

La microempresa en el Perú: programas y políticas en el marco del ajuste

Eliana Chávez O'Brien
Investigadora CEDEF* Perú

A LOS MODELOS DE DESARROLLO

Los estudios realizados sobre la microempresa en el Perú, demuestran que el importante papel que juega en el desarrollo nacional, principalmente en la generación de empleo y absorción de la fuerza laboral excluida del sector moderno. La evidencia empírica lo confirma, en la medida que en los últimos 10 años el sector de la microempresa crece sostenida y aceleradamente, tanto por la aparición de nuevas unidades productivas como por el volumen que genera en relación a la gran empresa.

Sin embargo, su aporte en el desarrollo nacional va más allá, al haber instaurado procesos productivos con uso intensivo de recursos naturales nacionales, incipientes innovaciones tecnológicas y al haber influido en el desarrollo productivo de las ciudades del interior.¹

No obstante, no podemos dejar de señalar que los esfuerzos que se observan en este sector se ven afectados por el contexto de crisis profunda que vive el país en los últimos años; crisis que se explica

hasta 1990, por el desenvolvimiento de un modelo y una dinámica económica que se caracteriza por una insuficiencia estructural de demanda efectiva, que constituye el límite interno al crecimiento y a la acumulación. Esto es resultado de la influencia de tres factores interconectados entre sí: la ausencia del efecto multiplicador del gasto de inversión (importación de bienes de capital) y, por tanto, del escaso desarrollo del sector productor de bienes de capital, y la desarticulación interna del aparato productivo, lo que da lugar a un estilo de acumulación descentrado, la contracción del mercado y del consumo interno, y la inhibición del potencial exportador.

En este modelo, la intervención del Estado y el recurso al gasto público han jugado un rol compensatorio para sostener la demanda efectiva, generando con ello déficit fiscal, pérdida de divisas y crisis de la balanza de pagos como límite externo al crecimiento.² Este modelo de desarrollo, que parte de un aparato productivo descentrado, dio como resultado la formación de una brecha cada vez más amplia en la estructura del capital y

* Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
1. CHÁVEZ, ELIANA Y OTROS. "El comportamiento del sector informal en ciudades del interior". 1989.

2. JIMÉNEZ, 1991. "Acumulación y ciclos en la economía peruana: crisis de paradigmas y estrategia de desarrollo neoliberal".

dose así el excedente de fuerza laboral que da lugar al origen del Sector Informal Urbano.³

A partir de 1991, la política económica del país sufrió transformaciones sustantivas al implementarse un nuevo modelo de "apertura económica", cuyos objetivos centrales son: bajar la inflación a niveles aceptables y reinsertar al país en el mercado financiero internacional. La estrategia económica diseñada e implementada apunta a lograr dichos objetivos. Las primeras medidas económicas estuvieron vinculadas a "sincerar la economía", lo que significó la puesta en marcha de la reforma arancelaria, la liberación del mercado de capitales y cambiario, la reforma del sistema financiero y la reducción del tamaño del Estado para hacerlo más eficiente.

A fines de 1991 se dictaron nuevas medidas económicas que definieron claramente la opción liberal del gobierno. Los decretos legislativos se referían, principalmente, a los siguientes temas: pacificación, promoción de la inversión, rol del Estado, intermediación financiera y empleo, y sector laboral.

Al cabo de los dos primeros años de gobierno se están alcanzando los objetivos de disminución de la inflación y de reinserción en el mercado financiero. Sin embargo, la estabilidad económica y social del país continúa debilitándose, porque las medidas implementadas no han logrado reactivar el mercado interno ni rentabilizar las exportaciones. En lo social, los cambios observados en los niveles de pobreza y en la estructura del empleo y los salarios expresan sólo en parte las dificultades de la población para satisfacer sus necesidades básicas.

Respecto al sector, los efectos iniciales son los siguientes:

- Crecimiento de la competencia de productos importados a precios menores que la producción nacional.
- Aparición de nuevos establecimientos y por lo tanto, ampliación de la competencia frente a un mercado reducido.
- Reducción de la demanda interna por la

depresión del ingreso de los asalariados, d) Cambios en el giro de los establecimientos, principalmente de la industria hacia el comercio y servicios.

Frente a las dificultades generadas por el modelo económico y ante el reto que significa iniciar el proceso de crecimiento con equidad, se hace indispensable analizar el rol que debe jugar la microempresa como agente del desarrollo.

Los cambios deben realizarse que en el patrón de crecimiento y el papel que en ellos jugará la microempresa, nos obliga a analizar detenidamente las restricciones y posibilidades de la economía y su conjunto en el dinamismo de ésta, los procesos internos que influyen en su actividad productiva, las perspectivas a futuro y su contribución en relación al proceso de descentralización y desarrollo regional, innovación tecnológica, generación del empleo y articulación productiva.

Esta definición es importante, porque de ello depende el diseño y propuesta del conjunto de acciones que tanto en relación a la promoción como a la investigación se deben realizar en el país en los próximos años. Para ello es indispensable estudiar y difundir las experiencias de otros países desarrollados y no desarrollados, en los que se han impulsado estrategias que muestran la potencialidad del sector en relación a la producción industrial.

Entre las nuevas modalidades de organización productiva se observa la emergencia de un modelo de acumulación basado en un paradigma de organización industrial, conocido como "producción flexible, que sustituiría al modelo 'Fordista', que ha sustentado el desarrollo industrial moderno en los últimos años". Este nuevo modelo de acumulación se sustenta en un patrón tecnológico basado en tecnologías de información, y demanda un nuevo perfil de calificación de los recursos humanos. La organización de la producción se orienta a un nuevo patrón de relaciones entre empresas, principalmente pequeñas, sustentado en redes flexibles de procesos de trabajo o aglomeraciones entre ellas, los que reposan en una gran capacidad de cambios en productos e incluso en procesos; en la ampliación de las escalas de producción y en la integración de las diversas áreas en

3. Carbonetto y Chávez, 1984. "Sector Informal Urbano: heterogeneidad de capital y excedente bruto de trabajo".

una estructura de gestión más horizontal y participativa.⁴

Las nuevas estrategias que se plantean en el ámbito internacional, suministran pautas sobre los cambios que deberán impulsarse en relación a la organización productiva, especialmente en el sector de la pequeña y microempresa. En el caso peruano, es evidente que el papel que puede cumplir el sector depende mucho de su nivel de organización, de su capacidad de impulsar procesos de agrupación y competencia cooperativa.⁵ Su fuerza radicaría entonces, en su capacidad colectiva para adaptarse e innovar, siendo por tanto indispensable desde el inicio el uso de tecnologías avanzadas, la existencia de interrelaciones de tipo vertical y horizontal que se establezcan y puedan constituir mecanismos de difusión de conocimientos y tecnologías, capaces de fortalecer su capacidad para responder a los cambios en el mercado.⁶

En las condiciones actuales del país, el impulso o nuevos procesos de producción de carácter flexible y cooperativo a nivel de la micro y pequeña empresa, permitirá consolidar el papel articulador, tanto en lo productivo como en lo social, que ya vienen cumpliendo. En lo productivo, se trata de impulsar procesos de producción más eficientes y equilibrados al interior de las ramas productivas y entre los distintos estratos empresariales, para ir definiendo así líneas productivas cuyas ventajas comparativas permitan responder a la demanda del mercado nacional y mundial, e inducir a una redefinición de los patrones de localización productiva y por tanto de descentralización y desarrollo regional. En lo social, impulsando el espíritu empresarial latente, promoviendo la capacitación del recurso humano y la innovación tecnológica y aportando al mejoramiento de las condiciones de trabajo y el empleo.

4. SANTA CRUZ, FRANCISCO. "Elementos para un programa de investigación y promoción de la pequeña empresa en el Perú". CINSEYT, 1989.

Schmitz, Hünbert. "Industrialización flexible en el Tercer Mundo: necesidad de prospección e investigación". Universidad de Sussex, 1990.

5. Los casos exitosos más estudiados son los de los distritos industriales de pequeñas empresas de Europa, especialmente el italiano y el español (Ver al respecto Schmitz 1992, Goodman y Bamford 1989 y Sengenborger 1992).

6. PIORE Y SABEL, 1984.

B. LA MICROEMPRESA: ESTRUCTURA, DIMENSION Y COMPOSICION

El concepto de microempresa hace referencia a unidades económicas con características específicas que participan activamente en una compleja red de relaciones económicas y sociales, como parte integral de la formación social peruana.

La microempresa en el Perú se caracteriza por la utilización de una tecnología basada en la cooperación simple: tanto el dueño o patrón como los operarios realizan todos tareas similares, la división del trabajo es incipiente, tanto en lo relativo a la cooperación entre empresas como al interior de la empresa.

Un rasgo fundamental que caracteriza este sector, es su heterogeneidad tecnológica,⁷ que implica diferentes estadios definidos por sistemas integrados de diseños y acabados, materiales, procesos e instrumentos de producción y la fuerza laboral diferenciada. Ernesto Parra, define esta diferenciación como "ruta tecnológica", para el caso Colombiano, proceso a partir del cual se identifican las diferentes posibilidades existentes para la ejecución del proceso de producción de los distintos bienes y servicios. Esto permite definir con precisión los factores que determinan y condicionan el avance desde un nivel tecnológico al siguiente. En este caso, se define la ruta tecnológica de la microempresa a partir de tres niveles: básico, intermedio y avanzado.⁸

En el caso peruano, los estudios realizados nos permiten aproximarnos hoy con mejores elementos a la comprensión de la heterogeneidad tecnológica, aunque reconocemos la necesidad de avanzar aún más a nivel de ramas de actividad en las características de dicha heterogeneidad, porque ello constituye un instrumento fundamental para el diseño de políticas específicas hacia el sector, así

7. Se entiende como tecnología la aplicación de conocimientos científicos y técnicos a la producción de bienes y servicios que incluye el proceso de producción, el diseño y acabado de los bienes y servicios producidos y los materiales empleados.

8. PARRA, ERNESTO... "Realidad y perspectiva de desarrollo tecnológico de la microempresa". Ponencia presentada al Taller de Informalidad y Estado. Cali, 1988.

como de programas de promoción empresarial.

En nuestro caso, la tipología planteada incluye a los sectores de producción, comercio y servicios y distingue también tres niveles:⁹

1. Nivel de unidades productivas en tránsito hacia la pequeña empresa.

Se considera como tales a alrededor del 30 por ciento de las unidades productivas del sector microempresarial, principalmente ubicadas en los sectores industrial y de servicios. De las empresas entrevistadas para el presente estudio, el 25 por ciento se definen como empresas en tránsito.

La microempresa en este nivel de desarrollo se encuentra cerca de la definición de pequeña empresa, para lo cual, sin embargo, es necesario introducir un conjunto de cambios de tipo tecnológico, de organización de la producción (mayor división del trabajo, nuevos diseños, acabados óptimos, etc.) y de conocimiento e introducción al mercado. Por los estudios de casos realizados, no todos los productores están dispuestos a introducir dichos cambios, ya sea porque están satisfechos con el nivel alcanzado, por falta de capital para introducirlos o por considerar que no tienen el nivel de calificación ni de información necesario para arriesgarse a dar el salto.

En este nivel de producción, el equipamiento está constituido principalmente por maquinarias que han ido sustituyendo a las herramientas. La fuerza laboral está formada por personal más especializado, con mejores niveles de calificación y salarios por encima del promedio de la PEA, el porcentaje de empleo familiar disminuye, el promedio de trabajadores es de siete personas, incluido el patrón o conductor. La tasa de acumulación histórica es positiva.

En términos de gestión, se observa una mayor división del trabajo que lo observado en los niveles de reproducción simple, mayor cuidado en el diseño, acabados y preocupación e interés permanente

por el conocimiento e información sobre nuevos mercados.

De acuerdo a lo expresado por los conductores de estas empresas, los factores que influyen en los cambios operados cuando se llega a este nivel a partir de empresas de reproducción simple, serían los siguientes:

- a) La mayor disponibilidad de capital por el acceso a fuentes crediticias y el crecimiento de las ganancias que le permiten reinvertir en la empresa.
- b) Ampliación de la demanda de los bienes y servicios producidos por la empresa.
- c) La capacidad personal del patrón o conductor de la empresa, sus niveles de calificación y su capacidad personal en relación a la gestión de la empresa.

2. Nivel de acumulación simple.

Este constituye el nivel intermedio que incorpora alrededor del 40 por ciento del total de microempresas que desarrollan actividades industriales, de servicios, y un porcentaje más significativo de las que se dedican al comercio al por menor. En la encuesta aplicada a usuarios del crédito, el 75 por ciento de la muestra se definen como empresas de acumulación simple.¹⁰

Estas empresas desarrollan sus procesos de producción en base a 4 máquinas en promedio, las que constituyen el eje de su nivel tecnológico, al elaborar las partes sustanciales del producto. Estas empresas, si han pasado del nivel de estrategias ocupacionales, han podido incrementar en promedio el número de trabajadores (de 2 a 3 ó 4) de los cuales, por lo menos uno es asalariado no familiar.

El rasgo más interesante de estas empresas, es que, a pesar de que no logran acumular, los conductores tienen muchas expectativas sobre el futuro crecimiento de la empresa y mejora de su situación.

9. CHÁVEZ, TOLEDO, NUNURA, "Innovaciones tecnológicas en tres ramas de actividad: calzado, metalmecánica y confecciones". Consultoría realizada para la Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima, 1988.

10. Operativamente, el nivel de desarrollo fue definido de la siguiente manera: si la empresa tiene más trabajadores que el promedio (2,9), y genera excedentes (ventas mayores a los gastos), se define como empresa dinámica; en caso contrario, está en el nivel de acumulación simple.

En este tipo de unidades productivas es donde ha actuado prioritariamente la oferta de crédito de las Organizaciones No Gubernamentales, y es en ellas, precisamente, que el crédito actúa como palanca para el avance de la empresa.

3. Estrategias ocupacionales de sobrevivencia

Constituyen el conjunto de actividades que desarrolla la población económicamente activa que no logra incorporarse como asalariada en el sector moderno, ni tampoco como asalariada en las pequeñas unidades de producción. Está constituida principalmente por PEA femenina y niños, cuyos niveles educativos y recursos económicos no les permiten acceder a mejores empleos o desarrollar actividades más rentables.

Las estrategias ocupacionales de sobrevivencia constituyen el 30 por ciento de las actividades del sector y se concentran en la rama de comercio ambulatorio y, en algunos casos, en servicios y la industria.

Su equipamiento carece de maquinarias y tiene muy pocas herramientas, son actividades que generan muy bajos ingresos y ni siquiera les permite satisfacer las necesidades básicas individuales, muchas de ellas terminan desapareciendo, aunque en algunos casos logran superar sus propias restricciones y alcanzan el nivel de acumulación simple y cierta estabilidad. En este nivel tienen escaso acceso al crédito, y sólo trabajan con sus propios recursos; su desarrollo depende de la calificación y capacidad del trabajador.

A través de esta tipología intentamos hacer hincapié en la heterogeneidad de la microempresa en el Perú, con la finalidad de insistir en su importancia y en las implicaciones que ello tiene en la formulación de políticas nacionales, que constituirían el contexto global que oriente los programas específicos en relación a sus problemas críticos: crédito, capacitación, tecnología, información, mercado, etc.

Esta necesidad de políticas globales que orienten al diseño y aplicación de programas específicos es más evidente en los últimos años con la aplicación de la política de ajuste y la apertura del mercado en la medida que, por un lado, la dimen-

sión de este sector ha aumentado aceleradamente —y por lo tanto— su apoyo no puede ser indiscriminado, sino orientado en función de las políticas nacionales, de las condiciones del mercado y de la potencialidad de sus distintos niveles; y, de otro lado, este modelo económico ha generado problemas críticos a los empresarios, que han debido enfrentar costos elevados de las tarifas públicas, la fuerte competencia y el desconocimiento del mercado.

La toma de decisiones acerca de éstos y otros problemas dependen de la política gubernamental. En ese sentido, los resultados obtenidos en la labor desempeñada por las Instituciones no Gubernamentales de Desarrollo, deberían servir al Estado para la orientación de sus políticas en relación al sector.

Sólo a través de una intervención coordinada entre las instituciones de desarrollo, el Estado y las Organizaciones, Gremiales en torno a las políticas y los programas, será posible producir cambios en los niveles tecnológicos y en la participación de la microempresa en el desarrollo. En este sentido, desde nuestra perspectiva, las condiciones están dadas para, en el corto plazo, operar en conjunto con objetivos y metas muy precisas. Una de ellas, por ejemplo, podría ser que en los próximos 5 años se promueva el fortalecimiento del nivel 1 (empresas en tránsito) para que crezca en 50 por ciento y el 3 (estrategias de sobrevivencia) disminuya en 30 por ciento.

C. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LA MICROEMPRESA

1. El Contenido

La ausencia de un programa de reactivación que constituya, por un lado un instrumento de reconciliación nacional y por otro una estrategia de desarrollo para el país, es desde nuestro punto de vista el factor determinante del entrapamiento económico y social en el que nos encontramos.

Dicho programa debería determinar el papel ciertamente importante que juega el comercio exterior y los sectores modernos internos, pero también y fundamentalmente las actividades de las

pequeñas y microempresas, quienes deben constituirse en uno de los motores de la expansión del mercado interno. Ello implica una reorientación de la inversión y de la producción, lo que podría hacer posible el objetivo de crecimiento y redistribución del ingreso; y es en el marco de un programa con tales características que la ley de pequeña y microempresa constituiría un instrumento valioso para el fortalecimiento del sector.

A pesar de las ausencias señaladas, no podemos dejar de resaltar que es la primera vez que se dicta una ley de promoción hacia la microempresa, reconociendo así su capacidad empresarial, y es por ello nuestro interés en analizar su contenido.¹¹

2. Las Debilidades

La primera observación está referida al impacto que puede tener la ley de la pequeña y microempresa en un contexto económico y social,

11. El Decreto Legislativo contiene siete capítulos centrales y 28 artículos.

El Capítulo I define qué tipo de unidades productivas se consideran pequeñas y cuáles como microempresas, en función del número de trabajadores y el monto de ventas.

El Capítulo II "la atención y apoyo prioritario a las microempresas y pequeñas empresas" designa a los Ministerios de Industria y Trabajo para el asesoramiento legal y empresarial, asimismo prioriza la promoción de exportaciones en el sector y promueve la puesta en marcha de parques industriales zonales para la micro y pequeña empresa.

El Capítulo III "De las licencias de funcionamiento municipal, registros u otros permisos de operación para las microempresas y pequeñas empresas" tiene como finalidad normar el acceso de estas unidades productivas al marco legal a través del Registro Unificado" que simplifica el trámite para que estas empresas operen legalmente.

El Capítulo IV "De los requisitos de contabilidad y de los libros contables de las microempresas y pequeñas empresas" define el tipo de libros de contabilidad que se comprometen a llevar las empresas que se acocjan a este decreto legislativo.

El Capítulo V "De la Amnistía Administrativa para microempresas y pequeñas empresas" tiene como objetivo otorgar una amnistía en favor de este tipo de empresas por cualquier falta administrativa, con la finalidad de facilitar su incorporación a la formalidad institucional.

El Capítulo VI señala los procedimientos para acogerse al D.L., y el Capítulo VII señala las disposiciones complementarias que abordan principalmente el régimen tributario para estas empresas.

donde tanto las condiciones externas: apertura al mercado tanto la flexibilización del mercado laboral, incremento en los costos de los servicios básicos y combustible, depresión del salario real, etc. como las condiciones internas de la empresa (gestión, tecnología, capital, etc.) son desfavorables para su desarrollo.

La segunda observación tiene que ver con el carácter primordialmente normativo de la ley, que promueve mecanismos de simplificación de trámites para la incorporación de las empresas al marco legal, frente a otros que consideramos prioritarios para el fortalecimiento de la actividad productiva.

En tercer lugar, en la ley no están claros los criterios que han primado para incorporar en un solo decreto a la pequeña y microempresa. Ambas unidades empresariales tienen características económicas contables, de gestión, tecnología, etc. diferentes, lo que amerita normas legales también distintas para la promoción de ambos sectores.

a. Acerca de la definición: Micro y Pequeña Empresa¹²

El decreto define como *microempresa* a aquella unidad productiva en la que, incluido el o los propietarios, el número de trabajadores no excede de 10 y el monto de sus ventas anuales no excede de 12 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).¹³ Asimismo, se considera *pequeña empresa* a aquellas en las que, incluido el o los propietarios, el número de trabajadores no excede de 20 y el monto de sus ventas anuales no supera las 25 UIT.

Como resultado de esta definición, se genera una situación en la que las microempresas resultan siendo a la vez pequeñas empresas, si las microempresas voluntariamente se autoregistran como pequeñas empresas.¹⁴

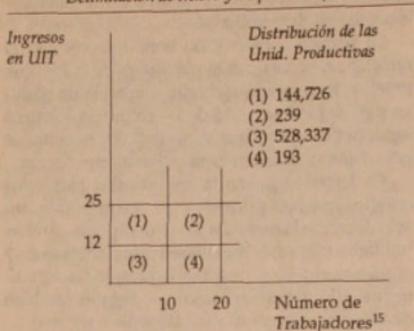
12. La información que utilizaremos en las siguientes secciones proviene de la Encuesta a Unidades Productivas de Pequeña Escala, que llevó a cabo el BCRP con el AID (en 1989).

13. A la fecha se había derogado el intento de cambiar al UIT por una Unidad de Referencia Tributaria (URT) cuyo valor era menor.

14. Si los beneficios fueran iguales para ambos tipos de empresas y los impuestos a pagar, menores para las microempresas, se podría esperar que ninguna microempresa se autocalifique como pequeña empresa.

Con el auxilio del gráfico N° 1, podemos hacer una separación precisa de los dos tipos de empresa mencionadas.

GRÁFICO N° 1
Delimitación de Micro y Pequeña Empresa



La ley considera como microempresas a aquellas unidades productivas comprendidas en el recuadro 3 (menos de 10 trabajadores y menos de 12 UIT de ingresos anuales). Siguiendo la misma definición, las pequeñas empresas serían aquellas comprendidas en los cuatro recuadros (menos de 20 trabajadores y menos de 25 UIT de ingresos al año), incluidas las microempresas.

Sin embargo, si ninguna microempresa desea registrarse como pequeña empresa, resultaría que las pequeñas empresas serían sólo las comprendidas en los recuadros 1, 2 y 4. Si ello es así,¹⁶ en Lima Metropolitana y el Callao, en 1989 existían alrededor de 673,495 unidades productivas comprendidas en el decreto, siendo de ellas 528,337 microempresas y 145,158 pequeñas empresas.

b. Acerca de la simplificación

En nuestro país, los trámites de acceso a la "formalidad legal"¹⁷ han sido tradicionalmente compli-

cados y costosos,¹⁸ y por tanto, excluyentes. Ante ello, el decreto simplifica estos problemas en dos niveles:

- Elimina acertadamente muchos de los trámites que existían para obtener la Licencia Municipal, bastando ahora con presentar una solicitud en papel simple con carácter de declaración jurada ante el municipio distrital correspondiente. El "único" requisito que se pide es una copia del Registro Unificado; una vez entregado, la empresa recibe —gratuitamente— una licencia provisional que dura 12 meses, y luego de ese período obtiene la licencia definitiva. En consecuencia, obtener la Licencia Municipal es ahora muy sencillo, pero sólo para aquellas pocas empresas que ya obtuvieron el registro unificado.

La situación no es la misma para las empresas que tienen que iniciar el trámite de obtención del registro unificado, cuyos requisitos son, entre otros, una boleta notarial y el pago de un porcentaje sobre UIT, con lo cual el trámite completo hacia la Licencia Municipal ya no es gratuito ni sencillo. Se simplifica aún más si se elimina el requisito del registro unificado para el caso de la micro y pequeña empresa, en vista que si analizamos sus características, éste corresponde más bien a una estructura empresarial mas organizada.

- Intenta hacer sencillos los mecanismos para acogerse a la ley, diferenciando tres tipos de empresas: a) aquellas ya formales (que cuentan con Licencia Municipal), b) las informales y c) las que recién se constituyan, las "nuevas".

Las formales podrán acogerse a la ley presentando solamente una carta con carácter de declaración jurada ante la entidad competente para otorgarle el registro unificado, en la cual se autodefinirá como micro o pequeña empresa y expresará su deseo de acogerse a la presente ley.

Las empresas informales y las "nuevas", por su parte, para poder acogerse a la ley, deberán —en 4

15. Incluido el o los propietarios.

16. Según la encuesta del convenio AID-BICRP.

17. No se explicita qué se entiende por "empresa formal". En este documento asumimos que se refieren a aquellas que ya cuentan con la Licencia Municipal.

18. Para una mayor discusión, ver De Soto H. "El Otro Sendero: la revolución informal" (1986).

meses— obtener el registro unificado y la Licencia Municipal.

Es requisito de carácter obligatorio para todas las empresas llevar dos libros contables: libro de ingresos y gastos y libro de planillas.

Las empresas formales no tendrían mucho problema para cumplir estos requisitos. Sin embargo, para las informales —que constituyen la mayoría de este universo de micro y pequeñas empresas— estos requisitos serían muy difíciles de conseguir.

La dificultad radica en el cumplimiento de los requisitos de contabilidad, especialmente el libro de planillas, poco usual en este sector y en los

plazos de formalización propuestos, los cuales son muy cortos.

Como se sabe, las micro y pequeñas empresas (especialmente las informales) utilizan poca mano de obra asalariada, tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

Según el cuadro, el 65 por ciento de la mano de obra empleada en la micro y pequeña empresa es no remunerada, es decir, está compuesta por familiares que trabajan en la unidad productiva sin percibir remuneración monetaria.

Asimismo, las micro y pequeñas empresas no llevan control de sus gastos, como se observa en el

CUADRO 2
NÚMERO DE TRABAJADORES EN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (en %)

	Tiene Licencia	No tiene Licencia	Total
MICROEMPRESA			
Trabajadores remunerados	13.25	23.21	18.68
Trabajadores no remunerados	72.26	52.71	61.60
PEQUEÑA EMPRESA			
Trabajadores remunerados	13.03	16.97	15.18
Trabajadores no remunerados	1.45	7.12	4.54
TOTAL	100.00	100.00	100.00

CUADRO 3
CONTROL DE GASTOS EN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

	Tiene Licencia	No tiene Licencia	Total
MICROEMPRESA			
No lleva control	48.49	78.29	68.70
Cuaderno Ingreso-gastos	15.00	15.33	15.22
Otra forma	24.52	1.78	9.10
PEQUEÑA EMPRESA			
No lleva control	4.00	2.13	2.73
Cuaderno Ingreso-gastos	2.73	0.54	1.25
Otra forma	5.26	1.93	3.00
TOTAL	100.00	100.00	100.00

cuadro 3, mientras que una fracción reducida (16%) lleva control a través de un cuaderno de ingresos y gastos.

De lo expuesto, se desprende que plantear un control riguroso de los niveles de actividad de las unidades informales es un intento que más bien podría entorpecer la formalización de las unidades de pequeña producción. Además, ¿para qué se piden los libros planteados? ¿acaso existe la infraestructura adecuada para hacer una fiscalización minuciosa de las contabilidades de un conjunto tan inmenso de empresas de pequeña escala?. Probablemente no, como sucede aún para las empresas de mayor tamaño.

En todo caso, se deberían aprovechar los instrumentos de control que han sido generados por ellos mismos, tales como el uso de un cuaderno simple de ingresos y gastos, con la finalidad de conocer sus niveles de actividad con precisión, poder hacer cálculos en referencia a las UIT, etc., pero no para hacer un riguroso seguimiento de su actividad.

c. Acerca de la promoción

La ley parte de un concepto muy restringido de promoción que considera que al incorporar a un sector importante de la producción y población al marco legal —en este caso específico a la microempresa—, esto por sí sólo les abriría la posibilidad para su propio desarrollo.

Consideramos relevante la incorporación de este sector al marco legal, pero desde los primeros estudios que realizó el CEDEP, fuimos muy enfáticos en diferenciar el enfoque de promoción para el desarrollo de aquél que sostenía que bastaba un cambio en la estructura legal para superar los problemas de la informalidad.

Y es en 1992 con la experiencia de más de 5 años de numerosas instituciones no gubernamentales que desarrollaron programas de promoción con la microempresa, que estamos en la capacidad de plantear que la ley de promoción de la pequeña y microempresa, si bien debe contener un marco normativo, debió centrarse fundamentalmente en una estrategia de promoción de aquellas áreas que constituyen los cuellos de botella para su fortalecimiento.

Si pensamos en el desarrollo del país y en la

restricción general que hoy sufre el sector, el impulso al comercio en el mercado interno es un primer paso fundamental, no sólo para el fortalecimiento del sector, sino también para ampliar la demanda en el sector moderno y, por qué no, como se plantea en la ley, la oferta para el mercado externo.

La promoción de la comercialización puede darse a partir de múltiples modalidades: empresas comercializadoras, *tradings*, ferias, bolsa de negocios, subcontrata, reorganización del comercio ambulatorio, etc.

Sin embargo, para incursionar con éxito en el mercado es indispensable la promoción de actividades complementarias:

a. El acceso a fuentes crediticias del mercado financiero formal que les permita contar con créditos oportunos a tasas de interés del mercado.

La experiencia realizada a través de diversas modalidades de crédito (fondos rotatorios, fondos de garantía, crédito a organizaciones, etc.) ha demostrado que estos instrumentos son exitosos en la medida que potencian los niveles de actividad, así como mejorar la productividad y capacidad de gestión.

b. El desarrollo de programas de capacitación técnica y de gestión, así como de sistemas de información que les permita acceder a nuevos mercados para sus productos.

El encadenamiento de estas actividades permitirá, finalmente, tener una producción que pueda competir en el mercado interno, articularse mejor al sector moderno y abrir nuevos espacios en el mercado internacional.

Respecto a la segunda línea de promoción que fomenta la ley: creación de parques industriales, ello por los costos que implica y por las características de la microempresa (familiar, desarrolla las actividades en casa, etc.), consideramos que constituye todavía un tema en debate entre los especialistas. Desde nuestra perspectiva, consideramos de mayor prioridad el fomento a la comercialización de la producción.

d. *Acerca de la Tributación: ¿un régimen especial?*

1) Un régimen de tributación específico: el D.L. 705.

El decreto establecía en sus artículos 23 y 24 un régimen tributario específico¹⁹ basado en un Impuesto Unico Simplificado (IUS), cuyas particularidades estaban aún por definir. A pesar de ya haber sido derogado, en esta sección evaluamos el impacto que hubiera tenido el IUS para luego compararlo con el régimen en vigencia.

A manera de resumen, podríamos decir que el Impuesto Unico Simplificado consideraba el pago de 1 por ciento del valor de las ventas para las microempresas y un porcentaje (también sobre las ventas), a ser definido, para las pequeñas empresas, dejando también por definir la forma de pago y los mecanismos de fiscalización y control. El pago de este impuesto reemplazaba cualquier otra contribución o aporte,²⁰ decretándose asimismo una amnistía de obligaciones tributarias en favor de las empresas que se acojan al decreto.

La simplificación tributaria para las micro y pequeñas empresas propuesta de este modo, constituía un gran avance en su captación y formalización. Sin embargo, el régimen estaba aún incompleto.

A pesar de que ya han sido derogados los artículos que creaban este régimen, para poder realizar un análisis del posible impacto de la aplicación de este impuesto sobre la micro y pequeña empresa hemos propuesto una tasa impositiva de 3 por ciento sobre las ventas para las pequeñas empresas.

Si aceptamos la diferenciación de micro y pequeña empresa planteada en la sección previa,²¹ podemos hacer un ejercicio que permite estimar el

monto de recaudación potencial por concepto del IUS. Aceptando que las microempresas paguen el 1 por ciento del valor de sus ventas y planteando un 3 por ciento (del valor de las ventas) para las pequeñas empresas, obtenemos el siguiente resultado: (ver Cuadro 4)

La recaudación se elevaría a alrededor de S/. 5'134,041 por mes, y los montos recaudados por unidad constituirían el 14% y 50% del ahorro, para la micro y pequeña empresa respectivamente, cifras relativamente aceptables dado que hasta ahora casi no pagaban impuestos.

2) Un régimen general: IGV Y RENTA

Como consecuencia de la derogatoria de los artículos 23 y 24 del D.L. 705, el régimen de tributación para las micro y pequeñas empresas, está incluido en las escalas más bajas de los impuestos que los afectan; es decir, están afectas de una manera "general".

Para realizar la comparación con el sistema que hemos llamado "específico", realizaremos un ejercicio con los dos impuestos más importantes: renta y general a las ventas. En el caso de impuesto general a las ventas (IGV), el régimen es el siguiente:

19 Artículos 23 y 24 del D.L en mención.

20 Impuesto a la renta, patrimonio, general a las ventas, selectivo al consumo, Senati, Fonavi, IPSS, Itintec y Fopei.

21 Nótese que, además, suponemos que las estructuras de la encuesta mencionada no se alteraron hasta la fecha. Dicho supuesto no es muy real, y por ello los datos aquí expuestos se deben tomar de una manera sólo indicativa.

22 Este cuadro presenta valores en soles nuevos a pesar de estar referidos a una encuesta de 1989. La actualización se hizo indexando los ingresos por ventas y aplicándose la legislación actual, habiéndose indexado también la UIT promedio mensual de la época de la encuesta.

CUADRO 4
RECAUDACIÓN POTENCIAL POR IUS²²
(Soles Nuevos Mensuales: Enero 1992)

Unidad Productiva	Monto a Recaudar	Monto Prom. a pagar	% sobre los Ahorros
Microempresa	1'287,820.8	2.94	13.5
Pequeña Empresa	3'846,220.2	26.5	50.0
TOTAL	5'134,041.0	7.6	29.5

RÉGIMEN TRIBUTARIO PARA IGV

Límites	Tasas	Régimen
Hasta 12 UIT	0%	Inafectos
Exceso 12 UIT - 100 UIT	5%	Reg. Simplificado
Exceso 100 UIT	16%	Reg. General

Es decir, si respetamos la definición de micro y pequeñas empresas planteada por el D.L. 705, todas las microempresas resultan inafectas al IGV.

Además, sólo estarían afectas, con una tasa de 5 por ciento, aquellas pequeñas empresas cuyas ventas anuales excedan las 12 UIT. Como consecuencia, las microempresas, elemento constitutivo del denominado sector informal urbano, no serían evasoras, sino inafectas.

De acuerdo a este régimen, la recaudación potencial, sólo por la aplicación del IGV, se eleva a S/. 6'405,878, cifra ya mayor en 24 por ciento a la alcanzada por la aplicación del impuesto único simplificado.

Por otro lado, la nueva ley del impuesto a la renta, contempla la siguiente escala de imposición:

ESCALA IMPOSITIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS NATURALES

Límite	Tasa
Hasta 5.5 UIT	6%
Exceso 5.5 UIT - 15 UIT	10%
Exceso 15 UIT - 25 UIT	20%
Exceso 25 UIT - 35 UIT	30%
Exceso 35 UIT	37%

De acuerdo a la información disponible, el 91.6 por ciento y 25.9 por ciento de micro y pequeñas

empresas respectivamente, generan rentas anuales menores a 5.5 UIT y por consiguiente, resultan afectas con la tasa de 6 por ciento. Por otro lado, el 8.4 por ciento de micro y el 68.4 por ciento de pequeñas empresas recaen en el segundo tramo de imposición, y ninguna de ellas genera rentas mayores a 25 UIT anuales. Dichos datos reflejan desde ya, una reducida capacidad de pago en estas unidades, dato que debe ser tomado muy en cuenta.

Sin embargo, cabe preguntar cuál es el impacto recaudatorio de la aplicación de estos dos impuestos. En el Cuadro 5, se puede apreciar que el sector de micro y pequeñas empresas como un todo —si cumpliera sus obligaciones tributarias vigentes para estos dos impuestos— aportaría al fisco S/. 51'882,556 mensuales, cifra realmente grande, que es explicada en 82 por ciento por el impuesto a la renta.

Sin embargo, es necesario destacar dos aspectos adicionales. En primer lugar, el impuesto a la renta contempla por lo menos tres tipos de deducciones que actúan —en un 6 por ciento— como crédito contra el pago del impuesto. Se puede deducir, 2 UIT por mínimo no imponible, 1 UIT por rentas de trabajo y 1/2 UIT por cargas de familia, hasta un máximo de cinco. Realizando las deducciones respectivas, los montos a pagar promedio para la micro y pequeña empresa por impuesto a la renta, asciende a S/. -21 y S/. 168, respectivamente. Si comparamos esa cifra con los S/. 25 y S/. 222 que tienen que pagar la micro y pequeña empresa respectivamente, tenemos que la microempresa promedio no está obligada a pagar este impuesto. A pesar de ello, en todo el sector, la recaudación se elevaría a S/. 30'853,175.

En segundo lugar, aún cuando se realicen las

CUADRO 5
RESULTADO DE LA APLICACION DE LEGISLACION
PARA EL AÑO 1992

	Montos Recaudar	IGV Monto Prom. a pagar	% de los ahorros	Montos Recaudar	Imp. Renta Monto Prom. a pagar	% de los ahorros
MICROEMPRESA	0	0.0	0.0	13.289.946	25	138.8
PEQUEÑA EMPRESA	6.405.878	44.1	83.3	32.186.732	222	418.8

En segundo lugar, aún cuando se realicen las deducciones de ley, los montos a pagar por concepto de los dos impuestos son demasiado elevados si se les compara con los niveles de ahorro de estas unidades, y por lo tanto, su aplicación se vuelve dudosa, en tanto que el encarecimiento de las obligaciones tributarias conlleva a la evasión.

3. Las Fortalezas

a. Globales

1) El sector informal urbano en la década del 80 ha sufrido modificaciones sustantivas que se pueden resumir en las siguientes:

- a) Su dimensión en términos de población ocupada, sólo para el caso de Lima, ha aumentado en 140 por ciento, lo que en términos absolutos significa que ha pasado de 500.000 personas en 1982 a 1.200.000 en 1992.
- b) La heterogeneidad del sector se ha acentuado, observándose la presencia de un conjunto de unidades productivas con capacidad de acumular mayor estabilidad y mejores niveles de empleo e ingresos, el cual constituiría, de acuerdo a nuestra definición, el sector microempresarial y en tránsito a la pequeña empresa. Este sector podría, a partir de políticas y programas específicos, contribuir al crecimiento global y sectorial de la economía.
- c) El sector informal está conectado económicamente con el sector moderno y entre ambos se establecen flujos de trabajadores, monetarios y financieros.
- d) La dimensión política, social y cultural de esta población, poco conocida a inicios de la década, se expresa con mayor claridad en los años 90, demostrando constituir una fuerza social gravitante para el desarrollo del país.

Si lo señalado anteriormente es así, y creemos que lo es, el diseño y puesta en marcha de una estrategia integral para las pequeñas unidades urbanas que tome en cuenta los cambios ocurridos, constituye hoy una necesidad impostergable.

2) La ley de promoción a la pequeña y microempresa tiene puntos interesantes que resca-

tar como:

- El reconocimiento de la microempresa como unidad productiva, abriéndole las oportunidades que implica el poder desarrollar sus actividades en un marco legal.
- La definición clara de qué tipo de unidades productivas conforman la microempresa (no así la pequeña empresa como ya se ha visto).
- La simplificación de trámites para incorporarse al marco legal.
- La posibilidad de plantear una simplificación tributaria.

A pesar de ello, no responde a los lineamientos de política indispensables para el desarrollo del sector en el momento actual:

En primer lugar porque como el conocimiento y la experiencia acumulada durante los últimos años demuestran, la principal política frente a este sector consiste en modificar favorablemente el contexto macroeconómico y sectorial. Esta modificación es prioritaria frente a los cambios que puedan promoverse en las condiciones internas de las unidades productivas vía asesoría legal, promoción a la exportación, como plantea la ley, los cuales son también necesarios e indispensables.

En segundo lugar, se trata de una ley que prioriza los aspectos normativos que, si bien son importantes en un programa de desarrollo microempresarial, no modifican su estructura interna ni su relación con la economía global y por lo tanto, no definen el rol que debe cumplir la pequeña y microempresa.

En tercer lugar, no promueve cambios en las condiciones internas de las microempresas (vía crédito, capacitación, asesoría) sin los cuales no es posible su desarrollo.

En cuarto lugar, la ley no señala el rol que deberán jugar el núcleo empresarial (germen de una nueva clase empresarial) que actualmente impulsa el desarrollo del sector.

3) Por ello en un contexto económico recesivo con niveles salariales deprimidos y carente aún de una política de reactivación que defina estrategias selectivas hacia las ramas de actividad y los sectores considerados prioritarios, como es el que se observa hasta el momento en relación a la econo-

compatibilizar una estrategia de fortalecimiento del sector.

b. Específicas

1) Sobre la Definición

La definición, si bien es acertada respecto a las características de la microempresa frente a los indicadores, ventas y UIT, no es acertada respecto a la pequeña empresa, la que por sus características en relación a los montos de ventas, número de trabajadores y otras variables, difiere totalmente a lo señalado por la ley.

Este tipo de definición respecto a la pequeña empresa le resta posibilidades para su crecimiento, tanto en términos de inversión como de generación de empleo e incremento de la productividad. Si lo comparamos con definiciones internacionales podemos observar, respecto al número de trabajadores, que éste llega hasta 50, y en cuanto a montos de ventas en los países latinoamericanos el promedio está alrededor de los 750,000 dólares.

En relación a la definición, los pequeños empresarios y los dirigentes gremiales entrevistados han sido muy críticos en la medida que ello afecta sus posibilidades de desarrollo "con estos indicadores señalaba un amigo dirigente empresarial, hasta un ambulante de carretilla puede ser considerado pequeño empresario".

Esta definición de la pequeña empresa como se verá también a través de algunos rasgos a lo largo de la ley, tiene que ver quizás la concepción de pequeña empresa que tiene el gobierno y que podría no ser precisamente la de liderazgo en una estrategia de desarrollo económico.

Aunque consideramos positivo el haber incorporado por vez primera un decreto legislativo que reconoce a la microempresa su carácter de unidad productiva, abriéndole posibilidades de acogerse a beneficios que otro tipo de unidades productivas vienen recibiendo, quizás hubiera sido más conveniente promulgar decretos legislativos diferenciados dadas las reales diferencias de carácter empresarial entre ambos sectores.

2) Sobre la promoción

La promoción, aún cuando sólo tenga la finalidad

de modificar las condiciones internas de la empresa, no puede sustentarse exclusivamente en la asesoría legal, promoción a la exportación y creación de parques industriales.

Fortalecer la empresa implica desarrollar un conjunto de instrumentos que permita a los empresarios ser eficientes y competir en condiciones adecuadas frente a otras unidades empresariales.

En el caso de la microempresa, supone promover líneas de crédito para capital fijo y capital de trabajo con la finalidad de expandir la producción en el largo plazo. Impulsar programas de capacitación, asesoría en gestión administrativa y tecnológica e información. Supone también promover distintas modalidades de comercialización, incluyendo compras estatales para incrementar el mercado interno y externo, así como servicios que constituyan una palanca capaz de apoyar las decisiones de inversión.

Los resultados dependerán finalmente de la capacidad individual del empresario, así como del nivel de desarrollo de la empresa sin contar los factores macroeconómicos antes mencionados.

3) Sobre el Trámite Simplificado

Si lo que dijimos en el punto 2.2. es aceptado, debemos también coincidir en que el proceso de simplificación tiene que llevarse al extremo. Para las unidades de producción de pequeña escala—especialmente las que operan en la informalidad—no se puede simplificar la obtención de la licencia sin hacerlo con su requisito: el registro unificado. Los libros de contabilidad impuestos tampoco son requisitos realistas.

El gobierno, antes de pretender un control minucioso de la actividad económica en este tipo de empresas, debería tener la intención de captarlas, incluirlas en los sistemas estadístico y tributario a través de mecanismos los más ágiles y sencillos posibles. Esto debería darse a través del pago de un impuesto único mediante el uso de una boleta o comprobante con dos copias—una para el contribuyente y otra para el Estado— en la que se requieran unos cuantos datos: actividad, número de trabajadores, ventas y monto a pagar.

4) Sobre el Sistema de Tributación

Las conclusiones destacables en el campo tributario son: a) según la legislación tributaria para 1992, las microempresas no están obligadas a pagar el IGV, y —dadas las deducciones— están exentas al impuesto a la renta. b) en vista que la pequeña y microempresa en el país adquieren cada vez mayor importancia, y un sector de ellas tiene capacidad de acumulación, es necesario que se incluyan en el sistema tributario peruano. Sin embargo, dadas sus características, debe diseñarse un régimen específico de tributación para ellas, en la medida que el pago de los impuestos tradicionales les representan un elevado costo. Sin este régimen la evasión seguirá tan grande como hasta ahora. c) cualquier sistema de control a este tipo de empresas debiera ser descentralizado, (aunque con normatividad centralizada para ser equitativos), de tal manera que el impuesto pueda tener un rendimiento efectivo, y d) el impuesto recaudado deberá contribuir, a través de diversos servicios, al desarrollo de los contribuyentes, esto último constituiría la única garantía para una contribución efectiva en el largo plazo.

El problema más serio que enfrentará una propuesta de tributación a las micro y pequeñas empresas será su aplicación real. Como hemos mencionado, éstas son unidades de difícil fiscalización y puede decirse que no tienen mucho interés en formar parte del sistema tributario, puesto que éste no le reporta ningún beneficio.

Ante tal estado de cosas, proponemos como urgentes por lo menos tres tipos de ajustes en el sistema tributario: En primer lugar, es necesario que la administración tributaria cambie de imagen, elimine "fallas estructurales"²³ y reparta la idea de justicia y equidad entre todos los contribuyentes, de manera que estos se sientan retribuidos a la hora de hacer efectivos sus pagos. Eso implica, entre otras cosas, simplificaciones drásticas en los mecanismos de cálculo del monto a pagar y los trámites de recaudación que, si son muchos, no serán cumplidos.

En segundo lugar, es necesario elevar los costos de la evasión (en particular los costos de la infor-

malidad) a través de eficaces mecanismos de recaudación y control. Al respecto, cabría enfatizar la experiencia de la SISA —contribución de los ambulantes por el derecho de suelo— que ha probado su eficacia recaudadora, precisamente por tener carácter municipal. Los municipios (algunos no lo cobran), al ver en ella una fuente adicional de ingresos, se esmeran en controlar a los ambulantes, presionándolos y ocasionándoles costos adicionales (coimas, decomisos de mercaderías, etc.) si no cumplen. Es decir, les elevan sus costos por evadir.

Finalmente, y lo más importante, debe notarse que la recaudación de impuestos al sector de micro y pequeñas empresas regrese convertida en beneficios a ellas mismas. Para ello, los fondos recaudados podrían ser utilizados para crear un fondo de crédito y de servicios hacia los mismos productores y cuyo manejo puede también depender de ellos.

D. LIMITES Y POSIBILIDADES EN EL MARCO DE UNA ECONOMIA LIBERAL

En el caso peruano, la apertura económica ha afectado de manera desigual las ramas de actividad al sector de la microempresa, así por ejemplo, los dos primeros años (1990-1992) la competencia de productos importados a menores precios —aunque no siempre mejor calidad— en las ramas de calzado y confecciones, produjo cierres y cambios de giro (hacia el sector comercio principalmente) en aquellas empresas que no estaban preparadas para competir. Sin embargo, en otras produjo cambios positivos, en la medida que se promovieron —a iniciativas de los propios empresarios— distintas modalidades de asociación para la producción (compras en conjunto para disminuir costos, producción asociada para ampliar el mercado y vender en mejores volúmenes, demanda de asesoría técnica, etc.), que está dando como resultado mayor eficiencia empresarial y capacidad de incursionar en nuevos mercados regionales, nacionales y en algunos casos, del exterior.

La apertura, que afecta también a las grandes empresas, ha posibilitado también nuevas formas de relación entre tamaños de empresas, principal-

23. Inequidad, regresividad, corrupción, trámites, etc.

subcontratación, lo cual también podría, en el futuro, si ello se reglamenta debidamente, constituir un instrumento de fortalecimiento del sector.

Por último, la microempresa por su flexibilidad, ha demostrado mayor capacidad de reacción frente a los cambios ocurridos que empresas de otros tamaños, donde la reestructuración tecnológica es más costosa y lenta.

Los límites del sector de la microempresa en el marco de una política liberal, por lo menos como se viene dando en el país, se observan en dos niveles:

- a. A nivel interno, por las limitaciones propias en relación a los niveles tecnológicos, recursos humanos y de capital que dificulta una producción homogénea, de calidad y a precios competitivos frente a los productos importados.
- b. En relación al Estado, para el fortalecimiento del sector, es indispensable una política

clara y específica de promoción que determine áreas prioritarias e instrumentos adecuados en torno a sectores como arancelario, tributario y financiero, en relación a las actividades que en el largo plazo se decida promover.

También son indispensables programas promocionales que incentiven mecanismos de articulación entre la micro, pequeña y gran empresa, como la subcontratación y/o asociación entre microempresas para ampliar el mercado, no sólo en el ámbito nacional, sino también internacional.

Una política tecnológica que promueva procesos de adaptación y cambio tecnológico en el sector, en cooperación con las universidades y los institutos tecnológicos, permitiría contar con mejores instrumentos para lograr constituir un sector competitivo y complementario frente a empresas de otros tamaños.