

INT-1013



Instituto Latinoamericano y del Caribe
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL/ILPES (1013)

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

SEMINARIO "PEQUEÑA EMPRESA Y
DESARROLLO EN AMERICA LATINA"

Organizado por el Instituto Latino Americano (ILAM)
y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Sao Paulo, Brasil
28, 29 y 30 de marzo de 1990



ESTRUCTURA PRODUCTIVA, SECTOR INFORMAL
URBANO Y PROMOCION DE MICROEMPRESAS
EN AMERICA LATINA

Ernesto COHEN
Rolando FRANCO *

* Rolando Franco es Coordinador del Area de Programas y Políticas Sociales del ILPES; Ernesto Cohen es experto de la OEA y Co-director del proyecto PROPOSAL/ILPES-OEA. Santiago de Chile.

**ESTRUCTURA PRODUCTIVA, SECTOR INFORMAL URBANO
Y PROMOCION DE MICROEMPRESAS EN AMERICA LATINA**

**Ernesto Cohen
Rolando Franco**

Por qué, al pensar en una política de desarrollo, es importante tomar en cuenta a la microempresa? Hay argumentos económicos y políticos que sustentan la conveniencia de prestarle atención y que se ligan estrechamente a las alteraciones que tienen lugar en la estructura económica.

Los cambios en el paradigma productivo y tecnológico de la sociedad moderna otorgan una creciente importancia a la acumulación del conocimiento en función de su potencial productivo. Asimismo, mientras aumenta la relevancia del conocimiento como insumo, tienden a perderla los factores productivos tradicionales, como recursos naturales, mano de obra y capital fijo.

La aceleración de los procesos de innovación es una característica de la producción contemporánea. Ella se da de tres maneras diferentes: aparecen nuevos bienes y servicios finales, surgen nuevos insumos y cambian los coeficientes técnicos entre insumos y productos.

Estos cambios son asimilados por las empresas que utilizan una estrategia combinada basada en el dominio del conocimiento: tienden a maximizar sus utilidades mediante la incorporación de innovaciones, mientras buscan disminuir los riesgos mediante el control de la difusión de las innovaciones.

1. Aumento de la fragmentación social y mayor complejidad.

La sociedad se vuelve entonces crecientemente compleja. Se produce una doble dispersión en la estructura ocupacional. La aceleración de las innovaciones produce la pulverización de especialidades laborales, lo que se refleja en la gran terciarización actual, materializándose en una creciente heterogeneidad, que se expresa en mayores diferencias en el empleo y en las remuneraciones.

Simultáneamente, hay una explosión dispersiva hacia abajo, con proliferación del desempleo y una masiva informalización. Este fenómeno, que interesa especialmente en esta ocasión, marca a la sociedad latinoamericana actual y del futuro con especial fuerza y plantea desafíos para su manejo.

La posibilidad de gerenciar adecuadamente las sociedades de la periferia se ve dificultada a consecuencia del efecto de demostración, que es consecuencia de la globalización y del achicamiento relativo del mundo (en cuanto a las variables espacio y tiempo) generado, entre otras cosas, por los medios de comunicación de masas.

Todo lo anterior aumenta la complejidad de las sociedades actuales. Los sistemas sociales (empresas, naciones, etc.) se encuentran abiertos al contexto externo, lo que reduce sus posibilidades de controlar internamente al sistema. En el caso de las sociedades esto se expresa en una reducción de la capacidad de gobernar en una situación en que crece la necesidad de gobierno.

2. La informalidad como fenómeno global.

Suele considerarse que la informalidad es una característica de las economías del tercer mundo. Sin embargo, diversos estudios recientes han demostrado claramente la proliferación de actividades económicas de este tipo en los países desarrollados.

Así, en los Estados Unidos han proliferado formas de producción que, hasta hace poco, eran consideradas atrasadas y en vías de extinción. "Pequeñas empresas informales que producían bienes y servicios directamente para el mercado o bajo contrato para grandes firmas han experimentado una vigorosa expansión... El resurgimiento de los pequeños talleres en la ciudad de Nueva York está relacionada con la necesidad de sostener el crecimiento de la industria del vestido e incluso de revivir ese sector de la economía urbana. Operaciones similares en la producción de vestimenta y otros bienes de consumo, bajo contrato, se encuentran en otras ciudades grandes como Los Angeles, San Francisco y Miami" (Portes, 1989:87).

Esos mismos estudios han comprobado la existencia de fuertes interrelaciones entre los sectores formal e informal. Buena parte de los informales se dedican a proveer servicios personales para un grupo de perceptores de altas remuneraciones (finanzas, empresas, servicios legales), entre los que pueden mencionarse la preparación de alimentos, servicios de protección, lavanderías manuales (artesanales), confección de ropa a la medida. Se trata, en fin, de actividades de mano de obra intensivas. Es probable, que el aumento de la inmigración ilegal a los Estados Unidos,

procedente fundamentalmente de los países latinoamericanos, explique la proliferación de este tipo de servicios, en los cuales se suelen violar las leyes laborales, aprovechando la situación de desprotección de esos trabajadores, que adolecen de falta de conocimiento del idioma, tienen urgentes necesidades económicas y, sobre todo, se encuentran en una situación legal que no favorece la reivindicación de sus derechos ni la organización sindical (Portes 1989: 88).

El que la informalidad esté vigente tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado sugiere que se trata de un fenómeno derivado de las características que viene asumiendo la incorporación de progreso técnico y las modalidades de producción características de fines del siglo XX.

3. La crisis de los ochenta y la visibilidad de la informalidad en América Latina.

Si bien, como se ha mencionado, la informalidad excede las fronteras de América Latina, aquí adopta características específicas que conviene resaltar.

Las economías latinoamericanas tienen dificultades en generar empleos productivos suficientes para absorber tanto a la mano de obra que se incorpora a la fuerza de trabajo, como a los contingentes migratorios que abandonan las tareas agrarias.

Esta deficiencia se vio agravada a consecuencia de la crisis de los años ochenta. Si bien estas economías funcionan con tasas de desempleo diferentes (por ejemplo, en 1980, ellas fluctuaban entre 2,6% en Argentina y 13,8% en Jamaica), puede afirmarse que con la crisis se produjo un incremento respecto a la tendencia "histórica" de cada país. Antes de 1979, las tasas fluctuaban en torno a 7% para el conjunto de la región; después de esa fecha, se situaron por encima del 10%. Ese aumento se reflejó en el incremento del número de personas insertas en el sector informal urbano.

Todo parece indicar que la informalidad es un fenómeno permanente en América Latina. Hay factores que lo explican. Así, el limitado crecimiento experimentado el sector formal de la economía, resultante de la inadecuación entre la tecnología que se utiliza y la dotación de factores productivos existentes. Es indudable que sus raíces están en los modelos de crecimiento seguidos en la región.

Otro factor a destacar es el demográfico. Resalta la tasa de fecundidad de 3.6% promedio para la región en su conjunto. Asimismo, la población económicamente activa que, en este momento, se estima en 260 millones de personas, crece a una tasa

anual promedio de 2.4%. Esto significa que cada año se incorporan a la fuerza laboral 6.2 millones de trabajadores, en un contexto en que la demanda de trabajo es estable en muy pocos países y resulta francamente declinante en la mayoría.

Por otro lado, la crisis de los ochenta se ha caracterizado por un decrecimiento permanente de la inversión neta externa, tanto en términos absolutos como relativos; por un incremento sistemático y permanente de los servicios de la deuda externa y, finalmente, por condiciones francamente desfavorables para las exportaciones del área. La conjunción resulta en un saldo neto negativo del flujo de capitales en los últimos años de la década.

Por último, conviene considerar el empleo y la distribución del ingreso. Como se sabe, el periodo de crisis se caracterizó por una fuerte contracción del empleo en la región, seguido, entre 1985 y 1988, de una recuperación de los niveles de ocupación existentes en los setenta. Sin embargo, este proceso implicó un cambio cualitativo en la composición del empleo: en la gran empresa creció sólo 3%, mientras el sector informal urbano lo hizo en 56%; por tanto, el empleo formal, caracterizado por una alta relación capital/mano de obra y altos niveles de productividad, prácticamente se ha estancado durante los ochenta. Los únicos que experimentaron un sensible crecimiento son los sectores de autoempleo, con bajos niveles de productividad.

4. La crisis de gobernabilidad.

Los elementos descriptos, que pretenden caracterizar las peculiaridades de la producción actual, muestran que los cambios económicos típicos en las sociedades contemporáneas, tienden a producir, en lo político, una crisis de gobernabilidad. Ella deriva de tres elementos estrechamente relacionados con el aumento de la complejidad societal, ya destacado (ILPES 1989).

En primer lugar, se da un proceso de heterogenización (pulverización) de las aspiraciones. Ellas son cada vez menos uniformes, por cuanto responden a una pluralidad muy amplia de inserciones laborales y porque también resultan más complicadas las articulaciones entre esos campos.

En segundo lugar, se produce una creciente diferenciación en los tiempos. El surgimiento de aspiraciones, la capacidad de los grupos para organizarse y perseguir el logro de ellas, en definitiva, los tiempos societales resultan cada vez más distantes de los tiempos que necesitan los gobiernos para responder a las demandas que se les formulan.

En tercer lugar, los cambios en la producción, colocan en una situación privilegiada a quienes tienen la capacidad de

controlar el proceso de la introducción de innovaciones y conducen a un nuevo patrón de concentración del poder, en el cual las grandes mayorías sólo obtienen una participación marginal.

Todo esto hace que la sociedad sea cada vez más difícil de gobernar, incluso porque la ruptura entre lo formal y lo informal conduce a la constitución de agrupamientos sociales que son diferentes a los conocidos hasta ahora.

5. Brecha entre necesidad de gobierno y capacidad de gobernar.

A medida que se dificulta ubicar la resultante de hacia dónde quisiera ir la sociedad y hacia dónde efectivamente va, parecería aumentar la responsabilidad de discernimiento que se exige del gobierno para orientarla. Pero la complejidad social dificulta la capacidad de los gobernantes de poder avizorar el futuro. Ya no basta la intuición política para elegir orientaciones, en un mundo que es complejo y abierto. Hay una menor capacidad para dirigir las políticas nacionales, esto es, hay menor capacidad de gobernar.

En esas condiciones, el funcionamiento del sistema como un todo está sometido a serios riesgos de desestabilización, al no estar el gobierno en condiciones de afrontar las demandas, fundamentalmente de ocupación, de importantes sectores de la población. Hay, entonces, razones políticas para buscar soluciones alternativas.

En una economía contemporánea con mayor retraso relativo, esas soluciones no pueden venir sólo por el lado de la empresa, por cuanto no es posible pretender que el empresario compita y, al mismo tiempo, genere empleo, cuando se sabe que la tecnología de punta tiende a ser ahorradora de mano de obra. Asimismo, tampoco puede responsabilizarse al Estado, que ha perdido la posibilidad de dar ocupación, a consecuencia de políticas fiscales austeras destinadas a evitar la inflación. Surge así el sector informal y las microempresas como una vía esencial para crear nuevos puestos de trabajo para una inmensa población que excede las posibilidades de inserción producidas por la economía formal.

6. Cambios en la concepción de las políticas de desarrollo.

Lo anterior ha afectado la concepción de las políticas de empleo. Solía pensarse que, de consolidarse un proceso de desarrollo económico, bastaría la dinámica del sector formal para posibilitar la incorporación progresiva de los informales a puestos de trabajo. Por lo tanto, las políticas para solucionar

el problema del empleo debían orientarse, fundamentalmente, a acelerar el dinamismo del sector moderno.

Con la crisis, sin embargo, quedó en claro que el sector informal no estaba en proceso de desaparición. Por el contrario, ha mostrado una fuerte tendencia a ampliarse, incluso en países en los cuales el proceso de salarización (modernización de las relaciones laborales) había mostrado progresos muy importantes en las décadas pasadas.

Esto ha conducido a repensar la política de desarrollo. La solución no puede venir sólo de la dinamización del sector moderno, por las características ya vistas de complejidad, fragmentación y prescindencia del factor trabajo, sino que debe buscársela también atendiendo al propio sector informal. Además, por cierto, de los pequeños empresarios del propio sector formal.

Por ello, las microempresas están en un lugar de primera importancia y se considera necesario definir políticas públicas orientadas, específicamente, a abordar este problema. A continuación se presentarán esquemáticamente algunos principios que deberían orientar las políticas de promoción de las microempresas.

7. Principios para una política de promoción de las microempresas.

A partir del análisis previo pueden establecerse líneas de acción tendientes a incrementar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos asignados al desarrollo de microempresas. Los programas públicos que se vienen llevando a cabo en diversos países de América Latina (Perú, Ecuador, Colombia y República Dominicana, entre otros), así como los proyectos que implementan organizaciones no gubernamentales (Programa de Economía del Trabajo -PET-, en Chile) muestran experiencias que enriquecen el espectro de los enfoques posibles.

a) Definición de los objetivos

Deben diferenciarse objetivos (o fines últimos) y medios (instrumentos) que se utilizan para alcanzar aquéllos. Esta distinción permite evitar que los medios se transformen en fines. Como ejemplo recuérdese que la formación de asociaciones participativas constituye un mecanismo para viabilizar la puesta en marcha de programas para microempresarios; entonces, debe ser concebida como medio y no como objetivo. Cuando no sucede así tiende a autodestruirse por ausencia de base real que es su

contribución para satisfacer las aspiraciones que impulsan a los microempresarios a ser parte del programa.

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

Partiendo de la equidad debería escogerse aquellas microempresas 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. Adoptar esta opción implica dar al programa un corte asistencialista y condenarlo de antemano a carecer de un mecanismo autónomo de retroalimentación.

Si se elige la eficiencia, la norma de selección será otra. Las microempresas deberán escogerse en función de su viabilidad económica y, consecuentemente, los actores sociales beneficiados serán los que, en términos relativos, gozan de una mejor posición, dentro del estrato, siendo sus familias las menos carenciadas. Este criterio optimiza la eficiencia en el proceso de asignación de recursos, generando una condición necesaria (pero no suficiente) tanto para incrementar las probabilidades de éxito del programa, como para generar condiciones para su supervivencia y reproducción autónomas y, eventualmente, para posibilitar la absorción de las microempresas deficientes.

b) Selección de actores sociales y de áreas

La eficiencia debe expresarse también en el ordenamiento y secuencia de los componentes del programa que traducen los medios que van a ser utilizados. Esto implica, por lo menos, dos decisiones:

i. Determinar los criterios de elegibilidad que permitan seleccionar operacionalmente las empresas que constituirán el grupo-meta. Ellos pueden ser, por ejemplo, sus ventas mensuales; el número de empleados permanentes; los activos totales; el lugar de trabajo; el tiempo mínimo de operaciones; el grado mínimo de eficiencia empresarial, etc.

ii. Establecer y aplicar criterios para la selección de áreas prioritarias de intervención, espacialmente definidas. En las escogidas, hay que interesar a los microempresarios que cumplan con los requisitos fijados para que participen en el programa. Inicialmente, la difusión implica la visita puerta a puerta. Si el desarrollo de las actividades programadas logra involucrar a los microempresarios, más adelante serán ellos mismos el principal agente de difusión.

Los programas de apoyo a la microempresa implementados en América Latina han sido o unidimensionales, esto es, han buscado actuar sobre un solo factor, privilegiando sea el crédito promocional, sea la capacitación, o de tipo multidimensional o integrado, que pretende cubrir, concomitantemente, capacitación, asesoría y crédito.

En estos últimos suele no tratarse adecuadamente la vinculación entre los programas microempresariales y las políticas macroeconómicas, defecto similar al que evaluaciones económicas recientes han destacado en la estrategia de desarrollo rural integral, llevada a cabo por el Banco Mundial durante la década pasada.

c) Integralidad de las acciones

Seleccionados 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 ..." (BID 1986).

La experiencia muestra que, en principio, el microempresario considera que el crédito es la condición esencial para mejorar su negocio. Sin embargo, a medida que avanza su adiestramiento, reconoce que el cambio fundamental en su empresa deriva del conocimiento adquirido, siendo el crédito sólo una ayuda importante, pero no esencial (BID 1986).

Esta fase debe incluir:

- i. Asesoría gerencial, proporcionando los instrumentos básicos que le permitan conocer el estado y funcionamiento de su negocio, así como criterios para determinar mecanismos de ajustes en el mismo.
- ii. Capacitación, para dotarlo de herramientas administrativas que aumenten su eficiencia empresarial.
- iii. Crédito gradualmente incremental (de acuerdo a los resultados de la gestión) con el doble propósito de financiar el crecimiento de las microempresas y proporcionar a los microempresarios experiencia en el relacionamiento con instituciones financieras.
- iv. Asistencia técnica, en el proceso de manejo del crédito de acuerdo a prioridades establecidas conjuntamente.

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

d) Financiamiento

Es sabido que las microempresas 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 de pulverizar los préstamos, así como la carencia de instrumentos operacionales y de metodologías adecuadas para seleccionar y evaluar unidades informales por parte de la administración bancaria, actúan como mecanismos disuasivos de los bancos en cuanto a establecer programas para este sector. Por otro lado, los informales en su inmensa mayoría, no cuentan con la formación ni con la experiencia adecuadas para realizar las gestiones de financiamiento. Como consecuencia, sólo les 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:

i. 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: subsidio estatal, riesgos asumido por cada microempresario individualmente, seguro colectivo pagado por grupos de microempresas.

La constitución del Fondo podría realizarse con aportes del Estado. Razones elementales tanto de justicia distributiva como de viabilidad justifican esta inversión. Pero la operación corriente del Fondo y la cobertura del riesgo contingente debería ser sufragada por los mismos beneficiarios. Los grupos de beneficiarios maximizan la probabilidad de recuperación por cuanto el propio grupo ejerce el control social sobre sus miembros.

ii. Conformación de una red financiera. Ante todo, debe resolverse qué tipo de instituciones deberían integrar esta red. Podría tratarse de un conjunto de bancos oficiales, nacionales o locales, o de un conjunto de pequeñas cooperativas de Crédito.

La decisión debería contemplar, por lo menos, estas tres dimensiones: la escala del programa, las disposiciones legales vigentes en relación a la creación de cooperativas y al estilo de las relaciones que puede establecerse con el microempresario en uno y otro caso.

Sea cual fuere la opción adoptada se habrán superado dos restricciones centrales, la del riesgo, por la existencia del Fondo de Garantías; y la relativa a la evaluación técnico-financiera, dada la asistencia técnica provista por el programa.

De esta manera, la operación se torna razonablemente viable para una institución tradicional, cuya función se restringirá solamente a los pagos y cobranzas (BID 1986).

iii. Determinación de las tasas de interés a cobrarse. 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. En consecuencia, deben ser reales positivas.

6. Conclusiones

Este documento ha intentado presentar algunas ideas tendientes a poner de relieve la importancia del sector informal en América Latina y a sugerir algunos lineamientos para una política de promoción de las microempresas.

Sin duda, el fin de esta década y el comienzo del próximo siglo tendrán en los microempresarios a un actor social relevante y con posibilidades de contribuir poderosamente al desarrollo económico. Para ello, es necesario que desde ya, los gobiernos tomen conciencia de la conveniencia de respaldar su acción.

Bibliografía

- BARCA, F. 1989 The development of Italian microproducers theory and empirical evidence. Documento presentado al Seminario sobre Asistencia a Microproductores en América Latina, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID 1984 Ex-post evaluation of two microenterprise projects. Colombia. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID 1986 Programa global de créditos para microempresas - Colombia. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARBONETTO, D. 1988 Lima: Sector informal. Lima, CEDEP, 2 tomos.
 HOYLE, J.
 TUEROS, M.
- COHEN, E. 1989 "La microempresa: Notas para su análisis", en E. Cohen et al., Microempresas y economía popular. San José, ILPES, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas.
- COSTA FILHO, A. 1989 Planificación y construcción del futuro. San José, ILPES.
- FRANCO, R. et al. 1989 El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social. San José, ILPES.
- ILPES 1989 Inserción externa, desarrollo y planificación. Presentado VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Montevideo, LC/IP/G.49
- KRITZ, E. 1989 "Bases para un programa de promoción del sector informal urbano" en E. Cohen et al., Microempresas y economía popular. Cit.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. 1989 "Racionalidad, riesgo y viabilidad de la microempresa", en E. Cohen et al., Microempresas y economía popular. Cit.
- MIZRAHI, R. 1989 "Crédito e intermediación financiera para el sector informal (Ajustando la operación convencional de las entidades crediticias)", en E. Cohen et al., Microempresas y economía popular. Cit.

- PORTES, A. 1989 "El sector informal: Definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional", en M. Lungo Uclés, compilador, Lo urbano: Teoría y métodos. San José, EDUCA.
- RAZETO, L. et al. 1983 Las organizaciones económicas populares. Santiago, Programa de Economía del Trabajo.
- ROFMAN, A. 1988 "Un programa de promoción, capacitación, asistencia técnica y financiamiento de microempresas productivas", en A. Rofman y G. MORENO, G. Moreno, compiladores, Generación de empleo. La microempresa como alternativa. Buenos Aires, Fundación F. Ebert-CIEDUR.