pedido u operar como comisionista o intermediario. Todas éstas son instancias de crecimiento de los ingresos sin que exista un correlativo crecimiento de la microempresa.

### **2.3. El riesgo de la creciente división del trabajo**

La división del trabajo suele ser considerada como un medio para el aumento de la eficiencia, de la escala de producción y de la formalización organizacional. En este sentido, podría visualizarse como un indicador de la consolidación y de la viabilidad de la microempresa.

La racionalidad de la microempresa conduce a veces a eludir esa creciente división del trabajo. La especialización en el mercado puede facilitar la generación de una demanda orientada y estable, mientras que la división del trabajo al interior de la microempresa contribuye a la estandarización y la disminución de costos. No obstante, ambos efectos generan riesgos no deseados. La especialización en el mercado crea dependencia con respecto a clientelas específicas, mientras que la división del trabajo aumenta la necesidad de coordinación interna, lleva al desarrollo de estructuras de autoridad y provoca perturbaciones en los casos en que debe reducirse el volumen de trabajo por oscilaciones en la demanda.

En el cálculo del microempresario, estos factores lo inducen a preservar bajos niveles de división del trabajo. La incorporación de bienes de capital es analizada desde esta óptica, retardándose de manera de preservar la flexibilidad en lo que se produce y la plasticidad en cuanto a como se produce.

### **2.4. El riesgo del equipamiento**

La incorporación de bienes de capital es una condición para el desarrollo tecnológico y de la capacidad productiva. No obstante, el microempresario ve en ellos una fuente de riesgos. El costo de la inmovilización y la rigidez productiva vinculada al tipo de tecnolo-

gía incorporada son elementos disuasivos para la compra de bienes de capital. La adquisición de equipos ya amortizados y de muy bajo costo no obedece entonces únicamente a la escasa disponibilidad de recursos para acceder a otros más costosos, actuales y eficientes, sino que suele ser el resultado de una estrategia de minimización de riesgos.

### 3. ASPECTOS PROBLEMATICOS DE GESTION

Durante el nacimiento y la gestión de la microempresa se ponen de manifiesto aspectos problemáticos y riesgos que deben ser superados. Su identificación es básica para el diseño de los programas de apoyo.<sup>3</sup>

#### 3.1. El nacimiento de la microempresa

La microempresa puede tener dos orígenes: 1) la iniciativa de individuos o grupos en necesidad de generar fuentes de ingresos o, 2) el resultado de la promoción de una agencia de desarrollo social que congrega a individuos para el desempeño de una actividad productiva.

Las consecuencias de estos dos orígenes difieren significativamente sobre el curso posterior de la microempresa. La que resulta de la iniciativa de individuos o grupos se basa en habilidades previamente adquiridas o en la visualización de una oportunidad. Son trabajadores expulsados o autoexpulsados del mercado formal que cuentan con un oficio o desempleados a la búsqueda de algún ingreso que inician una actividad que no requiere capacidades específicas. En el primer caso existe el control de una tecnología y con frecuencia el conocimiento de un ramo de actividad o de un mercado. La microempresa se inicia enfrentando incertidumbres menores en materia de producto o de mercado. El conocimiento movilizado es parte del capital que los miembros aportan. En la otra situación, la incertidumbre es mayor.

Cuando la microempresa surge por impulso de algún programa de promoción lo frecuente es que sus miembros dispongan de

<sup>3</sup>Para un análisis de los contenidos alternativos de los programas de promoción ver Roberto Martínez Nogueira, *Microempresas: bases para su análisis organizacional y para el diseño de programas de apoyo*, Buenos Aires, GADIS, 1984.

escasos conocimientos en lo productivo y en lo comercial, aumentando de este modo la vulnerabilidad empresarial. El riesgo enfrentado suele diluirse por la absorción de parte de los costos (apoyo técnico, algunos gastos de administración, amortizaciones, aprendizaje, etc.) por la agencia de promoción.

En estas situaciones la experiencia acumulada indica que las expectativas de los participantes superan lo que la realidad puede efectivamente deparar. Existe una subestimación de las dificultades de establecer la actividad, así como la tutela de la agencia de promoción puede demorar la adquisición de una percepción más realista de los mercados.

Esta consecuencia hace que sea recomendable concentrar los programas de apoyo en actividades ya establecidas, promoviendo su consolidación. En esos casos ya se cuenta con elementos básicos que permiten asegurar la viabilidad de la actividad. Se reduce también el tiempo requerido para efectuar el aprendizaje mínimo en la producción y en la gestión.

En muchas oportunidades los programas de apoyo requieren algún tipo de evaluación de mercado para asistir a las microempresas. Por su escala, su significación en los mercados y la frecuente operación a través de mecanismos de distribución y venta también de carácter informal, esos estudios tienen escasa relevancia. A lo sumo, pueden presentar alguna evidencia sobre necesidades no satisfechas o escasamente satisfechas que señalan oportunidades, pero nunca alcanzan la importancia que tienen para empresas de mayor dimensión relativa. En estos casos, el hecho que la microempresa esté ya operando suple las limitaciones de estos estudios.

### **3.2. La organización del trabajo**

Se afirmó que la escasa diferenciación del trabajo en el interior de la microempresa puede ser resultado de una estrategia dirigida a preservar la flexibilidad. A su vez, la organización del trabajo plantea otro tipo de problema.

Los aspectos de producción suelen privilegiarse. La diferenciación que se desarrolla en su interior es consecuencia de las necesidades del proceso productivo, con una creciente división del trabajo conforme a la tecnología utilizada. Simultáneamente existen demandas de la gestión administrativa y comercial que en las primeras etapas son satisfechas de manera circunstancial por todos o por algunos de los miembros de la microempresa. Cuanto más vulnera-

ble es la actividad a las exigencias de una demanda volátil y difusa, mayor es la atención que se debe prestar a la comercialización. La organización del trabajo se hace entonces más compleja. En el caso de cooperativas se plantea además el problema de la remuneración por aportes cualitativamente diferentes. Las dificultades para distribuir responsabilidades y para remunerarlas de manera que sea percibida como equitativa constituyen amenazas para la supervivencia empresaria y al mismo tiempo su superación es una condición para esa supervivencia.

Los programas de apoyo tienen que contemplar específicamente estos aspectos. El crecimiento plantea problemas que no se presentan en forma continua, sino como cuellos de botella que exigen respuestas. Si éstas son adecuadas, la microempresa entra en una etapa diferente de desarrollo que a su vez da lugar posteriormente a nuevas situaciones problemáticas que requieren nuevas respuestas. Es un crecimiento escalonado y cada una de las etapas supone nuevas formas de organización del trabajo. La asistencia en esos momentos críticos puede ser fundamental para asegurar la eficiencia y para preservar la armonía en el interior de la microempresa.

### **3.3. El aprovisionamiento de recursos e insumos**

La viabilidad de la microempresa depende de la adecuación de los recursos disponibles a la naturaleza de los bienes y servicios producidos y a las condiciones de mercado. La experiencia indica que esa viabilidad es problemática aún en situaciones de disponibilidad de adecuadas capacidades productivas por errores en la estimación de los recursos necesarios.

Varias son las manifestaciones posibles de este fenómeno. La mano de obra puede ser suficiente en capacidad y número para la tarea productiva, pero insuficiente o escasamente preparada para los restantes aspectos de la gestión. Los recursos materiales como los bienes de capital y la materia prima con frecuencia no constituyen limitantes para la operación de la microempresa. Por el contrario -por errores de cálculo o por modalidades de aprovisionamiento- un exceso de ellos implica una carga financiera desmedida con respecto al giro del negocio. Por último, las necesidades de capital de giro son consistentemente subestimadas, constituyendo una limitante central para el desarrollo de la microempresa.

Estos problemas son parcialmente debidos a estrategias para

disminuir el impacto negativo de la incertidumbre. La sobreinversión y los excesos de stock son visualizados como formas de ahorro aun cuando plantean problemas de financiamiento. En situaciones inflacionarias este comportamiento se apoya en la experiencia cotidiana pero sus consecuencias negativas son difíciles de identificar. Son también modos de anticiparse a un crecimiento previsto que puede diferirse como resultado de los costos financieros incurridos.

Los programas de apoyo deben contribuir a superar algunas de estas tensiones y contradicciones, haciendo que el tránsito entre las distintas etapas del crecimiento sea menos perturbador. Evitar los saltos en el crecimiento, haciendo el pasaje entre etapas gradual y adecuando la acumulación de recursos a las necesidades efectivas del giro puede ser el objetivo de la asistencia técnica y crediticia.

### **3.4. La producción**

La experiencia de programas de apoyo pone de manifiesto que existen cambios cualitativos importantes en la producción a medida que crece la escala de la microempresa. Si ésta nace asentada en el dominio de alguna habilidad de tipo artesanal, el tránsito de la producción de un número reducido de unidades a un volumen mayor no se hace sin problemas. Implica un cambio en las habilidades puestas en juego, en la división del trabajo y en la organización de la tarea. Un ejemplo extremo pero valioso está provisto por una organización de mujeres que elabora viandas para ser vendidas a empresas para la alimentación de su personal. La microempresa fue constituida sobre el supuesto que el conocimiento requerido (cocinar) estaba disponible por cuanto las participantes realizaban cotidianamente esta actividad en sus ámbitos familiares. Rápidamente se puso de manifiesto que la elaboración de viandas plantea problemas de planificación, cálculos de insumos, división del trabajo y modalidades de ejecución radicalmente distintas, aun cuando la actividad básica sea la misma.

De igual manera y en términos generales, cuando la actividad es la producción de bienes en los que el diseño o la presentación son importantes para determinar su demanda, la aptitud productiva no basta si no se cuenta en forma adecuada con esos elementos. Las microempresas subestiman la complejidad de la producción, en particular de los factores previos a ella o que la estructuran. En

estos aspectos la asistencia a la empresa es fundamental para asegurar su viabilidad.

### **3.5. La distribución y venta**

Para asegurar la viabilidad de la microempresa no basta con reforzar su capacidad productiva. El establecimiento de adecuados mecanismos para alcanzar el mercado es crítico. Requiere asignar recursos, exige tiempo de maduración y tiene un costo monetario.

En el sector formal la secuencia para el establecimiento de la empresa suele ser la inversa. La identificación de una necesidad insatisfecha da lugar a una actividad destinada a capturarla económicamente. En el informal, la existencia de la demanda se da por establecida. La tarea de llegar al mercado se subestima, alimentándose expectativas poco realistas. Con frecuencia la actividad nace por la existencia cierta o presumida de un pedido concreto o de un mercado cautivo que garantiza la compra del producto o del servicio. Si bien este pedido o mercado asegura la puesta en marcha, no permite el sostenimiento ni el crecimiento de la actividad. Es así como muchas microempresas decaen rápidamente luego de un inicio aparentemente auspicioso.

Para superar estos problemas existen programas que atienden a la disponibilidad de canales de distribución a través de la creación de mecanismos que concentran la producción de varias microempresas, consolidando la oferta. De esta forma se aligera la complejidad de operación de la microempresa al mismo tiempo que se facilita la colocación de sus productos.

## **4. LOS PROGRAMAS DE APOYO Y SUS INSTRUMENTOS**

Los programas de apoyo recurren a distintos instrumentos: el crédito, la capacitación y la asistencia técnica en lo productivo y administrativo suelen ser sus ejes centrales. En esta sección se presentan algunas consideraciones referidas a su impacto sobre las distintas fuentes de riesgo y su compatibilidad con la racionalidad de las microempresas.

### **4.1. El crédito**

El crédito es un instrumento esencial para facilitar el equipam-

miento y el giro. Los recursos de este origen facilitan la adopción de estrategias productivas y de comercialización autónomas, la operación con un horizonte temporal mayor y la previsión del crecimiento. No obstante, los riesgos que acompañan al endeudamiento pueden servir como elementos que le quitan potencial promocional.

La respuesta a este problema es variada. Algunas modalidades eficaces consisten en la concesión de créditos pequeños para cubrir el giro inmediato del negocio, permitiendo la compra de mercaderías o insumos para ciclos de producción y ventas cortos o en préstamos para el crecimiento incremental de la capacidad productiva y la reposición de herramientas. El reducido volumen de los créditos aumenta los costos operativos de la entidad financiadora, por lo que esta modalidad debe necesariamente ir acompañada de algún esfuerzo de agrupamiento de eventuales beneficiarios y la asunción por éstos de la responsabilidad compartida.

Los riesgos asociados con el endeudamiento pueden ser reducidos a través de un examen riguroso de la viabilidad de la actividad, y de su capacidad para producir un flujo de ingresos regular para permitir su amortización. Esta necesidad lleva a realizar análisis sistemáticos de la microempresa y de la relación producto-mercado con que opera, para los que no existen aún metodologías adecuadas y de costo razonable en relación a los montos involucrados. En estos casos esos análisis pueden simplificarse acudiendo a las evidencias de la operación actual de la microempresa: su giro, su inserción en el mercado y su capacidad productiva. Para ello es preciso disponer de procedimientos que recurran en mayor medida a la verificación y al juicio aplicado in situ que al suministro por parte del interesado de información documental.

La supervisión del crédito tiene también problemas derivados de su costo y de las modalidades específicas que debe asumir. El préstamo acordado sobre bases grupales puede facilitar esa supervisión a través del interés mutuo y del control social. Si el crédito está acompañado de otros instrumentos, como la asistencia técnica y la capacitación, estos pueden permitir un seguimiento oportuno y adecuado de su aplicación.

Algunos de estos problemas de administración y de reducción del riesgo tanto para el beneficiario como para la agencia financiadora pueden superarse a través de una estrategia de concesión y renovación con montos que se elevan progresivamente. De esta forma, se reduce también el impacto que la disponibilidad de

recursos superiores a los habituales puede tener sobre la microempresa. Esa disponibilidad puede inducir a la sobreinversión o al exceso de stock con un impacto negativo sobre la viabilidad de la microempresa.

De lo anterior puede concluirse que el crédito debe basarse en la aplicación de un juicio circunstanciado sobre la calidad, situación y potencial de la microempresa y de sus miembros, en la conformación de grupos de beneficiarios y en una relación con la agencia financiera continua y progresivamente creciente.

#### 4.2. La capacitación

Uno de los problemas básicos para la viabilidad de las microempresas es la capacitación para la gestión eficiente. El cálculo económico realizado puede ser inadecuado, llevando a decisiones equivocadas y a una apreciación poco realista de los resultados de la actividad. De igual manera, la capacitación en aspectos técnico-productivos suele ser deficiente e inadecuada para las demandas de un mayor volumen o una diversificación de las actividades.

Estos dos aspectos que requieren una mayor capacitación plantean problemas diferentes. La capacitación para la gestión empresarial puede realizarse de manera que alcance a un número elevado de microempresarios, aun cuando éstos operen en ramas distintas de actividad. Las necesidades son generalizadas y los conocimientos a transmitir son de aplicación común: nociones sobre organización del trabajo, aspectos legales y tributarios, elementos de contabilidad y de cálculo de costos, criterios para la fijación del precio y la determinación de la ganancia, etc. Para brindar esta capacitación puede recurrirse a métodos relativamente convencionales y existen instituciones que pueden suministrarla.

En el caso de la capacitación en lo técnico-productivo, la situación es más problemática pues reclama una dedicación mayor a cada empresario, el uso de métodos específicos según tipo de actividad y su costo es mayor. En este sentido, la experiencia de varios proyectos de apoyo indica que estas necesidades son satisfechas por la asistencia técnica puntual brindada a través de algún mecanismo especializado. Cuando esta no es suficiente y se requiere un esfuerzo mayor de capacitación, la viabilidad de la microempresa puede ponerse en duda. Una conclusión que ya fue anticipada es que la promoción es más eficaz cuando se dirige a individuos y grupos que ya están operando y han logrado alguna inserción en el

mercado, demostrando contar con las aptitudes básicas para ello. La capacitación en lo técnico-productivo no puede plantearse como sustitutiva de otros mecanismos de formación en oficios, ya que de esa manera se resiente la viabilidad económica y se produce un impacto negativo sobre los individuos al alimentar expectativas que luego no pueden ser satisfechas.

Una nota adicional puede introducirse. Es frecuente que en el interior de la microempresa se realice una actividad de formación para el oficio estructurada conforme al modelo maestro-aprendiz. Desde una perspectiva macrosocial, ésta es una situación extremadamente positiva, ya que se produce una transferencia de aptitudes, consolida puestos de trabajo y en ocasiones promueve nuevas microempresas. El modelo puede reproducirse a través del intercambio de experiencias entre microempresarios dentro de un programa de relacionamiento y visitas. Cuando el nivel de formación de los participantes es relativamente homogéneo, un técnico puede servir como instrumento para la transferencia utilizando prácticas semejantes a las de la extensión rural.

#### **4.3. La asistencia técnica**

La asistencia técnica asume distintas características, desde aquella dirigida a la resolución de problemas específicos hasta la de carácter regular y sistemático. Muchos de los riesgos señalados se reducen si la microempresa dispone de asesoramiento oportuno para la toma de decisiones sobre distintos aspectos de su operación.

Esta asistencia técnica es costosa. Además, puede generar recursos a disposición de las microempresas que disminuyen sus costos, creando una situación ilusoria de rentabilidad cuando los servicios se prestan sin cargo. El tránsito de la economía de la donación dentro de la cual se recibe en muchas oportunidades esta asistencia a la economía del mercado competitivo se hace entonces mucho más riesgoso. Es por ello que estos servicios deberían tener un precio de manera de permitir el cálculo de su incidencia económica. Si a su vez éstos están acompañados de subsidios o se suministran en forma gratuita, los montos equivalentes deberían considerarse como un ingreso de la microempresa.

Una forma de atender a estos requerimientos de asistencia es promover organizaciones especializadas que operen a la manera de consultoras dirigidas a las microempresas. Su presencia constituiría, además, un auxiliar fundamental para las agencias financieras que implementan programas de crédito.

Estas organizaciones especializadas deberían prestar apoyo no sólo en los aspectos técnico-productivos y administrativos, sino también asesoramiento en cuestiones que para otra dimensión de empresa reciben la denominación de estratégicas. La asistencia para la identificación de bienes y servicios con un mercado promisorio y para seleccionar modos de acceso al mismo puede ser extremadamente útil para reducir los riesgos enfrentados por las microempresas con respecto a estas decisiones.

## 5. CONCLUSIONES

La microempresa constituye un fenómeno extremadamente complejo a pesar de su dimensión.<sup>4</sup> En parte esa complejidad es debida a la racionalidad que la gobierna ya que no es sólo una unidad productiva o una fuente de ingresos, sino que forma parte de la estrategia de vida de sus miembros. Los riesgos generados a lo largo de la gestión son procesados conforme a sus impactos intra y extra empresarios, haciendo que el uso de acción adoptado difiera del previsto si imperase exclusivamente la lógica de la maximización de beneficios.

Los programas de apoyo deben atender a estas características esenciales y responder a los desafíos que se producen a lo largo del ciclo de crecimiento. Una mejor comprensión de su desarrollo, de los riesgos involucrados y de las estrategias de superación parece una condición necesaria para una mayor efectividad en la asistencia brindada. El potencial de la microempresa derivado de su plasticidad debe preservarse, a la vez que se buscan los medios más eficientes y económicos para atender a una población creciente y de alto significado por su contribución a la generación del producto y del empleo.

En esta dirección, los programas convencionales de promoción son intensivos en su dedicación a un número relativamente reducido de microempresas, requiriendo entidades de apoyo especializadas y con recursos importantes para la asistencia en lo técnico-productivo, lo administrativo y lo social. Los programas de crédito pueden tener una cobertura mayor, son menos intervencionistas y tienen menores demandas de supervisión y seguimiento. Estas alternativas deben considerarse como complementarias y no com-

<sup>4</sup>Esta complejidad está reflejada en Sarah W. Wines, "Etapas en el crecimiento de la microempresa en el sector informal de la República Dominicana", *Desarrollo de Base*, Vol. 9, Nº 2, 1985.

petitivas. El enfoque promocional e integral debe orientarse hacia el acrecentamiento del conocimiento de la dinámica de la microempresa, dando elementos para una mejor direccionalidad de la política de crédito. La complejidad de la microempresa requiere una comprensión adecuada, a la vez que la acción sobre la misma tiene que tener por fuerza características de simplicidad y eficiencia. Las consideraciones de este trabajo estuvieron dirigidas a brindar algunos aportes a esa comprensión y a dar elementos para esa acción.

**BASES PARA UN PROGRAMA  
DE PROMOCION  
DEL SECTOR INFORMAL URBANO**

Ernesto Kritz

1. RACIONALIDAD Y OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO MICROEMPRESARIAL	41
2. LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MICROEMPRESARIAL	46
2.1. El acceso al crédito	46
2.1.1. Garantías patrimoniales	46
2.1.2. Costos de operación de los créditos	48
2.2. Acciones de capacitación y asesoría	49
2.3. Unidad del Programa y marco institucional	53

## 1. RACIONALIDAD Y OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO MICROEMPRESARIAL

En este documento se presentan los fundamentos y los lineamientos principales de un *Programa de Desarrollo Microempresarial*. El mismo se concibe como una alternativa -parcial, pero técnica y económicamente factible- para promover el mejoramiento del empleo y las remuneraciones del tercio o más de la fuerza de trabajo urbana que, al estar ocupada en actividades por cuenta propia o en microempresas escasamente dotadas de capital y tecnología, opera en condiciones de baja productividad cuya contrapartida es -la mayoría de las veces- la precariedad de la ocupación, la degradación de las condiciones de trabajo, la incertidumbre sobre el futuro y la insuficiencia presente de los ingresos.

El punto de partida del Programa es el reconocimiento, por un lado, de que, aún creciendo aceleradamente, el sector moderno de la economía no podrá absorber esa fuerza de trabajo excedente en menos de una o dos generaciones y por el otro, de que *al interior* del estrato microempresarial y al lado de un sector en efecto marginal, existe un importante segmento -más extenso de lo que a veces se piensa- que tiene una interesante potencialidad de elevación de la productividad y la eficiencia económica. Esto último implica la posibilidad de consolidar una clase de pequeños empresarios innovadores que no obstante las enormes dificultades que enfrentan (comenzando por la falta de acceso al capital), despliegan sin embargo una notable inventiva para ajustarse a esas carencias, evitar el desempleo y lograr un ingreso que cuando menos, les permite subsistir. En esta imaginación y aptitud para generar una opción al desempleo abierto, se encuentra el embrión de un segmento social progresista que puede cumplir un importante rol en la tarea de movilizar los recursos materiales y humanos de la sociedad en su conjunto.

Tratando de sistematizar y sintetizar al mismo tiempo, las razones para prestar apoyo a las microempresas con potencialidad de crecimiento son -entre las más destacables- las siguientes:

En primer lugar, las microempresas desempeñan -y continuarán desempeñando en un futuro previsible- un rol importante e insustituible en el sostenimiento del nivel de ocupación. Incluso bajo el supuesto de una fuerte reactivación del sector moderno, éste no podrá absorber la fuerza de trabajo ocupada en aquéllas.

En segundo término, la existencia de un segmento que logra mantenerse en el mercado asegurando cuando menos la subsistencia de su fuerza laboral, prueba que es posible encontrar combinaciones tecnológicas alternativas que requieren mucho menos capital por puesto de trabajo y por unidad de producto. Aunque realísimamente ello implica aceptar una productividad laboral y salarios más bajos que en el sector moderno, constituye una opción frente al desempleo y el subempleo agudo.

En tercer lugar, en una medida no suficientemente conocida pero con toda probabilidad apreciable, una parte de este estrato es funcional al sector moderno de la economía toda vez que, además de ofrecer bienes de consumo final, provee servicios e insumos a las empresas de mayor tamaño y complejidad tecnológica.

En cuarto término, además de ahorrar capital, en un contexto de escasez de divisas como el actual, presenta la ventaja de utilizar un componente importado más bajo que el promedio del sistema productivo.

En quinto lugar y desde el punto de vista de la equidad distributiva de la política económica, constituye un grupo-objetivo social y políticamente relevante. No debe olvidarse que aquí se concentra una parte muy importante de los pobres urbanos.

Por último, desde un ángulo estrictamente económico-financiero, al menos parte de este estrato (en particular el segmento funcional) está en condiciones de emprender un proceso de acumulación y garantizar el repago de los recursos de capital comprometidos.

Sin embargo y en la medida en que, aún reconociendo la importancia y viabilidad potencial de muchas microempresas, subsisten restricciones estructurales y de funcionamiento del mercado -especialmente la segmentación- que dificultan sus posibilidades de consolidación y desarrollo, la resolución no puede alcanzarse en forma espontánea. Por el contrario, al determinar una situación de segmentación, la espontaneidad del mercado hace

que se mantenga -e incluso que se profundice- la desigualdad de oportunidades. Siendo así, para revertir el estado de cosas existentes y fundamentalmente para remover los obstáculos que surgen de la segmentación, se hace necesario poner en práctica un conjunto de instrumentos, sintetizados en un *Programa de Desarrollo Microempresarial* que, a través de la igualación de oportunidades y con el complemento de mecanismos específicos de asistencia técnica, hagan posible el logro de esas posibilidades potenciales.

Sin perjuicio de una discusión más detallada, los objetivos económicos del Programa de Desarrollo Microempresarial son los siguientes:

- a) Consolidación del giro de negocios y expansión de los niveles de producción, empleo y ventas;
- b) Elevación del nivel de eficiencia y disminución progresiva de los diferenciales de productividad;
- c) Diversificación de la cartera de clientes y/o de la producción;
- d) Elevación de la capacidad de negociación con los compradores y proveedores del sector moderno.

Estos objetivos -y antes que ellos sus fundamentos conceptuales- no sustituyen los de crecimiento del sector moderno de la economía. Por el contrario, en una medida apreciable su logro está condicionado al de estos últimos. Esto por dos simples pero decisivas razones:

En primer lugar, aunque en términos relativos el sector moderno genera poco empleo directo, el grueso del producto se origina en el mismo. Obviamente y a causa de ello, la mayor parte de la demanda de bienes y servicios, *incluyendo la que puede ser provista por el estrato microempresarial*, depende de los ingresos de los ocupados en ese sector. Contrariamente a lo que a veces se piensa, una proporción significativa de las ventas de los trabajadores por cuenta propia y de las microempresas no se hace al interior del estrato sino a quienes están fuera de él, es decir a aquellos que, por devengar sus ingresos del trabajo en el sector moderno, detentan la capacidad de gasto.<sup>1</sup> En este sentido, el estrato microempresarial no es autónomo sino que, al revés, está estructuralmente articulado al mismo. Así como la génesis de dicho estrato se encuentra en la insuficiencia relativa del sector moderno para absorber la oferta de

<sup>1</sup> De la misma manera, la mayor parte de las compras que realizan los trabajadores por cuenta propia y microempresariales no la hacen a su propio estrato sino al sector moderno.

mano de obra, su existencia está condicionada a la captación de parte de la masa de demanda originada en este segundo. Si esto es así en la situación actual, mucho más lo es en una perspectiva de crecimiento. Pensar en expandir simultáneamente la oferta y demanda internas del estrato microempresarial como si se tratara de un sector autónomo, sería ingenuo y erróneo.<sup>2</sup> Lo sería también creer que el aumento de la masa de demanda captada será sólo el resultado de una elevación de su oferta avanzando sobre el sector moderno. Además de una sustancial mejora de su competitividad, esto requeriría un cambio en la propensión de los ocupados en el último a consumir bienes y servicios ofertados por las microempresas lo cual, cuando menos, es improbable en el corto plazo. En tal período, sólo puede alcanzar una significación relativamente considerable en una situación recesiva en que, frente a una caída de los ingresos, los ocupados en el sector moderno sustituyen *temporalmente* una parte de los bienes y servicios que antes compraban en el mismo por otros análogos de menor calidad producidos por las microempresas. Pero aún así, ese efecto se diluiría a consecuencia de que, por la contracción del nivel de actividad del sector moderno, aumentaría la cantidad de personas que buscan refugio en las actividades por cuenta propia o microempresariales, por lo cual se reduciría el ingreso medio de este estrato. Concluida la situación de crisis y retomada la senda de crecimiento, lo probable es que los ocupados en el sector moderno traten de recuperar los niveles de calidad perdidos por lo que -en el supuesto de que se mantengan las diferencias en los productos- tenderán a reconstituir la estructura previa de propensiones al consumo por origen. Desde luego, la elevación de las condiciones competitivas del estrato microempresarial aumentará la probabilidad de que éste pueda vender más a los ocupados en el sector moderno; pero más que por un incremento de la participación relativa en la demanda de éstos (la que en cualquier caso será marginal), ello será una consecuencia de la expansión de la *masa absoluta* de esa última. Por este motivo, un Programa como el propuesto se inscribe en un marco de *complementariedad* con el crecimiento del sector moderno. Naturalmente; para que tal complementariedad pueda

<sup>2</sup> La única posibilidad sería que los ocupados en el estrato dejaran de comprar en el sector moderno y sólo lo hicieran en el de pertenencia ocupacional. Pero para ello -además de los muy fuertes cambios en las propensiones al consumo por origen que implicaría- el estrato microempresarial debería diversificar su oferta cubriendo todo el espectro de la demanda. Incluso así, la magnitud de esta es tan reducida que el crecimiento se agotaría casi inmediatamente.

concretarse, la condición es que, en efecto, mejoren las condiciones de competitividad del estrato microempresarial, incluyendo la calidad de los bienes que éste ofrece. Ese mejoramiento debe, asimismo, contribuir a fortalecer su estabilidad y capacidad de negociación en el mercado. Si estos requisitos no se cumplen, los beneficios del crecimiento se distribuirán de manera muy desigual, persistiendo y aún profundizándose la brecha de ingresos.

La segunda razón que condiciona el logro de los objetivos del Programa a la expansión del sector moderno es que, como se dijera, el ingreso promedio de los ocupados en el estrato microempresarial depende no sólo de la masa de demanda dirigida al mismo sino, también, de la cantidad de personas que albergue. Obviamente, cuanto menos crezca el sector moderno de la economía, mayor será el excedente de mano de obra que deberá buscar refugio en ese estrato. Por esta razón una elevación de las condiciones ocupacionales y de ingresos de los empleados en el mismo requiere que ese excedente sea lo más pequeño posible y ello es una función del ritmo de crecimiento del sector moderno.

La diferencia con el modelo tradicional de desarrollo es que el Programa postula una articulación más orgánica y estable entre ambos sectores. Desde luego, esto implica un cierto sacrificio de la tasa de crecimiento del sector moderno, ya que habrá que desviar una parte de los recursos de los recursos disponibles a fin de que pueda financiarse la transformación del estrato microempresarial. Pero el costo de ese sacrificio será sensiblemente bajo en relación a los beneficios que podrán obtenerse. En efecto, elevar la relación capital-trabajo del último desde su nivel promedio actual de u\$S 400 por hombre a una de, por ejemplo, u\$S 2.000 permitiría duplicar el ingreso de los ocupados en el mismo. La relación capital-trabajo propuesta equivale a la *décima parte* del valor modal que se observa en el sector moderno y a un cuarto de la que se encuentra en los umbrales inferiores de éste. A título ilustrativo, con un monto semejante al 10% de la inversión bruta fija anual de los países andinos, podrían transformarse alrededor de un quinto de los puestos de trabajo microempresariales. Esto es como mínimo cuatro veces mayor que el número de empleos que con una suma igual podrían crearse en el sector moderno y casi un 50% superior al crecimiento anual de la población activa urbana. Suponiendo que ese desvío de recursos se concentrara en un año, la desaceleración del crecimiento del sector moderno que implicaría no superaría el 0.5%. Como se aprecia, la relación de beneficio-costos (no sólo económica, sino también social y política) es considerable.

## 2. LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MICROEMPRESARIAL

### 2.1. El acceso al crédito

El logro de los objetivos del Programa requiere de una instrumentación *ad hoc*, adaptada a las características estructurales y de funcionamiento del estrato microempresarial. En esta perspectiva deben resolverse dos problemas fundamentales: uno se refiere al tema de las garantías y el otro al de los costos de gestión y administración crediticia.

#### 2.1.1. Garantías patrimoniales

Tanto por su debilidad constitutiva como por su dinámica de funcionamiento, la gran mayoría de las microempresas no está en condiciones de ofrecer las garantías patrimoniales usualmente requeridas para acceder al crédito bancario. En rigor, es esa carencia patrimonial la que las define como tales, siendo ella el obstáculo más importante para obtener los recursos de capital que permitirían su transformación productiva y como consecuencia de ésta, el mejoramiento del empleo y los ingresos.

Es necesario insistir en este punto ya que, contrariamente a lo que suele pensarse, la dificultad no proviene de la disponibilidad de líneas de crédito. La experiencia de numerosos casos en que bancos privados y de fomento han abierto líneas especiales blandas concebidas para apoyar a los microempresarios, muestra casi siempre el mismo problema: *la falta de garantías*. A consecuencia de ello, muchos de esos programas debieron ser reducidos o incluso cerrados por su incapacidad de desembolso.

De la misma manera, la dificultad no se origina en la tasa de interés. Asumido que su nivel real de mercado no supera la tasa de retorno del capital, no es necesario subsidiarla para que las microempresas puedan calificar como tomadoras de crédito. De hecho, la falta de acceso a los canales bancarios hace que, para cubrir necesidades imperiosas de capital de giro, éstas deban recurrir a prestamistas usuarios que, como es obvio, cobran un interés sustancialmente más alto que el vigente en el sistema financiero institucional. Ese plus sobre la tasa bancaria, refleja no sólo la desigual capacidad de contratación entre prestamista y prestatario, sino también una prima por el riesgo que el primero asume al

otorgar fondos al segundo sin garantías patrimoniales. Con independencia de que, la mayoría de las veces, la sobretasa hace que el costo financiero absorba las ganancias operativas del negocio, su existencia prueba que la tasa interna de retorno de las microempresas tomadoras es suficiente como para permitir el repago del préstamo sin bajar del umbral de subsistencia del propietario.<sup>3</sup>

Desde luego, esta situación de carencia patrimonial y falta de garantías consecuente, determina un círculo vicioso que impide transformar un modelo productivo de subsistencia en uno de acumulación. Cuando ello ocurre -y los casos de este tipo son los menos- se basa en el sacrificio del consumo personal de los productores y en el de las remuneraciones de los asalariados que de ellos dependen.

Dadas estas circunstancias, para romper ese círculo no existe otra alternativa que actuar exógenamente. Pero para ello y como se deduce de lo anterior, no es necesario -ni conveniente- crear un fondo especial de crédito y mucho menos subsidiario. *Lo que hace falta es remover los obstáculos que impiden la llegada de los microempresarios al sistema financiero establecido*, con sus reglas y tasas de interés normales. El instrumento para levantar esas barreras es un *Fondo de Garantías*, a cargo de una entidad especializada cuya función es suplir o complementar la carencia o insuficiencia de éstas por parte de las microempresas.

Naturalmente, esa entidad -que podría ser pública o privada- cobraría una prima por ese servicio. La experiencia de los países de la región donde funciona un mecanismo de esta clase indica que son pocos los casos en que deben honrarse las garantías, por lo que el costo adicional para el tomador de crédito no debería ser demasiado significativo. Pero aun cuando sea algo más alto que para una empresa de mayor tamaño, será bastante más bajo que el que -por carecer de garantía propia- debe pagarse a los prestamistas usuarios. Más importante tal vez, el hecho de posibilitar el acceso al crédito bancario compensaría el costo adicional por sus efectos sobre la producción y las ventas.

<sup>3</sup> Debe señalarse, sin embargo, que el hecho de tomar y pagar préstamos en las condiciones señaladas, no necesariamente hace elegibles a esas microempresas para un programa como el aquí propuesto. Para calificar al mismo deben tener, además, potencialidad de crecimiento, tanto desde el punto de vista técnico-productivo, como desde el de la estabilidad de la inserción mercantil al mediano plazo.

### 2.1.2. *Costos de operación de los créditos*

El otro tema crucial que debe resolverse es el del costo que, para las entidades financieras, implica mantener una cartera de clientes microempresariales. Al elevar ese costo por encima del promedio, el fraccionamiento en una multiplicidad de pequeños créditos puede poner en duda la viabilidad del Programa.

En buena medida ello es el resultado de que la administración bancaria no posee instrumentos operacionales y metodologías eficaces para seleccionar y evaluar a las unidades de este tipo, así como de que las rutinas de seguimiento, cobro, registración contable, etc., no se ajustan a las particularidades de una clientela a la vez masiva y de escaso monto individual.

Lo señalado plantea dos clases de requisitos:

En primer lugar, junto con la solución del problema de las garantías (y en verdad formando parte de ellas) deben implementarse mecanismos y métodos aptos para mejorar la capacidad de llegada de los microempresarios al sistema financiero. En adición a la provisión de calificaciones a los beneficiarios potenciales para que puedan realizar las gestiones de financiamiento (tema que se discutirá luego), es necesario establecer una mecánica de selección que, siendo muy económica y rápida, permita sin embargo cautelar criterios de eficiencia. Esto a los efectos de que en la ejecución misma del Programa, la tasa de incobrables (que es la que más afecta el costo operativo) se mantenga dentro de niveles aceptables.

La concesión de los avales por parte del Fondo es la que, en definitiva, informa y condiciona el otorgamiento de los préstamos. Por ello es recomendable que dicha mecánica esté centrada institucional y técnicamente en el órgano responsable del mismo, dejando que la entidad financiera funcione básicamente como ventanilla. Esto tiene un fundamento y dos ventajas: el fundamento es que quien presta el dinero -en este caso el banco- no puede imponer al avalista -es decir al Fondo- la decisión de a quién debe conceder la garantía; las ventajas son, por un lado, que se libera a la entidad financiera de una tarea de selección para la cual no está preparada y en cambio se la ubica en la institución que en última instancia cargará con el costo del eventual fracaso y, por el otro, que al centralizar esa tarea en un organismo especializado (que puede ser muy pequeño) se reducen los costos por la menor incidencia de los incobrables (ya que la selección será más cuidadosa) y por la disminución de los costos fijos, tan elevados en el sistema bancario tradicional.

Desde un punto de vista técnico, la información requerida para tomar la decisión de la garantía y el crédito pasa por la preparación de estudios de factibilidad distintos de los usuales en proyectos del sector moderno. Ella puede obtenerse por medio de diagnósticos elaborados a partir de técnicas de encuestas que, debidamente sistematizadas, permiten realizar de una manera muy rápida y barata los perfiles económico-financieros de las microempresas. La experiencia recogida en CADESURBy en el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI), Perú, donde la metodología empleada posibilita contar con información procesada de más de 300 variables a un costo por microempresa inferior a u\$s 10, sugiere firmemente que esta alternativa es factible. Conviene recordar que en estos casos se trata de micro-unidades productivas donde los activos fijos, inventarios y cuentas financieras son muy reducidos, por lo que, con formas pre-programadas y personal adecuadamente entrenado, es posible relevar los datos con relativa facilidad y certeza. La información archivada en un disco permite procesar los indicadores que conforman los perfiles, sirviendo posteriormente para el seguimiento y control de los resultados.

La segunda clase de requisitos se refiere a las rutinas de administración crediticia una vez que los préstamos han sido otorgados. La clave consiste aquí en independizar la cartera microempresarial de las restantes operatorias del banco, empleando para la misma procedimientos similares a los de administración de créditos de consumo, que son a la vez masivos y de bajo monto. De cualquier manera y en la medida en que se libere a la entidad financiera de la carga de selección y evaluación de los beneficiarios (y con ello se reduzca el riesgo de incobrabilidad), los costos totales de operación bajarán sensiblemente.

## 2.2. Acciones de capacitación y asesoría

El acceso al crédito debería complementarse con una elevación de la capacidad administrativa, técnica y de gestión de los microempresarios. Caso contrario, se correría el riesgo de que los recursos de capital no se emplearan adecuadamente, comprometiendo la eficacia y aún la viabilidad del Programa

Esto implica acciones de tres tipos:

- a) La primera y que hace al proceso mismo de llegada al crédito, se refiere a la formación para realizar las gestiones de financiamiento;

- b) La segunda, que dice relación con la productividad física de la mano de obra, es la referente al mejoramiento tecnológico y de procedimientos de producción;
- c) La tercera, que se dirige al manejo empresarial de la unidad económico-productiva, se centra en la capacidad administrativa y de gestión.

Aunque cada una de estas líneas intenta resolver un aspecto particular del modo de funcionamiento microempresarial, todas reconocen un origen -y una problemática- común: la especificidad del *modo de génesis* de la microempresa. Tal especificidad tiene una doble expresión:

Por una parte y como ya se discutiera, el nacimiento de la microempresa está signado por la extrema escasez de capital. Ello hace que las combinaciones tecnológicas y las formas de organización deban ajustarse a esa carencia, con los resultados consecuentes sobre la productividad.

Por la otra, el microempresario es, antes que nada, una persona que ha tenido que improvisarse como tal a partir de la imposibilidad de ser un asalariado estable del sector moderno. Esto hace que, la mayoría de las veces, no tenga -ni cuente con la posibilidad de tener- una formación en gestión que lo habilite para desempeñarse adecuadamente como propietario de una unidad *económica* (y no solamente técnico productiva) que debe competir en el mercado.

Siendo así, la probabilidad de que los conocimientos dificultosamente adquiridos a través del ensayo y el error sirvan para encarar un proyecto de transformación, es muy baja. Ello no sólo por su cantidad y contenido sino, además, porque sustantivamente están orientados hacia una lógica de subsistencia y no de acumulación como un proyecto de este tipo implica.

De hecho y como se sugiriera, esos conocimientos son insuficientes aún para gestionar el financiamiento (y en ocasiones para saber de la posibilidad de obtener un crédito), razón por la cual se indicaba la necesidad de ofrecer asesoramiento y formación en la materia.

Dicha tarea puede hacerse como parte del mismo proceso de selección y evaluación para el otorgamiento de los avales. En este sentido, es recomendable que su ejecución sea asumida por el organismo que titulariza el Fondo de Garantías. De esta manera y con un costo marginal muy pequeño, el proceso de llegada al crédito podrá constituir un mecanismo eficaz de aprendizaje.

El asesoramiento debe extenderse a los aspectos tecnológicos y de organización de los procesos de trabajo. Ello es así toda vez que desplazar la relación capital-trabajo a un tramo que, sin llegar a los niveles del sector moderno, supere significativamente sus valores actuales, implica cambios productivos importantes. Esto plantea dos tipos de problemas:

El primero se refiere a la disponibilidad efectiva de diseños técnicos que, con requerimientos de capital relativamente bajos, permitan cumplir con el objetivo de elevar la productividad conservando una alta capacidad de empleo *vis a vis* el sector moderno. Ciertamente no se trata de un tema sencillo ya que la experiencia investigativa, aunque creciente, en muchas ramas todavía no es suficiente. Menos frecuente tal vez es la vinculación entre los ensayos de adecuación tecnológica y los modos de funcionamiento de las unidades económicas microempresariales.

El segundo se centra en los mecanismos de transmisión y difusión -tanto de las tecnologías mismas como de sus know-how- a los microempresarios. En adición a la necesaria adaptación de los contenidos formativos a los diseños técnicos alternativos, la *forma* de transferencia debe cambiar radicalmente. En las pocas oportunidades en que se han hecho intentos en esta materia, han tendido a oscilar entre dos extremos igualmente inoperantes: o la capacitación se hace en aula fuera de un contexto económico-productivo -lo cual es abstracto- o se realiza en taller bajo la forma de consultoría individual, lo que es extremadamente costoso.

Una opción posible para solucionar estos problemas puede ser la que comenzó a experimentarse en el proyecto CADESURB en Guayaquil. Esta consiste en el montaje de microempresas modelo por rama que, al tiempo que crean ocupación directa, sirven sobre todo como laboratorios tecnológicos adaptados a la escala y densidad de capital deseadas (y lo que no es menos importante, vinculados al modo de organización microempresarial), así como de centros de capacitación y transferencia para los microempresarios asociados al Programa. En el proceso de acercamiento al crédito sirven, además, para que éstos puedan identificar sus necesidades tecnológicas, siendo el mismo un elemento esencial para la formulación del plan de inversiones.

De esta manera, no sólo la adecuación tecnológica, sino, también, las acciones de asesoría y formación quedan integradas en el marco de una unidad empresarial objetiva. Ello permite obviar tanto el carácter abstracto del aula como el elevado costo de la consultoría individual.

Aunque no se ha efectuado una evaluación definitiva de esta experiencia, algunos de los resultados alcanzados hablan de la posibilidad de extender la metodología a un conjunto seleccionado de ramas donde se hayan detectado oportunidades de mercado para pequeñas unidades productivas.<sup>4</sup>

La tercera línea de acciones se refiere a la elevación de la capacidad administrativa y de gestión. En parte por la lógica de subsistencia que las orienta, como -sobre todo- por su origen ocupacional y social, las calificaciones de los microempresarios en esta materia son muy limitadas. Mucho más lo son cuando, como es el propósito del Programa, se trata de pasar a una actividad empresarial en el sentido pleno del término. Al respecto y aunque sea obvio, tal vez valga la pena recordar que, aún siendo pequeña, una empresa es antes que nada una unidad económica cuyo objetivo es maximizar la ganancia (y a través de ello los ingresos), para lo cual debe competir con otras unidades económicas que persiguen exactamente la misma meta. De allí que si bien necesaria, la elevación de las condiciones productivas y de las calificaciones técnicas no sea suficiente. Tan importante como tener con qué y saber cómo producir, es poder determinar qué y cuánto producir y a quiénes, cómo y a qué precio vender.

Desde la organización de sistemas de registración contable (de los cuales carecen la mayor parte de las microempresas), hasta la provisión de conocimientos sobre planeamiento de la producción y las ventas, constituyen los requisitos a satisfacer en este campo. Además del tema sustantivo de la adaptación de los contenidos y formas de transmisión de los conocimientos a las características de este estrato, esto plantea dos cuestiones adicionales importantes: una se refiere a quién debe proveer la capacitación y el asesoramiento y la otra al modo de integración de este componente del Programa con la secuencia de transformación de la unidad productiva.

Por lo que respecta al primer punto, en adición a la necesaria reformulación del rol y la metodología de los institutos oficiales de capacitación, dos opciones (no excluyentes) podrían considerarse:

<sup>4</sup> Es importante señalar que las microempresas modelo han sido concebidas con estrictos criterios de rentabilidad, por lo que las funciones que cumplen como centros de difusión y capacitación tecnológica no involucran costos adicionales para el Programa. La inversión inicial a cargo de este último se recupera en un período relativamente breve ya que la tasa de retorno es similar -y en algunos casos superior- a las empresas formales.

una de ellas es la utilización de las microempresas modelo antes señaladas como centros de entrenamiento en métodos de gestión para lo cual, como es evidente, gozan de ventajas comparativas sobre los institutos y métodos tradicionales; la restante es la promoción de microempresas de servicios especializadas en el tema que, recogiendo la experiencia ganada en la operación de unidades de este tipo que ya hayan transitado cambios como los propuestos, pueden transferirla a otras que inician una trayectoria semejante.

Cualesquiera sean los mecanismos que se adopten, estas acciones deben cumplir como condición el estar estrechamente ligadas a las de crédito. Esto lleva de inmediato al segundo punto.

Sí, como posiblemente ocurra en una etapa inicial, los créditos son de bajo monto y aplicados al fortalecimiento del capital de trabajo, es probable que alcance con asegurar un mínimo de capacidad administrativa sin una complejización excesiva (que sería redundante para la estructura existente) de los métodos de gestión. En este caso podría proponerse como requisito para la obtención del préstamo el compromiso de organización de un sistema contable y la adquisición de normas básicas de gestión empresarial. La coercitividad sería limitada y en el entendido de que su cumplimiento no debería ser previo a la solicitud de crédito sino una vez que éste sea acordado. En una segunda etapa, en que a través de los préstamos de mediano plazo entren en juego el cambio de escala empresarial, el modo de producción y la estructura organizacional, sería necesario elevar sustancialmente el perfil de calificaciones de gestión, por lo cual debería aumentar la exigencia de cumplimiento, incluso como condición para los desembolsos.

### 2.3. Unidad del Programa y marco institucional

Un concepto central subyacente en el Programa ha ido emergiendo con creciente evidencia a lo largo de la discusión. Se trata de la *integración* y de la *mutua dependencia* de las acciones de crédito, asesoría y capacitación.

Aunque el eje articulador del Programa es la estructuración de condiciones de acceso a los recursos de capital (sin los cuales no tiene sentido pensar en transformar un estrato cuyo atraso se funda, precisamente, en la carencia de estos), los otros dos componentes revisten una importancia decisiva. En efecto, admitiendo que aumente la oferta de crédito para las microempresas y que, por el lado de la demanda, se levanten las barreras de la falta de

garantías y se implementen métodos adecuados de selección y administración que reduzcan los costos operativos, si no se cuenta con diseños tecnológicos y de organización empresarial apropiados y con una capacidad de gestión proporcionada a la magnitud y calidad de los cambios a ensayar, lo más probable es que los resultados sean, cuando menos, sub-óptimos. En este sentido debe remarcarse que la asesoría y la capacitación no son instrumentos *auxiliares* del crédito sino que -antes bien- constituyen *condiciones de necesidad* para el logro de los objetivos propuestos en el Programa.

La inexistencia de diseños tecnológicos apropiados derivaría en la adopción de una de dos estrategias posibles, ambas igualmente limitadas. Una primer opción consistiría en aplicar los recursos de capital a la ampliación del giro de microempresas manteniendo la estructura técnica y de organización actual; la otra sería modificar esa estructura incorporando tecnologías y formas de organización empresarial y de los procesos de trabajo semejantes a las empleadas en el sector moderno.

Si se adoptara la primer alternativa, posiblemente se lograrían resultados a corto plazo por el lado del mayor uso de la capacidad existente (lo cual, desde luego, es importante), pero no se lograría elevar -salvo de un modo marginal- la productividad del trabajo. Además de ello, una vez alcanzada la plena utilización de esa capacidad, se frenaría la expansión, a partir de lo cual comenzaría a operarse en el tramo de rendimientos decrecientes. La variante de superar este límite por el aumento de la capacidad instalada mediante condiciones de capital fijo con la tecnología conocida mantendría la brecha de productividad con el agravante de que (porque esa brecha no se cierra) podría surgir un excedente de oferta, al tiempo que habría escasez de capacidad gerencial para hacer frente a una escala de negocios ampliada.

La adopción de la alternativa opuesta -esto es, provocar un salto tecnológico y organizacional equiparando la estructura productiva y empresarial a los niveles del sector moderno- implica que rápidamente se descubriría la insuficiencia de los recursos disponibles para financiar un proceso semejante. Esto aún cuando esa equiparación se intentara tomando como referente el umbral

de la relación capital-trabajo del sector moderno.<sup>5</sup> Pero tan o más importante que la imposibilidad de financiar dicho salto es que, si se lo diera, se destruiría una ventaja comparativa del estrato microempresarial que debe conservarse: su capacidad de empleo por unidad de capital y de producto. Huelga señalar, además, que la viabilidad de esta opción queda severamente cuestionada por las carencias en materia de calificaciones de gestión empresarial.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, adoptar una estrategia de esta clase podría significar que, al final, queden peor que antes ya que sin tener capacidad patrimonial propia ni garantías de éxito empresarial, se endeudarían fuertemente para implementar una modernización sobredimensionada respecto de sus posibilidades reales y potenciales. Desde la perspectiva del Programa, además de que por los elevados requerimientos de capital por empresa la cobertura sería necesariamente limitada (con lo cual macroeconómicamente se mantendría una marcada situación de heterogeneidad), la probabilidad de recuperación de los fondos prestados podría ser peligrosamente baja.

Como puede apreciarse, la ligazón entre el acceso al crédito, la adecuación tecnológica y la elevación de la capacidad de gestión, es indisoluble y mutuamente dependiente. Si en lugar de tomar como variable de análisis la estructura tecnológica se hubiera considerado la capacidad de gestión, la conclusión hubiera sido exactamente la misma.

Esta conclusión tiene una implicancia muy importante. Asumido que de lo que se trata es de inducir una transformación de las microempresas que, sin destruir su capacidad de empleo aumente sustantivamente la productividad de la mano de obra (para lo cual la relación capital-trabajo debe ubicarse en el tramo que va desde su techo actual hasta el umbral del sector moderno), el éxito del Programa está condicionado a la estricta observancia de la ligazón e interacción de los tres componentes señalados. Para que esto sea posible, se requiere no sólo de capacidad técnica y de sincronización en la secuencialidad de las acciones sino, tan decisivo como ello, que se disponga de un marco institucional apropiado.

Precisamente en este último punto radica una de las mayores dificultades para implementar un Programa de Desarrollo Micro-

<sup>5</sup> Conviene indicar que mientras que el techo de la relación capital-trabajo en el estrato microempresarial difícilmente supera los U\$S 1.000 por hombre, el umbral de la misma relación en el sector moderno se ubica entre los U\$S 8.000 y 10.000.

empresarial como el propuesto. Junto con la compartimentación y dispersión de las acciones (acceso a líneas de crédito por un lado; asesoría y capacitación gerencial por el otro), la inexistencia de un marco institucional apropiado explica el limitado alcance y aún el fracaso de valiosos y bien intencionados esfuerzos de apoyo al estrato microempresarial.

En relación a los requerimientos planteados se necesita contar con una entidad especializada que, además de tener una fuerte eficiencia de funcionamiento (semejante a la de una empresa privada bien manejada), cuente con capacidad legal para decidir o ejecutar los instrumentos del Programa. Esto significa que, en adición a integrar bajo un mando técnico unificado los componentes señalados (no necesariamente para la ejecución directa de la totalidad de ellos, pero sí para su dirección), esa entidad debe reunir la titularidad del Programa con la del Fondo de Garantías que constituye su pieza instrumental articuladora. Tal integración reviste carácter de necesidad.

Esta exigencia indica que el primer paso debe consistir en la estructuración del marco institucional. Ello no implica que deba crearse una nueva repartición pública. Más aún, si así se hiciera no serviría. En efecto, las reparticiones públicas son órganos normativos y de supervisión que no cuentan con personería jurídica para realizar actos de derecho privado. La concesión de avales como los de un Fondo de Garantías, la ejecución de documentos, la transferencia de fondos, la realización de donaciones, etc., están fuera de competencia. Existen antecedentes de programas de este tipo que, aunque bien concebidos y con financiamiento disponible, han sido bloqueados en su desarrollo porque, frente a la carencia de entidades especializadas, han quedado bajo la jurisdicción de órganos públicos que, corroborando lo señalado, no estuvieron en condiciones jurídico-patrimoniales y operativas para llevar adelante la ejecución de los objetivos propuestos.

De allí, por consiguiente, que haya que pensar en fórmulas institucionales y jurídicas que están fuera de la administración central. Dentro del marco del Estado, la única posibilidad sería una entidad descentralizada, pero aún así debería examinarse su conveniencia a la luz de los requerimientos de estabilidad política de sus cuadros técnicos y de dirección.

La alternativa más viable -de la cual el Estado no tiene por qué estar ausente- es la constitución de una Fundación o Asociación sin fines de lucro que, por su condición de entidad de derecho privado,

goza de los atributos señalados. La Fundación Guayaquil en Ecuador y el IDESI en Perú, constituyen ejemplos posibles de este tipo de solución institucional.

En todo caso, cualquiera sea la forma institucional que, cumpliendo con los requisitos técnicos y jurídicos finalmente se escoja, lo que importa es la concreción de la voluntad política de implementar el Programa. Esa voluntad, traducida en la utilización de los instrumentos propuestos y de otros que necesariamente deberán desarrollarse, permitirá contribuir al mejoramiento de las condiciones de ocupación e ingresos de un amplio sector de la sociedad.



**CREDITO E INTERMEDIACION FINANCIERA  
PARA EL SECTOR INFORMAL**

**(Ajustando la operación convencional de las  
entidades crediticias)**

Roberto Mizrahi

SUMARIO E INTRODUCCION	61
1. EL PAPEL DEL CREDITO PARA EL SECTOR INFORMAL	62
2. ORIGEN DE LAS RESTRICCIONES CREDITICIAS	63
2.1. Restricciones emergentes del contexto económico informal	63
2.2. Restricciones emergentes del sistema financiero oferente del crédito	64
3. EL RIESGO Y LA RENTABILIDAD DE LA CARTERA PARA LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS	66
3.1. Tratamiento del riesgo crediticio	66
3.2. Tratamiento de la rentabilidad de la cartera	68
4. CERRANDO LA BRECHA: MEDIDAS DE AJUSTE DEL OPERAR FINANCIERO	69
4.1. Reducción de costos	70
4.1.1. Nuevas modalidades de crédito	70
4.1.2. Complementación con otras entidades para la promoción y calificación del prestatario	72
4.1.3. Perfeccionamiento de los sistemas de adminis- tración de cartera	76
4.2. Aumento de ingresos	80
4.2.1. Movilización del ahorro local	80
4.2.2. Prestación de Servicios Complementarios	81
4.2.3. Acción del Sector Público	82
4.3. Disminución de riesgos	83
4.3.1. Énfasis en evaluar la capacidad y disposición de cumplimiento de los solicitantes	84
4.3.2. Mecanismos no tradicionales de garantía	85
4.3.3. Regularización progresiva del status legal de las unidades informales	87
4.4. Adaptación organizacional	88
5. EL ENCUADRE EN PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO AL SECTOR INFORMAL	89
BIBLIOGRAFIA	90

## SUMARIO E INTRODUCCION<sup>1</sup>

Las pequeñas unidades productivas del denominado sector informal en general no acceden al crédito institucional. Esto se debe tanto a factores propios de las circunstancias en que se desenvuelven esas pequeñas unidades, como a la forma convencional de operar de los intermediarios financieros. Este documento, aunque también analiza sucintamente las circunstancias de producción y articulación de las unidades informales<sup>2</sup> se centra en la consideración del segundo aspecto, procurando identificar algunas de las transformaciones que sería necesario introducir en la intermediación financiera para posibilitar la atención crediticia de las unidades productivas informales.

El documento comienza con una reflexión sobre el papel que el crédito juega en el desarrollo de las pequeñas unidades informales. Se desea relativizar y precisar ese rol ya que, aunque generalmente constituye una condición necesaria, el crédito no es solución suficiente para responder a una problemática mucho más compleja que la simplemente financiera.

Luego se analiza el origen de las restricciones de acceso al crédito institucional, identificando factores ligados con la situación estructural de las pequeñas unidades informales y con las modalidades prevalecientes de operación de los intermediarios financieros. Se quiere así destacar la naturaleza tanto estructural como funcional de esta problemática.

En una siguiente sección se revisa cómo los intermediarios

<sup>1</sup> La redacción de este documento se benefició de algunos materiales recogidos para un trabajo mayor sobre financiamiento del sector informal urbano que el autor está elaborando en colaboración con Ignacio Deschamps.

<sup>2</sup> En un trabajo anterior se ofrece un tratamiento más detallado de estos aspectos. Ver Roberto Mizrahi, "Economía del Sector Informal: la dinámica de las pequeñas unidades y su viabilidad" (1985), *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 26, N° 104, enero-marzo 1987.

financieros encaran convencionalmente dos aspectos básicos de su accionar: el riesgo crediticio y la rentabilidad de su cartera de préstamos. En cada caso se destacan características que constituyen factores restrictivos para la pequeña producción informal.

Finalmente, se ofrecen algunas sugerencias de adaptación del operar convencional de los intermediarios financieros de modo de facilitar el financiamiento de las pequeñas unidades informales.

## 1. EL PAPEL DEL CREDITO PARA EL SECTOR INFORMAL

Esta sección analiza la contribución del crédito institucional para el desarrollo de las pequeñas unidades informales señalando, al mismo tiempo, sus alcances y limitaciones.

Como es conocido, las unidades informales se desenvuelven en condiciones de extrema escasez de todo tipo de recursos. Esto incluye una pobre disponibilidad, tanto de capital fijo como de capital de trabajo. Las restricciones cuantitativas y cualitativas de bienes de capital se expresan en tecnologías rudimentarias y bajos niveles de productividad. Por su parte, el reducido capital de trabajo encarece y limita el proceso de producción. Los pequeños productores se ven obligados a comprar insumos en pequeñas cantidades a medida que la escasa producción se realiza lo cual, además de elevar su costo, implica pérdidas considerables de tiempo, interrupción y discontinuidad de los procesos productivos. La baja calidad de los insumos a los que acceden se refleja en el producto terminado y, consiguientemente, en su precio. Adicionalmente, la escasez de recursos impide constituir siquiera mínimos inventarios y explorar opciones más favorables de mercado.

La existencia de crédito institucional permitiría, en cambio, (a) financiar mejoras tecnológicas sencillas y por lo tanto incrementos de productividad, y (b) disponer de un capital de trabajo necesario para mejorar calidad, disponibilidad oportuna y costo de los insumos, así como para buscar oportunidades de mercado.

El crédito institucional permitiría encarar la problemática de las pequeñas unidades productivas desde un umbral algo superior de recursos, desplazando la restricción presupuestaria de la pequeña firma. Ofrecería condiciones un tanto más favorables para enfrentar el contexto económico el cual, obviamente, mantendría sus características estructurales. Es así como los parámetros de mercado (especialmente circuitos comerciales, precios relativos y

funcionamiento sectorial), permanecerían condicionando severamente la viabilidad de la pequeña producción. A esto habría que sumar la actitud eventual del sector público en varios aspectos que afectan la producción informal, entre otros, su disposición a efectivizar regulaciones sobre condiciones de trabajo, compromisos fiscales y previsionales, y la persistencia de enfoques tradicionales en los servicios públicos de extensión y capacitación profesional.

En esta constelación de factores el crédito, aunque elemento importante, no puede por sí resolver el conjunto de problemas estructurales y funcionales. Es en este sentido que se califica al crédito como una condición no suficiente pero sí necesaria para el desarrollo y transformación de la pequeña producción informal.

## **2. ORIGEN DE LAS RESTRICCIONES CREDITICIAS DEL SECTOR INFORMAL**

Las restricciones crediticias del sector informal se explican por una doble serie de factores. Estos factores se refieren tanto a las circunstancias en las que se desenvuelve la pequeña producción informal, como a la naturaleza y forma de operar de la mayoría de los intermediarios financieros.

### **2.1. Restricciones emergentes del contexto económico informal**

Diversos elementos estructurales de la economía del pequeño productor informal condicionan su utilización del crédito institucional. Esos elementos se presentan tanto en la esfera de la producción (disponibilidad de factores productivos, procesos tecnológicos), como en las relaciones de intercambio del productor informal con el resto del sistema económico. En lo que hace a la disponibilidad de factores productivos ya se mencionó como restricción básica el escaso capital con el cual debe encarar el proceso productivo. Esto condiciona la incorporación tecnológica y la productividad de la mano de obra, así como la estructura de costos, la continuidad de los procesos productivos y las condiciones de colocación de sus productos en el mercado.

Las relaciones desventajosas de articulación de la pequeña producción con el sistema económico global resultan en la consagración de un intercambio desigual. Los precios relativos de los

productos que la unidad informal compra y vende (insumos y bienes de consumo por un lado y sus productos por otro), generalmente no favorecen a la pequeña producción. Su debilidad económica y la ausencia de organizaciones fuertes que los representan, contribuyen para que prevalezcan relaciones desiguales con otros actores más poderosos. La naturaleza de los mercados y de los procesos de comercialización, entre otros factores, agravan esta situación de desventaja relativa.

Todas estas circunstancias condicionan muy fuertemente las posibilidades de crecimiento de las pequeñas unidades y con ello su capacidad de absorber productivamente el crédito eventualmente disponible.

## 2.2. Restricciones emergentes del sistema financiero oferente del crédito

En general los intermediarios financieros se orientaron a atender una clientela formal, sujetos tradicionales del crédito institucional. La naturaleza de esos clientes más acordes con los intereses de los propios operadores financieros, fueron consagrando un cierto tipo de entidad crediticia. Su perfil organizativo y metodología de operación se desarrollaron funcionales para administrar ese tipo de cartera de préstamos. Los procedimientos de selección de clientes, los criterios de evaluación de solicitudes, el tipo de servicios que ofrecen, hasta el propio personal e imagen de la entidad financiera se adecúa a los clientes que sirve.

Pueden distinguirse diversos operadores financieros, cada uno con peculiaridades operativas diferenciales en su capacidad de relacionamiento con las pequeñas unidades económicas del sector informal: banca comercial, banca de fomento, cooperativas de intermediación financiera (entidades de ahorro y crédito), entidades no gubernamentales de desarrollo y prestamistas particulares.

La *banca comercial* financia actividades de corto plazo, generalmente no mayores de 180 días. Opera con regulaciones relativamente más severas en cuanto a presentación de garantías reales, constitución legal, registros tributarios y de seguridad social y, en ciertos casos, permisos municipales. La *banca de fomento* desempeña un importante papel como proveedor de crédito a mediano y largo plazo, particularmente con destino a los sectores productivos considerados prioritarios. Suele atender con carácter promocional el crédito a la pequeña y mediana empresa formal. Ofrece alguna

mayor flexibilidad en cuanto a tipos de garantía e información requerida pero mantiene formalidades y procedimientos bancarios convencionales. Las *entidades de ahorro y crédito* suelen en general adaptarse mejor a las circunstancias de la pequeña producción: esto se manifiesta tanto en relación a los requisitos exigidos para incorporar miembros cooperativos, como respecto de las condiciones de acceso al crédito. Las solicitudes son estudiadas y resueltas por comités integrados por los propios socios, exigiéndose sólo la presentación de un balance sencillo, referencias comerciales y profesionales y la especificación del destino del crédito. Los costos sin embargo de administrar una cartera de pequeños préstamos suelen ser considerables. Estas cooperativas de ahorro y crédito dependen básicamente de los recursos aportados por sus socios ya que no están facultadas para captar depósitos del público. Esta convergencia de circunstancias crea a veces serias dificultades financieras. En ocasiones las cooperativas de ahorro y crédito canalizan recursos de organismos externos de desarrollo o incluso pueden acceder a limitados redescuentos de la banca central, lo cual tiende a fortalecerlas financieramente. *Entidades no gubernamentales de desarrollo* a veces cumplen roles de oferentes de recursos crediticios; trasladan recursos obtenidos de fuentes donantes a las pequeñas unidades informales. Su escala de operación suele ser muy pequeña, en general desarrollando experiencias iniciales que, luego, son continuadas en conjunto con entidades financieras propiamente dichas. Existen dudas en cuanto a la pertinencia que prolonguen su rol de agente crediticio más allá de umbrales iniciales o demostrativos.

Un comentario final sobre el crédito no institucional. Aquí encontramos un conjunto muy heterogéneo y poco estudiado de mecanismos financieros no regulados. En él se incluye desde la usura, hasta formas populares de ahorro (tandas, colectas, entre otros), pasando por el financiamiento de proveedores, compradores, familiares y amigos. Estudios en profundidad de estos mercados y circuitos financieros, ayudarían a determinar la extensión de su cobertura y las posibilidades reales que ofrecen. Esto es particularmente importante si se considera que, aún en los países que más se han preocupado por las pequeñas unidades informales, los recursos institucionales movilizados suelen cubrir la atención de sólo una fracción del universo informal.

### 3. EL RIESGO Y LA RENTABILIDAD DE LA CARTERA PARA LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

En esta sección se revisa el tratamiento convencional que los intermediarios financieros suelen dar a dos aspectos básicos de su operación: el riesgo crediticio y la rentabilidad de su cartera de préstamos. En cada caso se destacan aquellas características que constituyen factores restrictivos para la pequeña producción informal.

#### 3.1. Tratamiento del riesgo crediticio

Sobre el tema del riesgo crediticio valdría distinguir dos aspectos que, aunque relacionados, pueden ser analizados por separado. Uno se refiere propiamente al riesgo de incumplimiento y el otro a las garantías que se ofrecen para cubrir los compromisos en caso de no pago.

El primer aspecto va asociado con el mérito del proyecto o actividad que se procura financiar y con el record de cumplimiento o disposición de pago del sujeto de crédito. El segundo con el valor y liquidez de los activos que pueden constituirse en garantía.

La práctica bancaria tradicional suele ponderar mucho el aspecto de garantías al considerar una solicitud de crédito; no siempre coloca suficiente atención en el análisis de los factores que inciden sobre el riesgo de incumplimiento. Esto por una serie de razones de uso (y abuso) común en el negocio financiero: (a) es más complejo y costoso analizar el mérito de un proyecto que exigir garantías; (b) es a veces imposible asegurar que el crédito se use para los fines señalados en la solicitud; (c) se considera que siempre es posible cubrir cualquier eventual imprudencia financiera con la exigencia de garantías reales, sencillas de ejecutar.

Esto sin embargo tiene una serie de importantes implicaciones. En primer lugar, más que financiar un tipo de actividad se está financiando un tipo de cliente: aquel con patrimonio suficiente capaz de ofrecer activos reales en garantía. Segundo, el banco coloca la recuperación de su cartera como el único factor principal a tener en cuenta; cuestiones de aplicación o destino de esa cartera pasan a un plano secundario y sólo emergen en la medida que afecten los recuperos. La intermediación financiera cumpliría así un rol de reforzamiento de la concentración económica más que de

eficiente asignación de recursos, ya que estaría ajustando la composición de su cartera no al perfil de la demanda de recursos financieros, sino a la distribución patrimonial prevaleciente. Incluso en el caso de líneas especiales de crédito a cuyas disposiciones los intermediarios financieros deben sujetarse, no siempre se respetan los criterios establecidos por falta de disposición para efectivizar los necesarios controles de aplicación del crédito con los prestatarios ya conocidos. Todas estas circunstancias conducen a marginar potenciales buenos proyectos y pequeños productores con apropiada disposición a pagar aunque sin patrimonio suficiente.

Sin embargo, una sana política crediticia debería entender que siempre es mejor asegurar un flujo apropiado de recuperos que tener que ejectuar garantías. Particularmente, cuando los trámites legales y la capacidad del mercado para absorber el activo (época de crisis) son complicados. Una práctica financiera moderna colocaría más énfasis en estos aspectos de cumplimiento asociándolos con el destino productivo del crédito.

En ese sentido el "record" de los pequeños productores informales es aceptable: las tasas de pago de sus préstamos es comparable con las de productores formales de mayor envergadura. Por ejemplo, la evaluación del Proyecto Písces, que incluye 20 proyectos de crédito para microempresas; en 16 países, 5 de ellos en América Latina, registra que las tasas de recuperación oscilaron entre 90 y 99%. La morosidad, por su parte, es controlable cuando se la enfrenta apropiadamente.

Un conjunto de factores sustentan ese favorable desempeño. En primer lugar, la necesidad del productor informal de preservar a toda costa su pequeño negocio que suele ser la principal, si no la única, fuente de ingresos para atender la subsistencia familiar. El pequeño productor encuentra un apoyo importante en el crédito institucional. Sus retornos son objetivamente mayores<sup>3</sup> y con ellos la capacidad de amortizar en plazo los compromisos contraídos. En épocas difíciles o recesivas, el pequeño productor está dispuesto a sacrificar ganancias y hasta la remuneración de la propia fuerza de trabajo, con tal de mantener el giro de su actividad. No tiene demasiadas alternativas para obtener ingresos de otra fuente;

<sup>3</sup>Ver en la evaluación de los programas de la Asociación para el Desarrollo de la Microempresa (ADEMI), República Dominicana; FEDECREDITO, El Salvador; Fundación Carvajal, Colombia; Banco Popular, Costa Rica y Banco del Pacífico, Ecuador, el impacto positivo del crédito sobre el ingreso, las ventas y los activos fijos de los microempresarios.

tampoco el acceso al crédito institucional es tan fácil como para no tratar al máximo de conservar credibilidad financiera. Por otra parte, la bajísima proporción de capital fijo que utiliza en su actividad le permite ajustarse sin demasiadas rigideces a cambios de mercado y de circunstancias locales.

Adicionalmente, desde el punto de vista del operador financiero, el incorporar los pequeños productores a su cartera permitiría diversificar mucho más el riesgo crediticio (diversificación tanto de sujetos tomadores de crédito, como de sectores de actividad financiados).

En cambio, es obvio que existen importantes diferencias a nivel de poder ofrecer garantías; en particular garantías reales que son con las que la banca comercial está acostumbrada a operar. Los pequeños productores informales en general no pueden ofrecer ese tipo de garantías. La mayoría de las veces tampoco cuentan con un tercero solvente dispuesto a cogarantizarles el préstamo solicitado. En este campo actores económicos mayores con mejor situación patrimonial tienen claras ventajas relativas.

Sin embargo, existen varias experiencias, algunas de ellas exitosas, que intentan cubrir esa carencia con mecanismos no tradicionales de garantía más acordes con las circunstancias de la pequeña producción. Esos esfuerzos se analizan en una sección ulterior de este documento (4.3).

### **3.2. Tratamiento de la rentabilidad de la cartera**

Existe, en general, un mayor costo de administrar una cartera pulverizada de muy pequeños préstamos que otra concentrada en pocos grandes clientes. En el primer caso se requiere mayores esfuerzos para promover líneas de crédito, identificar y calificar prestatarios, evaluar solicitudes, administrar el movimiento de la cartera, recolectar pequeños pagos. Esos mayores costos se enfrentan con regulaciones de tasas máximas de interés que ponen un techo a los ingresos percibibles por ese concepto. En esas condiciones se produce una brecha de rentabilidad a favor de los clientes preferenciales. Esto queda reconocido por los bancos cuando reconocen un "prime rate" para esos clientes. Sin embargo este primer nivel de análisis esconde en su seno otras posibilidades.

La brecha de rentabilidad mencionada se asienta en una cierta estructura de costos y de ingresos basada en la forma prevaleciente y tradicional de funcionamiento del sistema bancario. El argumen-

to que se procurará sustentar en los capítulos que siguen es que la brecha de rentabilidades para los intermediarios financieros probablemente podría reducirse (más o menos significativamente según las circunstancias), si es que se modificase apropiadamente la forma de concebir y ejecutar el negocio crediticio. Esto es, que el nivel y estructura de costos e ingresos podrían alterarse para carteras de pequeños préstamos, de forma de lograr mejores retornos a los que hoy se obtienen por estar aplicando criterios y modalidades de trabajo funcionales a otros muy diferentes sujetos de crédito. Nos es muy difícil poder afirmar en este punto que se podría hacer desaparecer la brecha de rentabilidad, pero sí que la misma sería mucho menor con la adopción de medidas apropiadas de reconversión del operador financiero.

Existe, sin embargo, un contexto paramétrico que está más allá de lo controlable con ajustes del proceder bancario y se refiere a la coexistencia de importantes rentabilidades diferenciales a nivel del sistema económico en su conjunto (incluyendo opciones de colocaciones externas). Cuando las colocaciones financieras de tipo especulativo llegan a ofrecer retornos sustancialmente mayores que los de la actividad productiva, será siempre muy difícil impedir la participación directa o indirecta, abierta o encubierta, de los intermediarios financieros en su financiamiento. Las regulaciones crediticias formales suelen ser incapaces de contener los flujos financieros en esa dirección. Es necesario afectar el sustento, el basamento de esas rentabilidades diferenciales para que pueda normalizarse el sistema de asignación de recursos financieros y con ello recuperar la efectividad del funcionamiento económico. Y este es un tema complejo, difícil, enraizado con la direccionalidad y circunstancias de la política macroeconómica.

#### **4. CERRANDO LA BRECHA: MEDIDAS DE AJUSTE DEL OPERAR FINANCIERO**

En esta sección se sugieren algunas medidas de ajuste del operar financiero que faciliten la orientación del crédito para pequeñas unidades informales. El alcance de estas medidas está limitado por los mismos factores que se mencionaron en las primeras secciones al relativizar el papel del crédito y destacar la naturaleza estructural de la problemática informal. El crédito, siendo necesario, no es condición suficiente para resolverla.

Sin embargo, aún dentro de esos alcances, la transformación del operar crediticio convencional no es un proceso sencillo. Requiere del esfuerzo coordinado de varias instancias: los propios intermediarios financieros, los pequeños productores, las entidades de promoción y asistencia técnica y el sector público.

Las áreas de posible intervención son diversas. Para efectos de mejor análisis se las agrupa en función de un enfoque de reducir las brechas de rentabilidad existentes. Para poder atender crediticiamente a las pequeñas unidades informales, los intermediarios financieros requieren reducir los relativamente mayores costos de operación, aumentar ingresos, disminuir riesgos y adaptarse organizativamente. En las líneas que siguen se analizan algunas de las medidas posibles en esas cuatro, así definidas, áreas de intervención.

#### 4.1. Reducción de costos

En cuanto a las posibilidades de reducir costos de operación existen varios aspectos susceptibles de ser afectados: (1) las modalidades de crédito; (2) la complementación de esfuerzos con otras entidades para atender la promoción y calificación de prestatarios; y (3) los sistemas de administración de cartera, incluyendo la documentación utilizada, la metodología de evaluación de solicitudes, los mecanismos de aprobación y desembolso, los procedimientos de supervisión, las facilidades para el pago de cuotas y el sistema de seguimiento, control y recuperación. En todos esos campos es posible introducir elementos de modernización y adaptación del giro financiero a los requerimientos de una cartera diversificada de pequeños préstamos.

##### 4.1.1. *Nuevas modalidades de crédito*

Diversos programas en América Latina han desarrollado formas más eficientes de facilitar el crédito; entre otras, los denominados grupos solidarios y el crédito escalonado. Los *grupos solidarios* son asociaciones de 5 a 8 pequeños solicitantes de crédito, que se conocen entre sí y desarrollan actividades similares, generalmente en los sectores de comercio y servicios. Estos grupos constituyen al mismo tiempo (a) un mecanismo de reducción de costos operativos (se eleva el tamaño medio de los préstamos: cada grupo nombra un coordinador responsable de cobros y pagos), y (b)

una forma de garantía (el grupo es solidariamente responsable por la deuda de cada uno de sus miembros). Tanto el proceso de selección de miembros como las normas para su funcionamiento están reglamentados y forman parte de las condiciones para acceder al crédito. Los resultados son generalmente positivos; se evita la enorme dispersión de los microcréditos individuales y se logran altas tasas de recuperación de cartera. Aspectos a cuidar suelen ser la adecuada selección de miembros y un efectivo sistema de cobranzas.

El *crédito escalonado* es una estrategia innovadora de financiamiento que se ha comenzado a utilizar en programas de magnitud.<sup>4</sup> Se lo utiliza tanto con grupos solidarios como con microempresas individuales. Se sustenta en que, frente a la escasa información generalmente disponible respecto a los pequeños solicitantes, la insuficiente garantía ofrecida y los costos relativamente altos de análisis particularizados, resulta más efectivo incorporar los pequeños productores informales a un proceso progresivo de familiarización en el manejo de pasivos que, con el tiempo, va a ir paulatinamente habilitándoles para contratar sumas mayores.

Después de una rápida evaluación inicial, el solicitante recibe un primer préstamo por una cantidad pequeña y plazo corto. Si el prestatario cumple satisfactoriamente tiene derecho a préstamos sucesivos y crecientes. Los oficiales de crédito utilizan la trayectoria crediticia de cada prestatario para decidir rápidamente sobre aprobaciones, rechazos o postergamientos.

Este mecanismo permite hablar de otorgamiento de líneas de crédito más que de préstamos aislados, estimulando el cumplimiento, familiarizando al productor con la entidad financiera y permitiéndole una programación menos inmediatista.

Las reglas de juego son claras y su aplicación casi mecánica. Sin embargo persiste el problema de asegurar el destino apropiado del crédito ya que el mecanismo funciona en base a la verificación del cumplimiento de pagos. De ahí la importancia de complementar los préstamos con un esfuerzo de asistencia técnica y capacitación que acompañe la aplicación de los recursos, elevando la capacidad de gestión y de discernir oportunidades favorables de los pequeños productores.

<sup>4</sup>Entre otros, la Asociación para el Desarrollo de la Microempresa (ADEMI) en República Dominicana, y el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI) en Perú.

#### 4.1.2. *Complementación con otras entidades para la promoción y calificación de prestatarios*

Otro campo importante de reducción de costos de operación se encuentra en las actividades de promoción de un programa de crédito y de asistencia técnica para la preparación de solicitudes. Es un hecho que pequeños productores tradicionalmente marginados del crédito institucional presenten requerimientos mayores de capacitación y asistencia técnica que otros prestatarios de mayor envergadura ya familiarizados con el operar crediticio. Estos mayores requerimientos significan un costo adicional que necesita ser enfrentado.

Existen varias modalidades para asumirlo, una que va ganando cada vez más aceptación es que la entidad crediticia trabaje asociada o al menos coordinada con entidades de promoción, especializadas en capacitación y asistencia técnica para actividades informales. Estas pueden ser fundaciones privadas de desarrollo, organizaciones comunitarias, institutos de promoción social, entre otras.

Las experiencias en que los propios organismos crediticios asumen funciones de capacitación o, inversamente, que entidades de promoción realizan también funciones de prestamistas, muestran resultados no muy positivos. En el primer caso el costo de otorgar pequeños préstamos se encarece considerablemente comprometiendo la rentabilidad de esas operaciones. En el otro caso (entidades de promoción asumiendo roles crediticios), los requerimientos de analizar, aprobar, y luego cobrar los préstamos tiende a desviar a los organismos de promoción de sus roles específicos: las exigencias de conformar, administrar y recuperar la cartera les absorbe lo mejor de sus energías institucionales.

No existe aún consenso en relación a determinar quién o quiénes deberían asumir las responsabilidades de: (a) prestar en el terreno la asistencia técnica y la capacitación y, (b) afrontar los costos correspondientes. Asociado con el primer aspecto aparecen no sólo cuestiones de eficiencia operativa sino también interrogantes sobre el *nivel* o cuantía necesaria de asistencia y capacitación requeridas por las pequeñas unidades, sobre el *tipo* de asistencia y capacitación más apropiada y sobre la *forma* de ser transmitida.

La aplicación de fórmulas estandarizadas puede resultar en un dimensionamiento de la capacitación impartida o de la asistencia técnica ofrecida no acordes con los requerimientos particulares de

específicos pequeños productores. En ocasiones un exceso de esfuerzos en esta área encarece innecesariamente los programas pudiendo llegar incluso a desvirtuar su propósito sustantivo. La aprobación de cursillos o la visita de promotores técnicos puede en esos casos transformarse sólo en otra formalidad a cubrir para acceder al crédito, más que una herramienta realmente necesaria para el desarrollo del pequeño productor.

De igual forma los mensajes educativos y el tipo de asistencia técnica que se necesita no siempre se compadecen con los requerimientos pragmáticos y cambiantes de esas unidades informales. Los mismos promotores e instructores no tienen necesariamente un conocimiento de gestión empresarial apropiado. A veces son promotores sociales más conocedores de la organización comunitaria y la educación formal (aspectos también necesarios), que de la promoción, organización y gestión económica-financiera de unidades productivas.

Finalmente, las modalidades y formas de transmitir este conocimiento económico y tecnológico es un campo de constante experimentación, muy asociado con el análisis motivacional y la realidad cultural y socioeconómica de los productores.

En relación a quién asumiría los costos de esos servicios de apoyo existen diversas posibilidades: (1) que los asuma el sector público (del mismo modo que absorbe los servicios de extensión agropecuarios y de capacitación profesional y técnica); (2) que los asuman los intermediarios financieros que operan con esos sujetos de crédito; (3) que los asuman las fundaciones privadas financiadas por donantes externos, contribuyentes nacionales o incluso por asignaciones del estado; (4) que los asuman los propios beneficiarios pequeños productores (a pesar de su precariedad económica y financiera), y (5) alguna combinación de las opciones anteriores.

Los factores que decidirán la preeminencia de alguna de esas opciones son múltiples: desde consideraciones de equidad y justicia distributiva hasta la situación fiscal, la existencia de fundaciones eficientes, la incidencia de pago por capacitación y asistencia técnica en la economía del pequeño productor, los márgenes de rentabilidad de operaciones crediticias con pequeños productores, entre otros. Diversas fórmulas económicas e institucionales se han ensayado con variado éxito en cuanto a costo real de esos esfuerzos y efectividad de su impacto.

En La Libertad, Provincia del Guayas, Ecuador, se ha desarrollado recientemente (1986-1987) una modalidad de financiamiento

de unidades informales que vale la pena analizar. La Fundación Guayaquil, entidad privada de desarrollo sin fines de lucro, ha participado en la identificación de posibles prestatarios y asesorado la preparación de solicitudes de crédito. Estas solicitudes han sido presentadas al Banco La Previsora que compensa económicamente a la Fundación en base a solicitudes aprobadas. A su vez estos pagos por asesoramiento "efectivamente concretado" son periódicamente facturados al Programa de microempresas del Ministerio de Trabajo quien en definitiva los asume.

En este esquema la Fundación a través de sus esfuerzos de asistencia técnica y capacitación conforma una cartera de pequeños clientes a quienes conoce directamente. Esta cartera calificada se la ofrece al Banco. De esta forma cumple los objetivos que justificaron su creación, al tiempo que se provee de ingresos que no son donaciones sino contraprestaciones por servicios efectivamente prestados.

El Banco por su parte recibe una cartera calificada de clientes (supuestamente ya se han descartado solicitudes no calificadas para recibir el crédito). No incurre en costos de promoción y selección porque, si bien compensa económicamente a la Fundación, luego recuperará esas sumas del Ministerio de Trabajo. Además, aunque asume el riesgo crediticio, cuenta con el apoyo y asesoramiento de la Fundación para resolver eventuales problemas de morosidad y cobranzas (está en el interés de la Fundación asegurar la continuidad de buenas relaciones con el Banco).

A su vez el Ministerio de Trabajo, a través de la acción de la Fundación y el Banco, cumplimenta uno de los objetivos de su programa de apoyo a microempresas: canalizar crédito asegurando una apropiada aplicación. Esto lo logra sin tener que crear (y luego mantener) un servicio de extensión propio.

Supuestamente el Ministerio también lograría con este enfoque preservar sus energías institucionales para concentrarlas en la conducción general del Programa y en determinadas y muy seleccionadas intervenciones estratégicas.<sup>5</sup>

La forma como se remunera a la Fundación alentaría, en principio, la eficiencia del Programa ya que se compensa por unidades efectivamente asistidas y que hubieran obtenido crédito (los esfuerzos que no se hubieran traducido en créditos aprobados

<sup>5</sup> Ejemplos de lo que esas intervenciones estratégicas podrían ser se señalan en el último párrafo de este documento.

no se habrían retribuido). Esta eficiencia se expresaría no sólo en número de créditos aprobados sino también en costos de provisión de la asistencia técnica. La condición de organismo sin fines de lucro evitaría de algún modo que el sistema se pervirtiese buscando sólo utilidades. En principio los entes de promoción podrían (y deberían) buscar maximizar utilidades pero sujetos a la restricción de que sus servicios de asistencia técnica y capacitación conservasen niveles adecuados de calidad para que resultasen efectivos para los pequeños productores informales. Por otra parte los niveles de recuperación de cartera, una vez despejados los incumplimientos por factores no controlables, darían una indicación expost de la eficacia del trabajo de asistencia técnica, lo cual podría sustentar decisiones de continuar o no contratando los servicios del ente de promoción.

Este esquema tiene el atractivo de que podría, eventualmente, replicarse en otras áreas del país siempre que se dispusiese de infraestructura de intermediación financiera y entidades de promoción calificadas y dispuestas a participar.

Los resultados de la experiencia de La Libertad deben ser todavía evaluados más allá de los simples indicadores de cumplimiento y recuperación de los préstamos. No sólo es necesario verificar la aplicación o destino del crédito y la calidad de la asistencia técnica ofrecida, sino estimar los costos agregados resultantes para el programa en su conjunto.

Este enfoque, como cualquier otro, tiene a su vez restricciones y condicionantes. Requiere de partida un ente de promoción eficiente e íntegro, experimentado o capaz de adaptarse rápidamente a las circunstancias de un programa de esa naturaleza. También necesita de un intermediario financiero que se avenga a ajustar requisitos, criterios y procedimientos, sin sacrificar viabilidad financiera. Exige además un ente nacional de conducción del Programa que no sólo tenga la iniciativa de establecer los acuerdos de cooperación interinstitucional, sino también la capacidad de ajustar decisiones sobre la marcha, precautelando que las lógicas particulares de las entidades participantes o el desarrollo de los acontecimientos no impidan el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Por cierto que sin los recursos financieros necesarios el funcionamiento del esquema se vería afectado.

Toda una serie de importantes decisiones requieren ser apropiadamente definidas al comienzo y periódicamente reevaluadas. Así, por ejemplo, resulta crucial la determinación del nivel de

compensación que se reconocerá al ente de promoción por cada préstamo aprobado de su cartera de clientes. En esa determinación influirá si la compensación se hará por una sola vez al presentar un nuevo solicitante al Banco o, por un cierto número de veces que ese pequeño productor contratase nuevamente un préstamo.

De igual modo resultará importante determinar si el Banco no asume para nada el costo de esa promoción y los traslada enteramente a la entidad nacional que conduce el Programa, o si lo asume en alguna proporción.

Habrà por cierto una diversidad de factores a considerar en ambas determinaciones y cada situación señalará diferentes conveniencias. En el caso de los entes de promoción no sólo importará compensar el costo efectivo de prestación de la asistencia técnica sino, al mismo tiempo, procurar dos objetivos que deberían de alguna forma conciliarse: bajar costos de prestación de la asistencia técnica y capitalizar al ente de promoción para que pueda extender y profundizar su campo de acción. En el caso de los intermediarios financieros pesará, por un lado, el deseo de alentar su participación y, por otro, no descargarle por completo costos de promoción que normalmente le toca asumir con otras clientelas. Una política flexible sustentada en un buen sistema de seguimiento y en reevaluaciones periódicas, parecería lo apropiado.

En cualquier caso, aún con las restricciones, limitaciones y eventuales errores de implementación que pudieran sucederse, esta parece ser una modalidad de trabajo concertado que, con las precauciones del caso, valdría ensayarse más.

#### *4.1.3. Perfeccionamiento de los sistemas de administración de cartera*

Los sistemas crediticios convencionales en general no resultan apropiados para aplicar a la pequeña producción informal. Crean problemas tanto para los pequeños productores como para los intermediarios financieros. Los productores informales no están en condiciones de satisfacer los requisitos y procedimientos establecidos; cuando lo intentan incurren en altos costos privados de transacción. El intermediario financiero, por su parte, enfrenta altos costos de administración y compleja supervisión de su cartera. Se requiere un proceso de adaptación de los sistemas de administración de préstamos a las circunstancias y requerimientos de la pequeña producción informal.

Esta adecuación puede encararse a lo largo de las diferentes fases que conforman el proceso de administración de préstamos: promoción y selección de prestatarios, aprobación y desembolso del crédito, seguimiento y recuperación de la cartera.

En el punto anterior se analizaron algunos aspectos del *proceso de promoción y selección de prestatarios* en relación a las ventajas de complementar esfuerzos con entidades de promoción y asistencia técnica. Por estar trabajando en terreno, suelen conocer mejor la población que se desea servir, con quienes desarrollan relaciones y, eventualmente, confianza mutua. Sin embargo dada la complejidad y especificidad de las situaciones informales, parece recomendable en muchos casos complementar ese conocimiento empírico con una exploración más sistemática de problemas y posibilidades de los potenciales prestatarios. Este análisis puede encargarse a la propia entidad de promoción o contratarse con institutos de investigación o consultores.

Para el trabajo de promoción propiamente dicho, como se indicó, el grado de colaboración entre la entidad de asistencia técnica y el intermediario financiero puede variar: desde una situación en la que la entidad de asistencia técnica difunde el programa, indentifica prestatarios, les ofrece capacitación, asiste en la preparación de solicitudes y, debidamente evaluadas, las presenta para su aprobación por parte de la institución financiera, hasta otra situación en la que la entidad de promoción simplemente refiere el prestatario potencial a la institución financiera sin mayor involucramiento. Este arreglo entre entidades complementarias no está exento de tensiones por la diferente naturaleza de cada una y la posibilidad cierta de no coincidir en estándares y niveles de eficiencia. Sin embargo, bien monitoreada, puede representar una innovación para reducir costos operativos apropiada a los requerimientos del contexto informal.

Las fases siguientes tienden a ser responsabilidad principal de los intermediarios financieros. El *proceso de aprobación* se inicia con la evaluación del mérito de una solicitud, y la credibilidad financiera de su titular. Los programas convencionales de crédito aplican metodologías más o menos sofisticadas de evaluación de proyectos en función del tamaño de la operación. Estas metodologías por cierto no son pertinentes para el contexto informal por lo que son reemplazadas por *sistemas sencillos de cálculo financiero* asentados en un reducido conjunto de indicadores (ventas presentes y futuras, presupuesto de gastos, flujo de caja esperado). Aún

así, se presentan serias dificultades: (a) de disponibilidad de información confiable, (b) de costo de análisis relativamente alto para operaciones en general de muy pequeña cuantía (la mayoría entre 100 y 1.000 dólares).

Un enfoque, en cambio, que parece lograr resultados positivos es el que utiliza la poca información presentada en la solicitud de crédito para referirla a una *apreciación previamente realizada del subsector o área de actividad* a la que pertenece el solicitante. Los casos específicos, más que analizarse en profundidad como proyectos individuales, son evaluados en términos de posibilidades y restricciones del contexto subsectorial en el que operan. Esto permite automatizar el proceso de análisis reduciendo tiempos y costos de procesamiento en las solicitudes. El resultado de los primeros préstamos en un subsector son a su vez incorporados al sistema de información para ajustar los modelos.<sup>6</sup>

Programas microempresariales en Colombia desarrollan metodologías de capacitación y asistencia técnica que posibilitan al pequeño productor elaborar *estados financieros simplificados* para presentar conjuntamente con la solicitud. En esos casos, análisis financieros estandarizados permiten sustentar con facilidad decisiones de aprobación.

Con el conocimiento cada vez mayor que los organismos de promoción van adquiriendo sobre el medio informal y las pequeñas unidades productivas que atienden, se incorpora paulatinamente a los criterios de aprobación una apreciación sobre el *carácter del solicitante*. Esta evaluación de la "disposición a pagar" de los eventuales prestatarios se sustenta sea en el conocimiento directo de su trayectoria comercial, sea a través de referencias de informantes confiables. En todo caso, la predictibilidad de cumplimiento lograda por este método es estadísticamente comparable con otras resultantes de enfoques más sofisticados y costosos.

Ya se mencionó anteriormente la modalidad de *crédito escalonado* y sus implicaciones en términos de aprobaciones casi automáticas en función del record de cumplimiento de cada solicitante individual o grupo solidario. Aquí los costos de aprobación se reducen casi estrictamente a los de procesamiento computarizado de informes de cobros y pagos.

En cuanto a quién aprueba las solicitudes, la discrecionalidad

<sup>6</sup> Enfoque utilizado en el Programa de Desarrollo Empresarial del Sector Informal Urbano realizado por OIT-PREALC en Guayaquil, Ecuador, 1982.

de decisiones recae generalmente en el oficial de crédito para montos muy pequeños, o en comités de créditos para otros montos. Cuando menor es el Comité más probabilidad de eficiencia y de que sus miembros conozcan el medio y las solicitudes. Las sesiones de aprobación deben ser necesariamente ágiles y masivas, por el reducido tamaño medio de las solicitudes y la naturaleza de la información de sustento.

La fase de *desembolsos* no suele entrañar problemas mayores cuando intervienen entidades financieras con facilidades ordinarias de ventanilla. En general los mejores resultados se obtienen cuando se induce la apertura de cuentas de ahorro y en ella se deposita el crédito. Sin embargo esto no es funcional para sumas muy pequeñas, particularmente cuando entidades de promoción se responsabilizan directamente de pagos y cobros.

Las fases de *seguimiento y recuperación de cartera* están estrechamente relacionadas. El control apropiado y la consiguiente oportuna intervención de la entidad crediticia (avisos de vencimiento y reclamos de incumplimiento), ha demostrado ser un elemento importante para asegurar la calidad de la cartera. De igual modo resulta la provisión de facilidades apropiadas de pago: horarios adecuados, agilidad de trámites, sistema de cobranzas móviles en sitios y fechas acordadas, etcétera.

El primer nivel de enfrentamiento de la morosidad y el incumplimiento son estas medidas preventivas. Junto con ellas resulta muy importante el estímulo de saber que no se trata de una operación aislada sino del establecimiento de un relacionamiento crediticio más estable. En este sentido el crédito escalonado reduce al máximo el incumplimiento.

Sin embargo, si en última instancia no existe un convencimiento que la entidad crediticia está dispuesta a efectivizar la recuperación de la morosidad, incluso por vías legales, la credibilidad del programa podría verse seriamente afectada.

La vulnerabilidad de las pequeñas unidades informales hace particularmente difícil para los intermediarios financieros discriminar incumplimientos debidos a factores controlables o no controlables por el prestatario. Los organismos de promoción que están mucho más cerca de las situaciones específicas tienen en esta fase de recuperación un rol igualmente importante que cumplir, asesorando y sugiriendo soluciones a problemas circunstanciales de morosidad. En todo caso si no se dispusiese de consistentes políticas de recuperación de préstamos, podría involuntariamente acentuarse la generalización de retrasos y préstamos irrecuperables.

## 4.2. Aumento de ingresos

Otra área de intervención para cerrar la brecha de rentabilidades respecto a financiar pequeña producción informal, es el campo de los ingresos de los intermediarios financieros. Dado que, en general, existen regulaciones estrictas sobre tasas máximas de interés y que, aún con los esfuerzos de reducción de costos analizados en la sección anterior es difícil concluir que los mismos podrían ser abatidos a niveles por unidad prestada comparables con los de préstamos grandes, resulta importante explotar rubros de ingresos que permitan equilibrar un poco más la ecuación financiera de operaciones de muy distinta naturaleza y envergadura.

Este es un campo amplio y de difícil resolución. En el contexto de este trabajo consideramos tres posibles límites de acción: la movilización del ahorro local, ingresos originados por la prestación de servicios complementarios requeridos por los pequeños productores y el apoyo que el sector público puede ofrecer en este aspecto.

### 4.2.1. *Movilización del ahorro local*

Existen todavía grandes lagunas en el conocimiento del potencial de ahorro local, su magnitud, circulación y aplicación. Pocos estudios empíricos han explorado este fascinante y desconocido mundo de las finanzas informales. Algunas incidencias, sin embargo, permiten señalar que estamos en presencia de un fenómeno significativo, especialmente si se considera que, hasta el momento, la inyección de crédito insitucional al mundo informal ha cubierto una fracción completamente minoritaria de su actividad productiva y comercial. La inmensa mayoría de los emprendimientos informales han comenzado y luego desarrollado en base al ahorro informal. Y si se recuerda la magnitud que el sector informal tiene en los países de la región, se tendrá entonces una idea de la masa de recursos que transitan esos circuitos de la economía informal. Qué parte de esos flujos se reproduce como ahorro de las pequeñas empresas unidades, o de familiares, amigos o vecinos de la localidad, es algo que requiere aún ser despejado.

Múltiples evidencias de situaciones específicas atestiguan la cantidad de casos en que negocios informales se inician o expanden gracias a aportes de trabajadores que cobran indemnizaciones o fondos de retiro, colaboración de parientes cercanos que adelantan sumas ahorradas con esfuerzo, de proveedores locales que facilitan

insumos a cobrar, incluso de consumidores o compradores que anticipan sumas al encargar un trabajo o servicio. El potencial de ahorro local es un rubro que los intermediarios financieros que operan con pequeña producción informal debieran, por su propio interés, explorar exhaustivamente.

Los mecanismos de movilización de ese ahorro por circuitos institucionales también debieran estudiarse. En principio la captación vía apertura de cuentas de ahorro (y en algunos casos de cuentas corrientes) parece apropiada, aunque de ningún modo debiera ser la única opción a explorar. El propio proceso crediticio puede facilitar la extensión de ese mecanismo requiriendo apertura de cuentas en las que se depositan los fondos del préstamo y se debitan el cobro de cuotas. En la experiencia de crédito a microempresas de La Libertad mencionada anteriormente (4.1.), revisando con el Gerente de Sucursal local del Banco La Previsora los estados de cuenta de más de 150 pequeños prestatarios informales, comprobamos que el saldo promedio para todo el período de ejecución del crédito oscilaba alrededor del 20% de los montos recibidos. En otros términos, aproximadamente un quinto de la cartera de préstamos a microempresarios era financiado por el ahorro de esos pequeños productores.

#### *4.2.2. Prestación de Servicios Complementarios*

La movilización del ahorro local va también asociada con la capacidad de los intermediarios financieros de ofrecer servicios complementarios, apropiados a las necesidades y requerimientos de esa clientela de pequeños depositantes. Esos servicios atraparían flujos hoy no canalizados por circuitos financieros formales.

El rango de esos servicios, en principio, puede ser amplio en la medida que los intermediarios financieros puedan detectar necesidades traducibles en operaciones financieras rentables. Algunos de los servicios complementarios que la banca ofrece al sector formal podrían también ofrecerse a esta clientela informal pero adecuándolos a las características de sus específicas circunstancias. Tal es el caso de pago de servicios públicos, cobro de deudas para terceros, recolección de tasas municipales, depósitos a plazo, entre otros. El campo, en cambio, de nuevos servicios especializados para la clientela informal requiere de mayor imaginación y un acertado cálculo de viabilidad en cada caso. Si se pudiera adicionalmente asegurar (y demostrar) que todos los ahorros obtenidos se aplican

como crédito en la propia comunidad, se generaría un ambiente más favorable para la expansión de la intermediación financiera.

#### 4.2.3. *Acción del Sector Público*

El papel del sector público para inducir la participación de los intermediarios financieros en el financiamiento de la pequeña producción informal es decisivo. En primer lugar, para autorizar este tipo de crédito como una operación regular del sistema financiero. En algunos países registros tributarios o de contribución previsional son absolutamente imprescindibles para acceder al crédito institucional. Obviamente un amplio grado de flexibilización será necesario en estos aspectos para permitir el financiamiento de unidades informales. En 4.3.3. se señalan algunos condicionantes de ese tratamiento diferenciado y ciertas transiciones posibles para no consagrar como permanentes situaciones de excepción de la legislación vigente.

Pero también importa la actitud del sector público no sólo para autorizar, sino para hacer viable el crédito para pequeñas unidades informales. Aún en un entorno permisivo las brechas de rentabilidad de una cartera tan fragmentada vis a vis otra con clientes grandes, orientarán la acción financiera por el camino más fácil, conocido y rentable. En verdad en algunos casos la iniciativa de explorar nuevos mercados de pequeños prestatarios puede surgir de entidades financieras más innovadoras o que encuentran crecientes dificultades en los mercados tradicionales. Sin embargo el apoyo y orientación estatal facilitarían el cambio de actitud, alentando a ensayar más seriamente formas no convencionales de operación.

Tradicionalmente la autoridad monetaria ha utilizado diversos enfoques para encuadrar el sistema financiero en sus políticas: imposición directa, lucro cesante, beneficios adicionales. Diversas condiciones económicas y políticas han sustentado uno u otro enfoque o combinaciones de ellos. En este documento esas condiciones no serán analizadas. Nos limitaremos en cambio a reconocer mecanismos de implementación de los distintos enfoques.

Con alguna frecuencia la autoridad monetaria segmenta la oferta de recursos financieros estableciendo crédito diferencial para sectores específicos que desea promover. Estas líneas especiales generalmente llevan condiciones preferenciales (sean de requisitos de acceso, garantías, tasa de interés, plazos de amortización,

períodos de gracia, o una combinación de ellas). Para decidir a los intermediarios financieros a canalizar esos recursos la autoridad monetaria puede: (a) determinar que un porcentaje obligatorio de su cartera de préstamos se aplique a esos propósitos; (b) condicionar un movimiento del encaje a ese uso (suba o liberación condicionada del encaje según la situación de liquidez); o (c) asegurar un diferencial atractivo de tasas de interés por el uso de esa línea de crédito o facilidad de redescuento.

En el primer caso (a), el intermediario financiero se ve forzado a utilizar ese porcentaje obligatorio o vería reducida su capacidad prestable total. En el caso (b), el intermediario se enfrenta con la posibilidad de un lucro cesante porque ese porcentaje del encaje solo puede ser usado para ese propósito específico. Sin embargo su cálculo incluye los costos incrementales en que incurrirá por atender esas operaciones. Si el resultado no fuese claramente favorable optaría por mantener inmovilizadas esas cantidades. En el caso (c), el diferencial de tasas de interés debería compensar los mayores costos de administrar préstamos pequeños para asegurar los niveles de rentabilidad requeridos. La argumentación a favor o en contra de cada mecanismo está sustentada en consideraciones de eficiencia económica en la asignación de recursos, de justicia distributiva, de operabilidad y administración del sistema escogido e incluso de tipo ideológico.

En cualquier caso el papel del sector público es determinante y complejo. Por un lado debe promover la participación de intermediarios financieros que, de otro modo, o no lo harían o lo harían a niveles menores de operación. Al mismo tiempo no puede permitir la consagración de ineficiencias para lo cual debe inducir la adopción de ajustes en el operar convencional prevaleciente. La estrategia de alentar participación y simultáneamente una progresiva reconversión operativa, requiere un equilibrio y una atención no fáciles de encontrar en los niveles de conducción monetaria casi siempre absorbidos por requerimientos de otra naturaleza y envergadura.

### 4.3. Disminución de riesgos

En 3.1. se distinguieron dos aspectos del riesgo crediticio: uno, referido a la probabilidad de incumplimiento del pequeño prestatario, que va asociado con el mérito del proyecto que se desea financiar y la disposición de pago del solicitante; y, otro, referido a las

garantías que pueden ofrecerse para cubrir la deuda. Mientras que el pequeño productor tiene un record de cumplimiento comparable con el de prestatarios mayores, su escaso patrimonio y status legal limitan severamente su posibilidad de ofrecer garantías reales apropiadas. En esta sección se analizarán tres importantes posibilidades de acción en relación a estos problemas: (1) un cambio en los criterios de evaluación de solicitudes para enfatizar más la capacidad y disposición de cumplimiento; (2) la adopción de mecanismos no tradicionales de garantía que puedan suplir las limitaciones de garantías reales; y (3) la posibilidad de regularizar progresivamente el status legal de las unidades informales.

#### 4.3.1. *Énfasis en evaluar la capacidad y disposición de cumplimiento de los solicitantes*

Una política crediticia moderna coloca cada vez mayor énfasis en asegurar puntuales cumplimientos de los compromisos contraídos más que depender en ejecución de garantías para recuperar los préstamos. No solo se mejora con ello la calidad de la cartera, sino que se evitan pérdidas de tiempo y costo de cobranzas. Mayor razón aún si los prestatarios no disponen de garantías reales apropiadas. En los programas de crédito para pequeña producción informal se debería entonces ajustar las formas y criterios de evaluación: desenfatizar requisitos convencionales de garantías que limitan seriamente el acceso; enfatizar la evaluación de la capacidad y disposición que tengan los solicitantes para cumplir los compromisos que contraen.

Esta evaluación de probabilidad de cumplimiento puede basarse en un doble sustento: (a) la capacidad del proyecto o actividad que se desea financiar para general un flujo apropiado de retornos que permita enfrentar los pagos financieros, y (b) la disposición del prestatario de pagar sus deudas.

El análisis del mérito del proyecto presenta una serie de desafíos algunos de los cuales ya se analizaron en el marco de las metodologías de evaluación de solicitudes. Básicamente limitaciones y costos de obtener y analizar información confiable a nivel de cada unidad individual. Se mencionaron sin embargo enfoques alternativos orientados a superar esas restricciones: apreciación de las solicitudes individuales en el contexto de análisis subsectorial o de ramas de actividad, simplificación de indicadores de viabilidad y utilización de variables proxy, elaboración en el transcurso de

esfuerzos de capacitación de estados financieros sencillos, entre otros.

Adicionalmente, al focalizar el análisis en el proyecto y no sólo en el patrimonio de los solicitantes, se favorece avanzar en el conocimiento de la realidad informal, de sus problemas específicos y posibilidades. Exige a su vez, algún grado de seguimiento que el intermediario financiero en general no está en posibilidad de efectivizar (los métodos tradicionales de supervisión bancaria no son aplicables). Aquí otra vez aparece la importancia de la complementación de esfuerzos con entidades de promoción asentadas en el medio. Uno de sus activos es sin duda el conocimiento del historial de vida de productores informales y, con ello, la capacidad de poder verificar la evolución de sus actividades.

En lo que hace a la evaluación de la disposición de pago, el intermediario financiero estaría en condiciones de acceder (también a través de los organismos de promoción) a información sobre la solvencia moral del solicitante, su trayectoria y credibilidad comercial, la consistencia en el trabajo. Proveedores, compradores, competidores y líderes comunitarios suelen ser los canales utilizados para obtener esas referencias.

Esta caracterización de eventuales prestatarios es más aplicable a unidades productivas establecidas (manufacturas, talleres, comercio fijo en locales), que a unidades ambulantes o con puestos precarios. Estas últimas tienen mayor movilidad y, en algunos casos, mayores tasas de rotación (nacimiento y muerte de unidades). Sin embargo, como de todos modos ajustan su accionar a ciertos circuitos y clientelas más o menos determinados, también son en alguna forma susceptibles de caracterización por informantes calificados de su propia comunidad.

#### 4.3.2. *Mecanismos no tradicionales de garantía*

Aún cuando para fines de evaluación de solicitudes de pequeños productores informales se lograra enfatizar relativamente más el criterio de capacidad y disposición de cumplimiento del solicitante, de todos modos la intermediación financiera procurará reasegurarse con algún tipo de garantías. Como sustituto, aunque muchas veces como complemento de las garantías reales o personales, se han venido experimentando diversos mecanismos no tradicionales de garantía. Dos de ellos (garantía solidaria y esquemas de garantía) se analizan a continuación.

*Garantía solidaria* implica que los integrantes de un grupo de crédito se comprometen solidariamente a responder cualquier eventual incumplimiento de alguno de ellos. De no efectivizarse esa garantía cuando fuese requerido, no solo la deuda será individualmente exigible, sino que la posibilidad de ulteriores créditos quedaría comprometida o cuando menos postergada. La defensa de los intereses del conjunto y la presión social que el grupo y eventualmente la comunidad local, son capaces de ejercer sobre miembros morosos, constituyen el sustento de este mecanismo.

La conformación del grupo y el desempeño de su coordinador, son elementos decisivos en el buen desarrollo de la garantía solidaria. Aunque, una vez canceladas deudas pendientes, siempre es posible ajustar la membrecía para homogeneizar el cumplimiento.

Este mecanismo se ha aplicado con mayor frecuencia en actividades comerciales y de servicios que en manufacturas.

Por su parte los *esquemas de garantías* se utilizan para inducir la participación de intermediarios financieros comerciales en programas especiales de crédito. En el caso de la pequeña producción existente, entre otras, experiencias de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en varios países; y del Fondo de Garantía y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN) en México que pueden mostrar resultados. Las garantías se conceden hasta por 10 veces el capital de la pequeña empresa y, generalmente, cubriendo el 80% del monto solicitado. La porción restante es la parte del riesgo que asume el intermediario financiero como una forma de alentar un buen proceso de selección de solicitudes.

La administración de un esquema de garantía no es sin embargo sencilla y la capitalización de los fondos de garantía no siempre suficiente. Adicionalmente han habido fracasos simplemente por inexistencia de un flujo sostenido y complementario de fondos prestables. Para hacer que el sistema funcione administrativamente bien, se requieren modalidades ágiles de concesión automática de garantías y de pago inmediato de reembolsos al sobrepasar la mora un cierto plazo. Es preferible que intermediarios con carteras de morosidad elevada sean castigados restringiendo su acceso al sistema en el futuro, que comprometer de partida con demoras de procesamiento el interés de participar.

La delincuencia por negligencia de efectivizar los intermediarios financieros su responsabilidad en cobranzas contenciosas es otro problema difícil de encarar dado que, para casos individuales,

les resulta menos costoso perder su 20% del préstamo vencido que transitar el incierto camino de litigar judicialmente con productores tan pequeños.

Existen, sin embargo, medidas para enfrentar esas y otras restricciones. En principio y bien administrados, los esquemas de garantía podrían cumplir un rol complementario para alentar la participación de intermediarios financieros en programas de crédito microempresarial.

#### 4.3.3. *Regularización progresiva del status legal de las unidades informales*

Sin duda que el incierto status de las pequeñas unidades informales restringe sus posibilidades de acceder no sólo al crédito, sino también a varias facilidades y servicios del Estado. Estas unidades no se registran por una doble serie de motivos económicos y administrativos.

Por un lado, en la precaria situación en que se desenvuelven, resulta imposible para la mayoría de las pequeñas unidades asumir las responsabilidades fiscales, previsionales y de condiciones de trabajo que las leyes establecen para las empresas formales. Cualquier intento de formalización podría aparejarles la llegada de inspectores fiscales, laborales y municipales y los reclamos consiguientes en materia de impuestos, contribuciones de seguridad social y permisos municipales.

Por otro lado, la maraña de trámites, requisitos y procedimientos con que el sistema formal les enfrenta (con las consiguientes pérdidas de tiempo y dinero), termina por disuadirles de intentar regularizar su situación legal. Diversos estudios han documentado las excesivas regulaciones que pesan sobre la pequeña producción.

Ante esta situación, cualquier intento de solución debería considerar cuidadosamente cómo evitar esos mayores costos económicos y administrativos. Al mismo tiempo no podrían consagrarse legalmente situaciones críticas al interior de las unidades informales, como la de sus trabajadores asalariados que por sus remuneraciones, ausencia de protección laboral y deficientes condiciones de trabajo, sostienen una carga aún mayor.

En principio se requiere elaborar fórmulas que permitan una transición progresiva, pero no apresurada, para ir incorporando mayores derechos y responsabilidades. En Brasil fue aprobada una Ley de la Microempresa que ofrece acceso al crédito, exenciones

impositivas y concesiones previsionales y laborales, para aquellas unidades informales que acceden a registrarse e iniciar un proceso paulatino de regularización de su situación. En varios otros países estatutos semejantes están bajo estudio.

En todo caso está claro que, en última instancia, será la viabilización económica de las pequeñas unidades la que irá marcando el ritmo y nivel posible del proceso de regularización.

#### 4.4. Adaptación organizacional

Finalmente unos cortos comentarios sobre la necesidad de adaptación organizacional de los intermediarios financieros. En 2.2. se distinguieron diferentes tipos de intermediarios que podrían participar del financiamiento a la pequeña producción informal. No significa que todos tengan la voluntad o posibilidad de hacerlo. Aquellos que decidan comprometer su cartera con estas líneas deberán encarar un esfuerzo importante de especialización: los clientes son diferentes, también los problemas, posibilidades y soluciones.

Pueden especializarse intermediarios financieros completos en este sector o, simplemente crearse unidades especializadas en producción informal dentro de entidades crediticias con cartera diversificada.

La especialización implica no solo nuevos objetivos, sino búsqueda de procedimientos efectivos para cubrir requerimientos diferentes. Probablemente el grado de descentralización de operaciones tendrá que acentuarse, para reforzar la autoridad de sucursales y agencias. El mismo perfil de los oficiales de crédito tendrá que ajustarse al medio en el que les toca operar. Servicios especializados que pudieran ofrecerse y un trato comercial flexible, serán otros elementos de fortalecimiento de la imagen y la capacidad de operar en el medio informal.

En algunos casos en los que la capacidad instalada de los intermediarios financieros está sobredimensionada (resabio por ejemplo de épocas anteriores de mucho movimiento), la posibilidad de incorporar un nuevo segmento de clientela no tradicional puede ayudar incluso a mejorar la utilización de la administración y equipos existentes. Esto también puede ser un factor de racionalización bancaria en procesos de modernización de sistemas que a veces implican crecimientos discontinuos (no lineales): los segmentos de pequeños clientes podrían ayudar a formar una masa crítica

necesaria para justificar y viabilizar nuevos "umbrales" de crecimiento.

Por último es necesario destacar la importancia de invertir en "investigación y desarrollo". El mundo informal es todavía un universo en gran parte desconocido, donde muchas incógnitas requieren ser despejadas. La intermediación financiera especializada en la pequeña producción informal necesita familiarizarse con los procesos informales, desentrañar los riesgos y perspectivas de posibles operaciones, ensayar mecanismos, nuevos servicios, diferentes políticas. Más que en ningún otro campo del operar crediticio ésta es una área abierta a la investigación seria de apoyo.

## **5. EL ENCUADRE EN PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO AL SECTOR INFORMAL**

Todo el conjunto de medidas que hemos presentado en las cuatro últimas secciones tienen como foco la reconversión del accionar financiero para atender pequeñas unidades informales. Ultimamente varios países han adoptado o están estudiando adoptar,<sup>7</sup> programas de apoyo a la producción informal a escala nacional. Este salto de escala de proyectos locales a programas nacionales tiene varias directas implicaciones en el área financiera. El cuadro institucional se enriquece con la participación del Banco Central o de una entidad financiera de segundo piso capaz de canalizar eficazmente volúmenes considerables de recursos financieros. Adicionalmente, esta entidad financiera sería responsable de homogeneizar procedimientos y criterios de selección de beneficiarios, supervisar desempeños de los intermediarios de primer grado, monitorear el programa de crédito produciendo los ajustes y cambios necesarios. La autoridad monetaria debería asignar que el flujo de recursos prestables para las pequeñas unidades productivas fuese sostenido; más que crédito eventual o esporádico los programas de apoyo a la pequeña producción requieren disponer de líneas de crédito con horizontes de mediano plazo.

Una acción a nivel nacional también implica el fortalecimiento o creación de alguna entidad ministerial o ente adscrito (público o mixto) responsable de promover y coordinar esfuerzos de asistencia

<sup>7</sup>Entre otros Colombia, Brasil, Perú, República Dominicana, México, Guatemala, Ecuador y Uruguay.

técnica y capacitación. Por las complementariedades mencionadas a lo largo de este trabajo entre intermediarios financieros y entidades de promoción, la coordinación entre ese ente y el sistema de financiamiento a la pequeña producción debe quedar garantizada. En caso contrario se corre el riesgo de crear serias disrupciones o inconsistencias en los programas. Parecería recomendable que el conjunto de componentes de un programa nacional de apoyo a la pequeña producción quedasen sujetos a la autoridad de una sola entidad rectora, aunque la ejecución de cada uno de ellos (incluyendo el crédito) pudiese ser descentralizada entre diversas instituciones especializadas.

La coordinación de esfuerzos no debiera limitarse al área de crédito para microempresas individuales sino, muy especialmente, cubrir otras áreas generalmente no abordadas: la de actividades que procuran, en forma directa, cambiar las relaciones de articulación de las unidades informales con el mercado. Esto incluye el financiamiento, entre otras, de (a) asociaciones de comercialización microempresariales; (b) provedurías de insumos para la pequeña producción; (c) empresas grandes y medianas que "arrastran" se abastezcan de pequeña producción a precios adecuados; (d) comercializadores o tradings establecidas para colocar la pequeña producción en mercados no locales. Algunos de esos financiamientos requieren previamente de normativas especiales para habilitar esas nuevas sociedades y apropiada asistencia técnica para organizarlas y orientar su desarrollo. En todo caso este será uno de los principales campos en los que, en definitiva, se disputará la viabilidad de transformar la difícil situación de las unidades informales.

### Bibliografía

- Ashe, Jeffrey et al., "Making a living: Micro-business and the Banco Popular y do Desarrollo Comunal, San José, Costa Rica" en *The Pisces II Experience*, Washington, Agency for International Development (AID), 1985.
- Banco del Pacífico, "Programa artesanal del Banco del Pacífico", Seminario Internacional: "La mujer y su acceso al crédito en América Latina: Sugerencias para Programas de Desarrollo", Ecuador, 1986.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Ex-post evaluation of two micro-enterprise projects. Small Projects Program, Colombia", Washington, 1984.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Representación en Colombia, "Informe de Avance del Programa de Microempresas en Colombia", 1987.

- Blandey, Robert, "Small Business Credit Program of the Federación de Cajas de Crédito, El Salvador", 1983.
- Deschamps, Ignacio, "Programas de financiamiento a pequeñas unidades productivas urbanas: Experiencias en la reducción de costos de administración", Washington, 1986.
- FOPINAR, "Principales efectos de los créditos concedidos a la microempresa", Ecuador, 1987.
- Gomez, A. y Saladin, V., "Evaluación del Impacto: ADEMI 1986", República Dominicana, 1987.
- Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI), "Programas de crédito en microempresas", Perú, 1987.
- Mizrahi, Roberto y Deschamps, Ignacio, "El financiamiento de la banca comercial al pequeño agricultor", Washington, 1987.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC), "Programa de desarrollo empresarial del Sector Informal Urbano", Guayaquil, Ecuador, 1982.
- Otero, María y Blayney, Roberto, "An Evaluation of the Dominican Development Foundation's Program for the Development of Microenterprises", PRODEME, 1984.
- Stearns, R., "Assisting Informal Sector Microenterprises in Developing Countries", Cornell, International Agricultural Economics Study, 1985.
- Tendler, J., "Ventures in informal sector and how They worked in Brazil", 1985.

