

proposiciones



SUR
EDICIONES

23

Pauline Albert



Fresco de Diego Rivera, 1950.

proposiciones



microempresa y desarrollo

Esta publicación cuenta con el apoyo de SAREC
(Agencia Sueca para la Cooperación en Investigación en Países en Desarrollo)
y FOS (Fondo de la Cooperación al Desarrollo de Bélgica).

© Ediciones SUR, Octubre 1993
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago

Inscripción N° 88290

Director Ejecutivo SUR: Alfredo Rodríguez A.
Responsable legal de *Proposiciones*: José Bengoa C.

Editor *Proposiciones* 23: Libero van Hemelryck

Edición textos: Marcela Bañados N.

Gestión editorial: Luis A. Solís D.

Diseño gráfico y portada: VERSION
Allan Browne E.
Manuel F. de la Maza G.
Fono 626 205, Viña del Mar

Composición de textos y diagramación:
Andoni Martija M
Providencia 701-E
Fono/Fax 235 6971, Santiago

Impreso en los talleres de
Imprenta Editorial Interamericana, Ltda.
Conferencia 1140, Santiago

En venta en:
Librería de Ediciones SUR
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago
Fonos: 236 0470 - 236 1218 Fax: (562) 235 9091

Se permite cualquier reproducción total o parcial
de esta publicación, con indicación de la fuente.

HECHO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

EDITORIAL	9
PRESENTACION Libero Van Hemelryck	11
LA INTEGRACIÓN DE LA MICROEMPRESA AL DESARROLLO	26
<i>La pequeña industria y las regiones. Algunos aspectos de la experiencia española</i> Francisco Uribe-Echavarría	28
<i>Nuevas tendencias de la industria en América Latina: Cadenas productivas, PYME y especialización flexible</i> Alvaro Díaz	48
<i>Experiencias de apoyo al sector informal urbano</i> Jaime Mezzera	66
<i>Los pequeños productores en la economía</i> Oscar Mac-Clure	84
<i>La pequeña empresa más allá de las políticas de compensación social del modelo neocapitalista. El caso de Chile</i> Libero Van Hemelryck	97
<i>La microempresa en Perú: programas y políticas en el marco del ajuste</i> Eliana Chávez	120
<i>Plan para el desarrollo y programa de apoyo a la microempresa en Colombia</i> Julia Emma Silva de Buitrago	135
<i>Ideas y proposiciones para un plan nacional de fomento de la pequeña producción</i> Carlos Calderón	152

PROGRAMAS INTERNACIONALES DE FOMENTO A LA MICROEMPRESA	171
<i>Programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en América Latina, de apoyo a las microempresas</i> Juan Carlos Díaz	172
<i>La microempresa y el BID. El crédito a quién corresponde</i> B.I.D.	175
<i>Crédito para microempresas en América Latina</i> Liesl Münch	182
MICROEMPRESA, DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	203
<i>El interés de los distritos para la formulación de una política regional</i> Verónica Silva	204
<i>Desarrollos productivos locales y pequeña producción</i> Raúl González	218
<i>Microempresa y desarrollo regional: algunas experiencias</i> Fernando Rebecco & otros	233
<i>Programa de atención a microempresarios: una experiencia desde lo local</i> Soledad Quiroz & Florencia Urzúa	253
<i>La comuna de Pedro Aguirre Cerda y su experiencia con el mundo microempresarial comunal</i> Mario Hanna, Beatriz State & Enrique Saldivia	260
PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ASESORIA TECNICA	265
<i>Action Learning - Aprender Haciendo</i> Horst Steigler	266
<i>El desarrollo de la capacidad empresarial en la pequeña escala</i> Jossie Escárate	276

<i>Programa de asesoría a la micro, pequeña y mediana empresa; y, programa de formación de creadores de empresa</i>	290
SENA - Colombia	
<i>Programa de capacitación para creadores de pequeñas empresas puente</i>	307
Mariano Lastreto	
 PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO Y CREDITO	 313
<i>Grupos solidarios: una opción metodológica en el otorgamiento de créditos a microempresas</i>	314
Humberto Caballero	
<i>Programa de crédito con fondos de garantía conjuntos. Sector de la micro y pequeña empresa</i>	319
Jesús Aguilar	
<i>La Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación</i>	332
Diego Vidal	
<i>Financiamiento a la pequeña empresa</i>	347
Gonzalo Jara	
<i>La intermediación financiera con la microempresa</i>	352
Andrés Bernal & Roberto Gillet	
 PROGRAMAS DE FOMENTO FOCALIZADOS	 365
<i>Género, cultura y desarrollo. La organización como proceso de construcción social: el artesanado rural</i>	366
Ximena Valdés	
<i>Microempresas, programas de apoyo y trabajo femenino</i>	384
Rosario Aguirre	
<i>La experiencia del Taller de Estudios Andinos, TEA, en la promoción de la producción artesanal</i>	397
Ana María Carrasco, Vivian Gavilán, Héctor González & Hans Gundermann	

<i>Algunas reflexiones en torno al desarrollo de los pueblos indígenas</i> Andrea Aravena & Gerardo Zúñiga	425
<i>Experiencia de exportación de un grupo de artesanos de la IX región</i> Héctor Mellado	440
TEMAS DE REFLEXION	445
<i>El proyecto de la cultura de la empresa: ¿nuevos términos para una vieja historia?</i> Francisca Márquez	446
<i>El desafío de la innovación y la creación de empresas</i> Leonel Tapia	458
<i>Microempresa y asociatividad</i> René Benavente	470
<i>Marco jurídico para la micro y pequeña empresa</i> Angélica Pino	486
PUBLICACIONES DE INTERES	497
<i>Publicaciones de interés</i>	498

<i>preclassical</i>	: natural wealth - natural sence
<i>classical</i>	: common wealth - common sence
<i>neoclassical</i>	: non wealth - non sence
<i>utopic</i>	: human wealth - human sence



icroempresa, pobreza y desarrollo: un tema controvertido, en tiempos y espacios controvertidos, donde las innovaciones tecnológicas, conglomerados financieros transnacionales, aglomeraciones de productores, mercados parcelados y sistemas abiertos de organización de trabajo, tienden a reemplazar a los esquemas fordistas y taylorianos, todo en el contexto de una creciente globalización de las economías nacionales y regionales. En este proceso de transición y cambios, los modelos de pleno empleo y bienestar han sido sustituidos por otros de ajuste, de inspiración neoliberal y, en muchos casos, por pragmatismos sin modelo.

Dentro de este contexto de cambios, nacen microempresas que se insertan con éxito en los nuevos esquemas, mientras la mayoría sigue al margen de los procesos de modernización, o se relaciona en forma asimétrica. Es aquí donde surgen dos problemas fundamentales. La asociación microempresa-pobreza tiende a contraponerse a la asociación microempresa-desarrollo. A este paradigma se sobrepone un enfoque schumpeteriano de la empresa, que lleva a considerar a la microempresa como un ente independiente y aislado. La conclusión es interesante: la microempresa es intensiva en mano de obra, por lo tanto, absorbe empleo; a la vez, tiene poco capital, por lo tanto, requiere poco financiamiento. El resultado también es interesante: se potencian las

microempresas que logran insertarse con éxito y se inhibe la modernización de la mayoría de las demás. Frente a este paradigma se han desarrollado en los últimos años, otros enfoques, que consideran la articulación de conjuntos de microempresas, la inserción asociativa y la existencia de grandes conglomerados subsectoriales de microempresas, que pueden ser integrados en los procesos de modernización y desarrollo macroeconómico.

El sentido de estas líneas y de este número de Propositiones, es comprender el fenómeno de la microempresa en su dimensión macroeconómica, analizar las diferentes maneras de abordar el tema, mostrar la gran diversidad de programas y experiencias de fomento al sector, y buscar una manera de perfilar futuros proyectos para el vasto y heterogéneo sector que constituye la microempresa. Esta tarea la han posibilitado muchos expertos con una larga trayectoria de investigación y experiencia, así como varios autores jóvenes, investigadores, coordinadores y ejecutores de programas con una mirada crítica y con ideas atractivas.

Microempresa, Pequeña Producción y Sector Informal

Microempresa, Pequeña Empresa, Pequeña Producción, Pequeños Emprendimientos, Sector Informal, Sector No Estructurado, Producción Artesanal, Producción Campesina, Pesca Artesanal, Pequeña Minería Artesanal. Estos son los nombres genéricos que se refieren a pequeñas unidades económicas, que a veces son utilizados como sinónimos para cubrir un sector importante de la economía, haciéndolo aparecer como un conjunto relativamente homogéneo en sus características.

La Conferencia Internacional en Apoyo de la Microempresa, que tuvo lugar en Washington, entre el 6 y el 9 de junio de 1988, y que fue copatrocinada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia para el Desarrollo Internacional, consideró en general, que el sector de microempresas y el sector no estructurado son en realidad el mismo. Conviniere en que la expresión se refiere a unidades muy pequeñas que generan ingresos, son de propiedad y administradas por los propios empresarios, que trabajan en sus unidades, constituyendo su principal medio de vida. Estos empresarios tienen pocos o ningún empleado, recurriendo principalmente a los miembros de la familia, usando muy poco capital. En la mayoría de los países esto sería sinónimo del sector no estructurado, pero en algunos casos podría incluir a las industrias familiares tradicionales, o a las unidades artesanales y a las personas que trabajan por cuenta propia. Esta serie de características que se atribuyen a la microempresa son similares a la definición del sector informal, referido en el Informe General de la Decimocuarta Conferencia de Estadísticas del Trabajo, realizada en Ginebra en octubre de 1987.

Sin embargo, Prealc, pionero en la elaboración y sistematización del concepto del Sector Informal, hace la diferenciación entre el sector informal propiamente tal y las pequeñas empresas urbanas, que son definidas como

aquellas unidades productivas que tienen un tamaño de hasta diez ocupados y combinan características de los sectores modernos e informal (Prealc, Empleo y Equidad: Desafío de los 90, Octubre de 1990). En el estudio de Mideplan, "Situación y Características del Empleo en Chile en 1990", se utiliza una definición similar a la de Prealc para los ocupados informales: empleadores, empleados y obreros de empresas productoras de bienes, de cinco y menos trabajadores; empleadores, empleados y obreros de empresas de comercio y servicios de cinco y menos trabajadores, que declaran no tener contrato de trabajo; trabajadores por cuenta propia, profesionales y técnicos excluidos, sector agrícola, familiares de microempresarios no remunerados. El concepto Sector Informal es desarrollado en profundidad en el artículo de Jaime Mezzera, "Experiencias de Apoyo al Sector Informal Urbano". Tradicionalmente los conceptos sector informal y microempresas se han utilizado para referirse a la producción urbana. En forma paralela, se han elaborado características similares a la conceptualización cualitativa del sector informal para los pescadores artesanales, los agricultores campesinos y los mineros artesanales. Para englobar el conjunto de estos sectores de la economía, Mideplan ha introducido el concepto Pequeña Producción. Este concepto se desarrolla en profundidad en los artículos de Oscar Mac-Clure, "Los pequeños productores en la economía", y de Carlos Calderón, "Ideas y Proposiciones para un Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción". Cabe rescatar aquí algunos argumentos del autor, que prefiere hablar de Pequeña Producción y no de Microempresa porque, culturalmente, esta última ha derivado en ser sólo un tipo de pequeña producción: propia del sector urbano- manufacturero y de servicios de estas formas de producción. Ello ha sucedido debido a la inadecuación cultural del término, que se ha intentado aplicar o imponer a aquellos sectores que tienen una identidad social diferente, constituida al aliento y calor de tradiciones y luchas fuertemente arraigadas. Dentro de la misma argumentación el autor observa que la noción de microempresa incomoda a más de algún sector al cual se le aplica, como es, en general, al artesanado. Dentro de este contexto, el planteamiento central es que la pequeña producción tiene una naturaleza específica, una determinada racionalidad económica que, siendo distinta a la de las Pequeñas y Medianas Empresas, es común a los diferentes sectores productivos: agricultores campesinos, pescadores artesanales, mineros artesanales, artesanos y microempresarios.

La operacionalización de estos enfoques ha llevado a la necesidad de introducir parámetros cuantitativos, particularmente cuando se trata de la elaboración de leyes, planes nacionales o programas específicos destinados al sector. Los parámetros más usuales para la definición de la microempresa, la pequeña producción y/o el sector informal, son el número de trabajadores, el valor de las ventas y el valor del capital fijo. La combinación de dos o más de estas variables ha sido desarrollada en profundidad en los artículos de Eliana

Chávez, "La microempresa en el Perú: Programas y Políticas en el Marco del Ajuste", y de Julia Emma Silva de Buitrago, "Plan para el desarrollo y Programa de apoyo a la microempresa en Colombia". También en Chile, las diferentes instituciones gubernamentales especializadas como Sercotec, Fosis, Indap, Enami y Sernap, utilizan distintas combinaciones de variables para definir a la microempresa en general y especialmente por sectores económicos. Existe una tendencia a hacer coincidir los parámetros utilizados para definir el capital fijo y las ventas con las características cualitativas atribuidas al sector, lo que incide en la utilización de valores generalmente limitados, como es el caso de Chile: respectivamente US\$ 25.000 (Fosis) y US\$ 50.000 (Sercotec) como máximo para capital fijo, y US\$ 65.000 (Fosis, Ministerio de Economía) como máximo para las ventas anuales. Respecto del tamaño, la mayoría coincide en definir a la microempresa con menos de 10 trabajadores, diferenciándola a veces del sector informal, cuyo tamaño está fijado hasta 4 o 5 trabajadores. En cuanto al contexto legal actual referente a la microempresa manufacturera en Chile, se analiza en el artículo de Angélica Pino, "Marco jurídico para la micro- y pequeña empresa".

Las conceptualizaciones anteriores tienden a vincular el fenómeno de la microempresa, pequeña producción o sector informal directamente con la problemática de la pobreza y con la subordinación respecto del desarrollo macroeconómico.

Otra entrada para la definición de la microempresa es la conceptualización cuantitativa, donde predomina la definición por tamaño, en términos del número de trabajadores, generalmente hasta 10, incluyendo al dueño de la microempresa. Este concepto ha sido tratado en los artículos de Francisco Uribe, "La Pequeña Industria y las Regiones: Algunos aspectos de la experiencia española"; el de Alvaro Díaz, "Nuevas tendencias de la industria en Latinoamérica: cadenas productivas, Pymes y especialización flexible"; y de Libero van Hemelryck, "La microempresa más allá de una compensación social de los modelos neocapitalistas: el caso de Chile". Sin embargo, esta conceptualización se refiere también a la fenomenología de la microempresa pero desde otra perspectiva, que pone más el acento sobre el desarrollo, compartiendo el concepto de subordinación respecto al desarrollo macroeconómico.

Desde un punto de vista fenomenológico la microempresa es una empresa muy pequeña, definiéndola como una acción de emprender y cosa que se emprende, también como un esfuerzo realizado por alguien para conseguir algo. En este sentido, el tamaño de la empresa se refiere por un lado a la acción, y por otro, a una cosa que se emprende y un resultado que se desea lograr, considerando a la empresa como una unidad de control y decisión. En términos de sistema, la microempresa se define entonces como un conjunto de elementos constituyentes, una función de evaluación y una función de satisfacción, siendo la función de optimización sólo un caso particular de la función

de satisfacción. El conjunto de elementos define a la estructura del sistema, la función de satisfacción al resultado y la función de evaluación a la funcionalidad de la acción emprendida por el conjunto de elementos.

Desde esta perspectiva, la microempresa se puede definir en relación a otras empresas similares pero de mayor tamaño a partir de tres dimensiones:

- el tamaño o escala del conjunto de elementos constituyentes;
- el valor de la función de satisfacción (nivel de resultados);
- la escala de la función de evaluación (nivel de acción).

La principal dificultad reside en la definición misma del conjunto de elementos constituyentes de una empresa. Predomina claramente una definición "capitalista" de la empresa, considerando "capital" y "trabajo" como elementos constituyentes, pero subordinando el trabajo al capital. Son los dueños del capital, sea este físico (terrenos, maquinaria etc.) o monetario (valor de bienes, acciones, etc.), quienes en definitiva constituyen la empresa, definen el sistema de toma de decisiones y contratan el trabajo de terceros. Son estos dueños quienes se definen como "empresarios" o delegan algunas o todas las funciones empresariales a un gerente o a un colectivo de personas. En este sentido, el capital en sí no sería un elemento constituyente de la empresa sino los propietarios de este capital, aunque éstos no necesariamente trabajan en la misma empresa. Más que empresarios, se trata de grupos de personas o personas particulares que toman decisiones y/o controlan el proceso de toma de decisiones, es decir son "*decision makers*". Los trabajadores, desde esta perspectiva, son objeto de la toma de decisiones y considerados como "*decision takers*". Este tema se profundiza más en el artículo de Francisca Márquez, "El proyecto de la cultura de la empresa: nuevos términos para una vieja historia?"

Desde esta perspectiva se pueden clasificar las empresas en tres categorías:

- Las empresas que dependen de una persona o un grupo de personas, "*decision makers*", que no trabajan físicamente en la empresa pero que delegan una parte del proceso de toma de decisiones a uno o más representantes. Ellos dirigen la empresa dentro de un conjunto de normas y bajo el control de los "*decision makers*", sean estos dueños o no. Es el caso de la mayoría de las sociedades anónimas, instituciones públicas y paraestatales, municipios, instituciones políticas, sociales, religiosas, etc. Cada vez se pueden encontrar más microempresas, y principalmente en la base de la estructura de tipo piramidal, en la medida que éstas tienen cierta autonomía de regulación. También en el sector servicios (ingeniería, etc.) se encuentran microempresas a niveles más elevados de la estructura.

Estas interrelaciones y el desarrollo de los encadenamientos productivos son tratadas con más detalle en el artículo de Alvaro Díaz. Al analizar el rol de las micro y pequeñas empresas en diferentes países europeos, Japón y Estados Unidos, Francisco Uribe señala las diferencias producidas entre lo que se consideran firmas o lo que son establecimientos. La diferencia consiste en que algunos establecimientos pequeños pueden ser de propie-

dad de firmas grandes y por lo tanto, pueden considerarse plantas descentralizadas más que empresas.

- Las empresas que dependen de una persona o de un grupo de personas, "*decision makers*", que sí trabajan físicamente en la empresa y participan activamente en todos los aspectos del proceso de toma de decisiones, ejecutando ellos mismos funciones importantes dentro de ésta. Generalmente son también dueños directos de la empresa y se definen como empresarios propiamente tales. Contratan y realizan un control directo sobre los trabajadores. Trabajan juntos "*decision makers*" y "*decision takers*". Muchas veces los trabajadores permanentes son considerados como "elementos estructurales" del sistema, particularmente cuando son trabajadores calificados. Independientemente de que se produzcan cruces entre ésta y la primera categoría, considerando la existencia de socios inactivos, entra dentro de esta segunda categoría la mayoría de las medianas y pequeñas empresas y una parte importante de las microempresas, especialmente el tamaño de entre 5 y 9 trabajadores.
- Las empresas donde las personas que trabajan son dueños, "*decision makers*" y elementos constituyentes del sistema. No hay una distinción neta entre *decision takers* y *decision makers*, aunque también aquí puedan existir combinaciones con la categoría anterior, cuando la empresa contrata trabajadores que no son socios. Se pueden distinguir dos tipos de empresas: las empresas familiares, incluyendo los trabajadores por cuenta propia, y las empresas de trabajadores, siendo ambos tipos "autogestionados". El primer tipo pertenece casi siempre al mundo de la microempresa, y generalmente se asimila al concepto de sector informal.

En las tres categorías se producen asociaciones formales e informales entre empresas. En la primera se trata generalmente de asociaciones verticalmente integradas, analizadas más detalladamente por Alvaro Díaz, aunque se producen aquí conglomerados más complejos como carteles, *holdings*, etc. En la segunda y tercera categoría, predominan las asociaciones horizontales, analizadas por Francisco Uribe, "La Pequeña Industria y las Regiones", y por Verónica Silva, "El interés de los distritos para la formulación de políticas regionales desde una perspectiva más regional" y por Ximena Valdés, "Género, cultura y desarrollo: la organización como proceso de construcción social, el artesanado rural, desde una perspectiva social". Es también en la segunda y tercera categoría en las que se generan la gran mayoría de asociaciones de microempresas, analizadas en el artículo de René Benavente, "Microempresa y Asociatividad". El tema se analiza desde perspectivas más particulares en los artículos de Humberto Caballero, Jesús Aguilar, Diego Vidal y Héctor Mellado. Cabe destacar que las articulaciones de tipo vertical, excepto las que están dentro de la primera categoría, se dan más habitualmente entre ellas que al interior de la segunda y tercera categoría.

A pesar de las diferencias entre autores, parece existir un consenso mínimo

para definir a la microempresa en no más allá de 1 a 9 trabajadores, perteneciendo principalmente a la segunda y tercera categoría según la fenomenología elaborada anteriormente.

Dentro de este contexto, existe también cierto consenso en clasificar a la microempresa según la siguiente tipología:

- Microempresas con capacidad de acumulación ampliada, es decir, aquéllas que generan una capacidad de ahorro. Esta categoría se encuentra muchas veces asociada a la de la pequeña y mediana empresa. Algunos autores definen esta categoría también como el sector moderno de la microempresa.
- Microempresas con capacidad de reproducción simple, es decir, aquéllas que no logran generar una capacidad de ahorro importante, pero logran mantenerse en forma estable. Algunos autores definen esta categoría también como subsistencia.
- Microempresas de subsistencia o de sobrevivencia, es decir, aquéllas que no tienen capacidad de ahorro, generan bajos ingresos y tienden a una descapitalización continua.

Microempresa y Macroeconomía

Los consensos y las divergencias que se producen en torno a la conceptualización de la microempresa, se reproducen muchas veces en el análisis de su rol en la economía y de las políticas de fomento destinadas al sector.

La integración de la microempresa al desarrollo, se presenta en diferentes enfoques para situar los fenómenos de la microempresa, la pequeña producción y el sector informal, en el contexto de cambios macroeconómicos. Todos los autores coinciden en que el sector de la microempresa, en su gran mayoría, ha sido marginado de los procesos de modernización y que, en términos generales, el sector está subordinado a las fluctuaciones y reestructuraciones de los sectores más modernos. Respecto de los sectores más bajos de la microempresa (reproducción simple, subsistencia), Jaime Mezzerza demuestra que este sector en su conjunto es procíclico en ingreso y anticíclico en empleo, como sugieren diversos datos recientes analizados en su artículo. Oscar McClure y otros autores postulan que la fuerte asimetría que se produce entre estos sectores y los sectores más modernos, se relaciona con la escasa capacidad empresarial y de gestión, desfavorable inserción en los mercados y, en general, la precariedad de los recursos productivos de que disponen estos sectores. Alvaro Díaz y Eliana Chávez plantean que, dadas las características anteriores, es difícil que estos sectores se puedan integrar en las nuevas modalidades de la organización productiva en condiciones favorables para ellos. Esta organización productiva se caracteriza por procesos de aglomeración, flexibilidad y especialización. Son precisamente las microempresas más

modernas (acumulación ampliada) aquéllas que logran insertarse en estos procesos o en determinados nichos de mercado. El tema de la modernización y de la innovación, ligado a la creación de microempresas, es tratado en el artículo de Leonel Tapia, "El desafío de la innovación y la creación de empresas".

Aunque existe una coincidencia en que el fenómeno de la microempresa es un fenómeno macroeconómico, y que debe ser considerado como un conjunto heterogéneo, las propuestas de integración son muy variadas dependiendo de los enfoques más específicos hacia el sector en su conjunto, y según el rol atribuido al Estado.

La polarización entre los dos principales enfoques, es resumida por Francisco Uribe, considerando que inicialmente el énfasis se concentró en las acciones directas a nivel de las empresas, para pasar posteriormente al nivel global, centrando la atención en lo que se ha dado en llamar el entorno de políticas. Esta polarización se transforma en una jerarquización de prioridades, cuando, entre otros autores, Oscar Mac-Clure plantea que el mejoramiento de los pequeños productores en los mercados depende, ante todo, de su propia capacidad de desarrollarse empresarialmente. Aunque las políticas públicas pueden contribuir a que ello ocurra, el apoyo ejerce un rol complementario que no reemplaza a los pequeños productores en sus funciones de producir y comercializar, o en su capacidad de establecer redes y alianzas.

Un primer enfoque tiende a promover la identidad entre microempresa y microempresario como *decision-maker* y, por consecuencia, enfocar el apoyo al microempresario, considerando fundamentalmente dos instrumentos: líneas de financiamiento, identificadas exclusivamente como mayor acceso al crédito, y líneas de asesoría, capacitación y asistencia técnica, identificadas exclusivamente como formación empresarial. Este enfoque individualizado presenta dos problemas. En primer lugar, los mismos autores reconocen el problema de masificación de estos instrumentos, dada la amplitud y lo heterogéneo del sector. En segundo lugar, los instrumentos sólo tienen efectos sobre el sector de microempresas de acumulación ampliada, o con potencial de acumulación ampliada, y, en mucho menor medida, en rubros o subsectores que requieren de poco capital fijo y que tienen una alta rotación de capital de trabajo, del sector de la reproducción simple.

Dentro del segundo enfoque se sitúan los programas nacionales de apoyo al sector, sean estos acompañados por legislaciones especiales o no. En esta revista se presentan tres enfoques diferentes para la orientación de estos programas. En 1992 en Perú se dictó una ley de promoción hacia la micro y pequeña empresa, analizada y comentada por Eliana Chávez. La autora demuestra las limitaciones que tiene este tipo de programas y plantea que la principal política frente al sector debería consistir en modificar favorablemente el contexto macroeconómico y sectorial. En su propuesta para un plan nacional de fomento de la pequeña producción, Carlos Calderón plantea la

necesaria diferenciación de las políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa y la vinculación de este plan con la superación de la pobreza. En este sentido, el plan debiera ser parte integrante de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, al cual debiera funcionar y, cuando fuera el caso, subordinarse. Este concepto está relacionado con el enfoque hacia los sectores más bajos de la microempresa. Esta separación se produce también en la propuesta del plan nacional para el desarrollo de la microempresa, presentada por Julia Emma Silva de Buitrago, pero en este caso, se promueven un conjunto de instrumentos destinados al sector medio y alto de la microempresa.

Ambos enfoques, la atención individualizada y la elaboración de un programa nacional especial, consideran al "empresario" como punto de partida para la implementación de políticas.

La expresión de estos enfoques se encuentra en algunos programas internacionales de fomento a la microempresa.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, han sido pioneros en el financiamiento internacional de microempresas. En el artículo de J. Carlos Díaz, "Programas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, en América Latina" se encuentra una breve reseña de los programas de USAID de apoyo a las microempresas. Un análisis extensivo de los programas de USAID ha sido reproducido en "AID. Microenterprise Stock-taking: Synthesis Report", publicado en marzo de 1989. En noviembre de 1985, USAID publicó también uno de los primeros manuales para evaluar proyectos de desarrollo para empresas de pequeña escala. Los programas del BID, han sido reproducidos en la publicación del BID, "La microempresa y el BID: el crédito a quien corresponde". Ambas instituciones han acumulado una larga experiencia en programas de créditos para la microempresa, tanto a través del sector bancario como a través de organizaciones no gubernamentales. Algunos de estos programas, y otros realizados en diferentes países de América Latina, han sido analizados en el artículo de Liesl Munch, "Crédito para Microempresas en América Latina". Este último estudio forma parte de una investigación más amplia que está realizando la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

En los últimos años, el Estado chileno ha promovido varios programas de financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa. Los principales programas son presentados en la "Guía de Instrumentos de Apoyo. Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa", publicada por Sercotec-Corfo en julio de 1993. Dentro de estos programas destacamos los del Banco del Estado, presentados en el artículo de Gonzalo Jara, "Financiamiento a la Pequeña y Mediana Empresa". La canalización de recursos a través del Banco del Estado tiene la gran ventaja de potenciar una amplia cobertura a través de las oficinas locales a lo largo del país.

Sin embargo, en el otorgamiento de créditos a la microempresa, las organi-

zaciones no gubernamentales han jugado -y siguen jugando ahora- un rol muy importante. A veces estos programas operan en coordinación con un banco privado, como es el caso de PAMIS, un grupo de organizaciones no gubernamentales de Perú, que se presenta en el artículo de Jesús Aguilar, "Programa de Crédito con Fondos de Garantía Conjunto". Entre varias instituciones se han juntado los fondos de garantía para tener mayor capacidad de negociación frente a las instituciones financieras y frente a otros programas, que por su naturaleza y envergadura, pueden tener influencia en momentos en que hay que competir por fondos líquidos de las instituciones financieras. Hay observar aquí que las cifras de morosidad e incobrabilidad en los programas de las ONG son muy reducidas. La metodología de Fondos Conjuntos se realiza sobre la base de las experiencias desarrolladas desde las propias ONG, y parte del convencimiento de que para la banca, los préstamos bajo la modalidad de Fondos de Garantía son bastante rentables, ya que las tasas de morosidad son bajas, y los costos de operación se reducen cuando las ONG trabajan con organizaciones de microempresarios. La interrelación entre instituciones financieras y ONG es analizada más en profundidad en el artículo de Andrés Bernal y Roberto Gillet, "La intermediación financiera con la microempresa". Los autores proponen alternativas de operación financiera con la microempresa, que permitan masificar la oferta del recurso financiero, teniendo en cuenta diversas observaciones a este mercado y la experiencia desarrollada por SOINTRAL. Se analiza también la ventaja de poder ofrecer varios productos financieros, como créditos escalonados, líneas de crédito, descuento de documentos, créditos de empalme y *leasing*, lo que permite diversificar y ampliar los ingresos. Por otro lado, sugieren algunas metodologías para reducir los costos de operación y administración, considerando, entre otros, la especialización y complementación institucional, destacando el carácter comercial o de negocio que debe tener toda institución de financiamiento a la microempresa. La idea de diferenciar entre mayoristas (instituciones financieras) y minoristas (ONG), que no ha sido desarrollado por los autores, parece atractiva. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito han sido consideradas muchas veces como una alternativa institucional para el financiamiento de pequeños productores. Las proyecciones de este sistema han sido analizadas por Eliana Chávez en su libro "El impacto del Banco Central de Crédito Cooperativo del Perú en la Pequeña Empresa". Una de las experiencias más interesantes en Chile, es el caso de la Cooperativa Liberación, presentado en el artículo de Diego Vidal, "La Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación". Esta cooperativa es una de las pocas que considera expresamente como socios a las microempresas del sector informal de la economía, y deja la posibilidad de asociarse también a entidades de agremiación de microempresas y cooperativas, ONG y otras instituciones privadas que, sin ser sujetos de crédito, participan de los objetivos de la cooperativa. Iniciada en 1986, cuenta con filiales en la zona sur de Santiago, Valparaíso y Concepción, y pretende

ampliar sus servicios a otras provincias. La Cooperativa ha definido para sí misma un quehacer cada vez más especializado en el ámbito del financiamiento a microempresas, sin que pretenda asumir acciones en lo relacionado con la asistencia técnica o la capacitación. Otra forma de articulación es el trabajo con grupos solidarios, método de crédito a través de garantía mutua que surgió en la década de los setenta, y que es aplicado en Chile, entre otros, por la Fundación Trabajo para un Hermano y PROPESA. Esta metodología, aplicada por Propesa, es analizada en profundidad en el artículo de Humberto Caballero, "Grupos solidarios: una opción metodológica en el otorgamiento de créditos a microempresas". El autor subraya la importancia que tiene que el grupo solidario esté formado por sus propios participantes, sin estar involucrada la entidad crediticia. Los miembros del grupo garantizan colectivamente el pago del préstamo y el acceso a préstamos subsecuentes, dependiendo del cumplimiento en el pago por todos los miembros del grupo. Destaca también la importancia de poder disponer de un equipo de personas especializadas, ya que no existen en el país entidades que preparen técnicos en microempresas. En el caso de Propesa, y también otras ONG, los analistas de crédito trabajan también directamente en terreno, visitando los negocios de los solicitantes de crédito. La formación especializada del personal que atiende al pequeño productor o al microempresario explica el éxito que tuvo, por ejemplo, en Francia el Banco de Crédito Agrícola. Finalmente, cabe mencionar dentro del ámbito financiero, la propuesta de la creación de una bolsa de acciones, brevemente desarrollada en el artículo de Libero van Hemelryck, que se diferencia de los programas de capital de riesgo experimentados en algunos países europeos, y de algunos programas de participación, experimentados en algunos países en desarrollo, entre otros por SIDI, Sociedad de Inversión y Desarrollo Internacional, de Francia, y EDCS, Sociedad Cooperativa de Desarrollo Ecuménico, de Holanda. Algunas de estas experiencias de participación han sido descritas por el grupo de consultores, Synergie, en el documento de trabajo "Financiamiento alternativo de actividades económicas en países en desarrollo".

Otra línea tradicionalmente considerada en los programas de fomento para la microempresa, es la de los programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica.

La importancia de este tipo de apoyo se refleja en la mencionada "Guía de instrumentos de apoyo. Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa", en la que se mencionan 13 programas de asistencia técnica y tecnología y 10 programas de capacitación, implementados por el Estado a través de diferentes instituciones estatales. Nos ha parecido interesante presentar los programas de SENA, Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia, que se relacionan con el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa. El artículo es la compilación de tres documentos enviados por

Julio César del Valle de SENA, "Programas de Sena de asesoría a la micro, pequeña y mediana empresa y programa de formación de creadores de empresas en Colombia". Los programas destinados a la microempresa consideraran un enfoque de atención integral, que combina capacitación, asesoría y asistencia técnica por un lado, y una trayectoria institucional e interinstitucional por otro. Estos programas proponen aumentar la productividad del trabajo en la microempresa, lograr mayor remuneración para sus trabajadores, así como facilitar y apoyar el proceso de organización de los microempresarios. Es importante observar que el objetivo de estos programas no es el crecimiento en sí de la microempresa, ni convertirla en pequeña o mediana; se busca si, que los microempresarios obtengan el máximo de ingresos. De particular interés es el Programa de formación de creadores de empresas, denominado Face, que se inserta en un diagnóstico previo de los sectores prioritarios de la economía y del perfil del empresario creador de empresa. Un estudio previo aportó los elementos y puntos de referencia necesarios respecto al fenómeno de la creación de empresas en Colombia y las características típicas del emprendedor, además de elementos prácticos para las acciones de selección y formación de nuevos empresarios. El acompañamiento de asesores asignados y un programa flexible de formación se complementan con servicios empresariales, que contemplan información, intermediación, asesoría, consultoría y asistencia técnica. Otra metodología, más enfocada hacia la capacitación para la creación de empresas, se presenta en el artículo de Mariano Lastreto, "Programa de Capacitación para creadores de pequeñas empresas-puente". La metodología, elaborada en convenio entre Claeh y la Ong española Proyecto Local, se basa en el acompañamiento de los nuevos emprendedores durante el itinerario que va desde la idea hasta la elaboración del proyecto de empresa, y de éste a su puesta en marcha. El programa brinda: asesoría, formación, información y, finalmente, apoyo crediticio para aquellos proyectos que se pongan en marcha. En Chile, la Fundación Chile está adaptando, en convenio con Fosis, la metodología de su programa Empretec para el sector de la microempresa. También la Fundación Trabajo para un Hermano está aplicando una metodología de capacitación empresarial, Cefe, para los creadores de microempresas en su programa Crea-Empresa. El programa, "Competency based Economies through Formation of Entrepreneurs", Cefe, fue desarrollado por la Oficina de Cooperación Técnica del Gobierno Alemán, GTZ, en Nepal en los años ochenta, y se ha extendido en más de veinte países de Asia, Africa y América Latina. Lo anterior se ha presentado en un contexto más amplio de metodologías de capacitación en el artículo de Horst Steigler, "Action learning-Aprender haciendo".

El tema de la asesoría es abordado en el artículo de Jossie Escárte, "El desarrollo de la capacidad empresarial en la pequeña escala". Parte del principio de que la evaluación principal que debe realizarse es medir la capacidad de las unidades económicas para actuar en la complejidad del

medio, y que, en este contexto, la pieza clave es el empresario. Según la autora, las políticas de apoyo deben centrarse necesariamente, como componente articulador -y no excluyente- en aquellos instrumentos que faciliten el acceso a la asesoría y la capacitación para el empresario, de modo de desarrollar su capacidad emprendedora y de gestión. En este sentido, la acción central debe apuntar al desarrollo de la capacidad empresarial y de gestión de los empresarios, y todas las otras líneas deben constituir soportes especializados en esa dirección. Al centrar los esfuerzos en el empresario, la asesoría opera como un proceso de capacitación y entrenamiento "personalizado". Cabe destacar la diferenciación que hace la autora entre el rol del empresario y el rol del gestor, lo que incide en la metodología propuesta, donde se destaca también la importancia de la formalidad que debe rodear la relación entre el empresario, la consultora y el asesor. Finalmente, la autora relata las diferencias en el desarrollo de la demanda en los mercados de servicios regionales a partir de la experiencia de Sercal en la V y VII regiones.

Un tercer enfoque pretende relacionar e integrar el sector de la microempresa en los procesos macroeconómicos cambiantes.

Francisco Uribe llama la atención a la importancia de la meso- economía. Las concepciones dominantes sobre el tema de la promoción han puesto énfasis en niveles distintos del regional y de otros niveles intermedios como el sectorial. En los dos enfoques anteriores el énfasis se concentró en las acciones directas a nivel de las empresas, para pasar posteriormente al nivel global, centrando la atención en lo que se ha dado en llamar "el entorno de políticas". Concentrar el esfuerzo promocional en el nivel de empresa individual, como ha sido la tendencia predominante hasta ahora, tiene algunas debilidades que deben ser tomadas en cuenta.

La polarización entre lo macro y lo micro ha llevado, por lo general, a ignorar las iniciativas en los niveles intermedios. Este descuido es de importancia, porque es precisamente en este nivel donde es posible reconciliar el objetivo de especificidad de la acción con el impacto sobre conjuntos amplios de empresas. El autor desarrolla cuatro ejemplos concretos -el País Vasco, Valencia, Andalucía y Galicia- que son representativos de la gran variedad de iniciativas desarrolladas en España y otros países europeos. Es interesante observar el contraste con las iniciativas y los instrumentos utilizados en América Latina donde, si bien se reconoce la importancia de las ayudas para reforzar la capacidad tecnológica y organizativa de las pequeñas empresas, los programas se siguen concentrando en mejorar el acceso al crédito y en la formación empresarial.

Alvaro Díaz analiza el enfoque de aglomeraciones, cadenas productivas y especialización flexible con énfasis en lo sectorial. Oscar, Mac-Clure también analiza desde otra perspectiva las dificultades de integración que se producen a nivel de los distintos tipos de mercado. En los últimos años en Chile se ha

dado cada vez más importancia a este tipo de enfoques, como se evidencia en la "Guía de Instrumentos de Apoyo. Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa", elaborada por Sercotec-Corfo, donde se presentan siete programas relacionados con la comercialización, ocho relacionados con la información y tres relacionados con la asociatividad. Aunque la gran mayoría de estos programas han sido diseñados para la pequeña y mediana empresa, existe la tendencia de adaptarlos para la microempresa.

Son precisamente los espacios locales y regionales donde están insertas las microempresas y donde se pueden producir o inducir articulaciones entre empresas, pero también entre éstas y otras instancias públicas y privadas. En los países europeos, Japón y Estados Unidos se han desarrollado experiencias de redes de pequeñas y medianas empresas muy dinámicas e innovadores. Estas organizaciones de pequeños productores están caracterizadas por una fuerte concentración territorial, una división externa del trabajo y una especialización en un sector dominante. En la Primera Conferencia Andinet sobre Pequeña Industria y Reestructuración Productiva, realizada en Santiago en mayo de 1992, Marco Dini desarrollaba las áreas sistema, aplicadas a una experiencia de red de pequeñas empresas textiles de la ciudad de Modena en Italia y una experiencia en el mismo sector en La Ligua.

En Chile también se ha desarrollado, desde 1992, el programa Corfo-Sercotec, "Proyectos de Fomento", que tiene por objetivo mejorar la competitividad de un grupo de empresas de rubros similares o complementarios y de localización común. La labor de articulación del grupo y de su relación con los restantes sujetos del nivel local o nacional, es desarrollada por un gerente a jornada completa, seleccionado conjuntamente por el grupo y por la institución pública que impulsa el Proyecto. Es también en el nivel más local donde se implementan y se pueden relacionar mejor las instancias públicas y privadas, como lo han demostrado recientemente diferentes convenios a nivel municipal.

El tema de los distritos o área de sistemas es desarrollado en el artículo de Verónica Silva, "El interés de los distritos para la formulación de políticas regionales". Desde otro ángulo, la decisión de regionalizar un programa de apoyo integral a la microempresa induce a la búsqueda de articulaciones regionales y locales, como se demuestra en el artículo sobre la experiencia del Fondo de Proyectos Productivos de Sur, Microempresa y desarrollo regional: algunas experiencias. El mismo tema, pero a un nivel más local es desarrollado en el artículo de Raúl González, "Desarrollos productivos locales y pequeña producción". La implementación de políticas para la microempresa en dos comunas de Santiago es relatada en los artículos de Soledad Quiroz y Florencia Urzúa, "Programa de atención a microempresarios: una experiencia desde lo local", y de Mario Hanna, Beatriz State y Enrique Saldivia, "La comuna de Pedro Aguirre Cerda y su experiencia con el mundo microempresarial comunal".

Otra dimensión de este enfoque intermedio consiste en hacer confluir programas de apoyo a determinados grupos de personas, asociados o no a algunas localidades o regiones. Es el caso de los programas especiales diseñados para mujeres, jóvenes, indígenas y otros..

Andrea Aravena y Gerardo Zúñiga hacen una contextualización de la evolución de los pueblos indígenas en su artículo "Algunas reflexiones en torno al desarrollo de los pueblos indígenas". La mantención de la identidad de los pueblos indígenas depende, en gran medida, de las posibilidades que tengan de conservar su organización y condiciones de reproducción interna, en el contexto hombre-tierra y hombre-medio ambiente. El hecho es que los pueblos indígenas y sus sistemas económicos, asociados muchas veces a la pequeña agricultura y ganadería, están insertos en una sociedad cuyo modelo de desarrollo opera conforme a una racionalidad diferente de la indígena. La nueva legislación indígena contempla mecanismos de protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile. Los autores analizan los programas de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, llevados a cabo en los últimos años, especialmente aquéllos dirigidos al pueblo mapuche. En un extenso y completo análisis, el artículo de Ana María Carrasco, Vivian Gavilán, Héctor González y Hans Gunderman, "La experiencia del Taller de Estudios Aymara, Tea, en la promoción de la producción artesanal aymara", rescata el rol de la producción artesanal dentro de la economía indígena. El caso particular de la especialización artesanal en artesanía en madera es tratado en el artículo de Héctor Mellado, "Experiencia de exportación: grupo de artesanos de la IX Región".

El tema de la mujer y microempresa es tratado en forma interesante en el artículo de Rosario Aguirre, "Microempresas, programas de apoyo y trabajo femenino". En éste muestra el papel que tienen las mujeres en estas actividades económicas en Uruguay, y las dificultades específicas que enfrentan. Se presentan algunas reflexiones tendientes a mostrar la necesidad de vencer los obstáculos que impiden la real participación de las mujeres en los programas de fomento de las actividades en pequeña escala, no sólo por razones de equidad, sino también para aprovechar eficientemente los recursos de la sociedad. La difundida experiencia de Manos del Uruguay, -una organización formada por 18 cooperativas de mujeres y una Central de Servicios, que producen tejidos de punto para el mercado interno y para exportación, ubicados en cuarenta ciudades y pueblos del interior del país-, permite extraer algunas lecciones, en términos de que las políticas y los programas tengan en cuenta las barreras culturales y políticas que le impiden a las mujeres desarrollar su potencial.

En el artículo de Ximena Valdés, "Género, cultura y desarrollo. La organización como proceso de construcción social: el artesanado rural", se analiza en profundidad la compleja identidad del artesanado rural, siendo mujeres e indígenas muchas veces sus protagonistas, dentro de un modelo de desarrollo asimétrico.

Finalmente cabe destacar que, cualquiera que sea el enfoque, éstos pocas veces se relacionan o forman parte de una política macroeconómica a más largo plazo. Al contrario, muchas veces se producen contradicciones e incoherencias entre la política macroeconómica y los programas de fomento, especialmente a nivel sectorial. Lo anterior tiene que ver con la conceptualización del rol del Estado, particularmente con la voluntad y/o la posibilidad política de actuar, en mayor o menor medida, como regulador (pasivo o activo) de mercados sumamente imperfectos y que generalmente transgreden las fronteras nacionales. Hay que destacar también que la mayoría de los enfoques sólo consideran tangencialmente a los trabajadores, en tanto uso de mano de obra flexible y capacitada. Se prolonga así la gran asimetría entre nuevos sectores sociales emergentes, sin historias previas de organización colectiva, y la declinación de otros, donde los sindicatos y organizaciones tradicionales concentraron su fuerza. Lo último se relaciona con la conceptualización del rol de los sindicatos, particularmente su flexibilidad para enfrentar los cambiantes sistemas económicos y su capacidad de negociación para incorporar los trabajadores no organizados.

Libero van Hemelryck
Investigador Sur



LA INTEGRACION DE LA MICROEMPRESA AL DESARROLLO



La pequeña industria y las regiones

Algunos aspectos de la experiencia española

Francisco Uribe-Echevarría

Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands

A. INTRODUCCION

Este documento se refiere al rol que pueden desempeñar iniciativas de promoción de pequeña industria a nivel de las regiones. En realidad, la discusión que se presenta a continuación aborda no sólo el papel de los niveles regionales formales que son parte de las estructuras de gobiernos. De una manera más general incluye también cualquier otro tipo de iniciativa territorialmente organizada. La presentación se centra sobre la experiencia española y hay varias razones para haberla escogido.¹

En primer lugar, las regiones españolas, en sus varias formas de comunidades autónomas, tienen hoy en día un rol substancial, no sólo en la administración, sino también en la promoción del desarrollo. Bajo el régimen de "Comunidades Autónomas" las regiones han implementado sus propias políticas usando tanto recursos propios como provenientes del gobierno central.²

En segundo lugar, la producción en escalas pequeñas y medianas tiene un papel muy importante en la industria española, y las instituciones de ese país tienen una larga experiencia en su promoción. Por último, hay mayor similitud entre los problemas de desarrollo industrial españoles y los latinoamericanos que con casi cualquier otro país europeo.

Para desarrollar el tema en forma sistemática se han incluido algunas reflexiones sobre dos puntos que pueden ayudar a entender la relevancia y los problemas de la acción regional dirigida a la pequeña industria en España. El primer punto es de corte más bien teórico y argumenta sobre la importancia de las acciones regionales en este campo. El segundo analiza el apoyo público a la industria en los países avanzados, especialmente Europa. La relevancia de este último aspecto deriva de las diferencias en oportunidades y restricciones impuestas por la orientación de las políticas nacionales a las acciones de promoción en el nivel regional.

Para terminar esta introducción, es necesaria una advertencia importante. Aunque casi todas las personas que trabajan en la promoción del desa-

1. Sólo las autoridades locales y regionales de Bélgica, Francia, Alemania, Italia y España poseen autorización para implementar sus propias políticas de apoyo a la pequeña empresa. En los casos de Dinamarca, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal y el Reino Unido, sólo el gobierno central tiene la autoridad legislativa para adoptar medidas de apoyo al sector.

2. Una gran parte de los recursos distribuidos por el gobierno central provienen de la Comunidad Europea.

rollo saben que sacar conclusiones generales de experiencias específicas es un asunto lleno de peligros, algunos lo siguen haciendo. Asimismo, muchos de los responsables de las decisiones de políticas saben que copiar modelos en contextos diferentes de los originales lleva muchas veces a resultados inesperados, y, a menudo, desagradables.

Por lo tanto, no está demás advertir que esta presentación no sostiene que las políticas y las iniciativas de las regiones españolas sean un modelo para Chile, o ningún otro país en América Latina. Se limita a presentar algunas de estas experiencias y deja al lector la tarea de deducir lecciones, sean ellas positivas o negativas.

B. LAS REGIONES Y LA PROMOCION DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

La promoción de la pequeña industria en el nivel regional es todavía una actividad creciente en muchos países de América Latina, y Chile no es una excepción. Por un largo periodo de tiempo predominaron modelos de carácter nacional, basados en políticas poco diferenciadas y por lo general aplicadas por instituciones, públicas o privadas, también de nivel nacional.

Un conjunto de razones parecen haber jugado algún papel en este predominio del nivel nacional. Por una parte, la promoción de la pequeña industria estuvo por bastante tiempo asociada con el sector público y dentro de éste, con la creación de una agencia nacional especializada encargada de esta tarea. Ello le confirió, casi automáticamente, el carácter centralizado que era común a todo el sector público hasta hace muy poco.

La incorporación de agencias privadas u organizaciones no gubernamentales, creó mejores oportunidades para descentralizar este esfuerzo, pero estas oportunidades apenas si se materializaron. El sistema de apoyo no gubernamental ha estado muy influido por las políticas de las agencias financiadoras, y en alguna medida, ello debilitó la *diversificación de los programas en relación con las necesidades específicas de sectores y regiones concretas*. Bajo la tutela de las agencias donantes,

se masificó un conjunto muy reducido de programas el cual se aplicó casi indiscriminadamente a través de las regiones. En la práctica, ello implicó que se olvidaron aquellos problemas para los cuales el financiamiento era difícil o inexistente.

Por otra parte, las concepciones dominantes sobre el tema de promoción han puesto énfasis en niveles distintos del regional. Inicialmente, el énfasis se concentró en las acciones directas a nivel de las empresas, para pasar posteriormente al nivel global, centrando la atención en lo que se ha dado en llamar "el entorno de políticas". Generalmente, esta polarización ha llevado a ignorar las iniciativas en niveles intermedios. Este descuido es, a mi juicio, de importancia, porque es precisamente en este nivel donde es posible reconciliar el *objetivo de especificidad de la acción con el impacto sobre conjuntos amplios de empresas*.

Ciertamente, hay varias posibilidades de operar en niveles intermedios, y la región es sólo uno de ellos. Otras estructuras intermedias que pueden ser objeto de focalización de la acción promotora son las *ramas industriales*, a varios niveles posibles de desagregación, y los *mercados de productos*. Naturalmente, estos son tres tipos muy distintos de estructuras intermedias que requieren de enfoques específicos, y a través de las cuales sólo se pueden alcanzar ciertos objetivos. La región, dado su carácter territorial, tiene, como se verá más adelante, sus propias potencialidades y limitaciones.

Concentrar el esfuerzo promocional en el nivel de empresa individual, como ha sido la tendencia predominante hasta ahora, tiene algunas debilidades que deben ser tomadas en cuenta. Desde luego, la eficiencia productiva y la calidad del desempeño de las empresas pequeñas es fuertemente dependiente de factores externos a ellas mismas. Por una parte, para que estas empresas sean eficientes deben obtener desde el exterior una proporción muy alta de sus insumos y procesos, ya que su pequeña escala no les permite internalizarlos. Por otra, deben buscar sistemas de colaboración con otras empresas de tamaño pequeño, a fin de utilizar ventajas de especialización. Debido a esto, mientras más pequeña sea la unidad productiva es más probable que la colaboración entre empresas

sea más decisiva para su eficiencia y competitividad.³

Desde el punto de vista de los esfuerzos orientados a incrementar la competitividad es útil concebir a la pequeña industria como un elemento especializado dentro de un sistema productivo altamente integrado, y donde las fronteras entre los procesos productivos que se desarrollan en diferentes firmas se vuelven difusas.⁴

A su vez, estos sistemas productivos se encuentran inscritos en una serie de "entornos" de distinta naturaleza y alcances, cuyas características definen en un alto grado la capacidad competitiva de las pequeñas empresas. En estos entornos, la empresa debe encontrar una serie de servicios, estímulos e instituciones de los cuales deriva su factibilidad.

Los ejemplos tradicionales referidos a la comercialización, los servicios contables, la mantención de equipos, la compra de insumos, el desarrollo de nuevos productos, son apenas algunas de estas posibilidades. A su vez, el éxito de empresas pequeñas en mercados grandes puede estar muy ligado al desarrollo de grupos interempresariales, en los cuales firmas especializadas pueden generar, a través de la competencia y la colaboración, sistemas productivos de mayor eficiencia y conseguir desempeños superiores en el mercado.

Los llamados distritos industriales o "grupos de eficiencia" son un ejemplo extremo pero hay todo un rango de posibilidades en que la cooperación entre las firmas, si bien es menos dramática, puede obtener resultados de importancia. Por otra parte, hay muchos subsectores donde la formación de redes productivas no está necesariamente mediatizada por el espacio en que se realizan economías de aglomeración (Marshall 20; Bagnasco 77; Becattini 89; Pyke 1992).

Una consecuencia importante de esta visión del problema es que los procesos de reestructuración no

se pueden situar sólo, ni tal vez primariamente, al interior de las firmas. La reestructuración de las relaciones entre las firmas puede ser de igual o mayor importancia. En general las condiciones de eficiencia en los mercados modernos demandarán una densificación de estas relaciones y ello implica la especialización creciente de la producción al interior de las unidades individuales. Desde esta perspectiva, crear el ambiente adecuado para posibilitar ambos procesos es un objetivo central de toda política dirigida al sector.

La creación de este ambiente requiere de operaciones en aquellos espacios en que las firmas se relacionan, y por lo tanto, los subsectores, los mercados, y los conjuntos territoriales, —locales y regionales—, constituyen niveles de análisis de la organización de la producción con un valor en sí mismos. Una de las proposiciones más importantes de este documento, es que las innovaciones en estos niveles de la organización productiva son cruciales para un ajuste exitoso del sector a la nueva estructura de incentivos que se impone con las políticas de ajuste estructural y liberalización comercial.

En este ensayo se aborda, en forma preliminar, sólo una parte de la tarea. La atención se centra sobre los dos tipos de entornos territoriales que son de mayor importancia para la pequeña industria: el entorno local y el regional.

El entorno local es vital porque debe contener algunos elementos cruciales para el desarrollo exitoso de pequeñas firmas. Por un lado, los servicios directos a la producción, y por otro, la institucionalidad conducente a facilitar la formación de redes de producción y de asociación.

El entorno económico regional, por otra parte, es un nivel privilegiado donde se pueden implementar iniciativas ligadas a variables tales como la forma de aprovechar, o generar, economías de aglomeración, que permiten incrementar la eficiencia a través de economías de escala en otras actividades (proveedores de insumos o servicios); y economías de especialización, para aprovechar de manera más adecuada las ventajas comparativas de la región.

En resumen, el nivel territorial, sea local o regional, abre nuevas puertas a la promoción de las

3. Naturalmente, se está utilizando aquí un concepto teórico de tamaño de firmas que resulta de la comparación entre la magnitud del mercado y de la firma (Porter 90).

4. Sobre la noción de fronteras difusas entre las firmas individuales, véase, por ejemplo, Chandler (1990); Green y Roseli (1992); Enrietti (1989), etc.

pequeñas industrias al permitir:

1. Influir sobre conjuntos de empresas mediante acciones para resolver sus problemas y/o aprovechar sus ventajas comunes.
2. Adecuar las iniciativas a nivel de las empresas a las características de sus problemas específicos.
3. Mantener una relación cercana entre proveedores y usuarios de servicios.
4. Movilizar recursos regionales que no son perceptibles ni manejables desde el nivel nacional.
5. Contribuir a una mayor integración de la economía regional como conjunto, facilitando la creación de enlaces entre las empresas pequeñas, entre éstas y las grandes, y entre la industria en general y los otros sectores.

C. EL APOYO PUBLICO A LA INDUSTRIA EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

Como resultado de las crisis del petróleo (1973 y 1979), la industria sufrió en los países de la OECD fuertes presiones por un ajuste estructural. Los cambios tecnológicos acentuaron estas presiones de dos maneras: primero, introduciendo cambios en los costos y estructuras de producción; y luego alterando el modelo de ventajas comparativas internacionales en el sector manufacturero.

Prácticamente todos los gobiernos trataron de disminuir los problemas que planteaba el ajuste para una industria que no estaba muy preparada para afrontarlo. Naturalmente, algunos países experimentaron más dificultades que otros en la medida en que sus industrias tenían más problemas para innovar, incorporar las nuevas tecnologías y reposicionarse en la nueva estructura de mercados.

Esto es especialmente válido para países como España, Grecia y Portugal, que con industrias protegidas, tecnológicamente muy retrasadas, e infraestructuras en general deficientes, se enfrentaron simultáneamente a la crisis y a la integración dentro del mercado común europeo.

En el caso español, casi todos los esfuerzos iniciales tuvieron un carácter defensivo, en que predominaron los intentos, relativamente disper-

sos, de proteger las industrias más afectadas. Hacia comienzos de los ochenta había una proliferación de programas, en su mayoría destinados a sectores específicos, sin que existiese una visión clara de los objetivos del ajuste industrial que se perseguía. Estos programas prácticamente agotaron los fondos públicos disponibles, y se mostraron ineficaces para recuperar y/o lograr la competitividad perdida.

El segundo paso lo constituyó el lanzamiento de políticas más agresivas que buscaban apoyar las "industrias con futuro". En muchos casos, estas políticas substituyeron las indicaciones de mercado por decisiones burocráticas, sobre cuya base se discriminó entre empresas y sectores. Existe hoy un cierto consenso en que estas políticas tuvieron importantes efectos adversos. Generaron distorsiones —no siempre justificadas— en la asignación de recursos, incrementaron el déficit fiscal e incitaron a represalias entre países.

Durante la primera mitad de la década ochenta se hizo un esfuerzo para compatibilizar mejor las políticas estructurales y macroeconómicas que buscaban fortalecer el rol de los mercados, con las políticas de ajuste industrial orientadas a mejorar la competitividad de las empresas del sector. La privatización limitó severamente, si no acabó, con la participación del Estado en la producción, disminuyó el énfasis en ayudas selectivas a sectores y/o empresas, e introdujo reformas fiscales tendientes a una asignación más neutra por sectores y actividades.

Sin embargo, es notable constatar que estas medidas *no disminuyeron el monto de las transferencias del sector público al privado*, y que en varios países la selectividad siguió siendo importante. Esta última, sin embargo, toma un cariz más sofisticado concentrándose en industrias de alto crecimiento, o introduciendo programas externos a la empresa que en la práctica retienen un carácter de clara tendencia sectorial.

El desplazamiento de la ayuda hacia las áreas de investigación y desarrollo por una parte, y hacia las PYME, por otra, es en buena medida una consecuencia de estas nuevas orientaciones. Las subvenciones en conjunto con las ventajas fiscales han sido los instrumentos principales de la primera,

pero las ayudas directas han alcanzado, más recientemente, una importancia también significativa.

Las ayudas directas se dispensan, por lo general, a través de agencias especializadas y su objetivo es financiar una parte importante de costo total de los proyectos de investigación y desarrollo. Dentro de este contexto, generalmente las ayudas a nuevas empresas toman la forma de proyectos que subvencionan los costos de las nuevas generaciones de productos.

En términos relativos, las ayudas a la PYME representan una proporción pequeña de la ayuda total al sector industrial, pero se advierte una clara tendencia a su crecimiento. Las consideraciones sobre la creación de empleo no son ajenas a este cambio, pero el creciente interés en las PYME refleja más bien *la necesidad de apoyarlas en función del reto tecnológico que enfrenta la industria en general*. La gama de ayudas es bastante amplia, pero a diferencia de los programas orientados a las grandes empresas, la participación de las transferencias puramente financieras es menor.⁵

Las ayudas para reforzar la capacidad tecnológica y organizativa de las PYME son las de mayor importancia. Estas toman la forma de estímulos al uso de factores tales como servicios de consultoría, formación y capacitación, introducción de nuevas tecnologías, innovaciones en procesos y productos, etc. Los instrumentos son muy variados e incluyen ventajas fiscales, ayudas directas, préstamos y garantías públicas, y financiamiento a través de participación en capital por instituciones específicas a nivel nacional, regional y local.

El enfoque regional de la ayuda al sector industrial, sobre todo las PYME, ha ido también ganando terreno. Por un lado, el recrudescimiento de los problemas regionales hace atractivo el incluir criterios regionales, y por otro, el éxito de los programas de ajuste industrial está íntimamente ligado a factores de carácter regional. Las empresas buscan ventajas comparativas regionales que les permitan

adaptarse sin retraso a la evolución de los mercados en que operan.

Los factores más importantes de estas ventajas son un mercado de mano de obra flexible y calificado, redes de subcontratación especializada, servicios adecuados a sus requerimientos, conexiones completas y baratas a redes de comunicación, acceso a información económica, científica y tecnológica, y una infraestructura social y medio ambiente atractivo.

Los recursos disponibles en el marco de los programas comunitarios de apoyo a las regiones menos desarrolladas han sido un instrumento fundamental para la aplicación de estas políticas. Las modificaciones en las orientaciones que informan estos programas no han sido ajenas a los cambios sufridos por las políticas regionales de los países de la OECD. En los últimos años los antiguos *objetivos redistributivos* han perdido buena parte de su prioridad, ya que se consideran contrapuestos a las necesidades de ajuste estructural.

Por otra parte, muchos gobiernos afirman la importancia del componente regional en las políticas de ajuste estructural y *las políticas regionales se orientan en esta nueva dirección*. Esta tendencia ha provocado un acercamiento entre las políticas industriales y las políticas regionales, proceso dentro del cual estas últimas han ido perdiendo el "objetivo social" que tuvieron en el pasado.

En una medida substancial, las nuevas políticas regionales enfatizan el problema del ajuste industrial, buscan desarrollar la base económica endógena de las regiones y atraer inversiones desde el exterior. Para ello, las políticas regionales confieren mayor importancia al crecimiento económico, a la mejora de la competitividad de las empresas y al desarrollo tecnológico.

En suma, hasta cierto punto, la política regional tiene hoy día su núcleo en *una política industrial y, en la mayoría de los casos, ésta a su vez se concentra, por razones obvias, en el sector de las PYME*.

Algunas de las características centrales de estos modelos son las siguientes:

- Se mantienen algunos incentivos financieros pero sometidos a una estricta selectividad, a fin de no repetir errores como la masificación injustificada, la ineficacia y el

5. Es interesante observar el contraste con las iniciativas y los instrumentos utilizados en América Latina donde, si bien se reconoce la importancia de la asistencia no financiera, los programas se concentran en mejorar el acceso al crédito.

despilfarro que caracterizaron a la etapa inicial.

- Se asigna gran importancia a la infraestructura vial y se da una alta prioridad a la infraestructura tecnológica representada por las redes de comunicación e información.
- La prestación de servicios a la producción se ubica como instrumento de primer orden. Ello se justifica por el proceso de externalización y especialización creciente que hace a las pequeñas y medianas empresas más dependientes que nunca de las economías externas.

1. ¿Resurgimiento de la pequeña industria?

La importancia de las PYME en el conjunto de las políticas industriales tiene alguna justificación en las estadísticas industriales de los países de la OECD. En el caso del Reino Unido, las empresas manufactureras con menos de 10 trabajadores habían estado declinando sostenidamente desde los años treinta, pero empezaron a recuperarse a mediados de los años sesenta, cuando representaban menos de treinta mil empresas. A comienzos de los ochenta el número de estas empresas se había doblado hasta alcanzar 60.000 unidades (Keeble and Wever 1986).

TABLA N° 1
ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS DE PEQUEÑA ESCALA
Participación en el empleo industrial total

Décadas de los años 70 y 80			
País		1970-79	1980-89
Reino Unido	(1970,1983)	18 %	26 %
Alemania	(1977,1984)	19 %	19 %
Francia	(1974,1981)	45 %	47 %
Italia	(1971,1981)	55 %	59 %
Japón	(1971,1984)	51 %	56 %
U.S.A.	(1974,1985)	24 %	27 %
Dinamarca	(1977, 1985)	37 %	39 %

Fuente: Sengerberger and Loveman 1988;

TABLA N° 2
FIRMAS MANUFACTURERAS DE PEQUEÑA ESCALA
Participación en el empleo

Décadas de los años 70 y 80			
País		1970-79	1980-89
Reino Unido	(1971,1983)	16 %	22 %
Alemania	(1977,1983)	16 %	16 %
Francia	(1971,1979)	26 %	29 %
Italia	(1972,1981)	51 %	55 %
Japón	(1972,1983)	43 %	47 %
U.S.A.	(1972,1982)	16 %	22 %

Fuente: Sengenberger and Loveman 1988

Una serie de estudios han mostrado que la situación es similar en buena parte de Europa con la excepción de Alemania Occidental (Baroin and Fracheboud 1983; Greffe 1984; Aydalot 1983; Storey 1982; 1984; Gudgin 1984; Keeble and Wever 1986; Curran and Blackburn 1991). La tabla N° 1 confirma estos estudios y muestra que entre la década de los setenta y la de los ochenta hubo una tendencia generalizada al aumento de la participación de las PYME en estos países.

Además de una tendencia al incremento de la importancia ocupacional del sector, la tabla muestra también que coexisten niveles de participación muy diferentes. Francia, Italia, Japón y Dinamarca exhiben porcentajes muy superiores a los que se registran en el Reino Unido, Alemania y Estados Unidos. Algunas de estas diferencias disminuyen cuando se consideran firmas en lugar de establecimientos.⁶

Como se advierte en la tabla N° 2, la tendencia al incremento de participación se mantiene, pero la importancia del empleo en la pequeña empresa manufacturera se reduce en relación con la computada para las plantas. En algunos casos la disminución es muy fuerte, como en Francia, donde se pasa de una participación cercana al 50 por ciento a una participación inferior al 30 por ciento. Solo Italia y Japón muestran todavía una participación alta.⁷

Los datos de las tablas anteriores permiten algunas conclusiones de importancia. En primer lugar, es obvio que la importancia relativa de los segmentos de pequeña escala varía con la orientación y la especialización de diversos procesos de industrialización. A nadie debiera sorprender la importancia que estas empresas tienen en Italia, donde la diferenciación de productos y la explotación de nichos de mercado ha sido de gran importancia en el proceso de industrialización.

Algo similar acontece con el Japón, donde la evolución de un sistema con alta división externa

del trabajo entre plantas —y por tanto con subcontratación masiva— ha sido reconocida como una de sus características más importantes. Por otra parte, las diferencias de importancia observadas en los casos de USA, y sobre todo de Francia, se explican por una diferencia en la estructura empresarial.

Es igualmente sugestivo en las diferencias estructurales que hay en el proceso de industrialización de estos países, el hecho de que tanto en Japón como en Italia la mayor participación de las pequeñas industrias está explicada en gran parte por la existencia de numerosas empresas muy pequeñas.⁸

En este período, el aumento de la participación en el empleo observado en la pequeña industria ha sido objeto un serie de análisis y ha provocado un debate agitado. No puede dejar de observarse que este crecimiento se ha producido en el marco de una crisis recesiva. En este contexto, el avance de las unidades productivas pequeñas ha tenido lugar, en buena medida, a expensas de las empresas grandes pero el volumen absoluto de empleo en las firmas pequeñas se han mantenido más o menos constante, (Korte 1986; Sengenberger and Loveman 1988). En realidad durante los años setenta la Comunidad Europea perdió alrededor de 3.2 millones de empleos industriales. A su vez, los establecimientos con más de 500 trabajadores perdieron alrededor de 3.6 millones (Korte 1986).

Dos fenómenos concurrentes parecen ser importantes para explicar estos cambios. Por una parte, una mayor vulnerabilidad de las empresas grandes a la crisis recesiva, y por otra, el crecimiento en la tasa de generación de empresas debido a la reducción de la masa de trabajadores asalariados. Pero la mayor vulnerabilidad de las empresas grandes se explica más por su especialidad productiva que por su tamaño; y la generación de nuevas empresas está relacionada con la

6. La diferencia consiste en que algunos establecimientos pequeños pueden ser de propiedad de compañías (firmas) grandes y, por lo tanto, pueden considerarse plantas descentralizadas más bien que empresas.

7. En el caso francés, habría una alta proporción de plantas pequeñas que en realidad forman parte de empresas grandes.

8. Japón tiene un 27.80 por ciento del empleo manufacturero ocupado en empresas de 1-29 obreros, e Italia tiene un 33.7 por ciento ocupado en empresas de menos de 20 trabajadores. En contraste, el mismo porcentaje es 10.7 en Francia y en Suiza 17.7 por ciento.

inexistencia de ocupaciones alternativas.⁹

La situación parece haber cambiado sólo ligeramente durante los ochenta, con una declinación en la tasa de absorción del empleo. Los datos de Italia, que es un de los países con mayor proporción de empleo en las empresas pequeñas, muestran que en el sector manufacturero a partir de los ochenta el balance estructural entre empleos creados y destruidos se redujo de 214.000 entre 1978-1980, a sólo 62.000 para 1981-1983; y que el balance demográfico pasó de 9.000 empleos en el primer período a una pérdida de 13.000 empleos en el segundo.¹⁰ En el caso japonés, datos del mismo período revelan una declinación modesta en la participación de las empresas manufactureras pequeñas en el empleo industrial (Sengerberger, Loveman and Piore 1990).

En los países europeos se estima que el empleo en la pequeña empresa ha tendido a crecer nuevamente en el período 1988-1992, ya que la tasa de absorción de empleo fue mayor en las micro y pequeñas empresas que en las medianas y grandes.¹¹ De acuerdo con estas estimaciones, el empleo en la microempresa habría crecido a una tasa anual de 0.9 por ciento, la pequeña empresa 0.7, la mediana 0.4 y la grande a una de 0.5 por ciento. Una vez más, la declinación del empleo manufac-

turero en el contexto de las nuevas tendencias recesivas de los noventa parecen proveer, a lo menos una parte de la explicación para este comportamiento.¹²

Así, entonces, hacia finales de los años ochenta, la pequeña empresa mantiene en la Comunidad Europea una gran importancia como generadora de empleo. Esta importancia muestra, sin embargo, variaciones de consideración por países, tanto en el caso de la micro empresa (0 a 9 trabajadores) como de la pequeña empresa (10 a 99 trabajadores).

Entre los países grandes con alto nivel de ingreso, la importancia relativa del empleo en micro y pequeña industria es substancialmente menor. Alemania tiene los porcentajes más bajos con 17 por ciento del empleo en microempresas y 44 por ciento en micro+pequeña empresa, y su proporción es aún más baja en el sector manufacturero: 27 por ciento. Le siguen el Reino Unido con 26 y 47 por ciento respectivamente y Francia con 28 y 53 por ciento. En el caso del Reino Unido el porcentaje del empleo en empresas micro+pequeñas llega a 29 por ciento en el sector manufacturas.

Italia es un caso particular en el cual estos estratos absorben 49 por ciento y 71 por ciento, los cuales están entre los más altos de Europa. Sin embargo, ello se debe en gran medida a la altísima concentración de pequeñas empresas en el sur del país, que tiene un nivel de ingreso per cápita mucho más bajo que el norte. En el sector industrial el porcentaje de absorción de empleo es inferior como en todos los casos: 50 por ciento.

El segundo grupo corresponde a países pequeños de alto nivel de ingreso. En estos países, la importancia ocupacional de este tipo de empresas tiende a ser sólo ligeramente mayor. En Bélgica, las microempresas ocupaban el 28 por ciento y las micro+pequeñas el 53 por ciento de la fuerza de trabajo del país. Dinamarca el 22 y el 59 por ciento respectivamente, Luxemburgo el 23 por ciento y el 52 por ciento, y Holanda el 28 y el 54 por ciento. En Luxemburgo, la proporción del empleo manufacturero ocupado en micro+pequeñas empresas es sólo un 25 por ciento y en Holanda 23 por ciento.

9. Como es muy sabido, los períodos recesivos afectan desigualmente a los distintos sectores industriales dadas sus diferencias de elasticidad ingresos. Por lo general, los productos de las grandes industrias tienen una mayor elasticidad y su demanda declina más severamente. Por otra parte, el incremento de la tasa de generación de nuevas empresas no implica que estas sean sostenibles en el largo plazo o que sus negocios continúen siendo atractivos cuando aparezcan condiciones de crecimiento.
10. El balance estructural contabiliza la diferencia entre empleos creados por las firmas que se expanden y los empleos destruidos en las empresas que se reducen. En cambio, el balance demográfico contabiliza la diferencia entre los empleos creados por nuevas firmas y los empleos destruidos por el cierre de plantas.
11. Las proyecciones fueron realizadas por el proyecto de Observatorio Europeo para la Pequeña y Mediana Industria, coordinado por EIM (Small Business Research and Consultancy) y ejecutado por ENSR (European Network for SME Research). En las proyecciones se utilizó el Esquema de Contabilidad Económica para Pequeña Industria, desarrollado por el Instituto par EIM para Holanda.

12. La mediana y gran empresa tiene una participación mayor en el sector manufacturero.

Finalmente, los países periféricos más pobres tienen aún porcentajes mayores de empleo en los estratos pequeños. El caso más notable es Grecia con 59 y 80 por ciento respectivamente. Mientras que Irlanda (34 y 65 por ciento); Portugal (36 y 64 por ciento) y España (36 y 66 por ciento) son casos muy similares. Las empresas micro+pequeñas absorben el 70 por ciento del empleo en el sector manufacturero en Grecia, el 50 por ciento en España y el 49 por ciento Portugal.

En general, la visión sobre el futuro de las empresas pequeñas —que emerge de una colección de estudios en el Reino Unido— es también poco clara. La combinación excepcional de factores que permitieron la expansión de las pequeñas empresas en la década de los 80s no se mantendrá inalterada en la década actual, y es muy probable que la tasa de crecimiento de los negocios pequeños disminuya sensiblemente (Curran and Blackburn 1991).

2. La dimensión regional

Durante el período que va desde el comienzo de la década de los setenta hasta mediados de la de los ochenta, la distribución regional de la importancia relativa de los distintos estratos de tamaño, en el sector de manufacturas en la Comunidad Europea, muestra una serie de rasgos que vale la pena destacar. En primer lugar, la industria de gran escala sólo ha logrado incrementar su participación en el empleo en algunas partes del Reino Unido y Bélgica; en algunas regiones de Italia Central y Sur; en la zona costera de Holanda y La Baja Sajonia; en Hamburgo y el Sarre en Alemania.

En general, las regiones menos desarrolladas de carácter rural y periférico de la Comunidad Europea han experimentado tasas desproporcionadamente altas de crecimiento del sector de manufacturas en pequeña escala. Este ha sido un fenómeno común al sur de Italia, en las regiones rurales francesas, en Grecia y en Irlanda. En el caso europeo, entonces, las pequeñas industrias han sido dinámicas, especialmente en regiones estructuralmente débiles, que tienen bajos porcentajes de la fuerza de trabajo ocupada en la industria, baja densidad de población, bajo ingreso per

cápita y alto desempleo (Korte 1986).

El significado de esta concentración en la periferia ha sido objeto de algunos debates, pero es claro que aún no existe acuerdo. Por una parte, quienes defienden la tesis del desarrollo regional endógeno, le atribuyen una importancia positiva. Otros, como Keeble, estiman que estas industrias no proveerían un estímulo muy fuerte al desarrollo de las regiones en que se ubican (1986). En este caso, tampoco serían un instrumento eficaz para disminuir las desigualdades regionales.

La geografía de la formación de empresas nuevas tiende a confirmar estos hallazgos. Por una parte, las tasas más altas, así como también los mayores volúmenes de empleo, han tendido a concentrarse en las grandes metrópolis y su área vecina.¹³ Por otra, una serie de regiones poco industrializadas exhiben altas tasas de crecimiento en la formación de firmas pero los montos absolutos involucrados son pequeños.

En contraste, las tasas más bajas y los menores volúmenes se encuentran en las antiguas regiones urbano-industrializadas especializadas en actividades como carbón, acero, ingeniería pesada, construcción de barcos, textiles, etc. Todos sectores que han sido especialmente afectados por las crisis recesivas y por las reestructuraciones tecnológicas.

Las pequeñas empresas parecen haber tenido, por lo tanto, un rol complejo en estos ajustes. No cabe duda que una parte del aumento de su importancia está relacionada con la crisis recesiva de los años setenta y ochenta. Pero es difícil atribuir a esta causa todo el dinamismo observado. Otra parte de este aumento ha sido ocasionado, sin duda, por cambios estructurales, motivados por una combinación de transformaciones en la estructura de la demanda y en el perfil tecnológico de la industria europea (Rasmussen 1992).

D. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LA PROMOCION DE PEQUEÑA INDUSTRIA EN EL NIVEL REGIONAL

Las regiones españolas han ensayado una gran

13. Sobre la base de los casos mejor documentados que son Holanda, el Reino Unido, Francia, y Irlanda.

variedad de soluciones a las necesidades de apoyo de la pequeña industria. Ello hace difícil la generalización por lo que se ha preferido exponer cuatro ejemplos concretos indicativos de la gran variedad y especificidad de estos programas. Los ejemplos son doblemente selectivos. Se ha buscado incluir diferentes tipos de regiones a la vez que diferentes tipos de programas dentro de ellas.

El primero se refiere a una región con industrialización madura y una base empresarial amplia: *el país vasco*, pero con grandes problemas de sectores en decadencia, atraso tecnológico y mercados declinantes.

El segundo ejemplo lo constituye *Valencia*, una región con una alta especialización en industria liviana de tamaño medio y pequeño, concentrada en ramas tradicionales pero bastante exitosa y con capacidad exportadora.

La tercera región, *Andalucía*, puede considerarse una economía rural que está en los comienzos de un proceso de modernización, liderado desde el sector público y apoyado con amplios recursos de la Comunidad Europea.

El último ejemplo es el de *Galicia*, donde se ha desarrollado un modelo basado en la relación universidad-desarrollo industrial. Este modelo existe también, con distintos grados de formalización, en otras regiones (Moreno, J.L., 1991).

Como se señaló anteriormente, dentro de cada una de las regiones se ha buscado enfatizar, a su vez, algún aspecto específico. En el caso del País Vasco se ha puesto hincapié en la política industrial en general, y en el rol de los programas asignados a la PYME.

Por contraste, en el caso valenciano, el análisis se ha centrado en su sistema de prestación de servicios a la producción y en la estructura de Impiva que constituye un buen ejemplo de una Agencia de Desarrollo Regional orientada a la promoción de las industrias medianas y pequeñas.

En el caso de Andalucía se ha puesto atención a un mecanismo para la identificación y aprovechamiento de oportunidades de inversión de nivel sub-regional, que opera en una zona de alta sensibilidad ambiental. En el caso de Galicia se destaca obviamente el rol de la universidad, pero se analiza también el rol de las instituciones locales.

En conjunto, los ejemplos dan un panorama de las iniciativas regionales actuales en el campo de la promoción industrial orientada a las PYME en España. Muestran también la capacidad innovativa y la frescura de las respuestas que pueden generarse en un modelo descentralizado de gobierno.

1. El apoyo a la actividad industrial en el país vasco

Los programas de apoyo a la actividad industrial en el País Vasco son un resultado de la acción del gobierno de la comunidad autónoma vasca y responden a la percepción de que es necesario renovar y reestructurar la industria de la región.¹⁴ A su vez, la naturaleza de la estructura productiva del País Vasco y sus problemas específicos son fundamentales para entender la política que se ha intentado aplicar.

El País Vasco tiene una estructura productiva que incluye un denso tejido industrial y una antigua experiencia empresarial. No puede extrañar, por lo tanto, que la política haya asumido desde el comienzo que el sector público no podía substituir al sector privado, y que su función debe estar limitada a dinamizar el mercado (Egoxeaga 1982).

Más específicamente, la economía del País Vasco adolecía, a comienzos de los ochenta, de un sobredimensionamiento del sector industrial, y de una alta concentración en los sectores del hierro y el acero. El equipamiento productivo era anticuado y obsoleto y la calificación profesional deficiente.

Como consecuencia de estas condiciones, la productividad de las empresas era muy baja en relación a la de los países desarrollados. A su vez, el entorno en que se movía la industria vasca era

14. Es notable que no existiese, con anterioridad al establecimiento de la Comunidad Autónoma, ninguna especificidad en la aplicación de la política industrial española en el país vasco. La extraordinaria diferencia de su estructura industrial con las de las otras regiones y la severidad de la crisis de desindustrialización a que se enfrentó eran motivos más que suficientes para esperar una respuesta diferenciada. Ello como es lógico demuestra, una vez más, la enorme importancia de la descentralización como forma de diversificar las respuestas del sector público y acercarlas a las necesidades locales.

abiertamente proteccionista y sesgado en contra de los objetivos de calidad y competitividad. Adicionalmente, estaba también caracterizado por una alta conflictividad social.

El marco de referencia del resto de España era bastante similar. Una crisis económico generalizada, con baja productividad industrial, grandes limitaciones infraestructurales y alto nivel de desempleo (21 por ciento en 1985) eran sus características más notables. Como es sabido, esta situación ha cambiado en los años recientes y la economía española ha logrado tasas sostenidas de crecimiento del orden del 5 por ciento, una formación bruta de capital equivalente al 26 por ciento del PIB, un crecimiento de la inversión (6.3 por ciento del PIB) y un descenso del desempleo a 17 por ciento en 1989.

El contexto internacional mostraba una crisis de envergadura, con incrementos de costo de la energía, caída de la demanda, un sistema financiero en problemas y el acceso de algunos NICs a los mercados industriales mundiales. Por otro lado, la irrupción masiva de una nueva cultura tecnológica revolucionaba los procesos productivos, la naturaleza de los productos y la propia concepción de la empresa.

El lanzamiento de una política industrial bajo el Gobierno de la Comunidad Autónoma ocurre, por tanto, en circunstancias críticas para la industria vasca. El desconocimiento de la singularidad de la crisis industrial vasca en la política industrial española contribuyó a ahondar los problemas. En el caso vasco, la pérdida de competitividad se debía no tanto a la inadecuación de la base material de la industria, como a deficiencias en aspectos menos tangibles. Entre éstos se puede destacar la capacidad tecnológica, la organización, la capacidad de la adaptación al mercado, la forma y el diseño de los objetos producidos, su valor simbólico en diferentes segmentos de mercado etc. Ello le confirió, desde el comienzo, un carácter específico a las iniciativas del Gobierno Vasco, ya que se trataba de inducir una serie de procesos para lograr la recuperación del tejido industrial (del Castillo, 1987):

- Proceso de reestructuración capaz de sanear el tejido industrial, reajustando las ca-

pacidades productivas y modernizando los procesos productivos de las empresas sobrevivientes al saneamiento.

- Proceso de reindustrialización y dinamización, dirigido a fomentar la emergencia de nuevas empresas en actividades nuevas o tradicionales renovadas. Se caracteriza esta etapa también por la necesidad de poner atención al desarrollo de las empresas de servicio a la producción.
- Promoción de la tecnología y el desarrollo del "capital intangible". Un aspecto crucial de esta fase es, por supuesto, la ampliación desde la investigación y desarrollo en la tecnología (dura) de los procesos productivos hacia las tecnologías (blandas) de la organización empresarial y la gestión integral.

Estos procesos aparecen con un cierto desfase en el tiempo por dos razones. Primero, porque algunos resultados en los procesos iniciales son requisitos para las actuaciones implicadas en los subsiguientes. Segundo, porque pasar del apoyo tradicional a la inversión, al apoyo a la inversión en bienes intangibles por un lado, y del fomento a la investigación y desarrollo en procesos duros, a las mismas actividades en los procesos blandos, requirió de cambios de actitud tanto en el sector público como en el sector empresarial. Desafortunadamente estos cambios tomaron más tiempo de lo esperado.

a. La política industrial vasca

La política industrial vasca ha estado siempre dominada por la confianza en el mercado y se ha basado por lo tanto en mecanismos de inducción relativamente pasivos, cuyo funcionamiento depende del comportamiento de los empresarios. Por otra parte, el Gobierno Vasco definió, desde un principio, que la atención a las actividades de investigación y desarrollo, la definición de una política tecnológica y el apoyo a la innovación debían ser las bases de la política industrial. Obviamente, ello obedeció a un diagnóstico que concluía que las empresas vascas no sólo no podían innovar, sino que tenían dificultades para asimilar las nuevas tecnologías (Castillo y Velasco 1987).

El estilo de administración pública vasca ha sido también de importancia en la definición del carácter de esta política. La región disponía de una red de intervención económica con un alto grado de capilaridad, que en teoría, puede dar respuestas altamente individualizadas a cada uno de los problemas locales. Un sistema de este tipo requiere, sin embargo, un cuidado especial en la articulación de las distintas competencias, las esferas de especialización, y las respectivas responsabilidades.

Más específicamente, la política tiene tres grandes objetivos que pueden ser definidos de la siguiente manera (Gobierno Vasco, 1982; 1983):

1. Facilitar la realización de actividades investigadoras y la creación de unidades de investigación y desarrollo en las empresas y o grupos de empresas.
2. Incrementar la competitividad de las empresas vascas, potenciando la introducción en las empresas de procesos de producción basadas en las nuevas tecnologías.
3. Desarrollar la infraestructura de investigación para crear una base tecnológica propia y para proporcionar a las empresas el asesoramiento y los servicios necesarios para su mejoría tecnológica.

Los principales instrumentos de la política industrial han sido el PAI (Programa de Apoyo a la Inversión), la Zona Industrial en Decadencia (ZID) y la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) (Gobierno Vasco, 1982).

b. El programa de apoyo a la inversión

Sus objetivos son genéricos y buscan la modernización, y la diversificación de la estructura productiva, con el propósito de mejorar la productividad y crear empleo. Para conseguir estos objetivos apoya la optimización y creación de servicios necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la producción y la comercialización.

El programa PAI no ha tenido demasiada importancia en el segmento de pequeña empresa. Se ha concentrado en sectores como la biotecnología, donde la pequeña industria no ha incursionado. De la misma manera, la prioridad atribuida a los

estudios de mercado junto con las condiciones impuestas a las empresas de servicio, tienden a favorecer la gran industria y sus servicios.

c. La zona industrial en decadencia

El programa ZID es un esfuerzo de reindustrialización, cuyo objetivo es atraer empresas a las zonas más afectadas por la reconversión industrial mediante subvenciones de consideración.

Nuevamente la concepción del programa favorece a empresas mayores que incorporen tecnologías avanzadas.

d. La Sociedad para la promoción y reconversión industrial (SPRI)

El principal instrumento de la política es la Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial, más conocida como SPRI, que puede ser definida como una *agencia regional de desarrollo industrial*. Esta agencia tiene forma de Sociedad Anónima y su capital es público, participando como socios el Gobierno Vasco, quien tiene la proporción mayoritaria del capital, y el sector financiero, representado por las Cajas de Ahorro de las tres provincias vascas. Para facilitar la coherencia de sus actuaciones con la política industrial del Gobierno, su presidente es el Consejero de Industria del Gobierno Vasco (Del Castillo y Velasco 1987).

El mandato principal de SPRI es desarrollar iniciativas para crear un *entorno empresarial adecuado* y facilitar la *generación de nuevas ideas y proyectos*. Esta estrategia central se complementa con otras dos tareas adicionales que incluyen el estímulo a la inversión extra-regional y la búsqueda e identificación, —fuera de la región— de productos, procesos, o tecnologías que sean susceptibles de ser introducidos en la industria vasca. Las iniciativas referidas a su objetivo principal se ubican en cinco campos principales:

- *Tecnológico*: incluye programas de difusión, asesoramiento e información tecnológica y apoyo financiero para la incorporación de nuevas tecnologías.
- *Educativo*: incluye el apoyo al reciclaje y formación de la fuerza de trabajo de las empresas, con especial énfasis en la formación en microelectrónica para la población

activa en general.

- **Infraestructura:** creación de parques industriales y en especial de un *parque tecnológico*.
- **Financiero:** incluye instrumentos financieros para suplir carencias en el mercado crediticio. Es especial para abordar nuevas actividades y/o crear nuevas empresas. Una expresión concreta es la creación de una sociedad de capital de riesgo.
- **Inter-empresarial:** busca facilitar la agrupación de empresas para conseguir objetivos en materia de tecnología, producción, comercio, o gestión. Esta última función es de especial importancia para que las PYME puedan responder a los cambios tecnológicos y al aumento de la competencia internacional.

SPRI es esencialmente una entidad apex que opera a través de una serie de sociedades especializadas en las cuales se asocia con otras agencias y entidades públicas. Estas sociedades son las siguientes:

SOFAD

Promueve el cambio empresarial facilitando las variaciones en las estructuras de capital de las PYME. Para ello dispone de instrumentos para que las PYME puedan captar fondos propios, y para facilitar los contactos orientados a procesos de agrupación, fusión y toma de participación. SOFAD colabora también en la transferencia de tecnología desde y hacia el exterior y en la venta de tecnología vasca incluyendo fábricas llave en mano.

BASKEEXPORT

Se dedica a fomentar la agrupación de empresarios para propósitos de exportación. En especial dispone de sistemas para la realización de estudios de mercados en países extranjeros.

TEKEL

Asesora a empresas con problemas en el área de educación tecnológica de personal y desarrolla actividades tendientes a facilitar su reciclaje.

40 Sociedad de Capital de Riesgo

Spri creó la primera sociedad pública de este tipo en España. Su propósito es suministrar

capital-riesgo para productos innovadores y con un potencial alto de rentabilidad.

Parque Tecnológico

Es una sociedad en que participa SPRI, la Diputación de Vizcaya, y el municipio en que se ubica (Zamudio, a diez km de Bilbao). Se estimula la localización de empresas de informática y electrónica, y se pretende que las empresas que se ubiquen en el parque dediquen recursos a la investigación en colaboración con la Universidad.

Una serie de programas específicos se ocupan de difundir las nuevas tecnologías entre la PYME. Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

Programa CN-100

Su objetivo es promover la elevación del nivel tecnológico de los productos metálicos, facilitando la incorporación del control numérico en esta industria. Para ello se propuso lograr un efecto de demostración, subvencionando a un total de 100 empresas para la adquisición de la primera máquina con control numérico. Ha sido uno de los programas más exitosos ya que logró, por una parte, una rápida difusión de la nueva tecnología,¹⁵ y por otra, la concentración de demanda permitió a su vez mejorar la producción de las máquinas y organizar sistemas de investigación y desarrollo. Varios elementos parecen haber sido muy importantes en este resultado. Por una parte, la fijación de un límite en el número de máquinas subvencionadas (100) estimuló la rapidez de la respuesta, y la brevedad del programa facilitó la concentración de la difusión por parte de SPRI. Hay lecciones importantes sobre estrategias para introducir tecnologías nuevas en este ejemplo. La más importante es tal vez que la operación tiene como objetivo presionar por cambio tecnológico sobre las empresas de un sector en general, y no solamente en las adscritas al programa. Lo que se ofrece a estas últimas se justifica por la reacción de las primeras. Asi-

15. En menos de un año se había cumplido la meta de incorporar 100 máquinas. Ello provocó (¿forzó?) también la incorporación de máquinas de este tipo en empresas no participantes en el programa.

mismo, parece ser un sistema interesante para estimular simultáneamente la renovación tecnológica de la producción de equipos de capital para las PYME, algo de lo que se ha hablado mucho y se ha hecho muy poco.

Programa ECTA

El programa de Equipos de Concepción Tecnológica Avanzada se presenta como un paso más avanzado del programa C-100 y busca mejorar los sistemas de instrumentación, verificación y control industrial. El programa subvenciona (25 a 30 por ciento máximo US\$500.000) y no tiene límite de tiempo. Aunque ha sido relativamente exitoso, el programa ha tenido un desempeño inferior a C-100. De nuevo hay aquí algunas lecciones de importancia. En primer lugar, la falta de un horizonte temporal parece que hubo debilitado la respuesta y la capacidad de implementación. En segundo lugar, parece haber habido un error de diagnóstico. Estos equipos representan un nivel de sofisticación tecnológica que no parece estar, por ahora, entre las necesidades más urgentes de las empresas vascas.

Programa IMI

El programa de introducción de la microelectrónica en la industria (IMI), buscar cerrar la brecha en esta materia en relación con Europa. El programa inicial no fue muy exitoso por falta de personal calificado para utilizar estas tecnologías. Fue necesario incorporar un componente de difusión y otro de formación a fin de estimular el interés y preparar nuevos cuadros.

Difusión

Su objetivo es destacar la importancia de la microelectrónica en general. Su clientela es la población total pero se dirige a los empresarios en particular. Utiliza centros de demostración, seminarios, asistencia a ferias, y edita un boletín periódico.

Formación

Se formó una red de 19 centros a través de la Comunidad Autónoma. Estos ofrecen cursos tradicionales y de autoestudio, bibliografías y acceso a equipos para prácticas. El éxito del programa se puede medir por la saturación

permanente de la oferta existente.

Programación Industrial

Este programa ayuda a los empresarios de la PYME en la mejora de productos y procesos productivos. Las operaciones tienen tres etapas:

- Diagnóstico: analiza las posibilidades de la microelectrónica en la empresa. Este componente recibe una subvención de 100 por ciento hasta US\$1.000 y debe ejecutarse por una consultora especializada.
- Viabilidad: detectada una posibilidad, se estudia la viabilidad técnico-financiera. Se subsidia el 75 por ciento hasta US 6.000 y debe ejecutarse por una consultora.
- Proyecto: Puesta en marcha de la inversión. Se subvenciona el 50 por ciento hasta US\$40.000.

e. Otros instrumentos

Otros departamentos del Gobierno Vasco también colaboran estrechamente en esta política. Así, el Departamento de Agricultura apoya las actividades de investigación y desarrollo a través del Servicio de Investigación y Mejora Agraria (SIMA) y el Departamento de Educación ofrece diversos tipos de becas y ayudas financieras para facilitar el desarrollo de investigación.

Un segundo canal de importancia de la aplicación de la política industrial lo constituyen las Diputaciones Forales (Provincias). A diferencia de otras regiones y comunidades autónomas en España, las Diputaciones tienen gran importancia y disponen de sus propios programas de apoyo. Vizcaya por ejemplo, ha desarrollado Robotiker, para la investigación y apoyo a la introducción de robots y el Centro de Diseño Industrial para mejorar la calidad y diseño de los productos existentes e introducir productos nuevos. A través de las Diputaciones se ofrecen una serie de ayudas (subvenciones) para inversiones en intangibles tales como acceso e implantación de mejoras tecnológicas, diseño de productos, proyectos universitarios de investigación, cursos de formación en varios niveles, creación de grupos tecnológicos, etc.

La política del Gobierno Vasco ha contribuido a compensar en parte los efectos de la crisis. Algunas de sus actuaciones han sido incluso de notable eficacia, tales como la política tecnológica... SPRJ, con un conjunto de programas y agilidad en sus estructuras, dispone de una gran capacidad operativa... en relación con los medios de que dispone (Del Castillo 1987 pp. 150, selección del autor).

Sin embargo, la experiencia vasca muestra también la importancia de factores que raramente reciben un tratamiento adecuado. Un ejemplo notable es la influencia que ejerce la percepción de los empresarios sobre la eficacia de instrumentos de mercados orientadas a estimular la innovación. Así por ejemplo, en aquellos casos en los cuales los empresarios percibieron con claridad la importancia de la innovación cuya adopción se estimulaba, la respuesta fue rápida y masiva.

Igualmente, la experiencia muestra que la percepción de los empresarios sobre la importancia de la innovación no es siempre correcta. Los fracasos en introducir ciertas innovaciones pueden deberse no solamente a errores de diagnóstico en la política, sino también a fallas de percepción originadas en tradiciones empresariales no adecuadas en un entorno que ha sufrido transformaciones drásticas. Ello apunta a la necesidad de complementar los instrumentos principales con actividades de persuasión, difusión, y efectos de demostración (Del Castillo, 1987).

En alguna medida, la alta prioridad otorgada a actividades que incorporan alta tecnología ha militado contra el éxito de la política. La experiencia práctica ha mostrado que en todos los sectores hay empresas que pueden alcanzar un nivel competitivo y que un apoyo más decidido a industrias tradicionales podría lograr resultados rápidos. Especialmente efectivos parecen ser los programas, como el C-100, que a través de un esfuerzo concentrado crean "líderes industriales" en ciertas innovaciones específicas (Del Castillo, Arteta y Berroeta, 1992).

El parque tecnológico no alcanzó los resultados

esperados. Esto es, no ha conseguido contribuir ni a la diversificación productiva de la economía vasca, ni menos a atraer inversiones extranjeras. Una vez más, las experiencias concretas muestran que el impacto de las dotaciones de infraestructura es limitado a la hora de "generar" procesos de cambio industrial. Sin embargo, la concentración de empresas ha permitido llevar a cabo una serie de actividades que han estimulado la emergencia de una nueva cultura empresarial, lo que ha facilitado también la imitación de las innovaciones exitosas (Del Castillo, Arteta y Berroeta, 1992).

2. El caso valenciano

El sistema desarrollado en la Comunidad Valenciana se inspira en el modelo de ERVET de Emilia Romagna, pero presenta una serie de variaciones que lo adaptan a las necesidades de la región. El modelo está articulado en torno a IMPIVA, Instituto para la Mediana y Pequeña Industria Valenciana. Este Instituto fue creado en 1984 y su función ha sido llevar a cabo la política industrial de la Comunidad (Del Río y Cuadrado 1991).

IMPIVA es una institución de carácter público donde se ha optado por un modelo intervencionista organizado desde arriba, que, sin embargo, usa en la práctica un enfoque de promoción. Tiene tres áreas de actuación:

1. la información a las empresas
2. la colaboración institucional y
3. el fomento de las acciones orientadas a mejorar la capacidad competitiva de las empresas.

Para el fomento de la capacidad competitiva dispone de dos instrumentos principales (i) los centros de servicios; y, (ii) el parque tecnológico.

Los centros de servicios incluyen, a su vez, los institutos tecnológicos y los centros de empresas e innovación. Los primeros se encargan de proporcionar servicios tecnológicos a las empresas y se han creado dos tipos. Aquéllos que operan en ramas maduras dentro de la economía valenciana, como las cerámicas (AICE); los productos metalmecánicos (AIMME); los productos agroalimentarios (AINIA); los textiles (AITE); el calzado (IMESCO); los juguetes (AIJU); los muebles (AIDIMA); y la construcción (AICO). Se han

creado tres institutos que operan en las llamadas áreas con potencial futuro: óptica (AICO); Biomecánica (IBV); y plástico (AIP) (Del Río y Cuadrado, 1991).

Todos ellos se han constituido a través de una sociedad con los empresarios del sector, pero aquéllos que se han constituido en ramas "con futuro", donde no existe una base empresarial sólida, desarrollan una acción más voluntarista y utilizan incentivos mayores. Los institutos tecnológicos están coordinados entre sí por una red (Rediva) que juega un papel importante en el intercambio de información, la contrastación de metodologías, la definición de procedimientos, etc. La tabla N.º 3 muestra algunos datos sobre el monto de actividades de estos institutos.

El modelo valenciano puede definirse como un sistema de intervención, en el cual se promueven acciones integradas en frentes complementarios: sectorial, territorial y horizontal. En su accionar es un sistema que se ha desarrollado desde abajo. Las iniciativas han provenido de agrupaciones de empresarios de una misma rama que han buscado asociarse con IMPIVA para la creación de los insti-

tutos. Las variaciones en los años de creación de los distintos institutos expresan con claridad el carácter evolutivo de la organización.

Los centros de empresa e innovación (CEI) son generales, no tienen una vocación especializada y están territorialmente distribuidos. En este momento existen centros de este tipo en Castellón, Valencia, Alcoy, Alicante y Elche. Los CEI son esencialmente semilleros de empresas en los cuales se presta servicios a futuros empresarios.

3. Un ejemplo andaluz "Iniciativas sub-béticas" S.A.

Andalucía adelanta una serie de programas diversos de apoyo a la actividad industrial, y a las PYME en particular. Existen tanto políticas industriales globales —como en el caso del País Vasco— y entidades de apoyo como la reseñada en el caso valenciano. Por lo tanto, el ejemplo que se describirá a continuación no agota, ni con mucho, las actividades de la región en esta materia. Se ha escogido, precisamente, porque tiene algunas diferencias con los anteriores.

TABLA N.º 3
INDICADORES DE ACTIVIDAD DE LOS INSTITUTOS TECNOLOGICOS
(1990)

<i>Institutos en ramas maduras</i>			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
INESCOP	(1972)	calzado	72	567	3.647	78	377
AICE	(1984)	cerámica	50	246	2.095	465	409
AIDIMA	(1984)	muebles	29	300	309	214	369
AITEX	(1984)	textiles	37	195	1.159	65	256
AIJU	(1985)	juguets	22	174	1.480	19	165
AIMME	(1987)	metálicos	40	155	592	36	170
AINIA	(1987)	agroalimentos	29	166	1.994	21	203
AICO	(1990)	construcción	8	34	-	-	-
<i>Institutos en ramas nuevas</i>			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
IBV	(1985)	biomecánica	25	29	-	-	-
AIDO	(1988)	óptica	19	39	46	9	89
AIPLAS	(1990)	plásticos	-	15	-	-	-

Tomado de del Río, C. y Cuadrado, J.R. (1991)

* Código de las columnas: (1) Personas; (2) Empresas asociadas; (3) Consulta e Información; (4) Asesoría técnica; (5) Asistencia a cursos.

Iniciativas Sub-béticas S. A. es una sociedad anónima creada por un grupo de instituciones públicas y privadas para participar en la iniciativa LEADER de la Comunidad Europea, cuyo propósito es interrelacionar actividades de desarrollo rural. La iniciativa LEADER, dirigida a las comunidades rurales, fue creada por la Comunidad Europea en 1991. La iniciativa estimula la aparición de una red de grupos de acción local en favor del desarrollo rural. Estos grupos de acción local optan por las subvenciones que provienen de la Comunidad Europea mediante la presentación de proyectos. A su vez, estos proyectos son presentados por cualquier miembro de la Comunidad y son evaluados y aprobados por el grupo de acción local. Existe un Organismo Intermedio a nivel Nacional que coordina y canaliza los recursos del programa y los grupos locales actúan como gestores de las dotaciones financieras que el organismo intermedio recibe.¹⁶

Los grupos locales tienen cierta libertad para adoptar diversas formas, pero deben incluir siempre a los actores del proceso económico. Están coordinadas a través de una red para intercambiar información y experiencias e integrándose en una serie de redes telemáticas y bancos de datos.

Iniciativas sub-béticas se puede definir también como una *agencia de desarrollo local* preocupada de fortalecer la *capacidad de emprender* de una zona específica en la provincia de Córdoba. Fue promovida por una agrupación de municipios y recibió el apoyo de la Agencia del Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el sector financiero local, y el Instituto de Promoción y ayuda al Desarrollo (IPADE). Los objetivos que persigue son:

- Aumentar la eficacia empresarial mediante proyectos de infraestructura, organizacionales, etc.
- Aumentar la capacidad de gestión de los sectores productivos y de servicios.
- Contribuir al establecimiento de nuevas pequeñas empresas.
- Estimular el uso de tecnologías modernas apropiadas a las condiciones de la zona.

- Desarrollar metodologías de desarrollo rural

4. El caso de Galicia El modelo Feuga

FEUGA es una entidad privada sin fines de lucro creada para impulsar el desarrollo industrial regional sobre la base de un impulso a la innovación tecnológica. Sus promotores son la Universidad de Santiago de Compostela y cuarenta y dos instituciones privadas y públicas que se convierten en socios fundadores, aportando un capital semilla de aproximadamente medio millón de dólares y el pago de una cuota anual. Más tarde se incorporaron otras veintidós instituciones que se definen como socios de número, aportando una cuota anual (Ruiz, M. and Balsero, M., 1992).

FEUGA es un nexo formal de colaboración entre instituciones que en el pasado establecían vínculos de cooperación sólo de manera esporádica. Sus objetivos son:

- Incrementar la cooperación entre universidad y empresa.
- Promover la cooperación en investigación y desarrollo.
- Asesorar el desarrollo industrial regional.
- remover la competitividad de las empresas de la región
- Capacitar los cuadros técnicos necesarios para estas tareas.

Su organización destaca la existencia de una Asamblea de Socios, una Junta Rectora, un Director General, y una Secretaría. El peso de la participación de la Universidad se advierte en el hecho que tiene a la mitad de los representantes en la Junta Rectora y el Rector es estatutariamente el Presidente. El Director General es profesional y tiene el máximo poder ejecutivo. FEUGA es una organización destinada a movilizar recursos regionales para el desarrollo industrial y a utilizar el potencial científico y tecnológico de la Universidad Santiago de Compostela y otras universidades regionales.

FEUGA no está destinado exclusivamente a la pequeña y mediana industria, pero ha incursionado exitosamente en este campo con una serie de proyectos específicos. Los resultados obte-

16. En el caso español es el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

nidos muestran que puede ser un modelo operativo adecuado a las necesidades y posibilidades de regiones de menor desarrollo. En estas regiones permite la concentración de esfuerzos, combinando actividades de corto plazo con investigación de largo plazo. Ofrece, asimismo, un marco institucional que posibilita una gestión profesional e independiente, y organiza un "pool de talento" en que participan profesores e investigadores (Ruiz, M. and Balsero, M., 1992).

A su vez, la co-responsabilidad del sector privado hace más fácil obtener una buena relación entre las demandas del sector industrial y las actividades de los centros de investigación, así como facilita la obtención de los recursos financieros necesarios para realizar operaciones y aprovechar los flujos internacionales de recursos para la promoción industrial.

E. ALGUNAS CONCLUSIONES

Un aspecto notable de la experiencia española de promoción de pequeña industria es su esfuerzo exitoso por integrarlo en el aparato institucional del desarrollo regional. En realidad, los diferentes programas de apoyo a las PYME han pasado a ser instrumentos centrales de las políticas y estrategias del desarrollo regional.

Asimismo, los programas de apoyo a la pequeña industria se han integrado firmemente dentro del contexto de políticas industriales. Más aún, en muchos casos las iniciativas dirigidas al sector de pequeña escala no son separables de aquellas dirigidas a la industria en general. En estos casos, sin embargo, se han incluido matices mediante condiciones adicionales adaptadas a las características de las pequeñas empresas o metodologías específicas de actuación.

Desde el punto de vista de la política misma, algunos elementos resaltan claramente. Primero, es notable el consenso con respecto a la necesidad de apoyar a las empresas de servicio a la industria como un elemento clave de la mejoría de la capacidad competitiva de las empresas. Segundo, es también sugerente que la mayoría de los programas pone un gran énfasis en desarrollar la *capacidad de emprender* por sobre la *capacidad de gestionar*;

en aumentar la *competitividad* de las empresas en lugar de *defenderlas*; en apoyar las actividades *innovadoras* más que las *tradicionales*.

Desde el punto de vista de las metodologías de trabajo, hay una clara preferencia por la creación de sistemas de oferta de libre acceso y un abandono de los programas o proyectos que se dirigen a grupos de empresas "clientes". Se observa también una tendencia a transformar los instrumentos en mecanismos inductores de nuevos comportamientos, abandonando su papel como resolutores directos de los problemas de las empresas.

Por otra parte, es sorprendente que a pesar del fuerte desarrollo institucional que ha tenido el sector regional de apoyo a la pequeña industria, se haya mantenido casi incólume la concentración de iniciativas dirigidas individualmente a las empresas. Ha habido aquí tal vez una falta de visión para imaginar iniciativas dirigidas a niveles meso de intervención que afecten a grupos de empresas.¹⁷

Estos programas regionales de apoyo a las PYME han mostrado claramente que las agencias regionales tienen una serie de ventajas en comparación con instituciones centralizadas. Se han mostrado superiores en utilizar instrumentos que, superando los tradicionales, han influido efectivamente en el marco económico general.

Esto parece ser especialmente cierto en el caso de los estímulos "blandos", o servicios intangibles, como servicios de información tecnológica, formación de personal investigador, diseño industrial, administración, etc., los cuales parecen articularse mejor en torno a las regiones que a los estados. La proximidad a los problemas permite a las autoridades regionales un conocimiento profundo del tejido económico de su territorio, que siempre presenta diferencias con respecto a otros y al nivel nacional.

La experiencia española muestra también la participación creciente de las autoridades regionales en estos programas. Por encima de los instrumentos tradicionales de intervención en la economía, provisión de suelo industrial e incentivos para la inversión externa, las autoridades regiona-

17. Una excepción son los parques industriales pero sus resultados no han sido satisfactorios.

les han entrado de lleno a formular y ejecutar programas de apoyo al desarrollo industrial. Estos programas se han concentrado en las PYME y en las actividades endógenas, y han sido ejecutados por instituciones específicas: *las agencias de desarrollo regional (ARD)*.

Las agencias de desarrollo regional, como se ha tratado de mostrar, han tomado muy diversas formas. Su única característica común es su dedicación al núcleo endógeno de la economía y a las PYME. Si se pueden extraer algunas conclusiones generales sobre sus actuaciones, éstas serían las siguientes (Velasco, 1991):

- La actividad financiera de estas agencias se tiende a concentrar en la oferta de capital de riesgo.
- En materia de infraestructura, se han dirigido hacia la vertiente tecnológica, incluyendo las telecomunicaciones, los parques científicos, y las necesidades de las actividades de investigación y desarrollo.
- Las agencias han ampliado el concepto de apoyo industrial hasta incluir acciones dirigidas a promover cambios culturales, colaborando con el sistema educativo, haciendo una labor de extensión para la adopción de nuevas tecnologías y la formación empresarial.
- Algunas, las más avanzadas, han ampliado también el concepto de innovación, incluyendo un espectro más amplio que el convencional, donde tiene un lugar central la promoción de la oferta y el acceso a intangibles como marketing, diseño, y publicidad.
- Inicialmente algunos de estos servicios eran prestados por las mismas agencias, pero hoy en día se observa una tendencia a derivar estos temas a consultores especializados. Las agencias, por lo general, se han reservado sólo el nivel más elemental de información y servicios. Las redes telemáticas se han constituido en una actividad de creciente importancia y se ha incursionado en redes de información cruzada entre empresarios, ofertas y demandas de subcontratación, noticias de los progra-

mas comunitarios, información sobre contratos públicos, etc.

Las ARD más exitosas parecen ser las que se han concentrado en las ramas dominantes de la economía regional, y en ocasiones, caso de IMPTIVA valenciana, han creado centros especializados de investigación en colaboración con los empresarios. En este sentido, algunas ARD han empezado a *intervenir a nivel de la ramas*, promoviendo una gama de actividades orientadas a mejorar la calidad de los productos de una rama en general y a mejorar su capacidad competitiva global.

Referencias Bibliográficas

AYDALOT, P.

New Spatial Dynamism in Western Europe: The French Case. Université de Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Centre Economie-Espace-Environnement, 1983.

BAROIN, D., AND FRACHEBOUD, P.

Les PME en Europe et leur Contribution a l'emploi, en Notes et Etudes Documentaires, La Documentation Française, Nos 4715-6, 1983.

BECATTINI, G.

Reflessioni sul distretto industriale marshalliano como concetto socio-economico, en Stato e Mercato, 25, 1989.

BAGNASCO, A.

Tre Italie. La Problematica Territoriale dello Sviluppo Italiano, Bologna, Il Mulino, 1977.

CURRAN, J., AND BLACKBURN, R. A.,

Introduction in Curran, J., and Blackburn, R.A. (eds) "Paths of Enterprise. The Future of the Small Business", Routledge, London, 1991.

CHANDLER, A.D. with the assistance of Hikino, Takashi, Scale and Scope
The Dynamics of Industrial Capitalism, Harvard University Press, Cambridge Mass and London, 1990.

DEL CASTILLO, J.

La Política Industrial del Gobierno Vasco, en Ekonomiaz Nº. 7-8, 1987.

DEL CASTILLO, J., AND VELASCO, R.

La investigación y el desarrollo tecnológico en el país vasco, Zur del Nervión, S.A. Bilbao, 1987.

- DEL CASTILLO, J. ARTETA, R. Y BERROETA, B.
Desarrollo Tecnológico en la Industria, Desarrollo de los Servicios Avanzados y Parque Tecnológico: lo Urbano y lo No-Urbano en el País Vasco, Información y Desarrollo S.L., Bilbao, 1992.
- DEL RÍO, C. Y CUADRADO, J.R.
Los Servicios a la Producción en el Desarrollo Regional. El Caso de Valencia, Ponencia presentada al Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Octubre 1991.
- EGOTXEAGA, J.G.
La Problemática Socio-económica actual y futura del País Vasco, en VV.AA, Regiones Industriales en Declive, Cámara de Comercio de Bilbao, 1982.
- ENRIETTI, A.
De la Petite Entreprise au groupe. Revue Internationale PME, 2-3, 1989.
- GOBIERNO VASCO,
Política Industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Departamento de Industria y Energía, Vitoria, 1982.
- GOBIERNO VASCO
Organización de la Política Industrial y Energética. Departamento de Industria y Energía, Vitoria, 1983.
- GREFFE, X.,
Les PME Creent-elles des Emplois? Economica, Paris, 1984.
- GRENN, R.H., Y ROCHA DOS SANTOS, R.,
Economía de Red y Reestructuración del Sector Agroalimentario, en Desarrollo Económico, Vol. 32, No. 126, (Julio-Septiembre), 1992.
- GUDGIN, G.
Employment Creation by Small and Medium Sized Firms in the U.K.. Department of Applied Economics, University of Cambridge, 1978.
- KEEBLE, E., AND WEVER, E.
(eds) New Firms and Regional Development in Europe, Croom Helm, London, 1986.
- KORTE, W.
Small and Medium Sized Establishments in Western Europe, in Keeble, E., and Wever, E., (eds) *New Firms...* ibidem
- MARSHALL, A
Principles of Economics. MacMillan, London. 1920.
- MORENO, J.L.
El Sistema de Ciencia-Tecnología-Industria y el Desarrollo Regional: Hacia una más Eficaz Interrelación Universidad-Sociedad, Ponencia presentada al Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Octubre 1991.
- PORTER, M.E.
Competitive Strategies. Techniques for Analyzing Industries and Competitors. The Free Press, New York, 1980.
- PYKE, F.
Industrial Development Through Small Firm Cooperation. Theory and Practice. ILO, Geneva, 1992.
- RASMUSSEN, J.
The Local Entrepreneurial Milieu, 1992.
- RUIZ, M. AND BALSERO, M.
Industrial-University Regional Model For Development. The Galician Region. Paper presented to the IV World Congress of the Regional Science Association, Palma de Mallorca, May 16, 1992.
- SENGERBERGER, W., AND LOVEMAN, G.
Smaller Units of Employment. A Synthesis Report on Industrialized Countries. Discussion Paper D/P3. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1988.
- SENGERBERGER, W., LOVEMAN, G. AND PIRE, M.,
The Re-emergence of Small Enterprises. Industrial restructuring in Industrialized Countries. ILS-OIT, 1990.
- STOREY, D.J.,
Entrepreneurship and the New Firm. Croom Helm, Beckenham, 1982.
- STOREY, D.J.
Business Competitiveness: the Role of Small Firms. University of Newcastle-upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies, 1984.
- VELASCO, R.
El Papel de las Agencias de Desarrollo Regional en la Política Regional Europea, ponencia presentada al Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Octubre 1991.

Nuevas tendencias de la industria en América Latina

Cadenas productivas, PYME y especialización flexible

Alvaro Díaz
Investigador SUR

1. INTRODUCCION

Durante la década de los años ochenta, la industria latinoamericana experimentó intensas transformaciones, no sólo en su matriz estructural, sino también en los modos en que se regula. Estos cambios se iniciaron en los años setenta, pero se aceleraron en la década pasada, hacia la internacionalización, la privatización y la desregulación. En general, todos los Estados han retrocedido o abandonado las políticas industriales, no sólo aquellas orientadas "hacia adentro", sino incluso abandonando la propia noción de política industrial. En cambio, han priorizado y fortalecido la estabilización macroeconómica, el desarrollo de los mercados de capitales, la apertura y el fomento exportador, la flexibilización de los mercados de trabajo y la focalización del gasto social. En este contexto, se han acelerando cambios estructurales gigantesco que están transformando los sistemas económicos y, en particular, los sistemas industriales.

Aún no está disponible un cuadro completo de lo ocurrido entre 1982-92. No obstante, existen algunas evidencias claras. Por ejemplo, la industria mexicana aceleró su integración con la economía norteamericana y en el norte de este país surgieron nuevos polos industriales exportadores

con una alta tasa de crecimiento. La industria *brasileira*, aún en el medio de una crisis que arrastra desde hace más de una década, está experimentando intensas transformaciones de su matriz industrial, donde crecen las exportaciones industriales -especialmente autos y autopiezas-, y disminuye el peso de las industrias productoras de bienes de capital, aumentando a su vez, el peso de las industrias que procesan recursos naturales. La industria *argentina* experimenta intensos procesos de racionalización y de reconversión exportadora, donde también se expande la industria procesadora de recursos naturales. La industria *chilena*, aunque ya superó la racionalización asociada a los ajustes estructurales entre 1975 y 1985 y vive -al contrario de Brasil- una década más de crecimiento y expansión, en la que han ido creciendo las exportaciones industriales, parece estar entrando en una nueva fase, en que algunas ramas manufactureras están siendo afectadas por el llamado "síndrome holandés" (*dutch disease*), mientras que otras siguen expandiéndose, tales como las ramas eslabonadas directamente con el sector primario-exportador.

El propósito de este ensayo es entregar algunas claves para entender estos cambios de estructura y de regulación en lo que atañe al desenvolvimiento de un posible modelo de especialización flexible en la

industria latinoamericana, que hasta ahora pareciera expresarse más en la forma de cadenas que en distritos industriales. Sin embargo, debe advertirse que lo aquí está escrito es un ensayo libre, que no se ha formalizado teóricamente. Esto es así por dos causas: la primera es que no es fácil establecer un enfoque comparativo de lo que ocurre en los muy diversos países del continente latinoamericano. La segunda, debido a que la investigación y el debate teórico latinoamericano no han logrado madurar algún estatuto teórico propio sobre la materia. No existe aún una teoría "de rango intermedio" sobre la empresa, las cadenas productivas o los distritos industriales en este subcontinente.

Es importante detenerse en esta problemática

Actualmente hay esfuerzos orientados en interesantes direcciones que se expresan en diversas investigaciones comparativas (CLACSO, CEPAL, PREALC y otras), que intentan estudiar segmentos industriales específicos, con enfoques regulacionistas, neo-schumpeterianos, o de las corrientes norteamericanas sobre "organización industrial". Estas investigaciones suelen ser multidisciplinarias, agrupando economistas, ingenieros y sociólogos del trabajo, que intentan un difícil y a veces fecundo diálogo. Sin embargo, el problema en que se suele topar es siempre el mismo, cuya génesis es la siguiente. La formalización de esquemas teóricos elaborados en Europa, Japón y Estados Unidos, plantean que vivimos una época de transición de modelos de organización industrial, impulsado por la revolución tecnológica, la crisis, la globalización, la introducción de nuevos productos/y materiales y la modificación de los mercados que ahora serían, a la vez, más dinámicos y fluctuantes. Los viejos y nuevos modelos son descritos en su forma "pura", recurriendo a ejemplos ya clásicos situados en algunos países asiáticos, algunas regiones de Estados Unidos y Europa. Muchas de estas elaboraciones mezclaron -a veces de manera no muy clara- el intento de aprehender la realidad con el intento de formular un nuevo proyecto, que sería superior al que entró en crisis. La elaboración de modelos "puros" (tipos ideales) fue inicialmente útil, porque permitió renovar un

terreno de investigaciones y debates que parecía estancado a pesar de importantes contribuciones entre los años cincuenta y sesenta.

Todas las investigaciones hechas en este continente parten de este acervo teórico relativamente común, inicialmente más sesgado hacia la escuela parisina de la regulación, y ahora más orientado hacia la literatura anglosajona, que ha logrado avanzar más dinámicamente en los últimos cinco años. Sin embargo, *el problema es que la realidad latinoamericana no se ajusta bien a ninguno de esos modelos "puros", no por ser estática o estancada, sino porque se mueve desde puntos de partida diferentes y avanza en direcciones distintas a las descritas en los modelos.* Frente a esta problemática, los caminos adoptados han sido variados, y algunos conducen a callejones sin salida. Por ejemplo, un camino ha sido la formalización de esquemas de referencia que tienen su origen en modelos ya elaborados¹, muchas veces sacados fuera de contexto. Su finalidad es contrastar el "modelo" con la "realidad", con lo que se pretende formular una crítica y a la vez mostrar un camino posible. Este enfoque es una vieja tendencia en este continente, ya conocida desde hace más de un siglo, que toma como meta o como expresión de lo "moderno" a los nuevos modelos que supuestamente surgen en países desarrollados, para luego decir que América Latina debe avanzar hacia allá, sin preguntarse cómo; es decir, sin considerar el contexto ni nuestras especificidades históricas. Otro ejemplo es el camino empirista, en el sentido de la proliferación de "estudios de caso" de orientación micro, con enfoques teóricos no siempre explicitados y que a veces realizan generalizaciones difícilmente validables. Este enfoque es más fecundo y contribuye bastante más que el anteriormente descrito, pero considera períodos demasiado breves (cinco o diez años) y cae en la idea teóricamente poco relevante de modelos "híbridos" (por ejemplo: "semifordismo", "fordismo periférico", etc.).

Otro callejón sin salida lo constituyen los enfo-

1. Los desarrollos "progresivos" serían fordismo - posfordismo, mass production - lean production, mass production - flexible specialization. Pero existen también desarrollos "regresivos" tales fordismo periférico neotaylorismo.

Otro callejón sin salida lo constituyen los enfoques que persisten en buscar un "dualismo industrial", muchas veces disfrazados bajo el enfoque más sugerente de "heterogeneidad estructural". En estos enfoques existe una tajante separación entre microempresas y PYME, que supuestamente serían atrasadas y marginadas con respecto a las grandes empresas integradas al sistema, casi enclaves en un mar del atraso. Así puestas las cosas, la fórmula sería sencilla: dejar que el mundo de las grandes empresas continúe su marcha y modernizar al vasto mundo de las PYME que estarían sumidas en el atraso. Un enfoque de esta naturaleza, olvida la *creciente articulación entre ambos mundos industriales, así como las crecientes mallas que se tejen con el sector terciario y primario*. Las formas en que las grandes empresas tienden a competir en latinoamérica, reside en su capacidad de predominar en cadenas productivas que articulan grandes empresas con PYME e incluso micro empresas.

Estos callejones sin salida han determinado que aún no emerja una o varias teorías de rango intermedio, y es probable que tomará bastante tiempo antes de que así ocurra. La prolongada crisis que afectó o afecta a las economías del continente, mermó y truncó el desarrollo de numerosas universidades e instituciones académicas, muchas de las cuales viven graves crisis financieras. Esto afectó seriamente el financiamiento de investigaciones comparadas y de largo alcance. Los investigadores corren de proyecto en proyecto de corto plazo, disímiles entre sí, y cuya duración pocas veces excede el año y medio. Todo ello dificulta seriamente el progreso escalonado y la concreción de "programas teóricos", e impide que las luces innovadoras puedan superar el ensayo, para concretarse en textos con mayores grados de universalidad.

En el ámbito empresarial ocurre una situación análoga a lo que ocurre en la academia y la investigación. Empresarios, administradores e ingenieros están inundados de una literatura a-crítica sobre "modelos exitosos", con marcada alucinación tecnológica y con referencias confusas en temas claves tales como calidad y flexibilización. Aunque es una literatura que plantea nuevas ideas, la absorción es a-crítica y la aplicación es

marcadamente pragmática, surgiendo fórmulas híbridas no sistematizadas ni codificadas, sino sometidas a una transmisión oral y cambiante. De prolongarse esta situación, puede reproducirse lo que ocurrió hace más de medio siglo. La importación de máquinas y formas de organización (fordista y/o taylorista), que son adaptadas pragmáticamente a los diversos contextos nacionales, pero sin reflexión y teorización sistemática ni empresarial, ni ingenieril, y por lo tanto, con débil replicación en las disciplinas de economías y sociología que no encontraron interlocutores locales. Por ejemplo, en latinoamérica no existe actualmente la llamada "ingeniería reversa" que desmenuza, descompone, reelabora y luego reconstruye avanzando hacia nuevas formas de organización. No existe un análisis crítico -desde una óptica latinoamericana- de las experiencias del Japón, Estados Unidos y Europa, para entender qué es lo aplicable y lo no aplicable. En el pasado, ello resultó en una "idiosincrasia" industrial que siempre adaptó modelos exógenos sin lograr construir sus propios paradigmas replicados en la literatura académica y empresarial. De allí que hablemos de un fordismo y taylorismo híbridos, incompletos y parciales, pero nunca de un modelo propio.

Hacia el futuro, pareciera que la disponibilidad y diversidad de tecnologías accesibles, permite que aumente la "varianza" de los modelos, con lo cual se expanden los "grados de libertad", otorgando mayores posibilidades a la construcción de "caminos propios", no por el afán particularista o nacionalista de así hacerlo, sino porque *el secreto de los modelos exitosos siempre han residido en la innovación local, en la disposición de convertir esa innovación en paradigma y en la capacidad institucional (Estado, redes privado-públicas y mercados) de difundir ese paradigma al conjunto de la economía y la sociedad civil*.

En este sentido, es interesante describir un tercer camino que comienza a predominar y que ciertamente es más prometedor, pero no menos laborioso. Por realismo, se ha descartado por ahora elaborar teorías de rango intermedio, y se avanza en el análisis crítico de los modelos teóricos ya elaborados, (ayudado en gran parte por el propio debate teórico en Europa, Japón y Estados Unidos). Así, se incursiona en estudios comparati-

vos y se intenta desentrañar las complejas interrelaciones entre las dimensiones macroeconómico-institucionales y las dimensiones micro (redes, cadenas productivas y empresas). Las consecuencias más evidentes han sido las siguientes. *Primero*, abandonar el determinismo tecnológico que prevaleció en los primeros años, avanzando hacia un relativismo organizacional, que otorga mucho mayor importancia al contexto histórico e institucional del desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías y nuevas formas de organización industrial. *Segundo*, abandonar la referencia única y excluyente de la industria seriada en grandes o pequeños lotes de bienes de consumo duraderos o bienes de capital, típica de los estudios de los ochenta, aceptando que existen diversos "mundos industriales" que suponen dinámicas diferentes, y determinan que problemas tales como la "flexibilidad" sean "resueltos" de maneras diferentes. Pero queda un *tercer logro* por conquistar. Hasta ahora, la atención se ha concentrado en grandes y medianas empresas, poco en cadenas productivas completas y casi nada en distritos industriales. De esta forma, las referencias siguen siendo fordismo-toyotismo o "mass production"-*"lean production"*. Esto significa que el aporte teórico del modelo de "especialización flexible" ha tenido poco espacio y escasas investigaciones aplicadas.

Esto determina las limitaciones de este ensayo, que está basado en la experiencia acumulada en investigaciones comparadas en curso (CEPAL y VW), o ya realizadas (CLACSO), en lecturas, seminarios y debates. Lo que se planteará en este texto tiene como propósito considerar "en qué grado, en qué condiciones y con qué consecuencias, la organización de la producción en países en desarrollo (latinoamérica en este caso) se ha desplazado hacia el modelo ideal de especialización flexible"², entendiendo que no es un modelo único, sino que incluye una tipología de variantes distintivas o híbridas de tipo progresivo o regresivo.

A. LA TRANSFORMACION DE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS

El período de transformaciones estructurales en el subcontinente lleva un lapso que varía entre 5 (Argentina) y 15 años (Chile), y se desarrolla en economías y sistemas político-sociales bastante disímiles, pero que han atravesado por crisis relativamente prolongadas. Antes de cualquier intento de generalización, no hay que olvidar que desde hace 20 años hemos tomado conciencia que América Latina reúne países muy pequeños, como República Dominicana (por no mencionar países caribeños más diminutos), hasta países gigantes como Brasil, México y Argentina. Comparar entre Brasil un país continente que tiene una estructura industrial completa y Chile que tiene una industria pequeña es bastante difícil y casi aventurero.

Considerando estas limitaciones, interesa destacar cuatro cambios que están ocurriendo actualmente en el subcontinente latinoamericano.

1. Los procesos de desestructuración

Antes de introducirnos al tema, conviene realizar una aclaración básica. El capitalismo latinoamericano no atraviesa un estancamiento estructural, sino una intensa fase de *reestructuración*, que es más acelerada en unos países que en otros. Para un grupo de pequeñas naciones esto puede significar una larga espera de décadas para reinsertarse internacionalmente (Bolivia, Honduras, Haití, Perú, Nicaragua). Para otro grupo, la transformación parece más avanzada y global (México, Chile, Colombia). Y existe un grupo de países donde los cambios han sido más lentos y difíciles (Brasil, Argentina), pero no menos radicales. En términos generales, se trata de una transición económica y social *inacabada*, cuya cristalización culminará probablemente hacia finales de la década de los noventa. En la actualidad, ello está generando procesos simultáneos de *desestructuración y reestructuración económica-social*. Es decir, por un lado hubo procesos de declinación de estructuras productivas y sociales (EPS), que se expresaron en estancamiento e incluso declinación de algunas ramas y regiones industriales, desarticulación de

2. Rick Doner, "WorkShop Update", June 14, 1993.

viejas cadenas productivas, racionalizaciones defensivas y quiebras de empresas y desempleo de miles de trabajadores. Por otro lado, están emergiendo nuevas EPS, vinculadas a nuevos servicios financieros y productivos, e industrias de exportación que resultaron, o de la reconversión de empresas y ramas que habían nacido con la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), o del surgimiento de nuevas empresas y ramas, mayormente de maquila (México, Colombia, Dominicana), o de procesamiento de recursos naturales (Brasil, Argentina, Chile).

Denominamos desestructuración al proceso de desarticulación y disolución de sistemas productivos y relaciones sociales, que se expresan en la declinación de actividades tales como la minería del estaño en Bolivia, la minería del carbón en la VIII región en Chile, la pesca en Perú, la industria automotriz en Chile, la industria de bienes de capital en Argentina, la producción agrícola en el banano, cacao, azúcar y otros cultivos tradicionales, sean o no de exportación. Así vista, la desestructuración no constituye un fenómeno nuevo. En países como Chile es un fenómeno recurrente que se ha repetido regularmente durante siglos.

La desestructuración es un proceso largo que se manifiesta inicialmente como rezago competitivo y luego como declinación jalonada por sucesivos shocks. Su impacto es sectorial y espacial. Parte esencial de ella es la fuga de capitales, el desempleo, el retiro de mercados nacionales e internacionales, el deterioro acelerado del stock de capital invertido. La fuga de capitales y de capacidades empresariales de un sector declinante, generalmente no implica su asignación productiva inmediata a otra actividad. En general, éstos se canalizan hacia el sector comercial o financiero, lo que significa un efecto de terciarización. Asimismo, la mano de obra expulsada no suele ser captada por otras actividades en expansión -sobre todo en economías que tienen lento crecimiento-, con lo cual se genera una fuerte expansión del desempleo abierto o, en su defecto, un fuerte desarrollo de la economía informal. Estos procesos son prolongados, porque los agentes económicos toman años en adaptarse a las nuevas circunstancias.

La desestructuración no es un proceso espontáneo

determinado únicamente por las fuerzas del mercado. En todas las economías latinoamericanas, el Estado ha jugado o juega un rol relevante en los procesos de ajuste estructural (AE), más aún cuando impulsa estrategias de corte neoliberal. En efecto, toda declinación supone derrotas sucesivas de aquellas fuerzas sociales -sean empresariales, pequeños productores o laborales- que se estructuraron o se construyeron históricamente, ganando legitimidad social, espacios institucionales, representaciones políticas o corporativas. En consecuencia, cuando un sector entra en declinación, el Estado se confronta a un problema de legitimidad de su acción económica y termina interviniendo, sea deteniendo o acelerando el proceso, pero siempre estableciendo algún grado de compensación que suele ser mucho menor que en las economías desarrolladas, pero no por ello menos significativo.³ Sólo en economías muy pequeñas -como las caribeñas- pueden ocurrir procesos de declinación determinados casi exclusivamente por las fuerzas del mercado.

Es importante considerar que las actividades declinantes antes fueron dinámicas, luego tuvieron procesos de rezago competitivo, y en ese contexto recibieron excedentes, subsidios directos o indirectos (vía proteccionismo). El neoliberalismo y las medidas de apertura y desregulación que conlleva, supone el retiro de las protecciones que el Estado entregaba. En el caso de las empresas públicas privatizadas, esto significa su racionalización. En el caso de las empresas privadas que se les retira subsidios o protecciones, el proceso suele ser más complejo. El Estado les compensa desregulando el mercado de trabajo, restringiendo la acción sindical, permitiendo el uso flexible de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esto hace que la competencia sea más dura, y muchas empresas salen del mercado.

2. El surgimiento de nuevas estructuras

3. Un ejemplo es el caso del gobierno militar en Chile que, después de la crisis 1982-83 y ante la presión de los agricultores, estableció una banda de sustentación de precios de productos agrícolas tradicionales.

Considerando la experiencia de la última década y *sin pretender con ello agotar la realidad latinoamericana*, pueden identificarse dos experiencias diferentes de surgimientos de nuevas estructuras industriales. Una, que pertenece a las plantas industriales que producen *commodities* industriales mediante procesos continuos, generada por la reindustrialización del desarrollo primario-exportador y que se orienta principalmente a mercados externos. Las ramas en que se han desarrollado son celulosa, papel, harina de pescado, cobre refinado, acero, vidrio, ciertos alimentos, jugos concentrados. En su mayoría surgieron como megaproyectos pertenecientes a grandes grupos económicos, con montos de inversión que variaron entre decenas y centenas de millones de dólares.

Otra, que pertenece a las manufacturas estandarizadas fabricadas mediante procesos seriados en grandes y pequeños lotes, que produce para mercados internos y externos. Algunas de estas plantas son "viejas" porque nacieron con la ISI, y viven o ya vivieron el ajuste estructural. Sólo en algunas regiones se trata de *nuevas* plantas industriales (norte de México), pero con el tiempo es probable que surja una nueva generación de éstas.

Buena parte de la literatura reciente se ha preocupado de los casos nuevos o emergentes (p.e. Ford de Hermosillo, México), prestando poca atención a lo ocurrido de las plantas viejas después de varios años de procesos de reconversión (1983-93), que siguen constituyendo la mayoría de los casos, dada la década de prolongado estancamiento económico (a excepción de algunos países como Chile y México). Es interesante considerar la historia previa de las plantas industriales que se reconvirtieron durante los ajustes estructurales. La mayor parte de estas empresas operaban en un mercado altamente protegido, y demanda efectiva relativamente pequeña dada las escalas ingenieriles de producción de la maquinaria importada. Su tendencia fue disponer de un elevado "mix" de productos, con altos grados de integración vertical, y con sistemas de organización del trabajo regidos sólo parcialmente por principios tayloristas, debido a dificultades técnicas y sociales. Esto fue determinando una creciente rigidez

técnica y social de la organización de la producción y el trabajo. Todas las empresas habían acumulado experiencia tecnológica pero se enfrentaron a entramamientos estructurales que se agudizaron, especialmente en los años setenta.

Durante el ajuste estructural, cuyos rasgos ya fueron someramente descritos, las empresas que resistieron tuvieron al menos seis procesos comunes:

- Un proceso de racionalización de la organización del trabajo, introduciendo prácticas neotayloristas. Es decir, reducción del personal, cambios en los modelos de contratación, flexibilización en el uso funcional y salarial de la fuerza de trabajo, cambios en la composición técnica del empleo, aumento de la segmentación interna de los mercados de trabajo.
- La externalización de procesos, con bajo grado de subcontratación.
- La disminución del "mix" de productos fabricados y la ampliación del "mix" de productos comercializados. Esto quiere decir que las empresas también importaban para no perder cuotas de mercado.
- La "terciarización" de las empresas, es decir, el ensanchamiento de los ámbitos financiero y comercial.
- La introducción de nuevas tecnologías de producto, estimulada básicamente por el desafío competitivo de las importaciones.

Durante la reconversión hubo o hay procesos de racionalización – muchas veces impuesta autoritariamente –. A nivel de proceso de trabajo, el cambio principal fue el uso intensivo de métodos tayloristas de organización y control del trabajo, *métodos que no se podían aplicar plenamente en el periodo precedente, por las causas antes señaladas*. Es así que durante esta década, todos los factores que entrababan las racionalizaciones fueron rotos. Frente a la apertura externa y disponiendo de un Estado siempre dispuesto a aplicar una legislación laboral desventajosa para los trabajadores, las empresas debilitaron fuertemente al sindicalismo -aunque sin hacerlo desaparecer-, rompiendo el modelo de contratos colectivos y modificando sustantivamente los siste-

mas de incentivos. Paralelamente, los niveles de calificación de la mano de obra aumentaron. Pero, también se incrementaron los ritmos de trabajo, se cristalizó una fuerte polarización de calificaciones y una fuerte separación entre trabajo manual e intelectual, así como entre concepción y ejecución. Hay una fuerte segmentación de la masa de trabajadores: un núcleo con empleo estable y salarios por encima de la media, distanciados del grupo de trabajadores con empleo inestable y salarios bajos. El resultado no fue sólo la reducción de salarios, sino el aumento de control empresarial sobre la mano de obra y, sobre todo, la *flexibilización del uso de la fuerza de trabajo*.

Pero, simultáneamente hubo también procesos de modernizaciones tecnológicas parciales de producto, proceso y organización industrial. En efecto, en las grandes y medianas empresas que vivieron o viven las reconversiones, hubo o hay un proceso de modernización tecnológica gradual: se intensifica la informatización del área administrativa, se modifican máquinas y procesos mediante controles lógico programables (CLPs), se inicia la introducción de máquinas con comando numérico, y se inician cambios parciales en la organización de la producción y del trabajo, inicialmente vía CCC, MRP, "*just in time*", control estadístico de procesos, y últimamente, vía programas de "calidad total".

Los procesos de cambios de la base técnica y organizacional no siempre son coincidentes, pero tienden a intensificarse después de las racionalizaciones, el avance de la expansión exportadora y una cierta cristalización de un nuevo núcleo básico de habilidades empresariales.

3. La reestructuración de las clases trabajadoras

En los sectores populares esta reestructuración se expresó en procesos simultáneos de des-salarización y asalarización, según diversas regiones o ramas. La desaparición lenta o rápida de viejas categorías sociales, se acompañó del surgimiento de otras nuevas categorías. Emergen nuevas fracciones trabajadoras, configurando así lo que podrían ser *nuevas clases trabajadoras*, que se expresan en nuevas figuras, tales como la

digitadora, el temporero (*bóia-fria*) del campo y la ciudad, el controlador de procesos, los trabajadores de industrias maquiladoras intensivas en mano de obra. Estos nuevos sectores surgen en el norte de México, en el interior del Estado Sao Paulo, en el norte y sur de Chile, es decir, se constituyen en espacios alejados de los centros de poder político, reclutando y disciplinando nueva fuerza de trabajo, donde tanto partidos como sindicatos tradicionales no han instaurado espacios de influencia. Esto permite construir una hegemonía empresarial más vasta que en el resto de la sociedad.

Se produce así una gran *asimetría entre nuevos sectores sociales emergentes sin historias previas de organización colectiva y declinación de otros donde los sindicatos y organizaciones populares mantienen fuerza*.⁴ En el primer caso, la articulación de un nuevo tejido social es el inicio de un lento proceso de constitución de identidades colectivas, mayormente silencioso, que puede ser acelerado o frenado según sea la historia política y social del país de que se trate. En el segundo caso, la desarticulación del viejo tejido social es también la pérdida de influencia de movimientos y actores sociales. Como ha ocurrido en Europa o en Estados Unidos, la declinación muchas veces sucede en sectores donde se fue estructurando -a lo largo de décadas- alguna forma de organización social. Por lo tanto, la desestructuración siempre conlleva procesos de alta conflictividad social, que pueden manifestarse abiertamente, dependiendo del contexto político nacional y del grado de organización de las fuerzas sociales afectadas.

La emergencia de nuevos sectores empresariales
Más allá de la entrada de empresas transnacionales, también se observan procesos de expansión de la base empresarial nacional hacia nuevos ámbitos y esferas. Las causas básicas están en las llamadas "políticas de ajuste estructural", que han generado privatización de empresas estatales,

4. Para entender esta asimetría recuérdese lo que ocurría en el Brasil de los ochenta, donde el sindicalismo más poderoso se asentaba en las ramas más dinámicas de la economía.

expansión hacia mercados externos, dinamización de los mercados de tierras (Chile pos-1975, México pos-1985), desarrollo y profundización del mercado de capitales, desarrollo de nuevos servicios productivos (informática, *marketing*, etc.) y nuevos servicios de consumo (*malls*, *shopping centers*, *fast food*, etc.). América Latina está viviendo una versión análoga al ciclo schumpeteriano de aparición en masa de nuevos grupos económicos, así como grandes, medianos y más tardíamente, de pequeños empresarios, característico de un ciclo de innovación. Las causas no resultaron solamente de las reformas neoliberales impulsadas desde el Estado, sino de un ciclo más largo de maduración de una masa de profesionales de origen urbano, en su mayoría con educación universitaria, que constituyó la fuerza nutriente del nuevo empresariado que surgió entre los años setenta y ochenta. Comparada con la que existía en los años sesenta, puede afirmarse que está apareciendo una nueva cultura empresarial de "*self made men*", más autónoma del Estado y de sus antiguas instituciones de fomento-protección-subsidio. El empresariado de los nuevos tiempos ha desarrollado habilidades y rapidez para captar oportunidades de negocio, para operar en mercados financieros, para comercializar (importando y/o exportando), y para importar tecnologías de producto y proceso. Podría afirmarse, quizás extremando el argumento, que están cambiando las llamadas "*core capabilities*", generando nuevos atributos y fortalezas, pero también arrastrando o recreando importantes debilidades.

5. Los cambios en la relación del Estado con la economía

Los anteriores cambios no son meros resultado de la crisis de la deuda externa, de la globalización o de la revolución tecnológica. No se trata de fenómenos exógenos que generaron cambios estructurales. Si bien estos fenómenos están en el transfondo, en la mayor parte de los países latinoamericanos -excluyendo varios de Centroamérica y El Caribe- hubo respuestas estatales activas, expresadas en el neoliberalismo. En efecto, buena parte de las transformaciones tienen que ver con los resultados de programas gubernamentales de ajuste

estructural con influencia neoliberal, que se iniciaron en Chile en 1975, pero que después se diseminaron por el resto del continente. Es decir, las transformaciones se sustentaron inicialmente en cambios en los modelos de política y regulación económica del Estado. Los cambios liberaron mercados, abrieron otros nuevos, crearon empresarios y grupos económicos, soltaron las ataduras del capital, eliminaron las trabas del uso flexible de la fuerza de trabajo. El Estado intervino drásticamente y muchas veces violentamente en la economía, para desplegar a la sociedad civil empresarial y para reprimir o desarticular a la sociedad civil popular, es decir, para crear un mundo de los negocios más fuerte, más internacionalizado y más autónomo del Estado.

El término utilizado para describir este proceso de cambio es ajuste estructural (AE), que en este texto tiene un sentido más amplio que los programas financiados por el Banco Mundial, abarcando al conjunto de políticas económicas que comienzan modificando el rol del Estado, y terminan transformando la inserción internacional y las estructuras de estas economías periféricas o semi-periféricas. En este sentido, el AE debe ser entendido primeramente, como un cambio en el modo de regulación estatal, expresado en programas macroeconómicos que se concentran en estabilizar, desregular, privatizar y abrir las economías.

El avance de los procesos de AE ha sido desigual. México y Chile son dos casos exitosos de ajuste estructural, si se les compara con la evolución del resto de las economías latinoamericanas. Con menos éxito, pero no menos radical, ha sido el proceso en Argentina, mientras que Bolivia es un caso de AE fracasado. El avance del ajuste estructural en Colombia y Venezuela es lento, y el de Perú está recién comenzando. El caso de Brasil merece un comentario aparte. Si bien ya se han iniciado algunas privatizaciones y desregulaciones, el AE en este país muestra un retraso porque aún arrastra una crisis política que inmovilizar la capacidad de acción de un Estado que era tradicionalmente fuerte, y porque las opciones de que dispone son distintas, dado su enorme tamaño geográfico y poblacional, así como la lejanía relati-

va de sus centros industriales respecto a Estados Unidos, Europa y Japón.

Lejos de pretender debilitar el Estado, el AE constituye un proyecto para su refortalecimiento, por medio de una radical reforma que intenta desvincular la gestión económica de las presiones del sistema político y la sociedad civil no-empresarial. *El neoliberalismo real no es un proyecto que pretende debilitar el Estado y, por tanto, la fuente del orden y la hegemonía.* En el contexto de crisis económico-políticas, lo que se intenta es constituir un Estado más asociado a la llamada sociedad civil empresarial, lo que supone un compromiso con el capital extranjero y el sistema financiero internacional.

En términos de organización del Estado, el AE supone tres movimientos:

a) Desarrollo de la gestión macroeconómica. Todo programa de ajuste estructural intenta desarrollar al Estado, en cuanto a la capacidad de implementación coherente de políticas macroeconómicas, lo que supone la simplificación y unificación de los mercados cambiarios y de capitales, en función de establecer señales únicas y coherentes a los agentes económicos. Como ya se indicó, ello implicó una fuerte reducción del déficit fiscal, no sólo vía reducción de los gastos, sino también vía reforma tributaria y aumento de la efectividad para aumentar ingresos fiscales.

b) Abandono de la "industrial policy"

Se evidencia un retroceso, e incluso abandono del Estado, en cuanto a políticas industriales y tecnológicas, o estrategias de fomento productivo. Esto no impide políticas compensatorias para sectores o regiones que sufren rezagos competitivos o retrasos estructurales. El discurso predominante en los economistas revela una aceptación del liberalismo económico y de la crítica al Estado realizada por la escuela de las expectativas racionales (Buchanan y Olson). En general, términos como "política industrial", "política tecnológica" y "estrategia de desarrollo" han caído en el desprestigio. Desde 1975 en Chile, y desde 1982 en México, los términos en boga son apertura, desregulación y privatización.

c) Disminución y focalización del gasto público. Este fenómeno permite destacar la ruptura con el anterior modelo de crecimiento de los servicios sociales. En efecto, durante varias décadas, los servicios sociales (previsión, salud, infraestructura, telecomunicaciones) fueron estatizados, y su dinamismo siguió las demandas de las capas de ingresos altos y medios, para luego extenderse hacia los sectores populares.⁵

Buena parte de la legitimación del Estado operó por esta vía. La expansión fue rápida y el modo de financiamiento determinó una acumulación creciente de déficits fiscales, así como una creciente inmovilización de fondos de acumulación de capital. Las reformas implementadas en los casos de Chile y México -tomadas como ejemplo para el resto de los países-, tuvieron varios objetivos. *Primero*, la privatización de empresas de servicios públicos para constituir un mercado orientado hacia los sectores de ingresos altos y medios-altos, con sistemas abiertos o implícitos de subsidios, y que les permite acceso a servicios de mejor calidad que los que recibían con servicios públicos. Es decir, se intenta desarrollar un nuevo modelo de legitimación, distinta al modelo burocrático populista. *Segundo*, la disminución del gasto social y la focalización de éste hacia sectores y propósitos populares específicos (p.e. la disminución de la mortalidad neonatal en Chile), lo que implicó un deterioro global en el acceso a servicios sociales de sectores de bajos ingresos. *Tercero*, la liberalización de excedentes atrapados en circuitos públicos y su conversión en capital.

C. EL DESARROLLO DE LOS ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS

Una de las tendencias que se está generalizando por todo el continente, pero que históricamente no es nueva (Hopkins & Wallerstein, 1986), es el desarrollo de nuevos encadenamientos globales y su profundización en espacios regionales de los diversos países, principalmente debido a economías

5. El análisis considera los casos de México, Brasil, Argentina, Venezuela, Costa Rica y Chile.

de aglomeración. Estos se presentaron tanto en la producción de commodities industriales como de manufacturas.

En efecto, entre 1985 y 1992 se desarrollaron nuevas cadenas productivas globales de tipo manufacturero (automotriz, acero, fertilizantes, químico), agroindustrial (soja, jugos, frutas) pesquera, maderera-celulosa y algunos productos mineros, especialmente minerales no-metálicos. Pero también se asiste al estancamiento de otras pre-existentes, especialmente de aquellos encadenamientos industriales orientados hacia el mercado interno (p.e. industria automotriz de Argentina, Chile y Venezuela) o de otros encadenamientos de productos agrícolas o mineros, orientados hacia el mercado externo (azúcar, algodón, estaño).

Paralelamente hay una creciente articulación entre sectores productivos y de servicios. Además, los nuevos criterios de disminución de los grados de integración vertical que las grandes empresas latinoamericanas arrastran, ha generado el desarrollo de pequeñas y medianas empresas proveedoras o subcontratistas.

1. Las formas predominantes

En América Latina, las formas expansivas de cadenas productivas se han desarrollado a partir de sistemas de producción *estandarizados-genéricos* y *estandarizados-dedicados*⁶

La producción *estandarizada-genérica* se ubica en mercados mundiales que pueden ser fluctuantes pero que son predecibles. El producto es conocido y relativamente homogéneo (*commodity*), la competencia se verifica vía precios que se fijan en el corto plazo (cuyo extremo es el *spot market*), las fluctuaciones temporales permiten ubicar un tipo de riesgo bastante conocido (sobreproducción, y por lo tanto, ajustes en la cantidad del *output*). Este es el mundo de la producción masiva (*mass production*), aunque no fordista. Entran también aquí las *industrial commodities*, muchas veces sujeta a proceso continuo (celulosa, acero, azúcar, algo-

dón, café, algunas frutas, jugos, etcétera). La combinación de productos genéricos y procesos estandarizados determina lo siguiente: dado que la demanda es genérica, las fluctuaciones son altas y el ajuste se realiza vía *cantidad*. Dado que la producción es estandarizada, las empresas dominantes desarrollan la subcontratación para descargar los riesgos.

La producción *estandarizada-dedicada* se ubica en mercados con alto grado de diferenciación de productos, pero con series relativamente largas de producción. La competencia se verifica, principalmente vía precios, y secundariamente vía calidad. En este contexto, la firma que fabrica productos dedicados se enfrenta a la *incertidumbre* que es diferente al riesgo. Sin embargo, como el producto es estandarizado, hay presión para rutinizar. Esto implica aprovechar economías de escala, lo que genera -en el largo plazo- situaciones de sobreproducción. En este contexto, la empresa intenta flexibilizarse mediante dos vías: una, que es flexibilidad interna vía economías de variedad, que consiste en fabricar un grupo de productos que explotan nichos de mercado. Pero a la vez, desarrolla la llamada flexibilidad externa, es decir, al considerar situaciones de sobreproducción intentan lograr flexibilidad en la contratación de trabajadores, donde la forma principal es la subcontratación. Esto resuelve las tensiones entre estandarización y dedicación, dado que el factor de ajuste es el subcontratista. Este mundo es el mercado en red. Pero este mundo enfrenta a menudo las llamadas "fallas de mercado". Es el mundo de los zapatos, refrigeradores, tejidos planos con base algodón, la industria automovilística en el norte de México.

Ambas dinámicas tienden a generar estructuras productivas organizadas en red y articuladas a cadenas productivas globales. Existe cuasi-integración vertical, es decir, redes dominadas por firmas productoras o comercializadoras que subcontratan. Este mundo no está determinado por la calidad y la innovación.

2. La especialización flexible

La relación entre encadenamientos productivos y

6. Las definiciones conceptuales se tomaron de Salais & Stopper, 1992, "The four 'worlds' of contemporary industry" en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 16, N° 2, pgs 169-194, G. Breñaña.

especialización flexible (EF) (Piore & Sabel, 1984) es interesante de analizar. El "modelo ideal" de EF plantea tres rasgos que deberían presentarse simultáneamente: firmas que producen más eficientemente a través de estrechos sistemas de subcontratación, políticas laborales que promueven más calificación y participación laboral. Más concretamente, la EF involucraría las siguientes figuras:

- a) Una mayor diversificación de productos fabricados de manera más eficiente.
- b) Lo anterior está asociado a cierto tipo de estructuración del taller y del tipo de maquinaria utilizada.
- c) Desarrollo de relaciones interfirmas: se reconoce la importancia de bienes públicos o colectivos y las externalidades que se derivan de allí. Por ejemplo, una mayor asociación empresarios y trabajadores, así como entre firmas y el sector público, de tal manera de socializar los riesgos.
- d) Concentración geográfica, dado que este tipo de cadenas productivas se desarrollan en zonas geográficas cercanas.
- e) La presencia de instituciones intermediarias que pueden tener o no un carácter público. La EF implica un balance entre cooperación y competencia. Esto es posible gracias a las relaciones interfirmas y también gracias a la presencia de instituciones que intermedian, sean éstas de carácter público o privado que proveen servicios colectivos, tales como capacitación o difusión de nuevas tecnologías.

El modelo ideal sería el complejo de firmas del norte de Italia (aunque se suele olvidar el rol de los *traders* alemanes). Así presentado, puede afirmarse que existen muy pocas regiones en América Latina que se acercan a ese modelo, ni tampoco está claro que se avance en esa dirección.

La mayor parte evidencia situaciones de EF muy asimétricas, es decir, con fuertes diferencias entre grandes y pequeñas firmas, así como entre empresarios y trabajadores. Algunas investigaciones sobre la industria en el norte de México afirmaban que un buen porcentaje de las

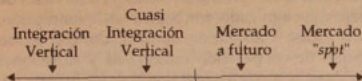
maquiladoras son productores flexibles que utilizan JIT, polivalencia y participación de los trabajadores (Shaiken & Browne, 1991; Womack et alii, 1990). Sin embargo, otros estudios basados en muestras más amplias (Kenney & Florida, 1992) señalan que la mayor parte de las empresas maquiladoras son típicamente fordistas, es decir, sólo existiría una caricatura de "pos-fordismo". La experiencia chilena (mayormente *commodities* industriales) también evidencia cadenas productivas flexibles, pero con elevados grados de asimetría, con uso flexible pero predatorio de la fuerza de trabajo, con libre movimiento de capitales cuya capacidad de adaptabilidad es elevada.

Las experiencias "virtuosas" de especialización flexible son escasas, pero no necesariamente localizadas en la industria. Algunos escasos ejemplos existen, tal como en la región de Campinas del Estado de São Paulo, con la emergencia de redes de pequeñas y medianas industrias metalmecánicas. Pero los ejemplos son más abundantes en el sector agropecuario: cultivos de flores en Costa Rica y Colombia y el cultivo del salmón en el sur de Chile. Estas son experiencias semi-industriales, o por lo menos, no clásicamente industriales.

3. Cadenas productivas y cuasi integración vertical

Nuestra impresión es que la forma predominante de EF no son "redes" de empresas, sino encadenamientos productivos que articulan grandes y pequeñas empresas, empresas formales con productores informales, empresas legales e ilegales, empresas formales con sistemas de contratación informal. Esto evidencia que la heterogeneidad estructural, tan característica de América Latina, es cada vez menos expresión del dualismo sino que es constitutiva de una lógica única de acumulación capitalista.

¿Qué tipo de relaciones predominan entre las empresas que participan de las distintas fases y funciones de una cadena productiva? Una taxonomía podría identificar múltiples situaciones posibles, que pueden visualizarse en el siguiente esquema:



El extremo izquierdo es una situación de integración vertical en la que todas, o casi todas las fases del proceso productivo son propiedad de una empresa, o son controladas directamente por ella, lo que fue característico de los enclaves salitreros y cupríferos en el norte de Chile, o de los enclaves bananeros, o de las grandes empresas industriales localizadas en regiones con bajo grado de desarrollo. La IV supone que la cadena productiva se realiza casi completamente dentro de una sola firma, lo que implica que los intercambios mercantiles y/o contractuales desaparecen o no existen, siendo sustituidos por intercambios dentro de la firma. El extremo derecho es un mercado "spot", en el que compradores y vendedores transan mercancías al contado para entrega casi inmediata, en precios y cantidades fijados en el momento de la transacción. Situaciones de este tipo se encuentran en la bolsa de valores y en cierto tipo de mercados mayoristas.

Entre ambos extremos existen una variedad de situaciones. Una de ellas puede ser el mercado a futuro, donde las transacciones se realizan sobre la base del compromiso de entrega a futuro de los bienes, a precios establecidos previamente y que son pagados al vencimiento del contrato. Esto implica un contrato a plazo, de alcance limitado, que se hace con el fin de protegerse de bruscas fluctuaciones de precios.

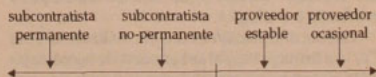
Otra situación es la que se denomina cuasi-integración vertical (CIV), que se sitúa entre la integración vertical (propiedad total) y mercados a futuro (contratos a plazo). La CIV tiene cuatro características básicas (Porter, 1980; Perry, 1987; Lipietz, 1987). Primero, una relación estable entre proveedores y clientes. Segundo, una parte importante del cliente en el volumen de negocios del proveedor. Tercero, la existencia de créditos de precompra, garantías de préstamos y transferencia tecnológica. Cuarto, instalaciones logísticas

especializadas para asegurar un flujo permanente de productos. Como es obvio, estas relaciones van más allá de la fijación de precios y cantidades a plazo, dado que implican una coordinación estable entre empresas clientes y proveedores, en ámbitos que inciden sobre las tecnologías de producto y de proceso, así como en la organización interna de las empresas. Estas relaciones suelen formalizarse en contratos detallados y complejos, donde no existen precios fijos, sino precios de referencia que pueden variar significativamente.

La cadena productiva se realiza fuera de la firma, pero ésta no sucede vía el mercado, en el sentido estricto del término, es decir, transacciones puntuales entre compradores y vendedores anónimos entre sí. Más bien se trata de un mercado regulado privadamente. La información disponible en múltiples estudios de caso, indica que esta forma de cadena productiva se ha desarrollado al interior de los espacios nacionales en América Latina, y que ello puede coexistir con mercados internacionales spot con vendedores y compradores cuasi anónimos.

4. El desarrollo de la subcontratación

En consecuencia, la CIV supone la existencia de relaciones contractuales que se reproducen regularmente entre empresas que dominan la red y las que operan periféricamente. Sin embargo, existe una diversidad posible de formas de contratos. El siguiente esquema permite visualizar la diversidad posible de relaciones (Yoguel & Kantys, 1990):



En el lado derecho se ubican las firmas que venden sus productos al mercado, sin especificaciones prestablecidas por las empresas que compran estos insumos o servicios. Ciertamente que la oferta se adecua a la demanda específica, pero no existe un contrato. En este contexto, un proveedor puede ser ocasional o estable.

En el lado izquierdo se ubican las firmas

periféricas que se constituyen en subcontratistas, cuya definición generalmente aceptada es la siguiente: existe una relación de subcontratación desde el momento en que se verifica la solicitud de producción por un tercero de alguna parte o componente de un trabajo mayor, de procesamiento de algún material, de suministro de materiales u otro tipo de recursos por parte del 'dador de órdenes', sujeto a ciertas especificaciones previas (Yoguel y Kantis, 1990). La subcontratación puede durar por un tiempo relativamente corto, o puede reproducirse durante varios ciclos de producción.

El término "subcontratación" suele aplicarse sólo a empresas industriales. Sin embargo, esta es una reducción innecesaria. En efecto, los estudios sobre cadenas agroindustriales en Chile, destacan la existencia de contratos de compra y venta entre pequeños agricultores con Tradings o agroindustrias, donde se establecen especificaciones complejas y precisas acerca del tipo de productos y los plazos de entrega. Lo mismo ocurre con la industria automotriz en el norte de México. Situaciones similares se viven en la actividad forestal de Argentina, Brasil y Chile. Esto encaja en la definición estricta de subcontrato, que por tanto, abarca relaciones entre empresas situadas en diversas ramas de la producción. Es decir, se constituyen relaciones estables y mediante contratos formales o informales, en los que parte importante de la producción del contratista es comprada por el contratante, con precios de referencia, plazos entrega, especificaciones y calidad del producto, y donde el contratista se compromete a dar crédito y asistencia tecnológica.

La subcontratación es una formalización de la CIV. La firma principal se beneficia de las ventajas de la integración vertical (bajos costos de transacción, control estrecho del ciclo productivo y programación global), sin cargar los costos de excesivas rigideces. Por su parte, la PYME obtiene mercados seguros y más rentables, especializándose progresivamente.

5. Las formas de subcontratación

La CIV que se conoce en América Latina se ha desarrollado en su variante más pobre. Las PYME

subcontratadas producen bienes y/o servicios de bajo valor agregado, con bajo nivel de concepción, con escasa información de mercado, con escaso grado de cooperación interfirmas y situaciones demasiado asimétricas respecto de las firmas contratantes. Esta situación no es visible en situaciones de expansión, pero es inevitable que en recesiones coyunturales o permanentes, la gran empresa corte fácilmente los vínculos con los subcontratistas, ocasionando fuertes pérdidas y cadenas de quiebras.

En las cadenas primario exportadoras y en las demás cadenas productivas que se han constituido en el continente, existen diversos tipos de subcontratistas:

- a) *Subcontratistas de capacidad primaria (SCP)* que involucra a pequeños productores que producen materias primas de bajo valor agregado, o sencillamente, trabajo no calificado. Son mayoritariamente trabajadores por cuenta propia, pero también hay pequeñas empresas que emplean trabajadores asalariados. La tecnología es simple y se basa fuertemente en trabajo no-calificado pero especializado en determinadas faenas. Los productos son entregados a plantas procesadoras que pertenecen a empresas que pueden tener recursos propios para abastecer de materias primas, pero que están siendo utilizados plenamente. Como ejemplos están los pequeños productores mineros, los pescadores artesanales, los trabajadores forestales, los productores agrícolas, las costureras en la industria del vestuario; así como trabajadores de aseo, de servicios de alimentación y de seguridad que trabajan dentro de los terrenos de las empresas contratistas.
- b) *Subcontratistas especializados dependientes (SED)*, que se diferencian del nivel precedente, por el mayor grado de tecnología de producto y de proceso. Requieren de trabajo calificado, aunque la mayor parte de sus trabajadores tienen bajo grado de calificación y alto grado de especialización. Estas reciben el paquete tecnológico completo de la empresa contratista, así como asistencia tecnológica completa y créditos de capital de

ducto con especificaciones precisas en cuanto a calidad y plazos de entrega. Todo ello suele formalizarse en contratos. El tipo de relación creada es altamente dependiente: la empresa contratista evalúa la tecnología de producto y supervisa el proceso productivo. Sólo la competencia oligopólica otorga libertad de manio- bra a los SED. Ejemplos de esta situación se encuentran en la producción hortofrutícola en Chile, la industria del calzado en Brasil y en segmentos de la industria automotriz en Méxi- co.

- c) Los subcontratistas especializados autónomos (SEA), cuya principal diferencia respecto del caso precedente es el dominio de la tecnología de producto o servicio que venden o prestan a la empresa contratista.

En el caso de América Latina, el mayor desarrol- lo se encuentra en los llamados servicios al productor. En el caso de los servicios de pre- producción, un buen ejemplo es la mina de cobre "La Escondida" en Chile, que involucró una inversión de US\$ 2.000 millones entre 1989-1991, y que utilizó servicios de empresas nacionales en geología, asesoría legal, medio ambiente, ingeniería de construcción (montaje en general, obras civiles, subestaciones eléctri- cas, etcétera). Mardones et alia, señalan que "según Minera Escondida, se utilizó ingeniería chilena en un 90 por ciento del total requerido. Adicionalmente, alrededor del 55 por ciento de los ítemes fabricados fueron provistos por fir- mas chilenas"⁷. Ejemplos similares se encuen- tran en Brasil, México y Argentina.

En los servicios relacionados con el proceso de producción, hay un significativo desarrollo en tecnologías de información, especialmente empresas de mantenimiento de equipos computacionales y empresas de *software* de aplicación. En servicios paralelos, existen nu- merosas empresas en el área de servicios de infraestructura, de ventas, de auditoría y con-

taduría, jurídicos, inmobiliarios, de *marketing*, de transporte, etc.

- d) Subcontratistas económicos y estructurales (SEE)

Se trata de empresas medias y grandes subcontratistas, que por escala de producción y por tecnología de producto se constituyen en piezas cuasi indispensables en una cadena pro- ductiva global. Este es el caso de un segmento de la industria automotriz mexicana, pero que todavía constituye un caso con bajo desarrollo en el resto de la región.

En términos de extensión social, los encadena- mientos productivos durante el período 1975- 1990 se desarrollaron entre empresas de ta- maño grande y medio, con PYME y/o microempresas. En términos generales, la PYME subcontratista se ha desarrollado fuer- temente en los sectores primario y terciario, y menos en el sector secundario. Socialmente, la mayor expansión de subcontratistas se dio en aquellos que venden trabajo primario, espe- cializados dependientes y especializados autónomos. Los subcontratistas económicos y estructurales se han desarrollado poco en la región.

6. Asimetrías en las cadenas productivas

Hasta principios de los años noventa han predo- minando cadenas productivas con subcontratistas dependientes, que tienen una asimetría en tama- ño, poder e información respecto de las grandes empresas contratistas. La asimetría de poder se fundamenta en el poder oligopsónico de los con- tratistas, su dominio tecnológico, comercial y fi- nanciero. Hay en este sistema cierta competencia entre oligopolios y altísima concurrencia entre subcontratistas.

Existe una diversidad de asimetrías entre ra- mas y países. Por ejemplo, la asimetría disminuye cuando aumenta la competencia oligopólica entre contratistas, cuando la PYME subcontratista au- menta el grado de agregación de valor, o cuando ésta dispone de mayor autonomía tecnológica, de mayor acceso a crédito, así como de mayor capaci- dad asociativa. Asimismo, los efectos de la

7. "Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile", pág. 45, Mardones J. Martínez C. Sierra P., documento CEPAL (LC R.976), mimeo, Marzo de 1991, Santiago-Chile.

asimetría son diferentes según la situación del mercado. En una fase expansiva, contratistas y subcontratistas ganan, pero no ocurre así en fases recesivas. Ahora bien, la mayor parte de las cadenas productivas en expansión están en mercados que están naciendo y que no han madurado. Esto significa que para la mayor parte de las PYME, la integración a estas cadenas productivas ha resuelto muchos de los clásicos problemas de comercialización, de acceso al crédito -que no obtendrían vía sistema financiero-, de acceso a nuevas tecnologías. No puede decirse lo mismo de los trabajadores que suelen recibir bajos salarios, tienen empleo precario, realizan jornadas extensas e intensas de trabajo, con escasas posibilidades de asociación colectiva o defensa efectiva por parte del Estado.

Es en situaciones recesivas cuando los problemas de quiebras de pequeñas y medianas empresas, con el consiguiente desempleo masivo, pueden aparecer. En ese contexto, la práctica es conocida: la gran empresa termina los contratos, afectando masivamente a multitudes de pequeños productores, generando un desempleo masivo.

7. Asimetría y diferenciación de trabajadores

La asimetría entre empresas genera una fuerte diferenciación en el conjunto de trabajadores que laboran en ellas. En las empresas que encabezan las cadenas productivas, hay una minoría de trabajadores, generalmente de sexo masculino, con empleo estable, sueldos relativamente altos (2 a 4 veces el salario mínimo), con empleo relativamente calificados. Esto se acentúa en aquellas empresas de proceso continuo, donde el ritmo de producción no depende directamente del ritmo de trabajo.⁸ La empresa permite sindicatos con los cuales establece una relación de negociación con pocas experiencias de conflicto abierto. No sucede lo mismo con los trabajadores de la periferia de la propia empresa, y especialmente con aquéllos que laboran en empresas subcontratadas. Estos tienen

sueldos bajos, empleo poco calificante y precario, jornadas largas e intensas de trabajo, así como relaciones laborales autoritarias y hasta despóticas. La excepción dentro de la PYME es el segmento de trabajadores especializados y, por lo tanto, con alta demanda en el mercado.

El modelo de la cadena productiva resulta entonces bastante sencillo. La gran empresa intenta desvincularse de los costos variables y fijos que son intensivos en trabajo simple, entregándolos al pequeño producto o a la PYME. En el primer caso existe una ventaja evidente: el pequeño productor por cuenta propia tiene mayor capacidad de movilización de fuerza de trabajo e involucra a la familia. En el segundo caso, la PYME recluta o contrata trabajadores, descargando en ellos el intento de reducir los costos fijos y variables de la mano de obra.

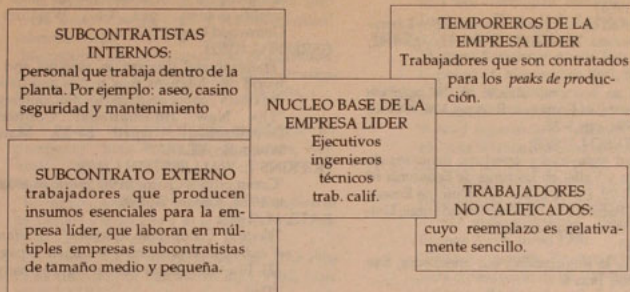
Ello indica que existe una transferencia masiva de excedentes desde la empresa subcontratada (y sus trabajadores) al grupo económico que domina la red. Por la distorsión de los precios relativos (debido entre otros factores a los bajos salarios), la medición convencional de transferencia de excedente puede verse distorsionada.

El modelo se puede visualizar de la siguiente forma: (ver cuadro página siguiente).

En síntesis, la competitividad de la cadena productiva en varias ramas de las economías latinoamericanas ya es sistémica, pero sus frutos no se reparten equitativamente. El efecto de largo plazo es que las empresas subcontratadas se vean incentivadas a utilizar intensivamente mano de obra mal pagada, operen con equipos obsoletos y sigan usando métodos "atrasados" de gestión, es decir, paternalistas y/o despóticos. En estas condiciones, es difícil para los subcontratistas ser empresarios "modernos". ¿Cómo serlo, si su horizonte es de corto plazo, dado que la gran empresa descarga los vaivenes del ciclo sobre ellos? ¿Cómo serlo, si no existe regulación estatal que permita mayor equidad para los subcontratistas? ¿Cómo serlo, si el Estado legisla permitiendo que los subcontratistas descarguen todos los costos sobre los trabajadores?

Por ello es que la heterogeneidad estructural se reproduce en las propias cadenas productivas.

62 8. Industria de proceso continuo se caracteriza por realizar grandes transformaciones físico-químicas de materias primas, en grandes escalas. Ejemplo: plantas de celulosa, harina de pescado, refinamiento y fundición de cobre.



reproduce en las propias cadenas productivas.

II. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los eslabonamientos productivos constituyen un nuevo tejido que cubre los segmentos más dinámicos del sistema productivo latinoamericano. Dentro de éste, las prácticas de subcontratación son un subconjunto menor pero de gran significación social y económica. Las condiciones históricas surgieron en el período 1965-80 y las cadenas productivas se desarrollaron en el sector agroexportador y en el sector industria-servicios. Posteriormente, han ido desarrollándose en algunos segmentos de la industria (vestuario, calzado, metalmecánica).

Se trata de una nueva organización productiva pero también es una nueva regulación privada de segmentos de la economía.

Las cadenas productivas que se han constituido en la región latinoamericana elevaron fuertemente la flexibilidad y competitividad de segmentos del sistema productivo. Pero contienen elevados grados de asimetría entre empresas contratistas y subcontratistas, no han significado beneficios significativos a los trabajadores periféricos que mantienen un empleo precario, mal pagado, intensivo y sometido a relaciones autoritarias. Sin embargo, su mera aparición es una de las principales

expresiones de la reestructuración de las economías latinoamericanas, y su desarrollo no parece ser efímero, sino que se constituye en una característica ya estructural que acompaña las tendencias mundiales.

Sin embargo, las cadenas productivas en latinoamérica no han avanzado más allá de sistemas de producción estandarizados-genéricos y estandarizados-dedicados (Salais & Stoper, 1992). La cuasi integración vertical que se ha desarrollado es relativamente pobre y no existe ninguna tendencia a una superación "natural". No existen circuitos "virtuosos" asegurados.

Es indudable que el potencial productivo y social de las cadenas productivas es enorme. En perspectiva, éstas pueden hacerse más densas, agregar más valor, diversificarse, construir relaciones menos asimétricas, generar un empleo estable, un colectivo de trabajadores con trabajo más digno, con derechos asegurados de reparto equitativo de los incrementos de la productividad. Sin embargo, este posible desenlace requiere de cambios en la institucionalidad y el despliegue de nuevos actores sociales, especialmente pequeños empresarios y trabajadores modernos.

9. Adaptación del modelo de Atkinson, J. "Flexibilidad de empleo en los mercados laborales", Revista Zona Abierta 41-42, págs 1-42, 1986-1987, Madrid, España.

III. BIBLIOGRAFIA

ATKINSON J. (1986)

"Flexibilidad de empleo en los mercados laborales" en revista Zona Abierta #41-42, pgs 1-42, España.

AOKI M. (1990)

"Toward an economic model of the Japanese firm", Journal of Economic Review, Vol. XXVIII, March 1990, pgs 1-27.

BOTERO J., LOTERO J. (1992)

"Actividad industrial y apertura: los casos de Antioquia y Valle" en Lecturas de Economía n° 36, pgs 20-79, Enero-Julio 1992, Dpto de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín.

BOYER, R. (1988)

"Teoría de la Regulación", ed. brasiliense, Sao Paulo, 1988, Brasil.

CEPAL (1990)

"Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta", Santiago, Chile.

CEPAL (1991)

"Cadenas Agroexportadoras en Chile: Transformación productiva e integración social", Documento CEPAL LC/L.637, Julio 1991, Santiago, Chile.

CLEAVES P. (1991)

"Businessmen and economic policy in Mexico", Latinamerican Research Review, Vol. 26, Number 2, pgs 187-202.

DE LA GARZA, E. (1990)

"Reconversión industrial y cambio en el padrón de relaciones laborales en México" en A. Anguiano (coord.) *La modernización de México*, México, Universidad Autónoma de México.

DIAZ A. (1989)

"Régimen de Empresa y Modernización Autoritaria en Chile", Revista Proposiciones n° 20, Ediciones SUR, Santiago, Chile.

"Medio siglo de historia industrial en una empresa metalmeccánica: el caso de CTI (Fensa-Madensa)", mimeo, borrador interno para la discusión, 1991, SUR.

"Nuevas tendencias en la estructura social chilena (asalariación informal y pobreza en los ochenta)", Revista Proposiciones n° 20, Agosto 1991, Stgo de Chile.

FALGUENBAUM, S. (1991)

"Agroindustria y campesinos: la agricultura de contrato en Chile", INDAP-IICA, mimeo SUR.

GARCIA, N. (1992)

"Ajuste Estructural y Mercado de Trabajo: México 1981-91", mimeo, PREALC, Diciembre 1992, Stgo, Chile.

GEREFFI G., KORZENIEWICZ M. (1990)

"Commodity chains and footwear exports in the semiperiphery" in *Semiperipheral states in the world-economy*, pgs 3-67, Wesport CT; Greenwood Press 1990.

GEREFFI G. (1992)

"Transnational production systems and third world development: new trends and issues for the 1990's", paper prepared for the Conference on "The New International Context of Development", April 24-25, Madison, Wisconsin, EE.UU.

HOPKINS T., WALLERSTEIN I. (1986)

"Commodities Chains in the World Market prior to 1800", Review 10, 1986.

KATZ, M. (1989)

"Vertical Contractual Relations", en *Handbook of industrial organization*, volumen I, pag. 656-721, Elsevier Science Publishing Company, Holanda.

KENNEY M., FLORIDA R. (1993)

"Beyond Mass Production: The Japanese system and its transfer to the U.S.", Oxford University Press, New York, 1993.

LIPIETZ A., (1990)

"Les rapports capital-travail à l'aube du XXIe Siècle", document n° 9016, CEBREMAP, Paris, Francia.

LIPIETZ & LEBORGNE (1988)

"O pós-fordismo e seu espaço", Revista de Estudos Regionais e Urbanos n° 25, 1988.

MARDONES Y MARTÍNEZ (1991)

"Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile", mimeo, documento CEPAL, 1991.

MARSHALL, A. (1989)

"Empleo Temporario y Trabajo a tiempo parcial en Argentina", ILO, Discussion papers, DP/17/1989, Ginebra.

MUNDT, F., STEFFEN C.

"La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto", en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, pgs. 95-116, México, UAM-Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Dpto. de Sociología.

PACHE, G., PARAPONARIS, C. (1987)

"Réorganisation du capital industriel et formes liées de la gestion de production", en *Economies et Sociétés*, Tome XXI, n° 6, págs. 151-177, Junio 1987, Paris, Francia.

PERRY, M. (1989)

"Vertical Integration: Determinants and effects" en *Handbook of industrial organization*, volumen I, pag. 185-255, Elsevier Science Publishing Company, Holanda.

- PINTO, A. (1969)
 "Notas sobre Industrialización y progreso técnico en la perspectiva Prebisch-Cepal", mimeo, 1991.
 "Tres ensayos sobre Chile y América Latina", ediciones Solar, 1969, Stgo Chile.
 "Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano", Revista CEPAL n° 24, Diciembre 1984.
- PIORE M. & SABEL C. (1984)
 "The second industrial divide: possibilities for prosperity", Basic Books, Inc. Publishers, New York.
- PORTER, M. (1981, 1990)
 "Estrategia Competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia", Editorial CECSA, 1° edición 1981, México.
 "The competitive advantage of Nations", The Free Press (Division of Macmillan Inc.), 1990, New York, EE.UU.
- RHENALS, R. (1992)
 "Política macroeconómica y desarrollo regional: el caso del sector agropecuario del Occidente Colombiano" en *Lecturas de Economía* n° 36, pgs 83-129, Enero-Julio 1992, Dpto de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín.
- SALAS R., STOPER M. (1992)
 "The four 'worlds' of contemporary industry" en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 16, N° 2, pgs 169-194, G. Bretaña.
- SHAIKEN H., BROWNE H. (1991)
 "Japanese Work Organization in Mexico" in Gabriel Szekely (ed.) *Manufacturing across border and oceans*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- PORTES, CASTELLS & BENTON (1989)
 "The informal Economy: studies in advanced and less developed countries", John Hopkins University Press, 1989, Londres.
- TIRONI E., LAGOS, A. (1991)
 "Actores Sociales y Ajuste Estructural", Revista Cepal n° 44, Noviembre 1991, Stgo, Chile.
- WILLIAMSON, O. (1989)
 "Transaction Cost Economics" en *Handbook of industrial organization*, volumen I, pag. 135-182, Elsevier Science Publishing Company, Holanda.
- YOGUEL G., & KANTIS, H. (1990)
 "Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas", documento CEPAL, Buenos Aires, Junio 1990.
 "Eslabonamientos Productivos y restricciones para el desarrollo de las PYMES metalmeccánicas del gran Buenos Aires", Cepal-CFI, Programa Conjunto: Perspectivas para la reindustrialización y sus determinaciones regionales (PRIDE), Documento de Trabajo n° 22, Buenos Aires, Argentina, 1991.
- WOMACK J., JONES D., ROSS D. (1990)
 "The machine that changed the world", Rawson Associates, New York.
- ZERMEÑO, S. (1992)
 "Desidentidad y anomia social en México" (mimeo), 1992, México.

A. EL SECTOR INFORMAL URBANO DEL QUE HABLAMOS

1. Orígenes

La relación del PREALC con la noción de sector informal urbano se remonta a un trabajo, vinculado a una encuesta de hogares levantada en Asunción, Paraguay en mayo de 1973, donde por primera vez se incorpora de forma explícita la estrecha vinculación entre la segmentación del mercado de bienes y la que se registra en el mercado laboral. (PREALC, 1975a).

Hasta ese momento, se había observado que existían trabajadores cuyo modo de inserción era distinto del que exhibían otros grupos. Pero no habíamos llegado a conceptualizar que ello dependía, en esencia, de las características de las unidades económicas en que ellos trabajaban. Dentro del PREALC, ese manejo conceptual se presenta por primera vez en el trabajo de Asunción que, por esa razón, consideramos fundacional en materia de nuestro enfoque sobre la informalidad.

Dicho enfoque adquirió gran popularidad durante los años 70, en que se transformó en un tema de discusión tanto conceptual como empírica. En una revisión bibliográfica reciente, que cubre lo publicado sobre el tema en diversos países latinoamericanos desde 1975 hasta 1987, encontramos centenares de artículos, folletos, revistas, libros y otras formas de comunicación social, incluidos, por cierto, los videos (PREALC, 1991).

A principios de los años 80, el término, que había adquirido alta popularidad, se usó para describir un fenómeno distinto y cuyo nombre correcto es mucho menos "sexy": la economía subterránea (De Soto, 1986).

Cabe señalar que entre sector informal y economía subterránea hay una superposición evidente: buena parte de los informales son, a la vez, violadores de normas reglamentarias y tributarias. Pero lo son porque son pobres, y ello los lleva a no pagar impuestos, a pagar menos que el salario mínimo a sus trabajadores, a no poder pagar los costos de la seguridad social —ni siquiera para sí mismos—, a no poder cumplir con las normas de protección del medio ambiente, a ocupar con su comercio espacios públicos porque ellos son gratuitos, etc. Nadie, en su sano juicio, puede creer que los informales hacen todo eso porque deliberadamente están protestando contra el exceso de

(*) El autor es miembro del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su carácter de Consejero Regional de la OIT para el Sector Informal Urbano. Las opiniones aquí vertidas no necesariamente representan las de la Institución.

reglamentaciones lo hacen porque no pueden darse el lujo de cumplir con los costos de una sociedad moderna a partir de ingresos de nivel informal.

En cambio, quienes merecen el calificativo de subterráneos son quienes deliberadamente se organizan de modos adecuados para estafar al Fisco aun en los casos en que su nivel económico les permitiría pagar sin por ello ir a la quiebra. Esa diferencia en la lógica de organización es importante, y justifica mantener separados ambos términos, aun si quienes son cubiertos por ambos son, a veces, las mismas personas.

Es frecuente, asimismo, encontrar rechazos ideológicos del nombre por parte de algunos usuarios del concepto: por ejemplo, desde la derecha se insiste en hablar sólo de "microempresas", mientras desde otras tiendas se deja de lado el nombre para adoptar la noción rebautizada, por ejemplo, como "economía popular".

2. Escasez de capital y segmentación del mercado

Lo importante es que tanto sector informal urbano como esos otros nombres se refieren a un conjunto

de unidades productivas de baja capitalización, y por eso nos proponemos apoyarlas de distintos modos. Típicamente con programas de crédito y/o capacitación, menos frecuentemente mediante esfuerzos por mejorar la comercialización, y de otros modos.

Siendo ello así, seguiré usando el término sector informal urbano porque es el término original, pero sin por ello pretender imponerlo como el único, ni siquiera como el mejor.

a. Teoría

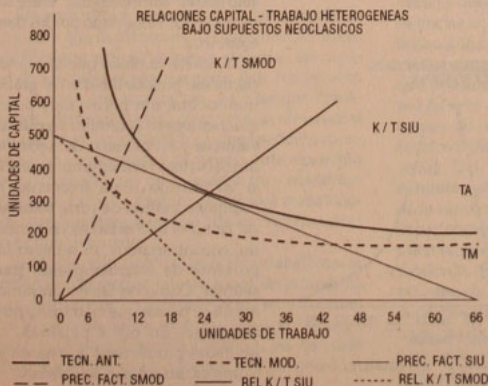
El concepto de sector informal urbano que usamos en el PREALC se refiere a un conjunto de unidades productivas, con muy escaso acceso a capital, en que se ocupa la mayor parte del excedente de oferta de trabajo urbano que así genera su ingreso.¹

Porque son pobres en capital, estas unidades económicas suelen usar técnicas de producción obsoletas. El gráfico 1 muestra el caso en que coexisten dos tecnologías, representadas por sus isocuantas TA y TM. La primera representa una técnica de producción antigua, TM una más moderna que ahorra ambos factores, pero especialmente trabajo, por unidad producida.² La instalación de la nueva tecnología requiere una inversión considerable que no está al alcance de las empresas pequeñas que existían cuando se la introdujo; esto involucra un mercado de capitales imperfecto, en que sólo se presta contra garantías reales. A menos que los propietarios y trabajadores de esas empresas pequeñas tengan empleo alternativo, seguirán operando con la tecnología antigua (Mezzera, 1981).

1. Llamamos unidades productivas a las que usan al menos dos factores de producción, usualmente capital y trabajo, y venden en el mercado tomando riesgo empresarial.

2. TA y TM pueden interpretarse como dos formas de producir el mismo bien; alternativamente, TM puede ser la técnica de producción de un nuevo bien que compite con el antiguo en el sentido que son sustitutos imperfectos en la demanda.

GRÁFICO 1



Para poder competir con las reducciones de costos que involucra TM, que es una tecnología superior, deben reducir sus ingresos laborales al tiempo que pagan altos intereses por el capital al que tienen acceso; además del mercado de capitales imperfecto que se mencionó antes, esto implica un mercado laboral en que las empresas invierten en una mano de obra estable, por lo cual no reducen el salario al nivel del costo de oportunidad de la mano de obra en un mercado con desempleo. En otras palabras, la relación de precios de factores que enfrentan las empresas pequeñas —el sector informal urbano— tiene mucho menor pendiente que la del sector moderno; en consecuencia, las relaciones capital-trabajo son muy distintas, como muestran los rayos que pasan por el origen y están marcados "K/T SMOD" y "K/T SIU" en el gráfico 1 (Mezzeria, 1981).

b. Datos empíricos

El análisis anterior predice que deberá observarse una distribución bimodal de las relaciones capital-trabajo. El gráfico 2, que recoge datos de Perú, es el paralelo empírico de la construcción teórica.

Llamamos sector informal urbano al conjunto de las unidades productivas que componen la

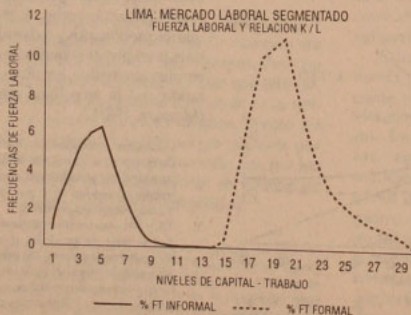
parte izquierda del gráfico; en términos del gráfico 1, éstas corresponden aproximadamente a las que operan con la tecnología TA. El lado derecho del gráfico contiene unidades productivas a las que llamamos sector moderno, usuarias de tecnologías avanzadas que requieren alta inversión por trabajador. Estas tienen una relación capital-trabajo mucho más alta, y por esa razón, generan niveles de productividad e ingresos mayores que los del sector informal urbano (Doeringer y Piore, 1971; Mezzeria, 1981 y 1987b).

En el caso limeño de 1983/84, que estamos comentando —así como en la reedición de la misma encuesta, realizada en 1989— la relación capital-trabajo media del sector informal urbano era del orden de los mil dólares, en tanto en el sector moderno ella se empujaba hasta los 30 mil. El sector informal urbano casi desaparecía alrededor de los tres mil dólares de inversión por puesto de trabajo —el nivel 9 del gráfico precedente—, en el sentido que a partir de ese nivel, y en cada uno de los niveles siguientes, hasta los ocho mil dólares de inversión por trabajador —constituido por el nivel 15 del gráfico—, no se ocupa más de la mitad del uno por ciento de la fuerza de trabajo de Lima.

Nótese que no hay voluntarismo en esta definición de la informalidad, sino que el "corte de aguas" entre uno y otro sector viene dado por los datos empíricos.

Y nótese también que la existencia de esa bimodalidad en el gráfico implica que son pocos, muy pocos, quienes logran acumular significativamente y así transitar del sector informal urbano al moderno: en efecto, si tal tránsito fuera frecuente, en cualquier análisis de corte transversal como el que estamos comentando, encontraríamos un número importante de microempresas transeúntes. Como no las encontramos, es válido pensar que tal tránsito no es frecuente. En otras palabras, las unidades productivas que nacen informales, informales se quedan.

GRÁFICO 1



B. ¿CUÁLES SON LAS POSIBILIDADES DEL SECTOR INFORMAL URBANO DE CRECER AUTÓNOMAMENTE?

Para responder a la pregunta del título es necesario rastrear cuáles son las interacciones entre el sector informal urbano y el sector moderno. Un enfoque es el que habla de un "circuito superior" y un "circuito inferior", donde el primero produce bienes y servicios de alta calidad y precio para consumo de quienes trabajan en el mismo sector, en tanto el segundo produce bienes y servicios de calidad inferior para el consumo de los pobres que trabajan en él (Oshima, 1971; Santos, 1976).

1. El sector es parte de la economía y del mercado laboral

Esta no es la concepción de sector informal urbano a que aquí se hace referencia: por el contrario, en PREALC desde un principio reconocimos que hay interacción económica entre ambos sectores, que hay relaciones de competencia y relaciones de complementariedad, que el sector informal urbano visto como ente marginal dentro de la economía existe en algunos casos, pero dista de ser el caso frecuente y dista más aún de ser el caso dominante (PREALC, 1975b y 1976; Souza y Tokman, 1976a, 1976b y 1978; Mezzera, 1981).

Sin embargo, reconocemos, la coexistencia de unidades que llamábamos "funcionales", es decir, aquellas que, razonablemente, deberían ser capaces de asociarse al proceso general de crecimiento económico y modernización, y de las que llamábamos "disfuncionales", cuyo destino, si bien en el muy largo plazo, debería ser la desaparición como unidades económicas y la consecuente absorción de sus trabajadores en unidades más modernas (PREALC, 1975a). Los datos empíricos mencionados antes sugieren que el caso de las "funcionales" no es muy frecuente.

Junto con ello, desde el principio manejamos la noción de interacción intersectorial, de lo cual, los más claros ejemplos probablemente sean Tokman (1978) en materia de interrelaciones en el largo plazo y Llona y Mezzera (1984) en las de corto plazo. En ambos casos, el sector es visto como un

conjunto de unidades de producción pobres, incapaces de ejercer acumulación de capital dada la incapacidad de generar rentas que emanan de operaciones "en mercados competitivos o en segmentos competitivos de la pirámide oferta del oligopolio concentrado" (PREALC, 1975a). Esa incapacidad de acumular se manifiesta, naturalmente, en incapacidad para incorporar cambio técnico significativo, así como para salir de la situación de subordinación respecto del sector moderno.

En términos de la interacción intersectorial en el corto plazo, hay evidencia de que el sector informal urbano comercia activamente con el moderno. Por un lado, compra en el sector moderno una larga serie de bienes y servicios: los bienes de capital del sector, aun si son obsoletos, provienen principalmente del sector moderno; lo mismo ocurre con una proporción importante de los insumos, no sólo en unidades informales de transformación, sino igualmente en las terciarias: incluso la mayor parte de los bienes comercializados por los vendedores ambulantes proviene de la economía moderna. Asimismo, las familias que viven de ingresos del sector informal urbano consumen mayoritariamente bienes y servicios producidos fuera del sector, ya sea en el sector moderno urbano como en el sector rural.

Por tanto, necesariamente el sector informal urbano debe "exportar" al sector moderno para financiar aquellas "importaciones". Sabemos que la demanda del sector público se caracteriza, entre otras cosas, por la ausencia de los bienes y servicios que típicamente ofrece el sector informal urbano, por lo que es escaso el comercio entre ellos, al menos en ausencia de políticas deliberadas de reorientación de la oferta informal (Mezzera, 1990). Del mismo modo, dejando de lado la maquila y otras formas de explotación disfrazada de la mano de obra, son relativamente escasas las experiencias exitosas de subcontratación entre microempresas informales y empresas del sector moderno. Ello se explica por una variedad de razones, de las cuales las más estudiadas son los altos precios, el escaso control de calidad y la impuntualidad en las entregas que —se supone— caracterizan a los productores informales. Nótese que, de ser ello cierto, una vez más las políticas

deliberadas de fomento, diversificación y mejoramiento de la oferta informal tienen un rol importante.

En todo caso, la creencia sobre la escasa vinculación directa entre las unidades productivas informales y las empresas del sector moderno — público y privado — condujo a testear la hipótesis según la cual la demanda principal por producción informal proviene de los asalariados del sector moderno, por lo cual el ingreso informal estaría fuertemente ligado a la evolución de la masa salarial en el sector moderno.

Empíricamente fue posible comprobar que, en efecto, los asalariados del sector moderno concentran el grueso de la demanda por producción del sector informal urbano, y que el ingreso total de éste es una función directa de la masa salarial de las actividades modernas (Márquez y Mezzer, 1986; Llona, 1986, 1987; Grosskoff y Melgar, 1988; Mezzer, 1990 y 1992). La evidencia empírica mostró que el ingreso total del sector informal urbano es una función directa de la masa salarial del sector moderno. Ello se comprobó para un grupo importante de países latinoamericanos, en los cuales la elasticidad del ingreso total del sector informal respecto del total de los salarios fue de entre 0.8 y

0.9, y estadísticamente distinta de la unidad.³

Asimismo, se comprobó que hay un rol significativo para los precios relativos entre los productos informales y los modernos, tema que es especialmente importante a la hora de pensar en términos de comercialización.

2. Es subordinado

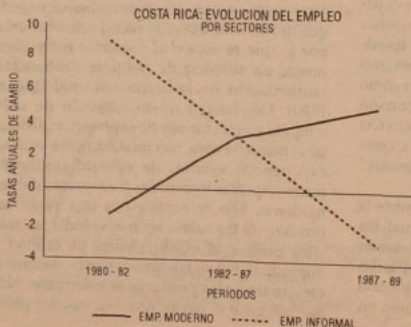
Lo anterior es consistente con un modelo analítico en que el sector moderno toma decisiones de producción, precios, empleo e ingresos laborales sin prestar mayor atención al sector informal urbano, es decir, sin que la existencia de un sector informal urbano algo mayor o menor, o con ingresos algo menores o mayores, sea un elemento importante en la toma de decisiones del sector moderno sobre las variables mencionadas. Por su parte, el sector informal urbano se adapta como puede a las decisiones del sector moderno; en este sentido, el modelo que se está planteando es una versión, restringida al interior de las economías en desarrollo, del antiguo modelo de centro dominante (sector moderno) y periferia subordinada (sector informal urbano).

En gran medida, el rol del sector informal urbano en el mercado laboral es de una "esponja" que

crece para compensar las reducciones que sufre el proceso de generación de empleos en el sector moderno en la fase de baja del ciclo económico, y se contrae —al menos en términos relativos— en la fase alcista. Por ejemplo, en PREALC (1991) se discute el enorme número de empleos creados, tanto por el sector informal urbano como por las empresas pequeñas del sector moderno como resultado de la escasa o casi nula expansión del empleo en el sector moderno de la región durante la década del 80.

El gráfico 3 muestra un ejemplo de ese mismo fenómeno en Costa Rica durante la crisis vivida por ese

GRÁFICO 3



3. Los países son Costa Rica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Los trabajos respectivos se resumen en PREALC (1990) y en Mezzer (1992).

país al iniciarse la década del 80 y la posterior recuperación que comenzó en 1983. El cambio en la tasa anual de crecimiento del empleo fue enorme: de 9 por ciento en los años de la crisis a valores negativos cercanos a -2 por ciento una vez que la recuperación se consolidó en la segunda mitad de la década. Este cambio es un resultado muy claro de la evolución de la tasa de crecimiento del empleo moderno, que de negativa pasó a positiva y alta.

Ciertamente, encontrar un empleo en el sector informal es una forma de seguro de desempleo; y, como ocurre también en ese caso, rara vez resulta una solución satisfactoria para la mayoría que prefiere ganar un salario en una empresa formal, y lo hace siempre que puede como lo muestra la aceleración del proceso de generación de empleos en el sector moderno durante los años de prosperidad.

Mucho se habla de la llamada "vocación" por el autoempleo (generalmente dentro del sector informal urbano) que, se dice, tiene mucha gente. Que algunos trabajadores prefieren no tener jefes ni horarios, es indiscutible; pero debería ser igualmente indiscutible que una enorme mayoría de los trabajadores sí aprovechan todas las oportunidades de ganar salarios decentes, ya que se ha comprobado mil veces que en cada fase de alza

económica, el número y la ponderación de los empleos asalariados aumenta rápidamente a medida que los empleos bien remunerados son acaparados por los trabajadores de más alta calificación.

El caso de las tasas de generación de empleo en Costa Rica durante los años 80 vuelve a ser muy ilustrativo: si pertenecer al sector informal fuera principalmente una decisión personal que se toma sobre la base del rechazo a las normas del trabajo formal, ¿esperaríamos encontrar que incluso el número (y, más aún, la ponderación) de los empleos informales se reduzca apenas la recuperación se hace suficientemente sólida como para reducir el excedente de oferta de trabajo?

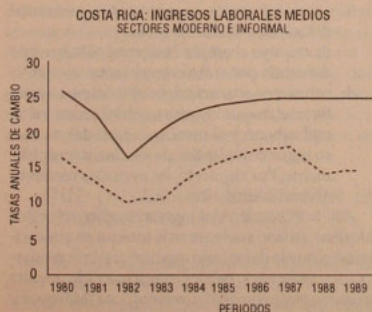
El hecho de que los empleos informales son, en buena medida, último recurso, queda asimismo demostrado por la evolución de sus ingresos: cuando se deteriora la situación del empleo y los salarios en el sector moderno, el ingreso laboral del sector informal sigue el mismo camino. El gráfico 4 vuelve a usar el caso de Costa Rica durante los años malos y buenos de la década del 80.

En el caso costarricense, la evolución de los salarios es bastante paralela a la de los ingresos laborales en el sector informal urbano. Por cierto, ese no es el único caso posible: como se muestra en el gráfico 5, los ingresos laborales en el sector informal en Uruguay se ajustaron más violentamente, en especial durante la recesión producida al final de la dictadura militar (1981-1985) y dentro de esos ingresos, los de los trabajadores por cuenta propia variaron más que los salarios en las microempresas informales.

Esta última observación se explica en función de la anterior: si el ingreso total del sector informal se mueve aproximadamente al mismo ritmo de la masa salarial del sector moderno, y si el empleo informal salta como consecuencia de la recesión en el centro, la teoría predice que los ingresos del sector informal deberían cambiar más violentamente, y que la relación más cercana de las microempresas con el sector moderno les permite reducir sus variaciones en comparación con las que sobrellevan los trabajadores por cuenta propia que son la "esponja" principal.

El ejemplo de Panamá, a mediados de los 80,

GRÁFICO 4



apunta en la misma dirección. Durante el primero de los semestres del gráfico 6, una recesión bastante intensa hizo negativas las tasas de cambio del empleo y los salarios del sector moderno: como consecuencia, los empleos informales saltaron más de 10 por ciento (la escala vertical del gráfico está limitada para permitir un mejor detalle de los cambios más pequeños), lo cual a su vez, condujo a una fuerte caída en el ingreso medio de los trabajadores informales. Al año siguiente, en que el sector moderno esbozó una recuperación, la tasa

GRÁFICO 5

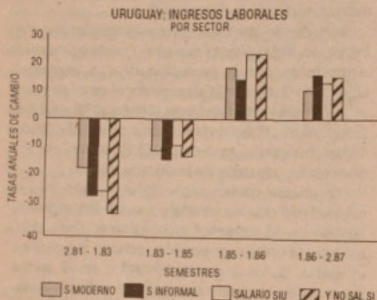
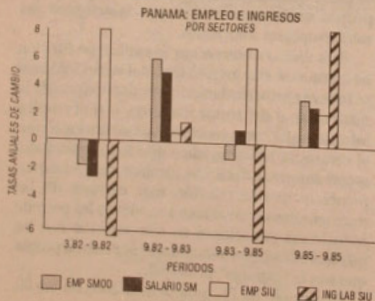


GRÁFICO 6



de crecimiento del empleo informal se hizo casi cero, con lo que se produjo un modesto aumento del ingreso medio.

Los dos años siguientes fueron de virtual estancamiento en el sector moderno, por lo que ante un crecimiento bastante rápido en la oferta de trabajo urbano, el empleo informal una vez más debió cubrir la diferencia a costa de una severa caída en su ingreso medio. Finalmente, el mejor de todos los períodos bajo análisis fue 1986, cuando una fuerte expansión del empleo y los salarios del sector moderno condujo a una lenta expansión del empleo informal y al consiguiente salto en su ingreso medio.

Siendo ello así, las posibilidades de crecimiento autónomo del sector informal urbano son bajas o nulas, al menos en ausencia de cambios importantes.

¿Puede, entonces, hablarse del sector informal urbano como una potencial "locomotora del desarrollo"? No, aunque sí parece que partes del sector pueden acompañar al desarrollo liderado por el sector moderno.

3. Tiene un rol correspondiente en el desarrollo

Conviene revisar brevemente las consecuencias del modelo analítico descrito sobre el punto referido a la relación entre el empleo e ingresos en uno y otro sector. En general, cuando aumentan el empleo moderno y el salario moderno:

- aumenta la masa salarial del sector moderno
- en consecuencia, aumenta el ingreso total del sector informal urbano
- disminuye el empleo informal al haber más demanda por trabajo en el sector moderno
- como consecuencia del doble impacto positivo del mayor ingreso total del sector informal urbano y el menor empleo del mismo, su ingreso medio tiende a aumentar rápidamente. Por supuesto, en períodos recesivos ocurre lo simétrico.

Así, la evolución del ingreso medio del sector informal urbano suele ser más intensa en sus oscilaciones que la del salario medio del sector moderno, un presupuesto teórico que, a menudo, resulta ser consistente con los datos empíricos (Márquez y

Mezzerà, 1986; Rama, 1986; Mezzerà, 1990).

Si se acepta que el sector informal urbano es esencialmente subordinado del moderno, como apunta la investigación anterior, cabe preguntarse si el mismo es procíclico o anticíclico. La respuesta más atinada —por tener mayor solidez empírica— parece ser que, en general, el sector en su conjunto es procíclico en ingreso y anticíclico en empleo, como sugieren diversos datos recientes (Mezzerà, 1992). Del mismo modo, en general se observa que hay una estrecha relación entre la evolución del ingreso medio del sector informal urbano y la del salario medio en el sector moderno (aunque el primero cambia más bruscamente y el segundo se mueve a nivel más alto).

Con todo, como suele ocurrir, también en estas materias se detectan heterogeneidades al interior del sector informal urbano. En efecto, si se desagrega el empleo en el sector informal urbano entre aquel que se genera en microempresas, lo cual sería una proxy de sector informal urbano alto, y aquél que se emplea por cuenta propia, que en general es una aceptable proxy de sector informal urbano bajo, se encuentra que este “sector informal urbano bajo” *es procíclico en términos de sus ingresos laborales medios, pero es anticíclico en términos de empleo*. En otras palabras, como muestran los gráficos 1 al 6, este sector genera gran número de empleos cuando los mismos no se están generando —o, en el límite, se están destruyendo— en el resto de la economía, incluido el sector informal urbano “alto”. A su vez, parece haber evidencia primaria que este último es procíclico, tanto en términos de ingreso como en términos de empleo (López, 1990; Mezzerà, 1992).

Por lo tanto, los ajustes más violentos se dan entre los trabajadores por cuenta propia del sector informal urbano, que parecen ser el estrato principal, a través del cual este sector juega su rol de “esponja” en el mercado laboral.

C. ¿QUÉ QUEREMOS HACER POR EL SECTOR INFORMAL URBANO?

Como se dijo más arriba, en nuestra visión éste no es un sector marginal ni un grupo delincuencial, sino un sector pobre. Para este sector queremos

políticas que remedien algunas de las deficiencias principales que él presenta, tanto en términos de acceso a capital y capacitación como, en lo que nos ocupa ahora, en la comercialización eficiente de su producción.

Esto es lo importante: más allá de las discusiones sobre la naturaleza del sector, a la hora de discutir políticas todos estamos de acuerdo en colaborar para mejorar el empleo y, más aún, el ingreso de los informales: es obvio entonces, que no estamos hablando de los que se organizan para estafar al Fisco, no hablamos de los delinquentes fiscales, no hablamos de los que violan las leyes, no hablamos de un grupo que merece ser reprimido, hablamos de un grupo de productores pobres a quienes hay que apoyar como una forma de ayudarlos a transitar hacia una situación de ciudadanía plena.

1. Dos líneas principales de política

En términos de acciones que están en curso en distintos países, si bien con muy distintos grados de avance y racionalización, conviene mencionar dos líneas de acción importantes: por el lado de la oferta informal, las políticas de crédito y capacitación orientadas a mejorar calidad, aumentar volumen y reducir costos: en resumen, *mejorar la productividad de la producción informal*. Por el lado de la demanda por esa producción informal, abrir canales de comercialización que permitan realizar, en términos de mercado, *esa productividad incrementada*.

En estos últimos años, el PREALC ha llevado a cabo algunas experiencias en materia de las formas de trabajar hacia el mejoramiento de la productividad de los pobres urbanos. En especial, me referiré a las experiencias de *apoyo al sector informal urbano con crédito*.

Tales experiencias están presentes en este momento en todos los países de América Latina; en efecto, hay literalmente centenares de mecanismos vigentes que prestan apoyo al sector informal con programas de crédito que a menudo se complementan con capacitación específica para el sector y/o con asistencia técnica. En el PREALC hemos hecho algunas evaluaciones (principalmente contenidas en PREALC, 1990a) y hemos encontrado que ellas tienden a ser consistentes con las que han realizado un número importante de investigado-

res así como instituciones de investigación y acción en la materia (por ejemplo, Otero, 1989a; 1989b y Stearns y Otero, 1990; Fuenzalida, 1992).

En consecuencia, creemos que empezamos a saber algunas cosas sobre el modo de apoyar al sector informal urbano en América Latina.

2. Enseñanzas en materia de crédito al sector

Una de las enseñanzas es que estos centenares de mecanismos principalmente son operados por ONG, que en el caso más usual, tienen financiamiento extrarregional.

La segunda, es que la experiencia es enormemente variada, tanto en términos de los objetivos de la acción —que van desde la filantropía hasta la promoción de modos alternativos de transitar hacia sociedades más justas—, como en términos de sus resultados, así como de las variadas metodologías que se aplican.

La tercera, es que esas metodologías, en uso en estos últimos 10 a 15 años, también parecen ser enormemente variadas. Ellas muestran, en un extremo, a los filántropos, cuyo único objetivo de acción es hacer el bien, lo cual los lleva a prestar a tasas de interés cero; normalmente les va muy mal, porque sus acciones, casi inevitablemente, terminan después de un par de años cuando se les termina el Fondo cuya donación obtuvieron, y por su propia ineficiencia no tienen entonces cómo reponerlo. Al otro extremo encontramos a los ultra economicistas, que se cubren de ridículo cuando agitan el fantasma de "distorsionar el mercado de capitales" ante toda propuesta de usar tasas que no sean exactamente las del mercado para prestar unos pocos miles de dólares al sector informal.

Entre esos extremos que no funcionan, sigue habiendo una enorme variedad de experiencias mucho más razonables, que últimamente se han ido decantando en un proceso de convergencia metodológica tremendamente interesante, que ha cuajado en los últimos 4 ó 5 años. Estas metodologías se apoyan, básicamente, en principios de equidad eficiente, es decir, en el respeto razonable de los mecanismos de mercado en la búsqueda de soluciones a problemas de inequidad distributiva, que en general, responden a funcionamientos imper-

fectos de esos mismos mercados.

Esos parecidos entre las metodologías llevan a que todas las evaluaciones entregan, inevitablemente, resultados bastante semejantes. En efecto, cada vez queda más claro que aquellas ONG que sobreviven —dejando de lado a las de los filántropos— básicamente son todas eficientes en lo que hacen: ejecutan sus programas con rapidez, con eficiencia, y con relativamente bajos costos. Así, sobreviven en el tiempo y obtienen sucesivas reposiciones de fondos; operan fondos rotatorios que, efectivamente rotan, porque las tasas de mora de todos estos mecanismos son claramente inferiores a las que tiene la banca privada de sus mismos países.

Buena parte de esa mora reducida se explica porque la mora alta parece ir en relación directa a la influencia que el deudor tiene —o que cree tener— con el prestamista, y con una aplicación del viejo chiste que dice "si yo debo 50 mil dólares, tengo un problema, pero si debo 50 millones de dólares el problema lo tiene mi banco". Ambas cosas parecen conjugarse para explicar por qué los pequeños productores que toman crédito pagan mucho mejor que los grandes. En todo caso, la calidad de buen pagador de los productores informales como grupo, es una de las conclusiones más indiscutibles.

Esto lleva a otra área en la cual se ha ido construyendo un consenso, que es la de la tasa de interés. Las posiciones ideologizadas que decían "las tasas de interés deben ser subsidiadas" versus "las tasas deben ser las del mercado", van convergiendo hacia la noción de tasas de interés que:

- a) sean cercanas a las del mercado y tomen en cuenta la evolución de éstas, de manera de no generar reacciones perversas por parte de los prestatarios actuales y potenciales;
- b) sean suficientemente altas como para compensar (al menos en una alta proporción) los altos costos de hacer préstamos pequeños, apuntando así hacia la operación rentable de este servicio
- c) dejen algún espacio para el crecimiento necesario para que la institución pueda expandir significativamente su cobertura.

En otras palabras, las tasas de interés activas deberían ser cercanas al resultado de sumar el

costo de oportunidad de los fondos de crédito disponibles, más (al menos la mayor parte de) los costos operativos, más algún margen que asegure el crecimiento de la institución crediticia; todo esto, generalmente, lleva a tasas que de hecho son más altas que las del mercado. En la mayor parte de los casos, los operadores de microempresas informales aceptan de buen grado tales tasas de interés, pues ellas representan una reducción comparadas tanto con lo que cobran los usuarios como con el infinitamente alto costo al que equivale la ausencia absoluta de crédito. Las instituciones prestamistas especializadas que utilizan estos criterios pueden expandirse, al punto de ser financieramente autosuficientes; por ejemplo, habiendo iniciado operaciones en 1983 ADEMI, la Asociación para el Desarrollo de las Microempresas de República Dominicana, que en su origen, tuvo apoyo técnico y financiero de Acción Internacional (AITEC), alcanzó la autosuficiencia operacional en 1988 y la ha mantenido desde entonces, a pesar de que los ingresos no generados por sus operaciones de crédito han sido apenas superiores a 3 por ciento del total en 1992 (Jiménez, 1993).⁴

Las dos últimas áreas donde encontramos consenso creciente son las de especialización y género: en lo que hace la primera, los proponentes de una institución que presta, capacita, ofrece asistencia técnica y lleva a cabo la investigación en materia de comercialización de la producción informal, van dando paso a quienes señalan que, como al nivel nacional, necesitamos un grupo de instituciones de crédito -el sistema financiero comprende diferentes unidades que se especializan en distintos tipos de crédito- y un conjunto separado de instituciones, cada una de ellas dedicadas a una forma precisa de enseñanza.⁵ En lo que hace a la

segunda, queda cada vez más claro que los resultados de la mayor parte de los programas de crédito tienden a ser insesgados respecto del género aun si los programas mismos no toman explícitamente en cuenta el género. En todos los casos estudiados resulta que la ponderación de las mujeres entre los usuarios del crédito es similar a la que ellas tienen en el empleo informal, y bastante mayor que la que exhiben en el empleo total.

Un ejemplo excelente es brindado por las cifras recientes del IDEPRO, el Instituto de Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva que opera en La Paz, con apoyo técnico del PREALC. Dentro de su mayor programa, el de Pequeño Crédito, IDEPRO tiene un 70 por ciento de usuarias mujeres, porcentaje que llega a 67 por ciento en el conjunto de todos los programas de crédito del Instituto.

3. Resultados de los programas

A medida que las metodologías convergen, los programas tienen resultados que también son bastante similares en términos de empleo, de ingresos, y, por lo tanto, de impacto sobre la pobreza.

En general, estos programas crean un empleo por cada mil a dos mil dólares que tienen disponibles para prestar. Eso es más o menos la vigésima parte de lo que cuesta generar un empleo en el sector moderno; como se trata de países con escasez de capital que tienen que generar empleo, ésta claramente promete ser una vía transitable.

Una evaluación reciente del programa PROPEA en Chile (Fuenzalida y Fuenzalida, 1992) analizó el comportamiento de los participantes del programa comparándolo con el de un grupo de control de no participantes. En los participantes se expandió el empleo en 13 por ciento en el segundo año, y en 16 por ciento al año siguiente, con lo cual el empleo promedio por microempresa aumentó desde 1.48 a 1.96; al mismo tiempo, el nivel de empleo no mostró cambios estadísticamente signifi-

notable observar... la pérdida progresiva de importancia de las acciones de capacitación, particularmente en aquellos programas que se propusieron alcanzar coberturas significativas en períodos relativamente cortos y en los cuales tiene creciente importancia el propósito del autofinanciamiento". (pág. 15, el destacado es nuestro).

4. Alrededor de tres cuartos de los pasivos de ADEMI al 31 de diciembre de 1992 eran con el sector financiero local, y sólo un quinto de los mismos estaban todavía en período de gracia. Así y todo, conviene señalar que, hasta cierto punto, esta relación de ADEMI con el sistema financiero es posible, porque las tasas de interés de dicho sistema son negativas en términos reales.
5. Por ejemplo, en Casanovas (1993) se señala que "a pesar de que en la mayoría de los casos los programas se propusieron combinar el apoyo crediticio y la capacitación, es

ficativos en el grupo de control. El costo medio de crear cada uno de los empleos con ayuda de PROPESA fue del orden de 2.400 dólares de crédito (Christen y Wright, 1993).

Del mismo modo, cifras recientes de ADEMI muestran que durante sus 9 años de operación han hecho préstamos por un total de 29.8 millones de dólares y han creado 19.500 empleos (una relación de un empleo por cada 1.500 dólares), mientras que en el año 1992 las cifras respectivas fueron 13.9 millones de dólares y 7.800 empleos creados, una relación de casi 1.800 dólares por empleo (Jiménez, 1993).

Sin embargo, además de crear empleo, estos programas también generan mejoramiento del ingreso: por ejemplo, los empleos *mejorados* por los créditos de ADEMI se estiman en 2.5 veces más que los *creados* (Jiménez, 1993). Mejorar empleos existentes es particularmente importante en aquellas unidades productivas donde al inicio del proceso era más clara la situación de subempleo. En tales casos se observa principalmente absorción de ese subempleo a lo largo de un proceso de crecimiento apoyado por créditos. Ese resultado explica por qué las microempresas comerciales apoyadas por crédito generan relativamente mucho menos empleo y, por lo tanto, absorben más subempleo que las industriales, que tenían menos subempleo cuando se incorporaron al programa de crédito (PREALC, 1990a; Fuenzalida y Fuenzalida, 1992).

La evaluación de PROPESA también mostró que

el valor agregado de las microempresas participantes aumentó en 25 por ciento en el primer año, y que dicha tasa de crecimiento se redujo ligeramente, con lo cual el crecimiento total fue de 45 por ciento en 3 años. Los ingresos del trabajo crecieron de modo paralelo con el valor agregado. Como proporción del ingreso total de las microempresas, que estaba creciendo muy rápidamente, algunos de los componentes del valor agregado evolucionaron de la siguiente manera: (Ver cuadro)

Del mismo modo, Otero (1989) informa que en una evaluación de un programa de crédito a microempresas en Honduras ocurrió que las ventas habían aumentado en 39 por ciento, que el 95 por ciento de todas las microempresas participantes habían aumentado sus ahorros y que el ingreso neto por unidad productiva se había expandido en 22 por ciento. En el mismo programa cada nuevo empleo se había creado al costo de unos 1.100 dólares en créditos para capital de trabajo. En otro programa en Honduras, se encontró que los activos fijos habían aumentado en 57 por ciento, las ventas en 99 por ciento, el ingreso en 60 por ciento y el empleo en 66 por ciento.

De Parra (1993a) afirma que el programa de Grupos Solidarios en Colombia—equivalente a lo que en otras partes se conoce como Pequeño Crédito—, produjo varios resultados altamente positivos: por ejemplo, 88 por ciento de los microempresarios tuvieron aumentos en las ventas, que en total, mostraron una expansión del 27

	Antes del programa	Después del programa
	(Por ciento)	
Retiros de los microempresarios	39.0	26.7
Reinversión en la microempresa	30.0	40.6
Masa salarial	17.0	27.7
	(Indices)	
Activos totales	100	152.1
Valor agregado	100	145.0
Nivel de salarios	100	167.8
Empleo total	100	129.7

Fuente: Preparado usando información contenida en Christen y Wright (1993).

por ciento, los salarios aumentaron en 77 por ciento (nominal), hubo un aumento del 20 por ciento en el número de clientes que benefició a 80 por ciento de los microempresarios, etc.

Sin duda, los resultados de las evaluaciones empíricas muestran que las microempresas que eran pobres en capital en efecto logran realizar una alta productividad marginal del capital, como predice la teoría.

Así, ¿podemos interpretar que estos resultados nos entregan la solución definitiva del problema del desempleo urbano? Parece que conocemos la receta: el crédito a las microempresas es sumamente eficiente, genera empleo, mejora ingresos, esa es la ruta por la cual vamos a resolver el problema de la pobreza. Algunos creen que esto es cierto.

4. Lo pequeño no es útil

Lamentablemente, es falso, y todos lo sabemos: de lo contrario, hace años habría desaparecido la pobreza urbana en América Latina. Y es falso porque *junto con ser sumamente eficientes, estos mecanismos son minúsculos y no tienen ningún impacto siquiera estadísticamente medible sobre el empleo, ni sobre los ingresos, ni sobre la pobreza.*

Los programas cuyos resultados se recogen *supra* son excelentes ejemplos de la alta eficiencia de los programas pequeños. PROPESA apunta a la expansión y a cubrir una mayoría de las unidades productivas pobres en capital; sin embargo, ella sumada a todos los demás mecanismos de crédito a microempresas en Chile, servían en noviembre de 1992, a apenas 9 600 clientes, una proporción minúscula del número de clientes potenciales (Christen y Wright, 1993). Los datos de Honduras recogidos en Otero (1989) se refieren a dos programas, cada uno de los cuales cubre como máximo 500 clientes.

La más famosa, la más conocida, quizá incluso la más antigua de las ONG que apoyan al sector informal urbano de América Latina tiene mil clientes, y ello ocurre después de una fuerte presión para que subiera de los 300 ó 400 clientes que tradicionalmente había tenido. Como según las más recientes estimaciones de la CEPAL, en América Latina hay unos 120 millones de pobres urbanos, tener mil clientes implica que necesitamos

unas 20 mil Fundaciones Carvajal para empezar a enfrentar el problema. Claramente, necesitamos hacer esto de alguna otra forma.

Para ello, se ha buscado masificar estos mecanismos; el que fue más grande en determinado momento fue el IDESI -el Instituto de Desarrollo del Sector Informal-, que se creó en Perú, a mediados de los años 80, y que a fines del año 87 tenía en cartera 45 mil clientes operando con créditos y/o con capacitación. IDESI no sólo era el mayor de estos mecanismos en América Latina, sino que comparando la población de Perú con la de Indonesia, Bangladesh, etc., el IDESI también era el más grande del mundo en términos *per cápita*. Así y todo, en su momento de gloria el IDESI estaba atendiendo el 1.5 por ciento de la fuerza de trabajo urbana de Perú, y estaba movilizando algo menos del 1 por mil del capital de la economía peruana. O sea, siendo el más grande, de todos modos era minúsculo y tenía un impacto virtualmente no medible.

Actualmente, el líder en términos de tamaño es ADEMI, que tiene más de 10 000 clientes y créditos por cobrar del orden de 7 millones de dólares. Como en el caso de IDESI, esto representa algo más del 1 por ciento de la fuerza de trabajo y el 1 por mil del stock de capital de la nación.

Razonando a lo largo de líneas similares a las que nos llevaron a trabajar en Perú en la gestación del IDESI, en este momento se pone el acento de la esperanza en los fondos del BID vinculados a su programa de apoyo a microempresas en América Latina. Este programa, que se inició en 1989, ha tenido largos procesos de negociación: algunos programas nacionales están funcionando, otros están por empezar a funcionar, otros todavía están en la etapa de discusión. Se trata, en efecto, de programas muy grandes en comparación con los que se han ejecutado hasta ahora: las cifras son de decenas de millones de dólares en cada país, como son los casos de Argentina, Chile, Jamaica, Ecuador y Uruguay. Pero, siendo muy grandes en comparación con lo que pueden movilizar la mayoría de las ONG, estos niveles de crédito siguen siendo algo menos del 1 por mil del capital de los países a los cuales van orientados, y obviamente, los 100 millones de pobres urbanos no saldrán de

la pobreza movilizándolo el 1 por mil del capital.

5. ¿Un banco para el sector informal?

Así, debemos llegar a la conclusión de que es necesario usar, en este esfuerzo de apoyo al sector informal urbano, fondos del mercado financiero de los países, por mucho que ello pueda horrorizar a quienes estén todavía apegados a los fantasmas del estatismo. En efecto, no hay ninguna entidad financiera multilateral que nos pueda hacer llegar fondos suficientes, de modo tal que, mirado el proceso con una perspectiva histórica, el rol principal de un esfuerzo como el del BID no es llegar propiamente a la masificación del crédito informal, sino dar un paso adelante a partir de las experiencias pioneras de las ONG.

Las razones por las cuales los productores del sector informal urbano no logran acceso a los fondos del sistema financiero son variadas. Por un lado hay razones ideológicas, de hecho clasistas: se arguye que si llegan productores informales los bancos pueden perder sus clientes de alto nivel económico y social.⁶ Tal razón clasista puede ser correcta —no por clasista tiene que ser falsa— o equivocada, pero hay además razones económicas: no teñidas de clasismo que tienen que ver con el altísimo costo de hacer préstamos pequeños.

El alto costo de otorgar pequeños créditos puede ser enfrentado de dos maneras. La primera se relaciona con algunos esfuerzos en términos de organización de la administración de este tipo de programas, que se han estado llevando adelante en diversos proyectos ejecutados con diversos países. En el caso del PREALC, hemos trabajado en esta línea con Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, en América del Sur, así como con Panamá y todos los países centroamericanos, y en estos momentos estamos analizando la colaboración con Argentina, con Chile y con Uruguay. En los casos mencionados, se trató de desarrollar mecanismos de administración de estos programas que permitan rebajar muy sustancial-

mente el costo administrativo.

Algunos de estos programas sirven para monitorear y evaluar la operación de todo el sistema, de modo de saber exactamente qué se está haciendo, quién lo hace, quién recibe los resultados de las acciones y cuáles son los efectos de las mismas. Otros permiten proyectar los flujos de caja del sistema, de modo de prever eventuales saldos negativos del flujo, a fin de evitar así la socorrida situación de "suspensión de desembolsos" a los productores informales en que tantas veces incurren las ONG. Sin duda, es un elemento que permitiría reducir mucho los costos y aumentar la eficiencia de los programas de crédito, es un mecanismo computacional que, a bajo costo y con gran rapidez, permita hacer presupuestos de caja con unas 20 variables de decisión. Finalmente, el tercer tipo de *software* computacional permite evaluar las solicitudes de crédito, nuevamente enfatizando la necesidad de reducir los costos de administración del sistema. Sin duda, para prestar 2 mil dólares, obviamente no es rentable gastar 15 mil dólares en una investigación del mercado acuciosa; pero existen mecanismos que pueden reducir a unos veinte o treinta dólares el costo de operación de la evaluación del crédito.

La segunda forma de enfrentar el alto costo de hacer préstamos pequeños, es masificar las acciones: evidentemente los pequeños créditos tienen un enorme costo cuando, además, de ser pequeños son pocos, que es lo que han hecho algunos bancos: a menudo llevados por consideraciones políticas, algunos bancos han entrado en el mercado de préstamos al sector informal, pero en general estos esfuerzos han quedado al nivel de los 150 ó 200 créditos. Claramente el costo de créditos pequeños también es una variable que podría disminuir, si en vez de dar 150 créditos se dieran 150 mil créditos. Y, naturalmente, en el caso de un programa masivo de crédito al sector informal urbano, se hace especialmente clara la necesidad de contar con eficaces mecanismos automatizados de administración y gestión.

Una alternativa que va tomando cada vez más cuerpo es la crear un banco para el sector informal urbano y, más en general, para la pequeña producción que, en la práctica, no tiene acceso al crédito

6. Por ejemplo, en Parra (1993b) se señala que "en muchos casos hay una actitud francamente contraria al sector popular y microempresarial que tiene que ver mas bien con aspectos socioculturales que los establecimientos financieros expresan bajo el término de *imagen corporativa*." (pág. 22).

regular del sistema financiero formal. Se reconoce que un banco tal necesitaría ser relativamente esquizofrénico, en el sentido que tendría que poder captar depósitos en el sector moderno, para lo cual necesitaría ser moderno y competitivo con la banca privada, incluyendo, por supuesto, pagar tasas de interés del nivel de las usuales del sector moderno. La doble personalidad se presenta cuando ese mismo banco se orienta a prestar a los pequeños productores en las zonas en que ellos viven y trabajan, teniendo en mente el tipo de actividades realizadas por las pequeñas y microempresas, así como el tipo de relaciones que es necesario establecer con ellos, que son naturalmente distintas de aquéllas que la banca privada establece, por ejemplo, con los gerentes financieros de las grandes empresas del sector moderno.

Se argue —por ejemplo en Christen y Wright (1993)— que como hacer préstamos pequeños es, en sí misma, una actividad de alto costo, reducir los costos totales del banco a límites manejables requiere que el origen de los fondos no sea el público en general, porque ello involucra mantener un número grande de agencias barriales de alto costo. En cambio, sugieren orientarse hacia la captación por medio de instrumentos financieros "grandes", como los certificados de depósito a plazo —cosa que, de hecho, se está iniciando a nivel de ensayo en Jamaica—. Por otro lado, también se argue lo contrario —por ejemplo en MacLean (1993) y en Parra (1993)— por razones de ampliar al máximo el ámbito de la búsqueda de fondos. Este punto debe quedar en suspenso por ahora, en la medida que no hay experiencia empírica válida relevante.

Hay algunos casos de bancos existentes en América Latina funcionando en este momento que están dando los primeros pasos en esta dirección: por ejemplo, el Banco del Desarrollo en Chile está dedicando una (muy reducida) proporción de su cartera de crédito a créditos muy pequeños. Se ha creado el Bancosol en Bolivia, que presta sólo a pequeños productores. Por ahora no está captando en el mercado financiero, sino que opera con fondos semi-concesionales de origen principalmente externo, pero tiene el objetivo de llegar a intermediar fondos de origen comercial. Hay va-

rias otras experiencias del mismo tipo que sería prolijo describir y que, como en el caso anterior, son todavía demasiado nuevas como para permitir evaluaciones medianamente firmes.

6. El sector público y el privado

En un área importante donde empieza a percibirse consenso es la de las relaciones y roles respectivos de ambos sectores. Hace 10 años nos encontrábamos con los privatistas a ultranza enfrentados con los que sólo aceptaban la acción pública: o lo hacía el sector público, o lo hacía el privado, pero de modo alguno podían trabajar juntos. Por fortuna, parece que esos maniqueísmos parecen estar perdiendo terreno. No parece arriesgado decir que entre la mayor parte de los operadores se ha ido construyendo la noción de los roles necesariamente compartidos, de trabajo conjunto entre ambos sectores.

Parece que a esta altura nadie en su sano juicio podría negar que el sector privado tiene mayor capacidad de ejecución de acciones concretas en terreno, y muy especialmente, si se trata de microacciones como éstas.

Del mismo modo, tampoco tiene sentido negar que el sector público posee mucho mayor capacidad de convocatoria; salvo en casos especiales, generalmente puede convocar con gran eficiencia.

Un segundo rol en que el Estado tiene ventaja comparativa es en la capacidad de concitar la transferencia de grandes masas de ahorros externos: para no usar sino un ejemplo, sistemáticamente los programas de crédito que otorga el BID para microempresas se canalizan a través del Gobierno, y ello no nos habilita para afirmar que el BID es un ciego instrumento del estatismo, sino para reevaluar el rol estatal en materia de captación de fondos de gran volumen.

En tercer lugar, hay un importante rol de Estado orientador, de un Estado que defina los grandes lineamientos de la orientación de los programas y su metodología. Ello es así porque lo que se trata de hacer es un cambio masivo en las condiciones de producción de las pequeñas unidades económicas; un cambio masivo, por definición, es lo contrario del análisis microeconómico que, a partir de discutir cambios marginales, demuestra la mayor

eficiencia del sector privado. En el caso de cambios que no son marginales sino masivos, es incorrecto aplicar sin mayor discusión el análisis microeconómico y sus conclusiones.

Conviene dar dos ejemplos que ilustren qué es lo que se quiere decir: el caso de San Nicolás y el de los mecanismos de apoyo al sector informal cuya vocación es de crecimiento.

a. El caso de San Nicolás⁷

San Nicolás de los Arroyos es una pequeña ciudad en Argentina, situada en el extremo Noroeste de la provincia de Buenos Aires. Es un puerto fluvial sobre el río Paraná, muy cerca de la ciudad de Rosario. Viven en ella unas 100 mil personas, y durante muchos años fue un buen ejemplo de *company town*, de pequeña ciudad dependiente de la actividad económica de la compañía principal. Esta, a su vez, es la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), una empresa grande cuyo capital pertenece mayoritariamente al Estado argentino, que recientemente la incluyó entre las empresas a privatizar.⁸ Como parte del proceso de preparación para privatizar, fue necesario racionalizar, entre otras cosas, el empleo de la empresa.⁹ Para lograrlo, se negociaron indemnizaciones a los trabajadores de la empresa, que se hicieron efectivas entre fines de 1991 y principios de 1992, e implicaron la salida de unos 6.000 trabajadores de la empresa. Asimismo, se cancelaron contratos de proveeduría de bienes y servicios a la empresa, en la mayoría de los casos servidos por empresas locales, que involucraron el cese de aproximadamente otros 1.500 puestos de trabajo. El total de 7.500 plazas laborales componen entre 15 y 20 por

ciento de la fuerza de trabajo de San Nicolás. En el curso de ese mismo año se incorporaron al patrimonio de los 100 mil nicoleños unos 150 millones de dólares por concepto de indemnizaciones por separación.

Ante la escasez de empleos, pero provistos de capital, la mayoría de ellos naturalmente intentó convertirse en microempresarios y, de modo igualmente natural, utilizó las señales corrientes del mercado para predecir la evolución futura de la rentabilidad de distintas actividades en que era posible invertir. Al hacerlo, muchos cayeron víctimas de la trampa de usar análisis micro para sobrevivir a un cambio que, para San Nicolás, es decididamente macro. Tres ejemplos ilustrarán el caso.

En los meses anteriores al pago de las indemnizaciones, se habían instalado en San Nicolás dos canchas de *paddle-tennis*, el juego de moda en el Río de la Plata. Ambas estaban haciendo excelente negocio, ya que había "cola" para jugar. En junio de 1992, existían en San Nicolás 106 canchas de *paddle*, todas ellas naturalmente quebradas o en vías de quebrar.

Entre mediados de 1991 y junio de 1992, el número de expendios individuales atendidos por el distribuidor local de la Coca-Cola creció en 60 por ciento, pero entre todos vendían 40 por ciento menos que un año antes.

Don Jorge, un trabajador siderúrgico de alta calificación, con treinta años de experiencia, intentó convertirse en microempresario, y para ello compró una carnicería, que conocía como cliente hacía años. A poco andar descubrió que tenía dificultades para discernir la calidad de los distintos cortes de carne, que desperdiciaba buena parte de ella por su poca experiencia como cortador, y que en los seis meses posteriores a su inversión se instalaron tres carnicerías nuevas en un radio de dos cuadras de la suya. En julio de 1992, don Jorge sabía que de su inversión original de 45 mil dólares —el total de su elevada indemnización— difícilmente rescataría más de un tercio.

El caso del *paddle-tennis* es un ejemplo que dice que las señales del mercado tienen tendencia a ser equívocas al predecir el futuro, que es lo que se necesita a la hora de tomar decisiones de inversión, ya que hay una diferencia importante entre el

7. Conviene destacar que no se trata de realizar una evaluación de políticas económicas, ya que ello no corresponde al ámbito de este trabajo; simplemente, el caso se usa como un ejemplo de los riesgos de aplicar el análisis microeconómico cuando los cambios son de carácter macro.

8. En 1990, SOMISA fue el primer exportador de Argentina, con ventas del orden de 350 millones de dólares.

9. Además de sobre-empleo, por efecto de sucesivas negociaciones colectivas a lo largo de muchos años, existían convenios laborales que constituían frenos efectivos a cualquier intento de aumentar la productividad del trabajo.

período de toma de decisiones de inversión y el momento de maduración rentable de las mismas.¹⁰ Este punto es especialmente cierto en tiempos de cambio estructural importante. Impulsar un ajuste estructural masivo y pedir a los pequeños empresarios que tomen decisiones en ese marco es exponerlos a riesgos de corte nicoleño.

El caso de la Coca-Cola confirma que la rentabilidad efectiva de una inversión depende de las condiciones tanto de la oferta como de la demanda, y que ambas pueden verse afectadas en sentidos opuestos —lo cual lleva a que tengan efectos mutuamente reforzantes— durante un proceso de cambios profundos. Este caso muestra también que *las posibilidades económicas de un microempresario, del sector informal en su conjunto, el sector de la pequeña empresa en general, dependen crucialmente de lo que ocurra en la economía moderna.*

Finalmente, el caso del obrero metalúrgico que trató de convertirse en carnicero, muestra que, al contrario de lo que implícitamente asume el análisis microeconómico, los recursos no son fungibles. Concretamente, para un obrero asalariado son enormes las dificultades de convertirse en microempresario y la recalificación técnica de los trabajadores es una condición previa inamovible de todo proceso de ajuste.

En conjunto, estos tres ejemplos muestran que el proceso de toma de decisiones de inversión es demasiado complejo como para obligar a los obreros-convertidos-en-microempresarios, a tomarlo por sí solos, y son una razón adicional para pensar al sector informal urbano como parte de la economía general, como parte subordinada, como parte dependiente.

b. El riesgo de que los programas de apoyo al sector informal urbano puedan crecer

El último punto que parece conveniente levantar es un ejemplo vinculado a los programas de apoyo al sector informal urbano. Mientras éstos tengan 300 ó 500 clientes, los aumentos agregados de

producción de, por ejemplo, madera y muebles de origen informal serán minúsculos y no harán mella en la demanda por esas maderas y muebles de origen informal, por lo tanto, podemos hacer el supuesto que aunque aumentemos, dupliquemos o decupliquemos la producción de algunas microempresas informales, el precio se mantendrá constante.¹¹ En cambio, si el apoyo al sector informal en efecto alcanza masividad, si realmente logra que la producción informal pase de ser el 7 ó el 8 por ciento de todo el producto nacional, a ser el 12 por ciento, esos aumentos no se esparcirán por todo el universo de producción, sino que se concentrarán en las pocas líneas de producción en que operan las pequeñas unidades económicas: vestuario, calzado, madera y muebles, algunos servicios, etc.; así, de este modo se estarán generando aumentos de quizás 50 ó 100 por ciento en la oferta de esos bienes. En ese caso no tiene sentido suponer que el precio se mantendrá constante, sino que es necesario prever que el mismo deberá caer. En tal hipótesis, es posible que, en lugar de apoyar el nivel de ingreso y empleo de estas pequeñas unidades, el crédito informal las haga quebrar. En efecto, todo el mecanismo de apoyo puede estarlas induciendo a tomar créditos para producir bienes que en la realidad no puedan venderse, al menos no al precio al cual el microempresario hizo sus cálculos.

En ese rol de previsión de cambios masivos que ni el pequeño productor ni la ONG individual pueden hacer por sí mismos, es donde necesitamos también un rol del Estado que, en efecto, será complementario de los esfuerzos de acción del sector privado.

10. En ese lapso, una vez tomada la decisión, comenzadas las obras y comprometido el patrimonio, a cada microempresario se le instalaron "los 103 competidores no previstos".

11. En la teoría de comercio internacional, que es una de las más sofisticadas entre las diversas formas de usar el análisis microeconómico, éste se llama el "supuesto de país pequeño" y alude a la incapacidad de tales países para afectar el precio del bien que exportan, porque su pequeño tamaño elimina toda posibilidad de que ejerzan poder monopolístico en el mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE, C. Y AGUILAR, J.

Impacto del crédito en microempresas urbanas: el caso del Cono Norte de Lima Metropolitana. Lima, Ediciones Alternativa, 1992.

BARRO, R.J. Y GROSSMAN, H.I.

"A general disequilibrium model of income and employment", en *American Economic Review*, marzo, 1971

CARBONETTO, D. Y CHÁVEZ, E.

"Sector informal urbano: heterogeneidad del capital y excedente bruto de trabajo", en *Socialismo y Participación*, Lima, CEDEP, junio, 1984.

CARTIER, W.J. Y CASTANEDA, A.

Una política de compras estatales hacia la microempresa: estudio de caso de Manizales, Colombia, en PREALC, 1990b "Ventas informales: relaciones con sector moderno", Santiago, PREALC, 1990

CASTIGLIA, M.A.; MEZZERA, J.

Un programa de apoyo al sector informal urbano, (mimeo), Santiago, PREALC. 1991.

CLOWER, R.E.

"The Keynesian counter-revolution: A theoretical appraisal", en F. Hahn y F. Brechling *The theory of interest rates*, London, MacMillan. 1965

DE SOTO, H.

El Otro Sendero. Lima, Editorial El Barranco, 1986.

DOERINGER, P.; PIRE, M.

Internal labor markets and manpower analysis. Lexington, Heath. 1971.

FUENZALIDA, L.A.; FUENZALIDA, V.

Evaluación del impacto socioeconómico de PROPESA. Santiago, EYES. 1992.

GROSSKOFF, R. Y MELGAR, A.

Sector informal: ingreso, empleo y demanda de su producción; el caso uruguayo, en PREALC, 1990b "Ventas informales: relaciones con el sector moderno", Santiago, PREALC. 1988

KLEIN, E. Y TOKMAN, V.E.

Sector informal: una forma de utilizar el trabajo como consecuencia de la manera de producir y no viceversa. A propósito del artículo de Portes y Benton, en "Estudios sociológicos", VI:16. 1988

KRITZ, E.

Microempresas y pequeño crédito en Lima metropolitana, en PREALC 1990a "Lecciones sobre crédito al sector informal", Santiago, PREALC. 1988

82 LLONA, A.

Modelo de mercado laboral segmentado (mimeo), Lima, OIT, 1986

LLONA, A.

"Estimación de la demanda de los asalariados por producción informal". (mimeo), Lima, ILO 1987

LLONA, A. Y MEZZERA, J.

Mercados laborales segmentados y la calidad del trabajo, en "Socialismo y Participación", Lima, CEDEP, setiembre, 1984

LÓPEZ, H.

Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia. Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia., 1990

MACDONALD, I.M. Y SOLOW, R.M.

Wages and employment in a segmented labor market en *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre, 1985

MÁRQUEZ, G.

La especificación y estimación de un modelo agregado de mercados de trabajo segmentados, (mimeo) Santiago, PREALC. 1990

MÁRQUEZ, G. Y MEZZERA, J.

A model of a segmented labour market, en Boston University Center for Latin American Development Studies Discussion Paper Series número 79, junio; también como 1988 "Un modelo de mercados laborales segmentados", en PREALC, 1988 *Modelos de empleo y política económica*, Santiago, PREALC. 1986.

MÁRQUEZ, G. Y PORTELA, C. (EDS.)

Economía informal, Caracas, Ediciones IESA. 1991

MEZZERA, J.

Segmented labour markets without policy-induced labour market distortions, en *World Development*, nov-dic, 1981.

MEZZERA, J.

Crédito y capacitación para el sector informal, Santiago, PREALC. 1987a.

MEZZERA, J.

Abundancia como efecto de la escasez: oferta y demanda en el mercado laboral urbano, en *Nueva Sociedad*, número 90, julio-agosto, 1987b.

MEZZERA, J.

Gasto del sector moderno e ingresos en el sector informal: segmentación y relaciones económicas en PREALC, 1990b "Ventas informales: relaciones con el sector moderno", Santiago, PREALC. 1990

MEZZERA, J.

El excedente de oferta laboral: teoría y propuestas de política, en Márquez y Portela (1991), op.cit. 1991.

MEZZERA, J.

Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina, Serie Crítica y Comunicación número 9, Lima, OIT, mayo, 1992

OSHIMA, H.T.

Labour force explosion and the labour-intensive sector in Asian growth, in Economic Development and Cultural Change, noviembre, 1971

OTERO, M.

Los programas de asistencia a las microempresas: beneficios, costos y posibilidad de mantenerlos, Cambridge, Mass., AITEC DP2S. 1989a (también en inglés)

OTERO, M.

Abriendo camino: la expansión de los programas para las microempresas como un reto de las instituciones sin ánimo de lucro, Cambridge, Mass., AITEC MS4. 1989b (también en inglés)

PATINKIN, D.

Money, interest and prices, 2da. edición, Chicago, Illinois, Harper and Row. 1965

PREALC

Situación y perspectivas del empleo en Paraguay, Santiago, PREALC. 1975a

PREALC

Políticas de empleo en América Latina, Santiago, PREALC. 1975b

PREALC

El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, Santiago, PREALC. 1976

PREALC

Modelos de empleo y política económica, Santiago, PREALC. 1988a

PREALC

La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987, PREALC Serie Documentos de Trabajo, número 328. 1988b

PREALC,

Bibliografía comentada sobre el sector informal urbano en América Latina, 1975-1987, PREALC Serie Documentos de Trabajo número 332, abril; también como 1991 Retrospectiva del sector informal urbano en América Latina: una bibliografía anotada, Ginebra, Programa Mundial del Empleo de la OIT. 1989

PREALC

Lecciones sobre crédito al sector informal, Santiago, PREALC. 1990a

PREALC

Ventas informales: relaciones con el sector moderno, Santiago, PREALC. 1990b

PREALC

Más allá de la regulación: el sector informal urbano en América Latina, Santiago, PREALC. 1990c

PREALC

Empleo y equidad: desafío de los 90, Santiago, PREALC. 1991

RAMA M.

Políticas de estabilización y mercado de trabajo: el caso uruguayo (mimeo), Santiago, PREALC. 1987

SANTOS, M.

Le circuit inferieur: le soi-disant secteur informal, Paris, Les Temps Modernes. 1976

SOUZA, P.R. y TOKMAN, V.E.

El sector informal urbano en América Latina, en PREALC, 1981. 1976

SOUZA, P.R. y TOKMAN, V.E.

El empleo en América Latina, México, Siglo XXI. 1976b

SOUZA, P.R. y TOKMAN, V.E.

Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas, en El Trimestre Económico, marzo México, Siglo XXI. 1978

STEARNS, K. y OTERO, M.

La conexión clave: el Gobierno, las entidades privadas y el sector informal en América Latina, Cambridge, Mass., AITEC DP2S. 1990. (también en inglés)

TOKMAN, V.E.

Una exploración sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal, en Revista de la CEPAL, primer semestre; también como 1978, "An exploration into the nature of informal-formal sector interrelationships", en World Development, setiembre-octubre, 1978.

TOKMAN, V.E.

El sector informal 15 años después, en El Trimestre Económico, julio-setiembre, 1987.

TOKMAN, V.E.

Sector informal en América Latina: de subterráneo a legal, en PREALC 1990c "Más allá de la regulación: el sector informal urbano en América Latina", Santiago, PREALC. 1990.

VOGEL, R.

Evaluation of the PROPESA programme, Washington D.C, IMCC, setiembre, 1992.

Los pequeños productores en la economía

Oscar Mac-Clure H.*
Ministerio de Planificación y Cooperación,
MIDEPLAN

Una literatura relativamente amplia se refiere al fenómeno de la pequeña producción. En ella se busca explicar las relaciones entre la pequeña agricultura y los procesos de industrialización, además se intenta analizar los orígenes del fenómeno de la informalidad y revisar la relación entre pobreza y actividades económicas de pequeña escala. Otros estudios parten de la realidad de las unidades productivas para analizar su situación global, enfocando las dificultades de acceso al crédito, a la capacitación o a una adecuada comercialización de sus productos.

En este trabajo, interesa caracterizar los rasgos principales de la presencia de este sector de pequeños productores en la economía chilena, partiendo de la premisa de que abarca a una proporción importante de los ocupados cuya fuente de ingresos no puede mejorar sino a condición de readecuar su inserción en el sistema económico. Esto implica analizar el tamaño del sector, el valor de la producción de estos pequeños productores, el empleo en estas pequeñas unidades económicas y su inserción en el proceso de modernización de la economía chilena.

A. IDENTIFICACION DEL SECTOR

La pequeña producción, es decir: la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal; constituye un amplio y heterogéneo sector que, aún cuando ha permanecido desvinculado de los modos más dinámicos de la actividad económica nacional, logrando una participación relativamente baja en la generación del producto y una precaria inserción en los mercados, concentra alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo.

A pesar de su gran heterogeneidad, existe relativo consenso en cuanto a que las diversas formas de pequeña producción presentan niveles de productividad considerablemente menores, salvo en rubros específicos a los alcanzados por los sectores más modernos de la economía. Esta fuerte asimetría se relaciona con su escasa capacidad empresarial y de gestión, desfavorable inserción en los mercados y en general, la precariedad de los recursos productivos de que dispone. Su fuente de productividad y competitividad se basa ante todo en la utilización del factor trabajo.

Al interior del sector de pequeña producción se observan diferencias que indican la existencia de segmentaciones según su grado y potencial de desarrollo.

(*) El autor agradece la colaboración de Consuelo Cortés, Hilda Chiang y Nadia Fontecilla, de MIDEPLAN.

Dentro del conjunto de los pequeños productores es posible distinguir segmentos en función de variables técnico-productivas, económicas y sociales, que tienen que ver con su potencialidad, capacidad de crecimiento y de desarrollo. En general, se pueden distinguir tres grandes segmentos:

a) Pequeños productores con potencialidad; es decir, aquellos que realizan actividades económicas que están en condiciones de proyectar para convertirlos en potencialmente rentables. b) Pequeños productores consolidados o de nivel intermedio; esto es, que están establecidos en la actividad que realizan, la que representa su fuente principal de ingresos, no obstante lo cual enfrentan numerosas dificultades para su desarrollo. c) Pequeños productores de subsistencia; es decir, aquellos cuyas actividades productivas constituyen una respuesta para resolver una situación de aguda exclusión económica y social, contribuyendo sólo parcialmente a la mantención del grupo familiar, y que carecen de capacidad autosustentada para superar su situación de marginalidad.

La mayoría de los análisis caracterizan a la *microempresa* por la producción de bienes o servicios a pequeña escala, con escasez de capital y con tecnologías relativamente precarias, ampliamente difundidas e intensivas de mano de obra. Se considera que el sector tiene un nivel de productividad en general inferior al de las empresas de mayor tamaño.

Las microempresas manufactureras realizan actividades tan variadas como la confección de ropa de niños, fabricación de muebles de madera y elaboración de alimentos en base a masas. Muchas de esas actividades son rentables y permanecen funcionando durante años, aún en una escala pequeña. Se trata de actividades que son realizadas por una persona, con la colaboración de miembros de la familia o con trabajadores asalariados, siendo difícil en la práctica establecer un límite entre quienes realizan su actividad en forma individual y quienes ocupan a un trabajador remunerado o a un pequeño número de personas. En un sentido amplio, pueden ser considerados microempresarios también los trabajadores independientes, aunque conviene distinguir que en

este caso no se opera al interior de una empresa propiamente tal.

En la microempresa se aprecian diferencias en relación a aspectos como las características de sus mercados, el monto de sus ventas, la dotación de capital, la contratación de asalariados y su grado de formalización. Estas se vinculan tanto a los diversos rubros como al tamaño de las microempresas. La tendencia consiste en que mientras más pequeñas son las microempresas en cuanto al número de personas ocupadas, más precarias son sus condiciones de funcionamiento.

Una parte de las microempresas urbanas operan a un nivel que apenas alcanza para la subsistencia de sus integrantes, un segmento más amplio se encuentra en una situación "intermedia" y finalmente, otras disponen de las condiciones para formar parte de un amplio sector de pequeña empresa.

Estas diferencias se pueden observar al comparar diversos rubros de acuerdo a la Encuesta Microempresas e Informalidad, encargada por MIDEPLAN a la Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica.¹ En el rubro Alimentación, un grupo importante de microempresas genera ventas a un nivel que con dificultad alcanza para la subsistencia de sus integrantes, con una clientela compuesta casi exclusivamente por consumidores finales, y en general cuentan con equipos "artesanales", ocupan familiares no remunerados, y tienen un bajo cumplimiento de normas tributarias y legales. El rubro Muebles y Artículos de Madera, tiende a ser también poco intensivo en capital, aunque sus ventas son más elevadas que en otros rubros. En contraste, el rubro de Vestuario posee una dotación de capital más bien "intermedia" y aunque sus ventas tien-

1. MIDEPLAN, "Microempresas e Informalidad", 1993. La encuesta fue encargada por MIDEPLAN a la Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica y aplicada entre Diciembre de 1992 y Enero de 1993. Se aplicó en Santiago a una muestra de microempresarios de cuatro ramas de actividad: Vestuario y Confección, Reparación de Equipos, Muebles y Artículos de Madera, y Alimentación. Los entrevistados fueron seleccionados considerando no solamente el número de ocupados en la actividad desarrollada, sino también sus activos fijos, las ventas y otros criterios.

den a ubicarse a un nivel de "subsistencia", parte de ellas se orientan hacia empresas formales y de mayor tamaño; los microempresarios de este rubro son los que más frecuentemente han solicitado crédito. El rubro Servicios de Reparación de Equipos, tiende a presentar tanto ventas como una dotación de capital de nivel "intermedio", ofreciendo parte de sus servicios a otras empresas, con una mayor proporción de asalariados que otros rubros, y un elevado cumplimiento de normas legales y tributarias.

En general, se observa que las microempresas manufactureras se encuentran escasamente integradas al sector moderno de la economía. Tienen débiles vinculaciones interindustriales y su producción se orienta hacia consumidores finales que generalmente no corresponden a los estratos de mayores ingresos ni menos a mercados de exportación. Están escasamente dotadas de capital y participan mínimamente en la dinámica de progreso tecnológico.

En la mencionada encuesta, se observa que tanto a nivel agregado como en cada uno de los rubros, los principales clientes de las microempresas encuestadas son los consumidores finales. Ello acontece con independencia del número de trabajadores de la microempresa o del monto de ventas mensuales. Sin embargo, en el rubro Vestuario cerca de un quinto de las microempresas no tiene como cliente principal a personas naturales, y venden en mayor proporción que otros rubros a empresas y al comercio. La razón más probable de esto puede ser la existencia de mayores vínculos de subcontratación dentro de este sector. La prestación de servicios a otras empresas es una modalidad de ventas vinculada principalmente a los rubros de Vestuario y Reparación de Equipos.

Las ventas de las microempresas manufactureras encuestadas son relativamente bajas. El monto promedio de las ventas mensuales entre diciembre de 1992 y enero de 1993 en las microempresas constituidas por solo una persona, oscila entre \$119 mil y \$159 mil, dependiendo del rubro (ver Cuadro N° 1). En el estrato de microempresas de 2 a 5 ocupados, las ventas alcanzan a entre \$346 mil y \$409 mil. En las microempresas con 6 a 9 personas ocupadas, las ventas oscilan entre \$700 mil y \$940 mil.

La informalidad legal y tributaria caracteriza a una parte de las microempresas, pero no constituye un rasgo definitorio de la totalidad de ellas. Un porcentaje superior al que podría esperarse se encuentra formalizado, en términos del pago de IVA y patente municipal, oscilando según los rubros entre el 41 por ciento en Alimentación y el de Vestuario, y el 83 por ciento en Servicios de Reparación de Equipos, según la encuesta mencionada. Las microempresas de menor tamaño relativo son las que se encuentran en un mayor grado de informalidad.

La mayor parte de los *pequeños productores agrícolas* se concentran desde la IV Región hacia el sur, y especialmente en la VIII, IX y X Región. De acuerdo a una división del territorio por segmentos agroclimáticos, desde la costa hasta la cordillera, el 42 por ciento de los pequeños agricultores campesinos se localizan en el Valle Central y en particular en las tierras de riego.

A pesar de la importancia de su participación en la producción de la rama y especialmente en algunos rubros agropecuarios, se aprecia una brecha entre la pequeña agricultura campesina y la agricultura comercial, vinculada fuertemente a la actividad exportadora.² En el caso de la fruticultura y horticultura de exportación, que han implicado un proceso de reconversión de parte del suelo agrícola entre la IV y VI Región, la articulación del campesinado con dicho proceso se ha dado de modo importante a través de los mercados de tierra y trabajo. En las regiones productoras de rubros básicos, que representan la mayor parte del suelo agrícola, las épocas de crisis o baja de los precios han sido desfavorables para todos los tipos de explotación y para los pequeños productores resulta especialmente difícil un proceso de reconversión.

La agricultura campesina enfrenta limitaciones que tienen su origen en la escasa superficie de suelo de las propiedades, la ubicación de las explotaciones en terrenos marginales y la escasez de capital. A ello se agregan problemas tecnológicos

2. Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), "Pre-Diagnóstico del Campesinado Chileno", Diciembre 1990. Este estudio fue encargado por INDAP al GIA.

en los sistemas de cultivos, que varían según los rubros, zonas geográficas y tipos de explotación.

Por otro lado, las limitaciones de mercado y comercialización constituyen una de las causas de los bajos ingresos campesinos. Aún cuando los pequeños productores logren adecuadas producciones en ciertos rubros, es al realizar su comercialización que pierden el excedente que han logrado generar. En general, ellos obtienen por sus productos precios y condiciones inferiores a los productores de mayor tamaño.

Las evidencias indican que los campesinos que están ligados a agroindustrias se encuentran en mejor situación que aquellos que no lo están. Estas vinculaciones se presentan en el caso de los pequeños productores que operan con agroindustrias elaboradoras de hortalizas, en la producción de maíz para la agroindustria avícola, en el tabaco, la remolacha azucarera, las pisqueras y en algunas experiencias relacionadas con la leche. El grado de vinculación con agroindustrias disminuye de norte a sur del país.

La baja en los precios de algunos productos agrícolas, principalmente cultivos tradicionales en los cuales el país tiene menores ventajas comparativas, ha repercutido agudamente en la pequeña agricultura campesina, cuyas posibilidades de reconversión son difíciles y lentas.

El estudio antes mencionado realizado por el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA) para INDAP en 1990, establece una diferenciación de segmentos en la pequeña producción campesina desde el punto de vista de sus características económico-productivas. Dicho estudio distingue tres grandes estratos de productores, a partir del examen de los recursos de tierras, aguas, acceso a capital y fuerza de trabajo de que disponen.

En primer lugar, se encuentra un estrato de pequeños productores que disponen de tierras, propias o arrendadas, para articular un proceso productivo en que la parte más importante se destina al mercado, que orienta en buena medida sus decisiones de producción. Disponen de predios de un tamaño medio que puede compararse a los parceleros de la reforma agraria.

En segundo lugar, se encuentra un segmento de campesinos que tienen recursos de suelos de

inferior tamaño o calidad que los anteriores y otras limitaciones, tales como localización desfavorable, edad avanzada del jefe de familia, etc., lo que les impide lograr un mejor nivel de producción e incorporación al mercado. La producción agrícola, pecuaria y de recursos del bosque que pueden explotar, les permite subsistir a un nivel precario. En este estrato, si bien el jefe de familia no sale a trabajar, frecuentemente lo hacen otros miembros de su familia.

Un tercer segmento está integrado por el minifundio con escasas posibilidades productivas por lo exiguo de sus recursos.

Por otro lado, resulta importante considerar la situación de sectores de género y étnicos, así como grupos étnicos. Ha aumentado la relevancia del aporte de la mujer campesina, tanto en la producción de la explotación familiar como en el trabajo asalariado. Los jóvenes, por su parte, cuentan con un mayor nivel educacional y son potencialmente receptivos a nuevas prácticas agrícolas. Características específicas presentan, por su parte, los grupos étnicos tales como aymaras, mapuches y huilliches.

Al interior del sector *pesquero artesanal* y de las definiciones legales acerca de la pesca artesanal, es posible distinguir tres grandes categorías. Una, de pescadores artesanales propiamente tales, formada por pescadores de oficio precariamente equipados, que dependen exclusivamente de la pesca para su supervivencia, y que por sus reducidos niveles de inversión realizan bajas capturas y son altamente dependientes de las condiciones ambientales. Una segunda, corresponde a los pescadores con mayor nivel de desarrollo o "semindustriales", que operan embarcaciones, artes y equipos tecnológicamente más avanzados, que permiten la obtención de mayores capturas y una menor dependencia de las condiciones climáticas. Finalmente, una tercera categoría de pescadores ocasionales "de subsistencia", desprovistos de implementos técnicos, que además de la pesca, realizan frecuentemente otras actividades para su supervivencia.

Los pescadores artesanales son heterogéneos también según el tipo de recurso a que tienen acceso, lo cual se vincula a la ubicación geográfica

de su actividad. Al respecto se puede establecer la existencia de cuatro grandes grupos: pescadores, buzos y mariscadores, algueros y trabajadores de playa. Los pescadores propiamente tales acceden básicamente a la extracción de peces, sean éstos demersales o pelágicos, y para sus faenas utilizan embarcaciones y artes de pesca específicos. Los mariscadores, dedicados a la extracción de especies bentónicas principalmente (mariscos, crustáceos y algunos peces), son principalmente el buzo y el recolector de especies en roqueríos. El tercer grupo lo conforman básicamente los algueros que se dedican a extraer y/o cultivar diferentes especies de algas de las áreas intermareales. Un cuarto grupo está formado por los trabajadores de playa que realizan actividades de carpintería, reparaciones y procesamiento básico de los productos (desconchado, secado-salado). Comúnmente, el trabajo en la pesca artesanal es multifacético, realizando y combinando muchas actividades aún cuando una de ellas sea la principal.

Por otro lado, se aprecian diferencias entre las caletas de centros urbanos y las rurales, y al interior de éstas según su distancia y vías de transporte hacia los centros urbanos. En algunos casos, existen caletas estructuradas provisoria y precariamente, integradas mayoritariamente por pescadores migrantes.

En cuanto a los canales de comercialización, una parte importante de las caletas venden sus productos a mayoristas o directamente a las empresas. El 25 por ciento de las caletas vende su producción a mayoristas que la distribuyen al mercado nacional o a empresas, y el 15 por ciento de las caletas comercializan sus capturas directamente en las empresas evitando los intermediarios³ (IFOP, 1989). Si bien la pesca artesanal abastece una alta proporción del consumo nacional en fresco, una parte significativa de lo capturado o cosechado se destina a la industria procesadora de congelado y fresco-enfriado, conservas y de seco-salado. Más de la mitad de las capturas de mariscos y la mayoría de los crustáceos, son destinados a la industria procesadora.

La Ley de Pesca promulgada en 1991 abrió mayores posibilidades para la pesca artesanal, al establecer para ella una zona de cinco millas a partir del borde costero, y las bases legales para el manejo y explotación de áreas de recursos bentónicos, principalmente mariscos. Se estima que estos últimos tendrán en los próximos años un importante potencial comercial, especialmente en mercados de exportación.

En la minería metálica, se distinguen dos segmentos de *mineros artesanales*, uno más precario y el segundo de nivel intermedio, más cercano a las características de las pequeñas empresas mineras.⁴ El segmento más precario genera producciones inferiores a 100 toneladas por mes, en faenas que ocupan de 1 a 6 personas, con costos mayores a US\$37 por tonelada, con un equipamiento mínimo, sin propiedad de los yacimientos y en condiciones de inseguridad laboral. El segmento intermedio genera producciones de entre 100 y 300 (o hasta 400) toneladas por mes, en faenas que ocupan 7 a 10 personas, con costos de US\$18 a US\$37 por tonelada, con algún equipamiento propio o arrendado y en condiciones de relativa inseguridad laboral.

B. TAMAÑO DEL SECTOR DE PEQUEÑA PRODUCCION

El sector de pequeños productores abarca a un extenso número de microempresarios urbanos, a las cuales se agregan agricultores campesinos, pescadores artesanales y mineros artesanales.

Una definición amplia de *microempresas* incluye las unidades productivas de menor tamaño en las ramas de industria manufacturera, construcción, comercio, transporte y servicios en general. Para estimar el número de microempresas y ante la imposibilidad de contar con otros indicadores, como capital y ventas, se ha considerado como variable de corte el número de ocupados, incluyendo trabajadores por cuenta propia (1 persona).

A partir de la información sobre ocupación proveniente de la Encuesta CASEN, que identifica

3. Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), "Encuesta Nacional Subsector Pesquero Artesanal", 1989.

4. Ministerio de Minería, "Programa de Asistencia y Modernización de la Pequeña Minería Artesanal", 1993.

entre otras variables, tamaño (de acuerdo al número de ocupados) y categoría ocupacional, se puede establecer el número de unidades productivas de pequeña producción. Esto se logra al identificar a todos los trabajadores por cuenta propia (cada uno corresponde a una unidad) y a todos los empleadores (cada empleador corresponde también a una unidad) en los establecimientos de menor tamaño. Es decir, las unidades productivas se pueden identificar a partir de la categoría ocupacional. La suma de empleadores más trabajadores por cuenta propia es, de acuerdo a la definición, igual al total de unidades productivas.

Las actividades de pequeña escala tienden a operar con un mayor número de ocupados en la industria manufacturera y en la construcción, que en otros rubros como comercio, transporte y servicios. De este modo, se consideran como microempresas las unidades de hasta 9 ocupados en la industria manufacturera y en la construcción, restringiendo la definición hasta unidades con 5 ocupados en las demás ramas de actividad.

Adicionalmente, para estimar el número de microempresas resulta conveniente excluir a grupos ocupacionales tales como los profesionales y el servicio doméstico.

De acuerdo a esta definición de microempresas en las ramas mencionadas, las unidades con un solo ocupado alcanzan a 480.933, el estrato de 2 a 5 ocupados incluye a 214.850 unidades productivas, y en el de 6 a 9 ocupados se encuentran 5.780 microempresas manufactureras y del rubro construcción (ver Cuadro N° 2). Esto implica que el total de microempresas alcanza a 701.563 unidades.

Debe tenerse presente que en relación a ese universo, los trabajadores independientes (1 persona) representan el 68,6 por ciento.

El mayor número de microempresas se concentra, en orden de importancia, en la rama de comercio, principalmente al por menor, seguida bastante más lejos por industria manufacturera, y luego por servicios y construcción. En la industria manufacturera, las ramas con un mayor número de microempresas son textiles, prendas de vestir e industria del cuero, muebles y productos de madera, y finalmente la metalmecánica.

En cuanto a la *agricultura campesina*, el estudio más reciente que aborda una cuantificación del tamaño de este sector, es el realizado por Echenique y Rolando.⁵ Se utilizó como base la Encuesta Nacional de Empleo del trimestre Octubre-Diciembre de 1986, del Instituto Nacional de Estadísticas, para determinar la cantidad de pequeños propietarios que efectivamente realizan actividades productivas, a partir de los datos sobre trabajadores por cuenta propia, obteniéndose un total de 209.470 explotaciones agrícolas. Se identifica en el estudio al trabajador por cuenta propia con el pequeño productor, que fundamentalmente vive de la producción propia (a diferencia del obrero o empleado) y que no emplea fuerza de trabajo asalariada en forma permanente (a diferencia del empleador).

La Encuesta CASEN de 1990 registra para la rama de Agricultura un total de 85.715 explotaciones con un solo ocupado y 101.838 unidades de 2 a 5 ocupados, las que suman 187.553 unidades productivas (ver Cuadro N° 2).

La *pesca artesanal* es desarrollada en alrededor de 200 caletas pesqueras, con una flota artesanal que abarcó en 1989 a 15.199 embarcaciones, de las cuales 9.574 cuentan con motor, de acuerdo a una encuesta realizada por el Instituto de Fomento Pesquero, antes citada.

En cuanto a la *minería artesanal*, la Encuesta CASEN 1990 registra 10.229 trabajadores por cuenta propia y empleadores en establecimientos de hasta 9 ocupados en la rama de minería.

C. PARTICIPACION EN EL PRODUCTO

Se carece de una base de datos estadísticos que permita una adecuada cuantificación de la contribución de los pequeños productores a la producción del país. Los datos disponibles muestran, de todas maneras, un grado acentuadamente desigual de participación en el producto sectorial, por parte de la microempresa manufacturera en comparación a la pequeña agricultura campesina y la pesca artesanal.

5. Jorge Echenique L. y Nelson Rolando N., "La Pequeña Agricultura, Agraria", Santiago, 1989.

En el caso de las microempresas manufactureras, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en sus encuestas sobre la industria, no incorpora a este sector, lo cual dificulta establecer su aporte al producto o las ventas industriales. Los antecedentes que podrían obtenerse de las patentes municipales o de las declaraciones de impuestos, presentan el inconveniente de que solo una parte de los microempresarios cumplen con dichas regulaciones.

Sin embargo, de acuerdo a una estimación de MIDEPLAN, en los rubros en los cuales la *microempresa manufacturera* tiene mayor presencia, su participación en el valor bruto de la producción industrial nacional, sería inferior al 1 por ciento. El producto generado por la microempresa manufacturera sería de un valor también inferior al de la pequeña agricultura campesina y la pesca artesanal. Dichas estimaciones se basan en la Encuesta Microempresas e Informalidad antes mencionada.⁶

La *pequeña agricultura*, de acuerdo al estudio de Echenique y Rolando antes mencionado, controla el 32 por ciento de los suelos de uso agrícola del país y un porcentaje aproximado de las tierras de riego efectivo.

El valor de la producción campesina se estima en un 29,6 por ciento del valor total de la producción agrícola, alcanzando a \$325 mil millones en 1991 (ver Cuadro N° 3). El valor de la producción campesina alcanza al 53 por ciento en hortalizas, el 27,9 por ciento de cultivos básicos y el 12,3 por ciento de frutales.

La actividad *pesquera artesanal* representa un 9,5 por ciento del volumen de los desembarques nacionales totales. Los pescados representan el

mayor volumen de desembarques de la pesca artesanal, seguidos por las algas y moluscos. La pesca artesanal produce el total de los desembarques nacionales de algas y casi la totalidad de los de moluscos.

La distribución geográfica de los volúmenes desembarcados por la pesca artesanal según los tipos de especies, muestra ciertas especializaciones regionales de acuerdo a su importancia relativa. La VIII Región genera más del 50 por ciento de la captura de peces, la X Región representa el 70 por ciento en moluscos, la X y XII poseen el 79 por ciento de la captura de crustáceos, y en algas la producción se concentra en un 75 por ciento en la III y X Región.

El sector pesquero artesanal es importante abastecedor del mercado interno de productos del mar, aportando entre el 40 y 100 por ciento de los recursos, dependiendo de la categoría.⁷ Si bien los pescadores artesanales no exportan directamente sus capturas, las exportaciones de productos del mar generadas a partir de desembarques del sector artesanal alcanzaron a US\$218 millones en 1991, lo que representó el 19,5 por ciento del total exportado por el sector pesquero nacional (ver Cuadro N° 4).

La producción de la *pequeña minería artesanal* es de escasa importancia en relación al conjunto del sector minero nacional.

La productividad es comparativamente más baja que en la de otros estratos de la pequeña minería metálica, alcanzando desde un mínimo de 4 toneladas mensuales por hombre extraídas en la forma más precaria, hasta un máximo de 30 toneladas mensuales, cuando la extracción se hace incorporando al proceso productivo compresoras, hinché y otros medios.⁸

En el carbón, la minería artesanal explota principalmente afloraciones de mineral, especialmente en épocas no lluviosas debido al anegamiento de las minas.

6. Por otro lado, entre las empresas registradas que son contribuyentes de la Categoría ante el Servicio de Impuestos Internos, las empresas con ventas de hasta un máximo de 2.400 UF anuales, representan el 4,95 por ciento del total de las ventas declaradas en 1992. Su participación es desmedrada si se considera que ellas agrupan unas 387 mil empresas que representan el 83,18 por ciento de las empresas registradas en el país. Debe tenerse presente en todo caso, que estos contribuyentes representan a un sector de pequeñas empresas, y al segmento formalizado y con mayor desarrollo de la microempresa.

7. Héctor Bacigalupo F. y otros, "Estado Actual de las Pesquerías Artesanales de Chile", en *Revista Pacífico Sur*, N° 19, 1991.

8. Centro de Estudios del Cobre (CESCO), "Diagnóstico de la Pequeña Minería Artesanal para las Regiones III, IV y V", Septiembre 1990.

D. EMPLEO

Los ocupados en establecimientos de menos de 10 ocupados alcanzan al 50,9 por ciento del empleo nacional según la Encuesta CASEN 1990. Sin embargo, el empleo en la pequeña producción propiamente tal, podría estimarse en 1.496.909 personas, quienes representan el 33,7 por ciento del empleo total en el país, en base a datos de la Encuesta CASEN 1990 (ver Cuadro N° 5).

En el sector de *microempresa*, de acuerdo a una definición similar a la utilizada para estimar el número de microempresas principalmente urbanas, el empleo abarca a 464.212 personas en actividades que ocupan a 1 persona, 541.555 en el estrato de 2 a 5 ocupados, y 85.401 empleos en microempresas manufactureras y de la construcción con 6 a 9 ocupados (ver Cuadro N° 5). Las microempresas ocupan a 1.091.168 personas y representan el 72,9 por ciento del empleo en el sector de pequeña producción.

Al interior de dicho universo, el empleo en el estrato de 2 a 5 ocupados es el más numeroso, alcanzando a un 49,6 por ciento, seguido por quienes realizan actividades que ocupan a una sola persona.

Del total del empleo en la microempresa, el comercio al por menor es la rama de actividad más numerosa, seguido bastante más lejos por la industria manufacturera y luego por los servicios.

Las microempresas manufactureras abarcan 248.205 ocupados. Esta cifra incluye a 85.192 trabajadores independientes, 93.925 personas en establecimientos de 2 a 5 ocupados y 69.088 en empresas de 6 a 9 ocupados. Por otro lado, según la Encuesta CASEN, las ramas que concentran un mayor número de ocupados en establecimientos de menos de 10 personas en la industria manufacturera, son textiles y confecciones, madera y productos de madera, productos alimenticios y productos metálicos.

En cuanto a la distribución regional del empleo en estas pequeñas unidades económicas, en la rama de la industria se observa un mayor empleo en las regiones que en la Región Metropolitana.⁹ El

60 por ciento del empleo en pequeñas actividades industriales que ocupan de 1 a 9 trabajadores, se distribuye en las regiones. En cambio, el empleo industrial en establecimientos de 10 o más ocupados se concentra en un 64 por ciento en la Región Metropolitana.

Al analizar la antigüedad de las microempresas, se observa una tendencia de los microempresarios y sus negocios a permanecer y reproducirse en el mercado por un largo período de tiempo, de modo que las microempresas no constituyen alternativas transitorias de empleo. La Encuesta Microempresas e Informalidad antes mencionada muestra que más del 40 por ciento del total de las microempresas llevan seis o más años en el mercado. Esta misma encuesta muestra que nada permite confirmar la idea de que el surgimiento de las microempresas obedecería a un comportamiento anticíclico, como una forma de hacer frente a las crisis y recesiones económicas; la relación entre los períodos económicos y el surgimiento de las microempresas, variaría según los rubros.

El empleo en la *pequeña agricultura campesina* sigue en orden de importancia numérica a la microempresa principalmente urbana.

De acuerdo al estudio de Echenique y Rolando antes señalado, a los pequeños productores agrícolas se agregarían unos 90.000 familiares no remunerados. Así, según los autores, la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura campesina ascendería a 300.000 activos, que equivale al 37,5 por ciento de la población ocupada en promedio durante el año en la agricultura.

En base a datos de la Encuesta CASEN 1989, por otra parte, el empleo en la pequeña producción agrícola abarcaría a 367.829 personas, considerando a los ocupados en unidades productivas de hasta 5 personas (ver Cuadro N° 5).

En la *pescas artesanal* laboran 57.996 personas, de acuerdo a la encuesta IFOP de 1989. La categoría más numerosa es la de pescadores (45 por ciento del total), seguida de algueros (20 por ciento), buzos (14 por ciento), ayudantes de buzo (10 por ciento), mariscadores de orilla (5 por ciento), a los que se agregan los auxiliares de caleta (7 por ciento).

Las Regiones X, VIII y V concentran el 72 por ciento de la fuerza laboral del sector y el 65 por

9. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), "Encuesta Nacional de Empleo", Julio - Septiembre 1991.

ciento de las embarcaciones se concentran en las mismas regiones.

Cabe señalar que la Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y la Encuesta CASEN registran un menor número de ocupados en la pesca artesanal que la encuesta de IFOP de 1989. Esto podría obedecer a los distintos objetivos y metodologías de las encuestas INE y CASEN, y a su menor grado de representatividad para la cuantificación del sector pesca artesanal.

La *pequeña minería artesanal* corresponde al estrato de menor escala de la pequeña minería y abarca principalmente a trabajadores por cuenta propia o pirquineros, agrupaciones familiares y sistemas asociativos de trabajo. Se trata de un sector poco numeroso en comparación al resto de la pequeña producción e incluso en relación a la pesca artesanal.

De acuerdo a estimaciones, el conjunto de la pequeña minería metálica alcanzaría en 1990 a 12.600 personas, de las cuales la minería artesanal involucraría a cerca de 9.000 personas.¹⁰ Esta cifra corresponde a los estratos de productores cuya producción alcanza hasta las 4.800 toneladas de mineral por año, esto es, unas 400 toneladas por mes. La minería metálica, se desarrolla principalmente entre la II y V Región, generalmente en localidades apartadas de los centros urbanos de mayor importancia.

Según estas mismas estimaciones, la minería del carbón en la VIII Región, involucra un conjunto cercano a las 6.000 personas que trabajan artesanalmente en esa actividad. De esta forma, sin considerar el conjunto de la minería no metálica y la producción de piedras semi-preciosas, el universo de la minería artesanal en un sentido amplio se puede estimar en unas 15.000 personas.

Por otro lado, según la Encuesta CASEN 1990, el empleo total en establecimientos de hasta 9 ocupados en la minería alcanza a 15.613 personas.

E. PARTICIPACION DE LA PEQUEÑA PRODUCCION EN EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ECONOMIA

Los antecedentes analizados permiten observar que la mayor parte de las unidades económicas en el país corresponden al sector de pequeña producción. Las ramas más numerosas son el comercio, la agricultura, la manufactura y los servicios.

La amplitud y permanencia en el tiempo de este sector, a pesar de sus debilidades y de las dificultades que surgen del entorno en que se desenvuelve, muestra la existencia de un potencial empresarial latente. El aporte productivo de este sector a la producción nacional es significativo en algunos rubros, aunque en general inferior a la proporción en que participa en el empleo total.

La participación de los pequeños productores en el valor total de la producción del país es diferenciada según los principales rubros. Mientras que la microempresa manufacturera participa en una baja proporción de la producción industrial, la participación de la pesca artesanal y de la pequeña agricultura campesina es significativa en sus respectivas ramas.

Se está lejos de poder hablar de un sector único de pequeña producción, incluso al interior de cada rubro en particular. Se advierte una segmentación del sector, en correspondencia con el rubro de actividad, el tamaño o número de ocupados en estas pequeñas unidades económicas, y la dotación de recursos productivos con que cuentan.

Sobre la base de estas características económicas de los pequeños productores, cabe preguntarse si el avance del país hacia una economía moderna implicaría la disminución y virtual desaparición de este sector. Esto no parece del todo evidente si se considera que un tercio de los ocupados laboran en la pequeña producción y ésta presenta una permanencia en el tiempo, más allá de los ciclos económicos. Como resultado de la modernización de la economía, en el mediano plazo podrían llegar a ocurrir cambios en algunas categorías y rubros de pequeña producción en términos de un tránsito hacia otros estratos de empresas, pero el proceso de modernización podría asociarse también a la difusión de un progreso más generalizado en las

10. Centro de Estudios del Cobre (CESCO), "Proyecto para la Creación del Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal", Noviembre 1991.

condiciones en las cuales se realizan estas pequeñas actividades productivas.

Sin embargo, hasta ahora el proceso de modernización de la economía se ha mostrado incapaz de generar los vínculos productivos que permitan incorporar sectores más amplios de la base productiva a la modernidad. Si esta situación se mantuviera inalterada, lo más probable es que aumentara la brecha entre los pequeños productores y el proceso de crecimiento.

La incorporación de la pequeña producción a un proceso de desarrollo requiere de su modernización, para que pueda producir y acceder a los mercados en mejores condiciones. Aunque la extensión de este proceso pueda tener límites económicos y sociales, ello representa la mejor alternativa viable para el progreso de las pequeñas unidades productivas y de quienes laboran en ellas, y podría contribuir a introducir al crecimiento económico una dinámica que asegure una distribución más equitativa de sus resultados.

Para que pueda ocurrir ese cambio, las políticas públicas resultan indispensables. Sin embargo, no debe sobredimensionarse el posible rol del sector público. En una economía de mercado como la de Chile hoy, las alternativas que se presentan a los pequeños productores están más determinadas por la demanda de sus productos que por la oferta de apoyo y servicios canalizados o estimulados por un sector público fuertemente limitado en su capacidad de acción, si se considera el vasto tamaño del sector de pequeña producción.

El pequeño productor centra su atención en las oportunidades de negocios que se le presentan y sus organizaciones gremiales enfatizan más de lo que se cree, en la visualización de las iniciativas que permitirían a sus asociados un mejor posicionamiento en los mercados. Las líneas de acción que se presentan a los pequeños productores para desarrollarse, consisten en mejorar su inserción en los mercados en los cuales actualmente participan, o en ganar acceso a mercados más amplios o nuevos.

La primera línea de acción, en el caso de las microempresas manufactureras, consiste principalmente en mejorar su inserción en los mercados locales o de barrio donde se sitúa la mayor parte de

su clientela. Para ello, estos microempresarios, que son mayoritariamente productores y a la vez vendedores de sus productos, requieren mejorar su gestión, incorporar nuevos equipos y procesos productivos, y elevar la calidad de los bienes que venden. Los pequeños agricultores buscan maximizar sus ingresos a través del aumento en los rendimientos, que dependen de cambios tecnológicos, y de una más adecuada comercialización de sus productos. Los pescadores artesanales, por su parte, enfrentados a una limitación en la posibilidad de aumentar las capturas, enfatizan en mejorar la comercialización de la producción desembarcada, así como en elevar el valor agregado y la calidad, a través de técnicas de conservación y manejo de pescados.

La segunda línea de acción depende de la capacidad de penetración de nuevos o más amplios mercados y del acceso a recursos para que ello sea viable. En la microempresa manufacturera, una parte de los productores tiene entre sus clientes a empresas y al comercio, aunque para lograr una expansión de estos mercados se requieren inversiones, cambios técnicos y en la gestión. En la pequeña agricultura campesina, la baja en los precios de algunos productos incide en la búsqueda de desarrollar nuevos rubros, ya sea como una modificación parcial o más amplia en la estructura productiva de la explotación familiar, lo que en todo caso dependerá de la disposición al cambio y del acceso a los recursos necesarios para ello. En la pesca artesanal, existe un fuerte interés en el desarrollo de áreas de manejo y cultivo de recursos bentónicos tales como ostiones, para elevar su participación en la industria procesadora y en los mercados de exportación.

El mejoramiento de la presencia de los pequeños productores en los mercados depende ante todo de su propia capacidad de desarrollarse empresarialmente. Aunque las políticas públicas pueden contribuir a que ello ocurra, el apoyo ejerce un rol complementario que no reemplaza a los propios pequeños productores en sus funciones de producir y comercializar, o su capacidad de establecer redes y alianzas.

PEQUEÑA PRODUCCIÓN: EMPLEO (a)
SEGÚN ACTIVIDAD POR TAMAÑO. 1990

Rama de Actividad	Número de Ocupados (g)			Total
	1	2 - 5	6 - 9	
Agricultura (b)	88.244	279.585	-	367.829
Pesca	7.211	11.847	3.241	22.299
Minería (c)	6.791	6.704	2.118	15.613
Industria Manufacturera	85.192	93.925	69.088	248.205
- Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	49.071	28.060	16.917	94.048
- Industria de la Madera y Productos de Madera	17.751	18.940	11.238	47.929
- Productos Alimenticios				
- Bebidas y Tabaco	4.691	15.934	17.611	38.236
- Fabricación de Productos Metálicos, Maquinarias y Equipos	7.776	13.560	12.634	33.970
- Otras (d)	5.903	17.431	10.688	34.022
Construcción	63.470	46.367	16.313	126.150
Comercio	183.916	241.944	-	425.860
- Comercio al por mayor	2.147	5.595	-	7.742
- Comercio al por menor	174.612	212.065	-	386.677
- Restaurantes y Hoteles	7.157	24.284	-	31.441
Servicios	77.000	93.969	-	170.969
- Servicios de Reparación	41.731	43.394	-	85.125
- Servicios Personales	11.295	12.393	-	23.688
- Servicios Domésticos	12.931	4.410	-	17.341
- Otros (e)	11.043	33.772	-	44.815
Transporte y Almacenamiento	52.843	62.204	-	115.047
Actividades no bien especificadas(f)	1.791	3.146	-	4.937
TOTAL	566.458	839.691	90.760	1496.909

NOTA:

- (a): Excluye: según nivel educacional a quienes tienen educación técnica superior completa y universitaria completa y según oficio a miembros del clero y asimilados; autores, escultores, músicos y artistas asimilados; atletas, deportistas y trabajadores asimilados; empleadas y mozos casa particular; guardianes de edificio y fuerzas armadas.
- (b): Comprende Agricultura y Caza y Silvicultura y Extracción de Madera.
- (c): Comprende Explotación de Minas de Carbón; Extracción de Metales Metálicos y Extracción de Otros Metales. Excluye Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural.
- (d): Comprende Fabricación de Papel y Productos de Papel, Imprentas y Editoriales; Fabricación de Sustancias Químicas y Productos Químicos; Fabricación de Productos Minerales no Metálicos y Otras Industrias Manufactureras.
- (e): Comprende Lavandería, Servicios de Lavandería, Limpieza y Teñidos; Servicios de Saneamiento; Servicios Educativos; Servicios de Salud; Instituciones de Asistencia Social; Servicios de Diversión y Esparcimiento; Otros Servicios Comunes y Sociales y comunicaciones. Excluye Servicios de Gobierno y Financieros; Administración Pública y Defensa; Establecimientos Financieros; Seguros y Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas.
- (f): Se excluyen Electricidad, Gas y Vapor y Obras Hidráulicas y Suministro de Agua.
- (g): Todas aquellas personas que en la encuesta declararon ser obreros o empleados y al mismo tiempo trabajar en unidades económicas de una persona, fueron reclasificadas en unidades económicas de entre 2 y 5 personas.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

EXPORTACIONES PROVENIENTES DE
DESEMBARQUES DEL SUBSECTOR PESQUERO ARTESANAL, 1988-1991
(En millones de US\$)

Año	Monto	% sobre exportaciones pesqueras
1991	218,00	19,5
1990	209,34	22,8
1989	192,83	20,8
1988	211,47	25,3

Fuente: Elaborado por Subsecretaría de Pesca a partir de Banco Central.

VALOR DE LA PRODUCCION AGRÍCOLA Y PARTICIPACION CAMPESINA
(miles de \$ 1991)

	Valor de la producción total Miles de \$	Valor de la producción campesina Miles de \$	% particip. campesina
Cultivos	301.323.024	84.048.345	27,9
Hortalizas	351.812.775	186.460.771	53,0
Frutales	449.120.522	55.392.491	12,3
Total	1.102.256.321	325.901.607	29,6

Fuente: Elaborado a partir de Echeñique y Rolando "La Pequeña Agricultura", Agraria 1989. Aplicando la metodología de los autores, las cifras de valor de la producción fueron actualizadas por MIDEPLAN en base a las estadísticas agropecuarias de ODEPA para 1991.

Nota: Se consideró el valor del dólar nominal promedio del año 1991 (US\$10\$349,2). Los precios de las hortalizas no incluyen IVA.

MONTO PROMEDIO DE LAS VENTAS MENSUALES
SEGÚN RUBRO DE LA EMPRESA Y N° DE OCUPADOS, en \$.
Diciembre 1992-Enero 1993

	Rubros			
N° de ocupados	Vestuario y textil	Reparación de Equipos	Muebles y art. de madera	Alimentación
1 persona	119.375	158.711	124.351	159.340
2 - 5 personas	346.497	358.837	409.130	361.511
6 - 9 personas	700.000	857.142	940.000	870.000

Fuente: MIDEPLAN, en base a Encuesta Microempresas e Informalidad, 1993.

PEQUEÑA PRODUCCIÓN: UNIDADES ECONÓMICAS (a)
SEGÚN ACTIVIDAD POR TAMAÑO 1990

Rama de Actividad	Número de Ocupados		6 - 9	Total
	1	2 - 5		
Agricultura (b)	85.715	101.838	-	187.553
Pesca	7.211	8.612	91	15.914
Minería (c)	6.791	3.340	98	10.229
Industria Manufacturera	85.192	33.427	4.923	123.542
- Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	49.071	13.166	1.459	63.696
- Industria de la Madera y Productos de Madera	17.751	6.225	680	24.656
- Fabricación de Productos Metálicos, Maquinarias y Equipos	7.776	5.357	955	14.088
- Otras (d)	10.594	8.679	1.829	21.102
Construcción	63.458	25.497	857	89.812
Comercio	200.871	112.112	-	312.983
- Comercio al por mayor	23.147	3.110	-	26.257
- Comercio al por menor	170.775	100.072	-	270.847
- Restaurantes y Hoteles	6.949	8.930	-	15.879
Servicios	76.932	28.394	-	105.326
- Servicios de Reparación	41.663	19.847	-	61.510
- Servicios Personales	11.295	3.408	-	14.703
- Servicios Domésticos	12.931	377	-	13.308
- Otros (e)	11.043	4.762	-	15.805
Transporte y Almacenamiento	52.689	14.838	-	67.527
Actividades no bien especificadas (f)	1.791	582	-	2.373
TOTAL	580.650	328.640	5.969	915.259

Notas:

- (a): Incluye: Empleador o patrón y trabajadores por cuenta propia, excluyendo según nivel educacional a quienes tienen educación técnica superior completa y universitaria completa y según oficio a miembros del clero y asimilados; autores, escultores, músicos y artistas asimilados; atletas, deportistas y trabajadores asimilados; empleadas domésticas y mozos casa particular; guardianes de edificio y fuerzas armadas.
- (b): Comprende Agricultura y Caza y Silvicultura y Extracción de Madera.
- (c): Comprende Explotación de Minas de Carbón; Extracción de Minerales Metálicos y Extracción de Otros Minerales. Excluye Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural.
- (d): Comprende Productos Alimenticios, Bebidas, Tabaco; Fabricación de Papel y Productos de Papel, Imprentas y Editoriales; Fabricación de Sustancias Químicas y Productos Químicos; Fabricación de Productos Minerales no Metálicos y Otras Industrias Manufactureras.
- (e): Comprende Lavandería, Servicios de Lavandería, Limpieza y Teñidos; Servicios de Saneamiento; Servicios Educativos; Servicios de Salud; Instituciones de Asistencia Social; Servicios de Diversión y Esparcimiento; Otros Servicios Comunales y Sociales y comunicaciones. Excluye Servicios de Gobierno y Financieros; Administración Pública y Defensa; Establecimientos Financieros; Seguros y Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas.
- (f): Se excluyen Electricidad, Gas y Vapor y Obras Hidráulicas y Suministro de Agua.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990.

La pequeña empresa más allá de las políticas de compensación social del modelo neocapitalista.

El caso de Chile

Libero van Hemelryck
Investigador Sur

INTRODUCCION

Dentro de las discusiones en torno a programas de fomento o apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa, se distinguen básicamente tres enfoques.

Un enfoque que prevalece en los sectores neoliberales, se refiere a la necesidad de disminuir los reglamentos y la intervención gubernamental y facilitar el acceso al crédito y a los mercados, evitando otorgar subsidios especiales.

Un segundo enfoque, generalmente muy cercano al primero en sus planteamientos generales, considera que se pueden instrumentalizar programas funcionales específicos de apoyo, básicamente la apertura de líneas especiales de crédito a tasas de mercado pero con fácil acceso para la pequeña empresa, complementada con servicios de asesoría para la presentación de los proyectos y/o la creación de fondos de aval y garantía.

Finalmente, el tercer enfoque, cree necesario implementar programas más integrales de fomento, sea globales o sectoriales. Estos programas se componen de varias líneas de apoyo: información sobre mercados y tecnologías, planes de apoyo en comercialización, apoyo a la formación de asociaciones de empresas, capacitación, asesoría técnica y legal, líneas diferenciadas de crédito a veces

subsidiado, ventajas tributarias y, a veces, la creación de una legislación específica y la implementación de departamentos ministeriales o instituciones gubernamentales especializadas, fomento de las exportaciones no tradicionales, etc.

Generalmente, estos programas, cualquier sea su enfoque, carecen de una coordinación con políticas macroeconómicas que incorporan a la micro, pequeña y mediana empresa como un elemento dinámico de desarrollo. Para que esta coordinación exista se deben crear las condiciones que permitan su operación en mercados realmente competitivos, y no oligopólicos u oligopólicos.

En Chile, desde 1975 hasta 1989, bajo el régimen militar, predominó claramente el primer enfoque. El apoyo a la pequeña y mediana empresa era casi inexistente, excepto a partir de la grave crisis ocurrida entre 1982-1984, cuando se reactivaron algunos programas menores. En este período, y particularmente a partir de 1980, fueron básicamente las organizaciones no gubernamentales las que apoyaron al sector de la microempresa con programas de pequeña escala.

Con el cambio de gobierno en 1990, se reactivaron todas las instituciones tradicionales de fomento, como la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el Instituto de Fomento Pesquero (Ifop), el Servicio Nacional de Pesca

(Sernap), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Instituto de Investigaciones Técnicas (Intec), el Centro de Información de Recursos Naturales (Ciren-Corfo), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), la Empresa Nacional de Minería (Enami) y otras instituciones relevantes. Además se crearon algunos departamentos nuevos como el Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo (Fontec), el Fondo de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (Fondes) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) entre otros. Asimismo, en el programa de gobierno se daba bastante importancia al desarrollo de la pequeña y mediana empresa dentro del desarrollo global y el cambio tecnológico. Lo anterior culminó en julio de 1991 con el anuncio por parte del gobierno, de la puesta en marcha de un programa integral de fomento a la pequeña y mediana empresa, complementado con proyectos destinados a la microempresa y la pequeña producción.

En el período entre 1990 y 1992 se crearon 39 mil nuevas empresas formales las que, sumadas a las ya existentes, dieron un total de 465.262 empresas formales. De éstas, un 83 por ciento corresponden a microempresas, un 14 por ciento a pequeñas empresas y sólo un 2,5 por ciento a medianas y grandes empresas. Esta división se realiza a partir

de las ventas anuales. Aquéllas que venden menos de 2.400 UF (US\$60.000) son consideradas microempresas y las que venden más de 50.000 UF (US\$1.250.000) son las grandes empresas.

El programa gubernamental para la pequeña y mediana empresa considera una cantidad grande y diversificada de instrumentos de fomento y apoyo, diseñados especialmente para el sector¹.

Sin embargo, estos mismos instrumentos no son adecuados para el gran sector de la microempresa y la pequeña producción, que, en su gran mayoría, no tiene acceso a estos instrumentos. Lo anterior está ligado con la ambivalencia en la conceptualización misma del sector de la microempresa, asociada más a la problemática de

1. Para la Pequeña y Mediana Empresa: SERCOTEC-CORFO: "Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, Guía de Instrumentos de Apoyo". 1993
Para la Microempresa: LIEBRECHT VAN HEMELRYCK, "Los programas de compensación social en la Región: realidades y propuestas. El caso de los programas de fomento para la microempresa en Chile". documento presentado al seminario "Políticas de Ajuste, Fondos de Inversión Social y Organizaciones No Gubernamentales", ALOP, Río de Janeiro, junio de 1993.

CUADRON° 1:
TOTAL DE EMPRESAS FORMALES SEGUN VENTAS ANUALES

NUMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑO Y EN %		1990	1991	1992
Microempresas		364.110	372.311	387.016
en %		85,4	84,0	83,2
Pequeñas empresas		52.473	59.249	5.611
en %		12,3	13,4	14,1
Medianas empresas		4.598	5.327	5.797
en %		1,1	1,2	1,2
Grandes empresas		5.160	6.087	6.838
en %		1,2	1,4	1,5
98 Total empresas		426.341	442.974	465.262
en %		100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía, agosto de 1993

el mercado y tener acceso a los recursos necesarios para generar mayores ingresos. Un estudio sobre la concentración industrial en Francia, revelaba que ya en 1970, el 20 por ciento de las firmas francesas realizaban el 90 por ciento de las ventas, mientras que las empresas más pequeñas que representaban el 64 por ciento del total de las empresas encuestadas, sólo producían el 6,3 por ciento del PBG.⁷ En Chile, en 1992 las empresas más grandes -1,4 por ciento de todas las empresas formales- realizaron el 75,2 por ciento de las ventas, mientras las empresas más pequeñas, el 83 por ciento de todas las empresas formales, realizaban a penas el 5 por ciento de las ventas.⁸ Sin embargo, se estima que el 50 por ciento de la población ocupada en Chile trabaja en microempresas con menos de diez trabajadores.

Las políticas tradicionales, inspiradas en el nekeynesismo como políticas de compensación

coyuntural del estado, o inspiradas en el neomonetarismo como políticas de regulación complementaria del estado, han fracasado completamente al no contemplar la internacionalización de la economía, controlada por empresas transnacionales, quienes en su conjunto, muchas veces superan las dimensiones nacionales del PCB. Desde este punto de vista, existe la tendencia a considerar a la pequeña empresa como un colchón contra la extrema pobreza, convirtiendo el desempleo abierto en un empleo de bajos recursos.

Sin embargo, la pequeña empresa tiene una vertiente positiva, el de poder crear su propio empleo, de valorizar el trabajo, el contacto con las personas, el contacto con un producto terminado.

Diferentes encuestas recientes⁹ demuestran que más del 80 por ciento de los pequeños empre-

CUADRO N° 3:
TAMAÑO DE EMPRESA SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(EN PORCENTAJES)

RAMA	TAMAÑO SEGUN CANTIDAD DE OCUPADOS						TOTAL
	1	2-5	6-9	10-19	50 Y MAS	S/D	
Agricultura	17.1	32.6	11.8	17.4	15.1	6.0	100.0
Minería	7.7	8.9	2.5	10.6	65.4	4.9	100.0
Industria	13.1	13.6	9.8	22.3	37.0	4.2	100.0
Construcción	21.1	13.6	5.3	22.9	30.8	6.3	100.0
Comercio	26.9	31.5	9.7	16.3	12.2	3.4	100.0
Servicios gub. y financieros	6.2	12.3	6.5	23.5	44.5	7.0	100.0
Servicios pers. y hogares	68.7	18.4	4.5	3.8	2.7	1.9	100.0
Servicios com. y sociales	6.2	10.7	6.8	34.3	38.0	4.0	100.0
Transporte y Comunicaciones	23.0	16.9	5.3	15.5	33.1	6.2	100.0
TOTAL	22.5	20.3	8.1	19.0	25.3	4.8	100.0

Fuente: Mideplan, Encuesta Casen 1990, "Situación y características del empleo en Chile en 1990".

7. CHARLES LEVINSON, op.cit.

8. Ministerio de Economía, agosto de 1993.

9. LIBRECHT VAN HEMELRYCK, «La microempresa y la pequeña producción, más allá de una política de compensación social en los modelos neoliberales», artículo preparado para la Revista Proposiciones, N° 20, Ed. Sur, octubre de 1993. Documento de trabajo en preparación

sarios entrevistados declaran que no cambiarían su situación actual por ningún otro empleo. En el mismo sentido conviene rescatar también la baja mortalidad de la microempresa en Chile. Sin embargo, falta crear las condiciones macroeconómicas necesarias para su desarrollo.

2. LA MICROEMPRESA EN CHILE

Existe un vasto sector de pequeños productores constituidos por la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal. En una primera aproximación estadística, estas unidades productivas se definen por tener entre 1 y 9 trabajadores. La pequeña empresa se define por tener entre 10 y 49 trabajadores y la mediana empresa por tener entre 50 y 199 trabajadores. La principal ventaja de esta definición operacional es que permite utilizar las estadísticas del empleo, incluyendo a los establecimientos informales. Una segunda aproximación estadística es clasificar a las empresas según el monto de sus ventas, método utilizado por el Ministerio de Economía, pero que cubre exclusivamente a las empresas formales, definiendo como microempresas aquellas que venden menos de 2.400 UF (US\$ 60.000) anuales. Existen también en el caso chileno, algunas definiciones por sectores económicos, como es el caso de la pesca artesanal.

Del cuadro N°. 3 se rescata que el 50.9 por ciento de los ocupados o sea 2.258.026 personas, trabajan en microempresas y el 19 por ciento o sea 842.900 personas, trabajan en pequeñas empresas. La mediana y la gran empresa sólo absorben el 25.3 por ciento de las personas ocupadas. El sector informal representa alrededor del 22 por ciento de la población ocupada.

A. MICROEMPRESA Y DISTRIBUCION DE INGRESOS

Si se considera a los principales sectores económicos, los establecimientos de menor tamaño ocupan a unas 562 mil personas en el sector comercio, 300 mil en la agricultura, considerando para este último sector sólo a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, 254 mil en el sector

servicios a personas y hogares, excluyendo servicio doméstico, 227 mil en la industria, 88 mil en la construcción, 58 mil en la pesca artesanal y 18 mil personas en la pequeña minería artesanal.

Tradicionalmente se tiende a asociar a la microempresa con el sector informal y a la pequeña producción en general con la pobreza, encerrando al fenómeno en un círculo teórico vicioso.¹⁰

En este sentido, se atribuyen al sector una serie de características generales, considerándolos como un conjunto relativamente homogéneo: facilidad en el acceso a las actividades, equipamiento pobre, acceso a recursos locales, propiedad familiar, escala limitada de producción (*Rapport général de la 14me Conférence Internationale des Statisticiens du Travail, Genève, 28 octobre 1987*).

Los estudios de Mideplan, en base a los resultados de la Encuesta Casen de 1990, demuestran la extrema heterogeneidad del sector.¹¹ En primer lugar, se observa que dentro del total de los trabajadores con bajos ingresos (primero y segundo quintil), aquéllos que trabajan en establecimientos de menos de 10 ocupados representan el 60 por ciento. Significa que un porcentaje significativo de los trabajadores con bajos ingresos se ubica también en empresas de mayor tamaño. En segundo lugar, se constata que sobre un total de 1.474 mil trabajadores con bajos ingresos o sea el 33,7 por ciento de la población ocupada, 606 mil trabajan en el sector formal, 369 mil en el sector informal y 394 mil son trabajadores agrícolas. En tercer lugar, cabe destacar que los hogares de trabajadores con bajos ingresos representan el 79,8 por ciento del total de personas consideradas como pobres.

Tomando en cuenta una tasa de desempleo relativamente baja, de lo anterior se pueden deducir algunas conclusiones importantes:

- una baja tasa de desempleo no significa necesariamente un progreso en la eliminación de la

10. LIBRECHT VAN HEMELRYCK, «El desarrollo de la pequeña y microempresa en Chile. Un desafío para el futuro», Revista Proposiciones nr. 20, Ed. Sur, septiembre de 1991.

11. MIDEPLAN, «Situación y características del empleo en Chile en 1990», Santiago, noviembre de 1991.

MIDEPLAN, «Participación laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo», Santiago, 1993.

pobreza. Sólo una parte de la problemática de la pobreza parece estar asociada a desigualdades en la distribución de los ingresos. Una parte importante del problema de la pobreza está radicada en las desigualdades profundas en el acceso a recursos para la generación de ingresos;

- la informalidad no está necesariamente asociada a la pobreza, menos aún a una causa de pobreza, de manera que la mera formalización de las empresas no incide necesariamente en el mejoramiento de los ingresos. Como se verá más adelante, los bajos ingresos en el sector de la pequeña producción parecen estar asociados a una falta de acceso a recursos para la generación de mayores ingresos, y, en mucho menor medida, a desigualdades en la distribución del los ingresos al interior del sector.

Mideplan, en un estudio reciente (Participación laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo, 1993), ha considerado diferentes aproximaciones para analizar la relación entre empleo y pobreza: quintiles de ingresos, salario mínimo, líneas de indigencia y pobreza, y la estimación de salarios de necesidades básicas. Los resultados de

la aplicación de las diferentes metodologías de medición de ingresos mínimos necesarios son similares al considerar los diferentes tamaños por sectores.

Si consideramos el sector de la pequeña producción según líneas de pobreza e indigencia, - conceptos definidos por Cepal- el 35,5 por ciento de los trabajadores del sector Producción de Bienes son pobres, frente al 29 por ciento en el sector Servicios y Comercio. Al analizar la pobreza según quintiles de ingreso, considerando que los dos primeros quintiles corresponden *grossa modo* al concepto de pobreza, se ha construido el siguiente cuadro, comparando diferentes sectores (ver cuadro N°4).

El cuadro demuestra que un tercio de la población ocupada puede ser considerada como pobre. La formalidad no es garantía para escapar a los bajos ingresos, mientras la informalidad no está asociada directamente a la pobreza. Por otro lado, más del 50 por ciento de los ocupados agrícolas, independientemente del tamaño de la explotación agrícola, son pobres. También las empresas de menor tamaño concentran un porcentaje importante de la población ocupada con bajos ingresos.

CUADRO N° 4:
FORMALIDAD E INFORMALIDAD DE LOS OCUPADOS SEGUN QUINTILES DE INGRESO.
EN MILES DE PERSONAS OCUPADAS Y EN %.

SECTORES	Q1	Q2	Q1+2	TOTAL
Formales	213,6	392,7	606,3	2.441,6
en %	8,7	16,1	24,8	100,0
Informales	171,3	198,1	369,4	988,9
en %	17,3	20,0	37,3	100,0
Ocupados agrícolas	200,3	193,8	394,1	735,1
en %	27,2	26,4	53,6	100,0
1-9 trabajo	411,0	473,0	884,0	2.194,0
en %	18,7	21,6	40,3	100,0
TOTAL	632,0	842,8	1.474,	4.375,6
en %	14,4	19,3	33,7	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Mideplan, Participación Laboral, estructura del empleo e ingresos del trabajo. 1993.

B. HACIA UNA TIPOLOGIA DE LA MICROEMPRESA

Dentro del conjunto de los pequeños productores, es posible distinguir agrupaciones en función de variables técnico-productivas, económicas y sociales, que tienen que ver con su potencialidad, capacidad de crecimiento y desarrollo. En una primera aproximación, se puede considerar su capacidad de generar ingresos, tomando como base el sueldo mínimo.

En general, se puede distinguir tres grandes grupos: a) pequeños productores con capacidad de reproducción ampliada, es decir, aquéllos que demuestran una cierta capacidad de acumulación y ahorro (más de tres sueldos mínimos); b) pequeños productores con una capacidad de reproducción simple, es decir aquéllos que obtienen con su actividad entre uno y tres sueldos mínimos, pero no tienen mucha capacidad de ahorro; c) pequeños productores de subsistencia, es decir, aquéllos que obtienen menos de un ingreso mínimo por persona ocupada y tienden a una descapitalización continua.¹²

Aplicando estos criterios en algunos sectores, se puede afirmar que el 59 por ciento de los pequeños productores agrícolas se desenvuelven en la categoría de subsistencia, en la pequeña minería el 29 por ciento y en la industria el 24 por ciento. En la pequeña agricultura, el 32 por ciento es considerado dentro de la categoría reproducción simple, el 49 por ciento en la pequeña minería y el 55 por ciento en la industria. Con capacidad de reproduc-

ción ampliada, son considerados en la pequeña agricultura el 9 por ciento de los pequeños productores, el 22 por ciento en la pequeña minería y el 21 por ciento en la industria (ver cuadro N° 5).

C. PRODUCTIVIDAD, PRODUCCION Y VALOR AGREGADO

Los bajos ingresos generalmente son asociados a una baja productividad de la actividad económica. Un análisis del sector manufacturero tiende a comprobar esta hipótesis, aunque es interesante observar que, precisamente en este sector, también existe una distribución desigual de los ingresos si se compara la evolución de las remuneraciones con la de la productividad según tamaño de las empresas. En efecto, en todos los estratos, la participación de las remuneraciones en el valor agregado ha disminuido significativamente en la década de los ochenta. En el tamaño entre 5 y 9 trabajadores, la incidencia de los salarios en el valor agregado generado es relativamente alta y se estima que esta relación en el tamaño más pequeño alcanza a un 70 por ciento (ver cuadro N° 6).

Cabe observar también, que la mayoría de las microempresas se sitúan en sectores o subsectores donde existe una amplia difusión tecnológica, como es el caso en los sectores cuero y calzado, confecciones, muebles y algunos subsectores de las industrias metalmeccánica y alimentos. En los rubros de imprentas, minerales no metálicos y

CUADRO N°5:
INGRESOS POR PERSONA EN ESTABLECIMIENTOS DE MENOS DE DIEZ OCUPADOS EN LOS
SECTORES PRODUCTORES DE BIENES EN %.

SECTORES	MENOS DE 1 S.M.	1 A 2 S.M.	2 A 3 S.M.	MAS DE 3 S.M.
Agricultura	59.32	23.99	7.66	9.03
Minería	29.38	38.29	10.44	21.90
Industria	24.39	37.79	16.99	20.83

Fuente: Mideplan, Fomento de la Pequeña Producción, 1992.

CUADRO N° 6:

SECTOR MANUFACTURERO, PRODUCTIVIDADES Y REMUNERACIONES MEDIAS MENSUALES SEGUN ESTRATOS 1980-1989 (PESOS DE 1980)

ESTRATO	1980			1989		
	PRODUCTIVIDAD (1)	REMUNERACION (2)	2/1%	PRODUCTIVIDAD (1)	REMUNERACION	2/1 %
1-4	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
5-9 (*)	16.312	7.582	46.5	s.d.	s.d.	s.d.
10-19	27.589	7.114	25.8	34.025	7.102	20.9
20-49	40.096	9.619	24.0	47.234	10.154	21.5
50-99	63.507	13.944	22.0	70.531	14.002	19.9
100-199	73.507	16.637	22.6	120.019	18.374	15.3
200-499	81.078	19.462	24.0	119.785	21.490	17.9
500-999	120.774	22.123	18.3	160.326	22.358	13.9
1000-	112.134	21.802	19.4	155.083	23.059	14.9

Fuente: INE, Antecedentes y evolución del sector industrial manufacturero en Chile, 1980-1989.

(*) Elaboración propia.

manufacturas diversas, cubre particular importancia la producción artesanal, lo que explica el alto número de trabajadores en microempresas respecto al total de los trabajadores en estos rubros. Las diferencias decrecientes en productividad entre la pequeña y la microempresa, ha dado origen también a la generalización de la maquila y de la subcontratación en rubros como las confecciones y calzado durante la década de los ochenta. Este fenómeno fue facilitado también por una legislación laboral débil y por la total ausencia de reglamentación en la subcontratación y maquila. En muchos casos, particularmente en el sector textil, se llegó al extremo de que la maquila debía trabajar a "precios de liquidación" durante los periodos de liquidación de las grandes comercializadoras y casas distribuidoras para poder mantener un "contrato estable" durante el resto del año (ver Cuadro N° 7).

Sin embargo, dentro de un mismo sector pueden existir diferencias importantes en términos de rendimiento y en algunos productos del sector agropecuario. La diferencia entre el pequeño productor y el mediano o grande es marginal, como es el caso en los cultivos industriales bajo contrato. El siguiente cuadro muestra la participación de la pequeña agricultura en la superficie y producción nacional de los cultivos básicos. (Ver Cuadro N° 8)

Tomando en cuenta las distorsiones produci-

das por diferencias agro-ecológicas en los suelos utilizados por la pequeña agricultura, se observan las mayores brechas de rendimiento en los trigos y avenas de secano, maíz de riego, frejol de consumo interno, papas en todo el país y maravilla de secano. Por el contrario, donde existe entrega de insumos y algún apoyo tecnológico por parte de industrias o agentes comercializadores contratantes, no existe tal brecha, y los rendimientos entre ambas agriculturas son similares o incluso favorables para los campesinos. Esta es la situación en remolacha, raps, tabaco, frejol de exportación y cebada del secano sur. En los cultivos donde no se ha producido mayor cambio tecnológico en la década de los ochenta, la brecha o diferencial de rendimientos es menos acentuada como en arroz, lentejas, garbanzos y arvejas. En algunas regiones, las diferencias en rendimiento entre la pequeña agricultura y mediana gran agricultura son más notorias, como en el secano centro: Aconcagua Ñuble (Valle Precordillera) y Talca Concepción (Costa Interior). Sin embargo, también en otros rubros de la producción agropecuaria, la pequeña agricultura cubre cierta importancia: frutales y uva de mesa (15.8 %), hortalizas (53 %), vinos (17%), caprinos (75 %), lana (25 %), bovinos y ovinos (25%), porcinos (17%), equinos (40%), aves (22%) y leche (17 %). Se estima su participación en la producción total del sector agropecuario en

CUADRO N° 7:
EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD EN LA MICROEMPRESA MANUFACTURERA EN COMPARACION CON EL
TOTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO

RUBROS (C.I.U.)		empleo en microempresas (1)		productividad (2)
		% total micro	% total rubro	% media rubro
Alimentos	(31)	15.06	24.4	23.59
Textiles	(32)	38.54	46.4	42.69
Madera	(33)	15.81	41.6	35.56
Papel	(34)	4.98	26.7	26.72
Químico	(35)	4.28	18.8	24.37
Minerales	(36)	3.94	40.5	19.08
Metálicos	(37)	0.20	3.2	9.46
Metalmec.	(38)	14.62	33.3	36.47
Manuf. div.	(39)	2.57	40.5	39.13
Total Sector		100.00	34.4	22.39

Fuente: elaboración propia

(1) Mideplan, Encuesta Casen 1990.

(2) Se consideran sólo empresas de 5-9 trabajadores. Se compara la productividad de la microempresa con el promedio intrasectorial de cada rubro.

CUADRO N° 8:
PARTICIPACION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN LA SUPERFICIE Y PRODUCCION NACIONAL DE
LOS CULTIVOS BASICOS III A X REGION - 1986/1987

CULTIVOS	SUPERFICIE		PRODUCCION	
	PEQUEÑA AGRICULTURA (HA)	NACIONAL (HA)	PEQ./NAC. EN %	PEQ./NAC. EN %
trigo	196.648	675.550	29.1	21.9
avena	21.002	53.760	39.1	19.6
cebada	5.329	16.320	32.7	32.7
centeno	283	2.380	11.9	6.8
arroz	6.192	37.270	16.6	12.9
maiz	18.588	86.440	21.5	13.0
frejol	34.422	85.660	40.2	31.7
lenteja	22.798	46.330	49.2	38.4
garbanzo	4.567	14.790	30.9	23.8
arveja	5.137	6.070	84.6	67.8
papa	39.567	55.840	70.9	59.2
remolacha	17.321	53.680	32.3	32.0
maravilla	3.362	18.830	17.9	14.3
raps	4.865	46.940	10.4	9.6
tabaco	1.656	2.770	59.8	58.7
106 TOTAL	381.736	1.202.630	31.7	29.2

Fuente: Jorge Echenique & Nelson Rolando, La Pequeña Agricultura, Agraria, 1989.

alrededor de 25 por ciento.

También la pesca artesanal tiene una importancia fundamental en algunos desembarques, como lo muestra el siguiente cuadro (ver Cuadro N° 9).

Tal vez se exceptúa al sector con capacidad de reproducción ampliada, que puede ser asociado al estrato de la pequeña y mediana empresa, la gran mayoría de los pequeños productores no tiene acceso a los recursos necesarios para mejorar su capacidad de generación de ingresos.

D. LA MICROEMPRESA Y EL ACCESO A LOS RECURSOS

La desigualdad en el acceso a los recursos, tanto naturales como financieros se demuestra en un interesante estudio de la FAO (*Chile: Fisheries Subsector Review*, 1990). Este documento desarrolla un ejercicio de simulación al comparar algunos parámetros económicos para diferentes tipos de

pesca, partiendo de una misma inversión en capital fijo. Para tal efecto, se consideran cinco categorías de barcos: a *motorized 7m open boat*, 16m *traditional long liner*, 18m *purseiner*, second hand 45m *ice trawler* and a 43m *purseiner*. Luego, a partir de la inversión inicial más alta, en este caso el valor del 43m *purseiner*, se establecen cuántos barcos de cada una de las otras categorías pueden ser adquiridos con la misma inversión inicial, estimada en US\$ 2.800.000 a precios de 1989. A partir de los datos económicos y financieros para cada categoría (personal, costos de operación, ventas promedios, desembarques anuales...) se calcula para cada alternativa la productividad económica de la inversión y otras variables relevantes. A partir de esta simulación se pueden construir dos cuadros, el primero se refiere a los efectos macroeconómicos y el segundo se refiere a las interrelaciones microeconómicas (ver Cuadro N° 10a).

CUADRO N° 9:
DESEMBARQUE TOTAL POR REGIONES EN 1989 (EN TON.)

REGION	PESCADO (1)		MOLUSCOS (2)		ALGAS (3)	
	ARTESANAL	% TOT.	ARTESANAL	% TOT.	ARTESANAL	% TOT.
I	14.215	0.6	6.037	99.6	2.260	100.0
II	3.837	0.5	5.745	98.7	13.666	93.3
III	14.192	6.7	2.208	51.6	44.413	88.9
IV	29.856	22.6	4.696	59.3	12.060	92.6
V	22.627	13.5	2.258	38.0	300	64.2
VI	296	100.0	1.010	99.6	1.703	99.2
VII	3.602	67.1	5.401	100.0	894	100.0
VIII	228.249	9.4	4.216	70.4	1.665	6.9
IX	1.738	99.5	621	73.8	24	27.0
X	27.652	57.2	95.024	97.2	45.856	69.3
XI	6.864	35.9	4.457	100.0	4.481	86.9
XII	728	80.3	12.440	95.8	17	100.0
TOTAL	353.856	5.6	144.093	88.0	142.330	79.7

(1) Los totales incluyen pesca industrial, pesca artesanal, barcos fábricas y cultivos.

(2) Incluye crustáceos y otras especies.

(3) Las diferencias se refieren al cultivo de algas, que representa el 20.3 por ciento del total de los desembarques.

Fuente: SERNAP, Anuario Estadístico de Pesca, 1989.

El análisis microeconómico (cuadro 10b) muestra algunas similitudes con otros sectores productivos. En la pesca artesanal, las remuneraciones absorben una parte importante del valor agregado, entre 60 y 76 por ciento según el tipo de embarcación. En la pesca industrial más intensiva en capital, la participación de las remuneraciones baja a

un 26 por ciento. Las expectativas de ganancias en los estratos más intensivos en capital fluctúan entre 30 y 45 por ciento del valor agregado, mientras la capacidad de acumulación en la pesca artesanal es cercana a zero. Para asegurar la reproducción simple existe en el sector artesanal, existe cierta tradición de la distribución de los ingresos:

CUADRO N° 10a:
EFECTOS ALTERNATIVOS DE UNA INVERSION INICIAL EN EL SECTOR PESQUERO CHILENO -
1989 - EN MILES DE US\$

TIPO BARCO	Q EMB. (1)	EMPLEO (2)	VENTAS (3)	VALOR AGREGADO	REMUNER. (4)	GANANC. (5)	FOREX (6)
43 PU	1.0	15	1.575	864	222	381	1.1
45 IT	2.3	57	3.120	1.148	536	366	0.8
18 PU	12.6	113	2.835	1.832	787	750	2.1
16 LL	53.8	323	4.736	2.057	1.273	604	1.8
7 OB	700.0	1.400	12.320	5.723	4.345	243	4.2

(1) cantidad de embarcaciones que se pueden adquirir con una misma inversión inicial de US\$ 2.800.000.

(2) empleo generado.

(3) valor de desembarques anuales.

(4) remuneraciones para las tripulaciones en base al empleo generado y los cálculos unitarios.

(5) ingresos netos o ganancias de los dueños de las embarcaciones, tomando en cuenta que los dueños de los barcos artesanales son a la vez tripulantes.

(6) indicador de ingresos netos en divisas generadas por la exportación de los productos elaborados.

Fuente: elaboración propia en base de FAO, Chile: Fisheries Subsector Review, 1990

CUADRO N° 10b:
PRINCIPALES PARAMETROS ECONOMICOS PARA LA PESCA EXTRACTIVA 1989 EN MILES DE
US\$ Y EN COEFICIENTES

TIPO BARCO	K/L (1)	VA/L (2)	Y/L (3)	GAN (4)	Y/VA (5)	GAN/VA (6)	VA/K (7)	Y/K (8)
43 PU	186.7	57.6	14.8	381	0.26	0.44	0.31	0.08
45 IT	49.1	19.9	9.4	159	0.47	0.32	0.41	0.19
18 PU	24.8	16.2	6.9	59	0.43	0.41	0.65	0.28
16 LL	8.7	6.4	3.9	11	0.61	0.29	0.73	0.45
7 OB	2.0	4.1	3.1	0	0.76	0.04	2.04	1.55

(1) capital invertido por trabajador en miles de US\$.

(2) valor agregado por trabajador, productividad en miles de US\$.

(3) remuneraciones por trabajador por año en miles de US\$.

(4) ingresos netos del propietario o rentabilidad sobre capital invertido en miles de US\$.

(5) participación de los salarios en el valor agregado.

(6) participación de las ganancias en el valor agregado.

(7) valor agregado generado por trabajador en función del capital invertido por trabajador.

(8) salario generado por trabajador en función del capital invertido por trabajador.

Fuente: elaboración propia en base de FAO, op. cit.

se dividen los ingresos en partes iguales, considerando la embarcación como una parte. Las inversiones por empleo creado en el sector artesanal son similares a las mismas en el sector manufacturero para el estrato de 1 a 9 trabajadores. La relación en la generación de salarios por trabajador es de uno a cinco, comparando el sector artesanal con el sector industrial. La pesca más intensiva en capital genera 15 veces más valor agregado por trabajador que en el sector artesanal.

Sin embargo, cuando se relacionan la productividad y el salario medio con la inversión de capital por trabajador, las escalas valóricas se invierten. En la pesca artesanal, cada peso invertido por trabajador genera dos pesos en valor agregado por trabajador y 1,5 pesos en salarios por trabajador, es decir, respectivamente 7 y 20 veces más que el sector intensivo en capital. Estas relaciones se confirman al analizar los efectos alternativos de una misma inversión inicial (cuadro 10a). Una misma inversión genera 1.400 puestos de trabajo en el sector artesanal contra sólo 15 en el sector más intensivo en capital. El sector artesanal genera 8 veces más ventas, 7 veces más valor agregado y una masa salarial total 20 veces superior a la del sector industrial. También genera 4 veces más ingresos netos en divisas por concepto de exportación. Excepto en la generación de salarios individuales y de ganancias netas, el ejercicio demuestra que el sector artesanal puede generar resultados superiores a los del sector industrial, al contar con un adecuado acceso a los recursos financieros y una inserción efectiva en los mercados.

Lo anterior no significa de ninguna manera que el sector artesanal pueda ser el motor del desarrollo pesquero. Tiene serias limitaciones en tanto su capacidad de reproducción ampliada, condición fundamental para lograr un crecimiento de cualquier sector económico. Sin embargo, el ejercicio demuestra que dentro de determinadas circunstancias, el sector es eficiente y puede aportar mucho en términos de generación de empleo y de valor agregado en algunos segmentos del mercado. De hecho, el sector de la pesca artesanal genera el 90 por ciento del total de desembarques de mariscos y casi el 100 por ciento del total de la extracción de algas.

Los programas tradicionales de fomento a la pequeña producción y los programas especializados (crédito, asistencia técnica etc.) por separado no tienen los efectos esperados porque son orientados a las unidades productivas separadas y no contemplan la dimensión macroeconómica de los problemas. Además, los problemas de la pequeña producción se caracterizan por ser problemas integrales, lo que a su vez exige que sean abordados integralmente. Desde esta perspectiva, las microempresas no son problemas sociales, sino que el principal problema reside en su incorporación plena en el desarrollo económico.

3. LOS PROGRAMAS DE FOMENTO PARA LA PEQUEÑA PRODUCCION

Los diferentes programas gubernamentales de fomento de la pequeña producción consideran las líneas tradicionales de fomento y la línea complementaria del programa de Fosis. Se distingue entre aquellas instituciones cuya actividad principal es el apoyo a los pequeños productores -en su mayoría estas consideran programas para la pequeña y mediana empresa-, y aquellas que están relacionadas con el sector en programas específicos, relevantes para éste. Dentro de las primeras, se consideran las instituciones sectoriales, Enami, Funcap, Semap, Ifop, Indap y Sercotec, y una multisectorial, Fosis, y dentro de las segundas, al Sence.¹³

Por otro lado, desde inicios de la década de los ochenta, diversas ONG vienen poniendo en práctica programas de apoyo a la pequeña producción, los que fueron financiados inicialmente en su mayor proporción con recursos de la cooperación internacional. A la fecha, esos programas están en plena ejecución y han constituido un pilar importante de las políticas del Estado de apoyo a la pequeña producción.¹⁴ Los hechos han demostra-

13. MIDEPLAN, «Fomento de la pequeña producción», Santiago, julio de 1992.

MIDEPLAN, «Estrategia de fomento de la pequeña producción para su interacción al desarrollo», Santiago, diciembre de 1992.

14. FOSIS, «Informe Fosis», agosto de 1992.

do, en relación a estas ONG, una real capacidad propositiva para formular y poner en práctica modelos válidos de apoyo a la pequeña producción. Más aún, estas mismas ONG han unido a sus esfuerzos en materia de servicios para la pequeña producción, una labor de investigación y de sistematización de las experiencias, la que va señalando hitos y pautas de acción para una realidad cada vez más conocida.

El diseño y el impacto de los programas de apoyo a la pequeña producción han sido muy diversos, tanto a nivel de los sectores como en el uso de instrumentos.

El programa más coherente ha sido elaborado para el sector pesquero, donde la nueva Ley de Pesca aprobada en septiembre de 1991, definió a la pesca artesanal y estableció la creación de un Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, el cual empezó a operar en 1993. Dicho Fondo está constituido por la recaudación del 50 por ciento de las multas provenientes de la contravención de la Ley de Pesca, por aportes de la Subsecretaría de Pesca y por otros aportes. El Fondo es administrado por un Consejo que está presidido por el Director del Servicio Nacional de Pesca, SERNAP. Se constituyeron también las instancias de participación que la ley contempla: el Consejo Nacional, los 12 Consejos Regionales y los 5 Consejos Zonales. Participan en estos Consejos representantes de los pescadores artesanales, organizados a nivel nacional en la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile, CONAPACH. Respecto a los principales programas de apoyo, estos son canalizados a través de la Fundación de Capacitación del Pescador Artesanal, FUNCAP, cuyo objetivo principal es colaborar con el Estado en acciones de fomento y desarrollo de la actividad pesquera artesanal. FUNCAP ha suscrito un convenio importante con FOSIS, que representa en 1992 el 50 por ciento de su presupuesto, para la capacitación del sector. En el área de la capacitación participa también en el programa nacional de Capacitación para Jóvenes, el Programa de Capacitación de Sence y el Programa de Capacitación para Mujeres de Semam. La existencia de un cuadro jurídico sectorial, la Ley de Pesca, que define claramente el concepto de pesca artesanal, asociado a una orga-

nización nacional de pescadores artesanales, permite diseñar instrumentos adecuados y facilita la articulación de otros programas e instituciones no gubernamentales. Sin embargo, falta contemplar una mayor regulación del mercado, que permite mejorar las condiciones de acceso de los pescadores artesanales a los diferentes segmentos del mercado.

En una posición intermedia se encuentra el sector agropecuario, donde el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, dependiente del Ministerio de Agricultura, tiene como finalidad central promover y apoyar el desarrollo económico, social y cultural de los campesinos. La Comisión Interministerial de Desarrollo Rural Integral pretende *enfocar el desarrollo rural como un esfuerzo interdisciplinario y multi-institucional*. Para ello se están realizando las siguientes iniciativas: creación de una Comisión Nacional de Desarrollo Rural y un proyecto de desarrollo de áreas pobres. Durante 1993 se continuó el programa de trabajo de la Comisión Conjunta INDAP-MUCECH, a nivel de Dirección Nacional, y completando 13 comisiones conjuntas a nivel regional y 30 comisiones conjuntas a nivel de área. Existe también un número relativamente importante de programas específicos e inicialmente muy dispersos. Durante el último año se ha realizado un esfuerzo para mejorar la eficacia de estos programas y crear nuevos programas complementarios. Excepto programas conjuntos como el programa INDAP-CONAF-FOSIS de forestación, el programa INDAP-FOSIS de riego, el recién iniciado sistema de Ahorro y Crédito Campesino INDAP-BANCO DEL ESTADO (BECH), existe escasa articulación entre los diferentes programas, incluso dentro de una misma institución y entre las diferentes instituciones involucradas. A esto se agrega una débil organización del sector campesino en general. Sin embargo, el principal problema del sector agropecuario y forestal es la poca claridad de la política macroeconómica hacia el sector, que se caracteriza por intervenciones coyunturales y dispersas. Más aún, falta una visión del sector más a largo plazo, que perjudica especialmente a los pequeños productores de cultivos tradicionales y ha provocado el empobrecimiento de muchos agricultores. Este

fénomeno ha generado un problema económico y social de cierta magnitud, especialmente en las regiones Séptima y Octava.¹⁵ Cabe observar que precisamente es en el sector agropecuario donde existe un mayor porcentaje de trabajadores con bajos ingresos. Se ha hecho un esfuerzo para mejorar e innovar instrumentos de apoyo en los últimos dos años, pero falta un plan nacional de apoyo y desarrollo del campesinado y de los sectores rurales.

En una situación similar se encuentra el sector de la pequeña minería artesanal, donde la Empresa Nacional de Minería, ENAMI, tiene por objetivo fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana minería no ferrosa. No existe una institución estatal que apoye a pequeños mineros y pirquineros que laboran en otros sectores, como es el caso de los pirquineros del carbón. En 1992 se creó el Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal, Pamma, cuyo objetivo consiste en promover un mayor nivel de vida en las comunidades mineras que componen el sector minero artesanal. Una filial de ENAMI, COPEMINAS, tiene a su cargo el diseño, operación y seguimiento del programa. Sin embargo, a nivel de la política macroeconómica sectorial no se otorga ninguna importancia al sector de la pequeña minería artesanal, a lo que se agrega la escasa o nula organización de los pirquineros. Finalmente, se olvida por completo que, en muchos casos, la minería significa un ingreso adicional, complementario y/o alternativo para comunidades pobres que se dedican también a la agricultura y/o a la pesca.

En una posición opuesta a las anteriores se encuentra el sector de la microempresa propiamente tal, que se caracteriza por su gran diversidad sectorial y por su bajo nivel de organización. Para el sector manufacturero, existe el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, institución filial de CORFO, que tiene por objetivo apoyar el desarrollo de la pequeña, mediana industria y artesano nacional. En los últimos tres años, SERCOTEC ha desarrollado algunos programas y

acciones vinculadas directamente a microempresas industriales, artesanales y de servicios a la producción, algunos de ellos en conjunto con FOSIS, destacándose el programa conjunto SERCOTEC-FOSIS en el área de la artesanía, con la creación de una comercializadora. A pesar de algunos programas relativamente exitosos pero a pequeña escala, queda la impresión de que los servicios de SERCOTEC están más destinados a la pequeña y mediana empresa y, eventualmente, al segmento de la microempresa con capacidad de reproducción ampliada. En este sentido, cabe destacar que es FOSIS el que ha desarrollado una mayor cantidad de iniciativas y programas específicos destinados al sector de la microempresa, particularmente en el ámbito de los créditos, la capacitación y la asesoría técnica, pero también en el ámbito de un desarrollo más integral, con la creación de los Centros de Iniciativa Empresarial, CIEM. Sin embargo, muchas veces la diversidad de programas ha impedido una mayor articulación de éstos, incluso dentro de la misma institución. Por otro lado, la dependencia exclusiva de mecanismos de licitación impidió en muchos casos dar la continuidad necesaria a programas iniciados anteriormente y su necesaria articulación con otros programas y/o instituciones. También falta cierta diferenciación entre las necesidades de pequeños productores de bienes y las necesidades de pequeños productores de servicios y comercio, teniendo estos últimos una rotación mucho más rápida de su capital de operación y requiriendo, generalmente, menos inversiones en capital fijo para su modernización. En este sentido, se pone en duda si el rol de FOSIS es subsidiar a la banca para abrir sus puertas al crédito al microempresario, dado que los bancos seleccionarán los créditos más seguros, es decir, la microempresa con capacidad ampliada que debiera tener por sí sola acceso a los créditos, y las microempresas con rotación rápida de capital como son los comerciantes y las empresas de servicios, quedando fuera el concepto de desarrollo real de la microempresa, particularmente la manufacturera. Esta política sólo obedece a la preocupación de recuperar los fondos invertidos como principal criterio de operacionalidad, el mismo que maneja Corfo y no constituye novedad.

15. Mensaje Presidencial al Congreso Nacional, 21 de mayo de 1993.

Aquí también se requiere no sólo de un cuadro jurídico, refiriéndose entre otras fuentes a la ley que existía en 1969, sino también de una voluntad política de desarrollar seriamente un sector que va a cobrar cada vez más importancia dentro de la globalización neoliberal de la economía.¹⁶

Con respecto a los antecedentes legales para la definición de la micro y pequeña empresa, cabe mencionar la Ley N° 17.386 de 1969, que establecía determinados beneficios tributarios a las personas que tuvieran una empresa industrial o taller artesanal. Esta ley fue derogada en 1975 por el Decreto Ley N° 824, después de haber sido modificada por el Decreto Ley N° 164 de 1974, que ampliaba los beneficios a otros sectores. Sin embargo, resulta interesante referirse a las definiciones que establece esta legislación. En primer lugar, considera como beneficiarios a las personas naturales o jurídicas, con la exclusión de las sociedades anónimas, que posean una empresa industrial o un taller artesanal que no ocupe más de 15 trabajadores entre empleados y obreros, y cuyo capital no exceda al valor de 25 veces el sueldo vital anual, considerando el trabajo personal y exclusivo de los propietarios o socios en la empresa o taller. Como actividad considera la fabricación de elementos o prestación de servicios. En términos actualizados, (tomando como base de cálculo el sueldo mínimo actual), el límite máximo de capital fijo es de alrededor de 1.500 UF o sea US\$37.500. Este valor se acerca al valor máximo de capital fijo utilizado por SERCOTEC de 2.000 UF o sea US\$50.000, y por FOSIS de 1.000 UF o sea US\$25.000. Estas definiciones rescatan dos características esenciales de la gran mayoría de los establecimientos considerados como microempresas: la importancia del factor trabajo y la escasa dotación de capital fijo, que generalmente sólo permite una reproducción simple. En forma adicional se pueden considerar las definiciones operacionales para los sectores de la pesca artesanal (Ley de Pesca), de la pequeña minería artesanal (ENAMI) y de la pequeña producción campesina (INDAP).

El conjunto de definiciones legales sectoriales puede formar un punto de partida para la elaboración de una política de fomento más amplia, que sea coherente con la política macroeconómica y considere políticas sectoriales específicas. Dentro de este contexto macroeconómico, la integración de la pequeña producción al desarrollo y su necesaria modernización, deben contemplar las siguientes transformaciones: asegurar el acceso a recursos financieros adecuados, a recursos naturales, a recursos tecnológicos, a mercados de insumos y productos, a la capacitación y formación permanente. En algunas de estas transformaciones básicas, los actuales programas de fomento del gobierno han desarrollado instrumentos interesantes, pero que no siempre han tenido los efectos esperados por falta de complementación con otros instrumentos y por falta de integración en una política macroeconómica que cree espacios efectivos de integración a los mercados.

En el sector agropecuario, por ejemplo, el mejoramiento de la infraestructura vial, la instalación de centros de acopio, de centros de maquinaria e insumos, tienen un impacto mucho mayor que los programas tradicionales de transferencia tecnológica o de capacitación. Este tipo de fomento debe ser acompañado por una orientación política del sector agropecuario, favoreciendo el desarrollo de los cultivos tradicionales, donde la pequeña producción campesina representa el 30 por ciento de la producción total del sector. En 1992 operaron siete poderes compradores de trigo en convenio con COTRISA. En 1993 se abrieron once poderes compradores, entre la VII y X regiones, cinco de los cuales serán gestionados directamente por aquellas organizaciones campesinas que, el año anterior, demostraron una alta eficiencia en sus operaciones. Para dar una mayor transparencia en los mercados en zonas campesinas, operarán sistemas de comercialización de maíz, frejol, garbanzo, lenteja y arroz. En estos sistemas, empresas privadas de corretaje agrícola operarán en determinados sectores geográficos de las regiones VI, VII y VIII, por cuenta de, o en asociación con organizaciones campesinas regionales y locales. El problema reside en que estas regulaciones de mercado no

coinciden con la implementación de los otros instrumentos disponibles.¹⁷

En este sentido, es fundamental la creación de un ambiente macroeconómico estable y favorable para el desarrollo de la pequeña empresa y asegurar la coherencia necesaria entre políticas macroeconómicas a mediano y largo plazo y los instrumentos específicos de fomento de la pequeña empresa.

4. ALGUNOS ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La globalización de las culturas y de los sistemas económicos, los profundos cambios tecnológicos, el renacimiento de conceptos de desarrollo humano y científico, nos sitúan en múltiples bifurcaciones de sistemas lejos del equilibrio.¹⁸ Dentro de este contexto de cambios, el Estado debe cumplir un rol regulador importante. cualquiera sea su fórmula de expresión regional interna, con el objetivo de posibilitar y fomentar un desarrollo equitativo y participativo, aumentando el bienestar de sus miembros.

Cabe señalar que Mideplan¹⁹ postula como elementos principales de una estrategia de fomento de la pequeña producción para su integración al desarrollo, en primer lugar, la generación de un consenso en el país y en los actores más directamente involucrados, acerca de la importancia de desarrollar la pequeña producción, y, en segundo lugar, el desarrollo de un conjunto de políticas que tengan como orientación la modernización de los pequeños productores, sobre la base de facilitar su acceso a las oportunidades de la economía.

En efecto, el desarrollo con equidad no sólo es

un problema de distribución de ingresos, sino y sobretudo, un problema en la equidad de acceso a recursos para la generación de ingresos. Es el acceso exclusivo de unos pocos a las fuentes de riqueza el que distorsiona por completo el desarrollo económico. Los mercados son falsificados continuamente por grandes capitales y carteles. La legislación favorece el desarrollo de grandes empresas y cierta concentración de ingresos. Una misma persona puede percibir legalmente múltiples ingresos por el sólo hecho de ser socio de directorios de varias sociedades anónimas, mientras que se espera que el microempresario cumpla con todas las funciones empresariales, incluyendo la de trabajador. En segundo lugar, se identifica microempresa con microempresario, dejando en el olvido lo que se podría denominar los "microtrabajadores".

Cuando hablamos de una estrategia de desarrollo para la microempresa, la pequeña producción, nos referimos a la microempresa como tal, incluyendo al microempresario y a los trabajadores. En este sentido, debe ser entendido también el concepto de la modernización, aplicada a la microempresa, donde la innovación tecnológica se desarrolla al servicio del trabajo.

Más que la creación de políticas específicas de fomento, donde las diferentes organizaciones del Estado y las organizaciones no gubernamentales han dado muestras de cierta creatividad, se requiere por parte del Estado, la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de la microempresa y su integración plena a la economía. Esta estrategia debe estar inspirada en la creación de espacios y de cierta equidad en el acceso a los recursos para la generación de ingresos, destacándose el acceso a recursos naturales (propiedad, concesiones, riego, infraestructura etc.), recursos financieros (acciones, bonos, crédito, leasing, etc.), recursos humanos (educación, formación, capacitación, etc.), recursos de mercado (mercados cautivos, mercados parcelados, mercados de insumos, etc.), recursos tecnológicos (investigación aplicada, desarrollo de productos, etc.), recursos legales (facilidades tributarias y reglamentarias, marcas y patentes, permisos, etc.).

Dentro de una estrategia más amplia, tendiente

17. LIBRECHT VAN HEMELRYCK, «Los programas de compensación social en la región: realidades y propuestas. El caso de los programas de fomento para la microempresa en Chile», documento presentado al Seminario «Políticas de ajuste, Fondos de Inversión Social y ONG», ALOP, Rio de Janeiro, junio de 1993.

18. ILYA FRIGOGINE, ISABELLE STENGERS, «Entre le temps et l'éternité». Ed. Fayard, Paris 1988.

19. MIDEPLAN, «Estrategia de fomento de la Pequeña Producción para su integración al desarrollo», Santiago, diciembre de 1992.

a armonizar políticas macroeconómicas con políticas funcionales y sectoriales de fomento de la microempresa y la pequeña producción, se proponen algunos elementos que puede ampliar el acceso del sector a los recursos económicos. Estos elementos corresponden también a los problemas más sentidos del sector: comercialización, financiamiento, capacitación y entorno legal.

A. EL DESARROLLO DE MERCADOS PARCELADOS, SEGMENTADOS Y CAUTIVOS

En primer lugar, cabe destacar que es un mito que no existen mercados cautivos. En segundo lugar, la legislación actual favorece la creación de mercados cautivos para la grande y mediana empresa, particularmente en el sector de la construcción.

Uno de los problemas importantes que debe enfrentar el Estado son las licitaciones públicas internacionales, donde se enfrenta muchas veces con empresas transnacionales o carteles internacionales.²⁰ Generalmente estas licitaciones se analizan exclusivamente en sus aspectos técnicos y financieros, sin considerar las posibles ventajas para el desarrollo tecnológico del país. La compra de aviones para la defensa no se refiere necesariamente a la compra de productos terminados, como lo demuestra la negociación entre EE.UU. y Bélgica en la década de los setenta, donde la compra fue condicionada a la producción de un alto porcentaje de partes, piezas y componentes en Bélgica, lo que permitió de paso la transferencia de tecnología y la creación de un importante número de puestos de trabajo.

La instalación de una línea de metro en Chile puede resultar mucho más ventajosa para el país cuando una parte importante de los elementos puedan ser fabricados en Chile, sea por productores nacionales o por una inversión directa para constituir empresas extranjeras especializadas. Cabe observar que, por parte de algunas empresas como Emos, el Metro y otras, se hizo un esfuerzo en términos de exponer los requisitos en productos, piezas y partes que han requerido estas empresas. Esta comunicación entre empresas estatales y las

pequeñas empresas tendría que ser más permanente y transparente, de manera que se genera una relación más eficiente.

Otro ejemplo, esta vez de mal manejo de licitaciones públicas, lo constituye la licitación internacional que se realizó para ropa hospitalaria al inicio de 1990, licitación adjudicada a una empresa de la República de China Popular, fuertemente subvencionada por China. En primer lugar, este tipo de licitaciones no deberían tener un carácter internacional. En segundo lugar, esta licitación pública se podría haberse realizado por regiones, lo que hubiera dado mayores posibilidades de participación a las pequeñas y medianas empresas, sin costos adicionales para el Estado. La parcelación de los mercados públicos beneficia a la pequeña y mediana empresa e impide la monopolización y la formación de carteles. Nada impide al Estado utilizar precios internacionales de referencia como condicionamiento de las licitaciones regionales y locales, para asegurar una competencia leal y velar por los intereses de los consumidores y de su propio presupuesto.

Otro elemento que incide en la parcelación y la segmentación de mercados son las marcas y patentes. Considerando las marcas comerciales, y si se tienen en cuenta los datos proporcionados por unos 80 países que producen regularmente estadísticas sobre la materia, se observa que se pasó de una cifra global de algo más de 400 mil solicitudes presentadas por año en esos países a fines de la década de 1960, a cerca de 1,2 millones de solicitudes presentadas en todos ellos en 1991.²¹ Por otro lado, la ley sobre patentes farmacéuticas ha permitido en el pasado el desarrollo de una industria nacional y de laboratorios nacionales en beneficio del consumidor. Intentos similares en Bangladesh y Colombia en la década de los setenta, han sido boicoteados por carteles de las empresas farmacéuticas transnacionales, que obtuvieron las presiones de chantaje de sus respectivos gobiernos.²² Leyes especiales de marcas y patentes, asociadas a la tradición y creación artesanales, han permitido

21. LA ÉPOCA, septiembre de 1993.

22. DANIEL CHUDNOVSKY, "Empresas multinacionales y ganancias monopolísticas en una economía latinoamericana", Ed. Siglo XXI, Argentina, 1974.

durante décadas el desarrollo de miles de pequeñas empresas artesanales especializadas en diferentes rubros, donde cabe destacar la producción a pequeña escala de quesos, cervezas, instrumentos musicales, etc. Muchas veces la legislación especializada ha sido asociada también a marcas de origen, como es el caso de los vinos franceses, las cervezas belgas y el pisco chileno.

El mecanismo de creación de mercados parcelados y/o segmentados es válido cuando se requiere de una diferenciación específica de los productos respecto de los productos similares fabricados en gran escala por empresas grandes, y muchas veces transnacionales.

Sin embargo, no siempre la creación de mercados parcelados es una solución para el pequeño productor. En el caso de algunos productos, donde el pequeño productor tiene un peso importante, conviene crear un mercado con características masivas a través de modernos centros de acopio y transacciones, evitando precisamente una parcelación excesiva, de la cual se benefician sólo los intermediarios. Es el caso del sistema de acopio y transacciones computarizadas del mercado de tulipanes en Holanda, que permite realizar operaciones instantáneas de compraventa con una entrega dentro de las 24 horas según el país de destino. Una eficiente regulación de estos mercados permite el acceso directo del pequeño productor en mejores condiciones, dado que no sólo se transan sus productos individuales, sino de todo un sector, lo que permite obtener mejores precios, especialmente en los sectores agropecuarios y de pesca. Cabe mencionar que Indap ha incursionado en este sector a través de su programa agroindustria y comercialización.

Hasta el momento el mecanismo más difundido es la subcontratación y la maquila, mecanismo que ha sido fomentado particularmente por Sercotec e Indap con cierto grado de éxito en algunos sectores. La principal ventaja de la subcontratación, es que permite una canalización adecuada de innovaciones tecnológicas. En el sector agrícola los cultivos de contrato han demostrado, en general, una gran eficacia en la transferencia tecnológica, mucho más que los programas tradicionales de Indap. Una segunda ventaja, aunque

discutible, es la seguridad de ingresos que ofrece un mercado cautivo. Esto último constituye a la vez, la principal desventaja de este sistema, en el sentido de que no existe ninguna reglamentación para los servicios subcontratados, lo que induce a una dependencia arbitraria de la empresa o del intermediario que subcontrata. Por supuesto, este sistema conlleva una injusticia implícita frente a los trabajadores, sean éstos trabajadores a domicilio o microempresarios. En la cadena nadie se hace responsable de las cotizaciones de salud o de jubilación. El sistema le conviene a las empresas grandes, que expulsan servicios para sustituirlos por subcontrataciones en las que no tienen ninguna obligación legal frente a los trabajadores o microempresas subcontratadas. Urge una regulación que cubra los derechos de los subcontratados, particularmente en el trabajo a domicilio y en el trabajo temporero.

A un nivel más local, los municipios debieran poder licitar ciertos servicios directamente a nivel local cuando estos no excedan cierto monto y cuando las pequeñas empresas locales cumplan con los requisitos de los precios de mercado. Las experiencias en algunas comunas de la recolección de basura reciclable como papel, botellas, fierros, etc., han dado resultados positivos en la medida que se han suscrito convenios relativamente simples entre la municipalidad y asociaciones de recolectores. El éxito ha sido mayor cuando estos convenios han sido acompañados de una educación en los hogares, para que separen cuidadosamente los diferentes tipos de desechos. Las campañas de concientización ecológica, la introducción de tarjetas de identificación y el uso de ropa de trabajo de determinados colores, han dado una dignidad de trabajo a estos recolectores. La habilitación de espacios perdidos como centros de acopio, le ha permitido a estos recolectores, no sólo mejorar su grado de organización, sino también crear las condiciones necesarias para obtener mayor valor agregado de su trabajo. Otro mercado local lo constituyen las escuelas, los centros de salud, la mantención de áreas verdes, donde muchas adquisiciones pueden ser derivadas a pequeños productores locales o regionales.

Pero también en el ámbito privado existen po-

sibilidades de desarrollar mercados cautivos parcelados. Varias escuelas privadas en la Región Metropolitana exigen el uso de buzos con la insignia del colegio. Con tal motivo, suscriben un convenio con un reducido número de empresas, que confeccionan estos buzos en forma exclusiva. Las ventajas pueden ser interesantes, tanto para los consumidores como para los pequeños productores. En efecto, al tener una demanda asegurada, el productor puede reducir y planificar sus costos, lo que puede constituir una ventaja para los consumidores en términos de precio/calidad.

En otros ámbitos de la economía la asociación de microempresas cobra particular importancia. En los servicios al hogar, existen experiencias interesantes en algunas comunas europeas en las que se han desarrollado los servicios S.O.S. integrados, que funcionan las 24 horas del día y que contemplan todo tipo de reparaciones con garantía, siendo reconocidos los servicios por las empresas públicas y/o por empresas privadas importantes. Se trata de asociaciones de técnicos especializados (gasfitería, electricidad, electrodomésticos, etc.) que arriendan una oficina conjunta con secretarías de turno y teléfono con recados, similar al funcionamiento de un radiotaxi. Aseguran rapidez, eficiencia y calidad, pero cobran también el precio justo de su servicio. La capacitación, la eficiencia, la calidad y la ética juegan un papel fundamental en el desarrollo de este sector. En este sentido, es necesario destacar los grandes esfuerzos de Sercotec-Corfo para fomentar la asociatividad de empresas, aunque los mecanismos no siempre son accesibles para el pequeño productor.

Lo anterior demuestra que existen diferentes tipos de mercados para la producción en pequeña escala, pero que éstos dependen de la voluntad política de fomentar y abrir los espacios, por parte del Estado, y de la madurez y la voluntad de los pequeños productores de saber aprovechar estos espacios.

B. UNA BOLSA DE ACCIONES PARA LA MICROEMPRESA

Uno de los problemas fundamentales de la microempresa es el acceso en igualdad de condiciones al mercado de capitales y a los recursos financieros. Es llamativo que los partidarios de la libre empresa y de la propiedad privada, sólo consideran cierto mejoramiento de acceso a los recursos crediticios, dando como axioma que este acceso a recursos financieros debe ser marginal para la microempresa. La mayoría de los programas de crédito para microempresas consideran exclusivamente capital de trabajo. No obstante, se experimentaron con relativo éxito algunas líneas piloto, como el programa *leasing Fosis-Indes*.

Frente a esta profunda desigualdad de acceso a los recursos financieros, los defensores de la libre iniciativa debieran postular una igualdad de condiciones iniciales para toda persona o grupo de personas que quieren incursionar en el mundo empresarial.

El financiamiento no sólo consiste en préstamos, y créditos, sino también y sobre todo, en la captación de recursos del mercado, como son las acciones, los bonos privados y del estado, que puedan asegurar un desarrollo más a largo plazo, asegurando a la vez, una rentabilidad razonable para los inversionistas. Por otro lado, es importante resguardar la autonomía del microempresario como dueño y trabajador de su empresa, lo que le distingue de las sociedades anónimas.

Es decir, hay que conciliar dos intereses: el del inversionista para obtener un dividendo interesante y seguro, y del microempresario por ser dueño de su empresa y acceder a capitales a largo plazo. Estos son los dos elementos fundamentales que han dado origen a la constitución de una bolsa de acciones para microempresas, considerando además, que este mecanismo puede constituir una

democratización profunda de la economía y asegurar una participación dinámica de la microempresa en el desarrollo económico.

Combinando ambos intereses, el principio básico de la bolsa de acciones funciona como una compañía de seguros, que contabiliza el riesgo en base a probabilidades sobre un universo suficientemente amplio con reglas preestablecidas. En este sentido, hay que diferenciar la propuesta de las experiencias de Fundaciones de Capital de Riesgo, que se han experimentado, entre otros países, en Holanda y Francia, pero que no son adaptables para el desarrollo de la microempresa.

Desde el punto de vista de la captación de recursos para alimentar la bolsa de acciones, se puede considerar el aporte de un 1 por ciento del capital de la banca privada (actualmente la deuda de la microempresa constituye en su totalidad alrededor de 1,4 por ciento), el aporte de un 1 por ciento del capital de las AFP (que no compromete su rentabilidad), el aporte de un 1 por ciento de los recursos del Estado destinados a la microempresa, y un aporte interesado de empresas privadas y de personas particulares. Eventualmente se constituye un fondo de garantía especial del Estado, que cubre las inversiones/ahorros realizados. En términos generales se le asegura al inversionista un dividendo mínimo sobre la inversión, que puede ligarse a la tasa de interés vigente.

Por otro lado, cada microempresario que entra a la bolsa, se compromete a pagar un dividendo que se fija un punto por encima de los intereses del mercado, sabiendo que puede contar con las acciones adquiridas para un período mínimo de diez años. La ventaja para el inversionista reside en que obtiene un dividendo asegurado durante diez años por encima de la tasa de interés del mercado. La ventaja para el microempresario es que puede contar con un capital a largo plazo de, por lo menos, diez años, sin que esto comprometa la propiedad de su empresa, conservando el microempresario por lo menos el 51 por ciento de las acciones, que son a la vez garantía para la bolsa de acciones. El dividendo es razonable, dado que tiene la opción entre pagarlo durante un plazo suficientemente largo como cualquier empresa y comprar de a poco las acciones, disminuyendo

paulatinamente el monto del dividendo.

A nivel macroeconómico, la bolsa de acciones para microempresas constituye una relación ahorro-inversión directa, y aumenta automáticamente la capacidad de inversión productiva del país. Además, el mecanismo de la bolsa asegura una democratización profunda de la economía, equilibrando los intereses de los pequeños inversionistas con los intereses de los microempresarios. Se sugiere en este sentido, iniciar la bolsa con una administración mixta entre el Estado, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de las AFP, para regular el sistema durante los primeros años, para luego discutir la conveniencia de traspasar el sistema al sector privado bajo regulación de los actores mencionados.

En algunos sectores, como en el agropecuario, la bolsa puede tomar la forma de un parque de maquinaria que se traspase paulatinamente a las asociaciones campesinas. Esto se ha experimentado con éxito en algunos países europeos.

C. FORMACION, EDUCACION, CAPACITACION Y ASESORIA TECNICA

Tal vez éste es el ámbito donde el Estado ha desarrollado iniciativas más interesantes a través de sus diferentes instituciones. En efecto, existe conciencia de que la modernización de la economía depende en gran medida de la formación de recursos humanos, y por ende, de la educación formal. Las iniciativas del Estado, de las Organizaciones No Gubernamentales y de otros entes privados, han sido ampliamente publicitadas en la prensa y en revistas especializadas como Cepemi, Conupia, Empresario, etc. Por estas razones nos limitamos a desarrollar algunas ideas en torno a las deficiencias de la educación formal.

Sin embargo, a pesar de las iniciativas estatales y privadas, es la educación formal la que tiene el mayor atraso frente a los procesos rápidos de innovación tecnológica y los consecuentes cambios en la sociedad. Las escuelas, en su gran mayoría, son conceptualizadas como fábricas a la imagen de la gran industria y del Estado, que debieran absorber la mayor parte del empleo. No están

diseñadas, en su actual conceptualización, para educar personas creativas.

Además, en el caso chileno, el sistema educativo formal está destinado a crear elites. La creación de centros universitarios privados corresponde básicamente a la preocupación de personas con recursos para quedarse dentro de estas elites, independientemente de la potencialidad de los alumnos que cuentan con esos recursos financieros. Este elitismo, inculcado a los niños desde pequeños, dificulta también la valorización de alternativas como son las escuelas técnicas y la formación de cuadros intermedios, que es precisamente uno de los grandes problemas en una sociedad en evolución.

En lo que concierne a la educación formal, cabe mencionar la necesidad de introducir la computación en forma masiva en las escuelas, asegurar la igualdad de condiciones formativas para los jóvenes, incorporar técnicas de formulación, análisis y evaluación de proyectos, tanto económicos como sociales, incorporar elementos de formación económica y gestión, modernizar las Escuelas y Liceos Técnicos. Estas son algunas medidas que deben facilitar a mediano y largo plazo la incorporación de los jóvenes a los aparatos productivos, no sólo desde una perspectiva de búsqueda de empleos, sino y sobretudo como creadores de trabajo. Es necesario destacar que algunos grupos de empresarios han tomado iniciativas interesantes durante los últimos años.

Finalmente, hay que rescatar el rol de los centros universitarios en la transferencia tecnológica y el desarrollo de productos para la pequeña empresa. Los pequeños productores generalmente no tienen los recursos necesarios para desarrollar nuevas tecnologías, tampoco tienen acceso a instituciones estatales como Fontec y Fondes. Son las universidades, particularmente en regiones, las que tienen la potencialidad de poner su capacidad a disposición del pequeño productor, y pueden orientar sus esfuerzos al fomento de los pequeños productores regionales. Los estudiantes pueden jugar un papel muy importante desarrollando prácticas y tesis de grado en torno a la problemática de la pequeña producción regional.

D. LEGISLACION Y TRAMITES

Como se mencionó anteriormente, la formalización propiamente tal tiene muy poca relación con el éxito o fracaso de la microempresa. Al contrario, tiene mucho que ver la acogida de las iniciativas empresariales por parte de las autoridades y particularmente la municipalidad.²³

En primer lugar, la municipalidad es concebida erróneamente como un ente administrativo y/o fiscalizador. Más que un gobierno local, el municipio debe ser conceptualizado como un conjunto de servicios para sus habitantes. En este sentido, debe asegurar el acceso de los ciudadanos, y en este caso de las microempresas, a un conjunto de servicios que brinde el Estado a nivel regional y local. Cabe mencionar aquí el convenio entre Sercotec y la Subsecretaría de Desarrollo Regional: "Hacia un municipio amistoso con las Pymes", que significa un avance en la materia.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las leyes fueron pensadas para la grande y mediana empresa y dificultan o imposibilitan el acceso de la microempresa en particular. Sin entrar en la necesidad de una legislación especial, existen experiencias exitosas que no implican costos adicionales y, a veces, significan ahorros, tanto para el municipio como para el microempresario.

Entre otras iniciativas se puede mencionar la instalación de una ventanilla única y un formulario único para todos los trámites necesarios, pudiendo otorgar un permiso provisorio (existente) cuando no hay impedimentos de salud, ambiente o seguridad para el vecindario, o para los posibles consumidores de los productos o servicios solicitados. El permiso provisorio podría tener la duración de un año, lo que permite al microempresario cumplir con otros requisitos reglamentarios.

En el caso de jóvenes empresarios menores de treinta años, éstos pueden iniciar sus actividades bajo las mismas condiciones, pero con una inscripción simplificada que queda exenta de impuestos

23. LIBERO VAN HEMELRYCK, exposición en el seminario "Gestión y Desarrollo de Economías Locales", Santiago, 5 de agosto de 1993.

durante el primer año, de manera que puedan probarse.

Respecto de las tributaciones, es posible utilizar la actual ley sobre actividades artesanales que permite una serie de simplificaciones, y aplicarla a aquellos microempresarios que emplean menos de diez trabajadores y declaran un capital fijo de menos de 2.000 UF. La mencionada Ley de 1969, puede servir de base para una sistematización del tema.

El sector más desprotegido es el de los trabajadores. En primer lugar, éstos deberían tener la posibilidad de asociarse en sindicatos por rubros o por regiones, beneficiándose con contratos colectivos que les permitan ser afiliados a sistemas de salud y seguro social, cubrir la seguridad de trabajo y la seguridad social en forma colectiva, lo que conviene tanto a los trabajadores como a los aseguradores, partiendo de la base de un porcentaje de aporte propio, un porcentaje de una caja de empleadores y un porcentaje del Estado. Más que los microempresarios, —que muchas veces perciben el interés de trabajadores asegurados y mejor capacitados—, son los sindicatos tradicionales los que parecen tener poco interés en el desarrollo de este importante sector.

Relacionado con lo anterior y a pesar de la creatividad demostrada en materia de asociatividad, la organización del sector, tanto de empresarios como de trabajadores, sigue siendo una de sus grandes debilidades. Tampoco existe una legislación adecuada para las asociaciones operacionales, lo que se podría resolver al legislar sobre asociaciones temporales con objetivos específicos. Este tipo de asociaciones se refiere tanto a las asociaciones entre diferentes microempresas, entre microempresas y empresas de mayor tamaño como a la asociación entre el microempresario y sus trabajadores.

Otros elementos legales se han abordado en capítulos anteriores, especialmente respecto a la legislación sectorial y a la definición de la microempresa, la protección de propiedad artesanal y el acceso a patentes y marcas.

La implementación de éstas y otras propuestas requieren, en primer lugar, de una voluntad política de desarrollar el sector, un mayor grado de organización de las microempresas y pequeños productores, una coordinación de los instrumentos existentes y un mayor grado de acceso a nivel local, y, sólo en segundo lugar de una serie de iniciativas legales.

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 desdiseño 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 al 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.

- 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.

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

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.

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 POLITICAS 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,

donde tanto las condiciones externas: apertura al mercado externo, 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

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 acogen 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.

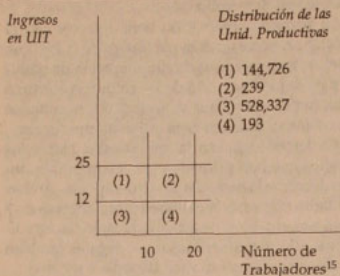
12. La información que utilizaremos en las siguientes secciones proviene de la Encuesta a Unidades Productivas de Pequeña Escala, que llevó a cabo el BCRP con el AID (en 1989).

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:

- a. Elimina ciertamente 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.

- b) 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-BCRP.

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 %)

	<i>Tiene Licencia</i>	<i>No tiene Licencia</i>	<i>Total</i>
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

	<i>Tiene Licencia</i>	<i>No tiene Licencia</i>	<i>Total</i>
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 aplicándosele 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

	Montoa Recaudar	IGV Monto Prom. a pagar	% de los ahorros	Montoa 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-

ta 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.

Plan para el desarrollo y programa de apoyo a la microempresa en Colombia¹

Julia Emma Silva de Buitrago
SENA - Colombia

INTRODUCCION

La importancia que ha cobrado la participación de la micro y pequeña empresa en el conjunto socioeconómico de Colombia ha motivado a diferentes instancias a apoyar el desarrollo de estas unidades económicas como fuente de empleo e ingresos de un gran sector de la población del país.

Tanto las entidades públicas, como el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio del Trabajo a través del SENA, la Corporación Financiera Popular, el Departamento Nacional de Planeación e instituciones privadas tales como ONG o Fundaciones, algunas Cámaras de Comercio, e intermediarios financieros, han asumido un papel protagónico de apoyo que paulatinamente se ha ido constituyendo en un modelo de desarrollo alternativo social y económico.

El presente artículo entrega una visión del trabajo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, que se está realizando en la República de Colombia.

En marzo de 1984, el CONPES aprobó, por primera vez, un Plan Nacional para el Desarrollo de

la Microempresa, que bajo un esquema de concertación, incrementará la eficiencia y el impacto de los programas de apoyo que se brinda a las microempresas en el país. Junto con este Plan se están implementando, a través del SENA, tres importantes Programas: el Programa de Atención Integral a la Microempresa, el Programa de Asesoría a la Pequeña y Mediana Empresa y el Programa de Formación de Creadores de Empresas².

La finalidad del Plan y los Programas arriba nombrados, es facilitar la adaptación de las micro y pequeñas empresas a la nueva dinámica que se ha trazado el país de modernización económica y reestructuración industrial. Se espera que la aplicación de los lineamientos consignados sean un instrumento eficaz de apoyo al desarrollo del sector.

I. PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA 1990-1994³

A. Marco Conceptual

La microempresa es una forma de organización socioeconómica permanente, dedicada a producir

¹ El presente documento, forma parte de la intervención de la Sra. Julia Emma Silva de Buitrago representante de SENA-Colombia en el Seminario "El Rol de la Micro y Pequeña Empresa en la Economía y las Políticas de Fomento". Santiago, octubre de 1991.

² Ver artículo "Programas de SENA de asesoría a la micro, pequeña y mediana empresa; y, programa de formación de creadores de empresas en Colombia".

bienes o prestar servicios destinados al mercado, la cual tiene un mínimo de regularidad: una reducida escala de operación dentro de la que no existe separación clara entre la propiedad sobre los factores de la producción y la fuerza de trabajo aportada por el propietario.

Los procesos propios de su actividad se dan en pequeñas series y sus volúmenes de producción para la venta son reducidos, lo cual les permite adaptarse a las modificaciones en los hábitos y en los requerimientos individuales de la demanda; no obstante, cuentan por lo general con una baja capacidad de acumulación de capital, debido a condicionamientos tecnológicos y de mercado.

Desde el punto de vista cuantitativo, se considera como microempresa aquellas unidades económicas que posean hasta 10 trabajadores permanentes, salvo en el caso de los dedicados a actividades comerciales en donde sólo se tienen en cuenta hasta 5 trabajadores permanentes; y activos totales inferiores a 310 salarios mínimos (poco más de US\$30.000).

De acuerdo con elementos conceptuales anteriores se deduce que la microempresa es una estrategia de desarrollo empresarial y no una forma individual de supervivencia precaria, generada por los pobres al margen de la racionalidad económica; este tipo de actividad comúnmente denominado "rebusque" existe, pero no pertenece al ámbito de la microempresa y debe ser atendida bajo estrategias diferentes.

Tal vez sea importante diferenciar los conceptos de microempresa y sector informal.

El sector informal es un término ambiguo que alude a un amplio conjunto de actividades sustancialmente distintas entre sí, que carecen de identidad común y no pueden ser tratadas por igual.

El término puede denominar actividades ilegales, actividades marginadas de la economía de mercado, como la producción para el autocon-

sumo y actividades económicamente rezagadas como el servicio doméstico tradicional, los trabajadores independientes y los pequeños establecimientos no institucionalizados.

La microempresa no es compatible con esa percepción, pues el concepto hace relación a unidades económicas, con características específicas que participan activamente de la compleja red de relaciones económicas y sociales y son parte integral de esa estructura, afectando su desarrollo.

B ESCENARIO SOCIO-ECONÓMICO DEL PLANNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA

1 Importancia de la microempresa a nivel nacional

Para hablar de la microempresa, es necesario caracterizar un fenómeno más amplio: el mundo del sector informal de la economía constituido por el empleo doméstico, ayudantes familiares, cuenta propias, patronos que no son profesionales ni técnicos, y asalariados en unidades que emplean hasta diez personas. Todo este grupo ocupa a 4298.936 trabajadores. La participación de este tipo de ocupación en el empleo total de las diez principales ciudades ha pasado del 55.8 por ciento al 57.1 por ciento entre 1984 y 1986 y ha crecido más rápidamente que la ocupación total, incrementándose el empleo informal al 4 por ciento entre 1984 y 1986, 7.5 por ciento entre 1986 y 5.5 por ciento en todo el período 1984-1988, frente al 3.3 por ciento, 4.8 por ciento y 4 por ciento respectivamente del empleo formal. En esta medida puede decirse que se ha dado una creciente informalización del mercado laboral urbano desde 1984.

Es importante anotar sin embargo, que las proporciones de asalariados, empleados y de patronos dentro del sector informal han aumentado a expensas de las cuenta propias, empleadas domésticas y ayudantes familiares. Por lo tanto, si bien se ha informalizado la economía, lo ha hecho a través del crecimiento relativo mayor del componente microempresarial y no de sus componentes más atrasados y menos productivos.

El aumento del empleo urbano desde 1984 se basa en la expansión de la informalidad, ya que ésta ha generado el 64 por ciento de los nuevos puestos de trabajo de las diez principales ciudades, y el 69 por ciento de dicha expansión ha correspondido a la microempresa.

La microempresa ocupó en 1988 a 3.3 millones de personas, se calcula que este tipo de unidades económicas generan el 40 por ciento del empleo nacional, el 32 por ciento del empleo rural y el 41.2 por ciento del empleo urbano.

En las diez ciudades más grandes existen 568.153 microempresas que emplean 1.506.902 trabajadores; no obstante, se calcula que el 81 por ciento de las microempresas urbanas se ubican en las cuatro ciudades más importantes del país. Barranquilla es la ciudad donde la participación microempresarial es mayor: 40.1 por ciento en 1986 y 39.1 por ciento en 1988. En Bogotá y Cali, la participación de la microempresa se incrementó, al pasar de 34.2 por ciento a 37.9 por ciento para la primera y de 36.9 por ciento a 38.2 por ciento para la segunda. En el área urbana nacional existen aproximadamente 1.200.000 microempresas que emplean 3.071.516 trabajadores.

El número de microempresas se distribuye de la siguiente manera, según el número de trabajadores: 46.3 por ciento son constituidas por un solo trabajador, el 46.2 por ciento emplean entre 2 y 5 trabajadores y el 7.5 por ciento restante ocupan entre 6 y 10 empleados.

La composición sectorial del empleo muestra que el comercio es la actividad donde se manifiesta de manera importante el impacto de la microempresa en la ocupación. Para junio de 1986 su participación alcanzaba un 56 por ciento, incrementándose a 57.6 por ciento en junio de 1988.

En cuanto a la composición sectorial del empleo dentro del sector microempresarial, las cifras señalan que los sectores comercio, restaurantes y hoteles (39.2 por ciento), servicios (17.7 por ciento) e industria (25 por ciento) generaron el 81.1 por ciento del total del empleo microempresarial para 1988. Las actividades de menor participación microempresarial son la minería, electricidad, gas y agua y el sector financiero.

El peso del sector microempresarial en el producto interno bruto urbano es menos significativo que el empleo, debido a la menor productividad del trabajo de estas unidades productivas, sin embargo, ha venido creciendo al pasar del 22 por ciento en 1986 al 25 por ciento en 1988.

2 Evolución del empleo en la industria manufacturera

Los análisis acerca de la evolución del empleo de la industria manufacturera en las dos últimas décadas muestran, en términos generales, como tendencia, la conformación de una estructura sectorial del producto más favorable a la absorción de empleo, dado el mayor desarrollo relativo de sectores intensivos en la utilización del factor trabajo, tales como: alimentos, confecciones, calzado de cuero, editoriales, plásticos, maquinaria eléctrica y material de transporte.

En estos mismos sectores se da una mayor eficiencia en la utilización de los factores, capital y trabajo, lo cual incidió en la obtención de elevadas tasas de crecimiento del producto y del empleo.

Al hacer un análisis más detallado se encuentra que, gracias a las microempresas, el empleo de la industria manufacturera logró sostener un crecimiento del empleo tal, que generó una recomposición del empleo en favor de dicho tamaño de empresa y por consiguiente, en las ramas industriales intensivas en mano de obra.

El empleo manufacturero generado por las microempresas se encuentra concentrado en los sectores de confecciones y productos de cuero. En estas actividades, el empleo generado por la microempresa llega a representar cerca del 45 por ciento del empleo microempresarial industrial. Estos sectores constituyen, en la actualidad, si se considera el empleo moderno y el de la microempresa, uno de los mayores responsables en la generación de empleo, y a su vez los que mayor potencial exportador tienen.

Lo anterior muestra la importancia de la microempresa, no sólo desde el punto de vista de la generación de empleo e ingresos sino también de la producción, debido a una presencia microempresarial creciente en los sectores que

mayor contribución hacen al producto. Esto justifica de por sí la necesidad de darle continuidad y operacionalizar las estrategias del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.

La ausencia de políticas que apoyen al sector microempresarial puede tener un alto costo social expresado en el incremento de los niveles de desempleo; de otra parte, una nueva fase del Plan debe ser adecuada a las nuevas condiciones en que se desenvolverá el país a partir de la modernización de la economía.

3. Modernización de la economía

El programa económico de 1990 se caracteriza principalmente por la iniciación de la modernización de la economía que sentará las bases para que el sector externo sea el factor estratégico de crecimiento; inicialmente, mediante la racionalización de los instrumentos de política exterior o inmediatamente después, con un programa de reestructuración productiva.

Las medidas de apertura comercial buscan introducir una competencia gradual, progresiva, sostenible en el tiempo y simultáneamente reducir los controles administrativos sobre las importaciones de bienes.

La dinamización del aparato productivo está dirigida a su modernización y al desarrollo de las exportaciones. Para ello se fortalecerán los mecanismos institucionales y financieros para la movilización de recursos suficientes destinados a los sectores productivos y en condiciones adecuadas a las características de los proyectos; se impulsará un programa de reconversión industrial e incorporación de tecnología, orientado a la renovación de la capacidad de producción existente y a la creación de una nueva con el fin de reducir los costos, aumentar la calidad y especializarse en los bienes en los cuales el país tiene ventajas.

4. Modernización y microempresa

Los problemas o desventajas de la microempresa en cuanto a desarrollo tecnológico, acceso al crédito y al mercado pueden sintetizarse en bajos

niveles de productividad, inexistencia de una programación central de la producción, ausencia de programas de control de calidad y presencia de una mano de obra con baja calificación; adicionalmente, los microempresarios tienen problemas para el acceso al crédito debido tanto a la insuficiente calidad de las garantías que pueden ofrecer como a los mecanismos institucionales que impiden el desarrollo de una tecnología financiera adecuada a este tamaño de empresa; adicionalmente, enfrentan problemas para el acceso al mercado de sus productos finales y materias primas.

Bajo estas condiciones, es claro que el impacto de las medidas de modernización, especialmente las que tienen que ver con la exposición de la economía a la competencia externa; implicarían el cierre o salida del mercado de un gran número de estas unidades económicas, ya que serían incapaces de competir con los productos extranjeros debido a sus bajos niveles de productividad. Se desaprovecharían así ventajas comparativas como la mano de obra y la flexibilidad de los procesos, propias de las microempresas.

El proceso de industrialización no puede ser concebido exclusivamente a partir de la gran industria, ejemplos como los de Japón señalan que la producción industrial puede ser eficiente, productiva y de alta calidad con la presencia de pequeñas unidades económicas en los procesos o subsectores donde éstas tengan ventajas o donde se requieran procesos más intensivos en mano de obra. Es decir, la eficiencia y productividad no necesariamente está directamente asociada con el tamaño de escala.

Por otra parte, las perspectivas del empleo van a estar muy afectadas por la manera como el crecimiento con apertura y reestructuración incidan en la demanda de trabajo y cómo la oferta de mano de obra se acomode y ajuste a la nueva dinámica de generación de empleo, afectada por las tendencias demográficas, de participación laboral y de escolaridad.

El quiebre demográfico determinará que dentro de la población en edad de trabajar se disminuirá la participación de los más jóvenes, lo cual tiene un impacto importante sobre la informalidad y la

microempresa, toda vez que la microempresa se configura por asalariados jóvenes y patronos modernos y con experiencia.

La reducción de la oferta laboral de jóvenes (con menor calificación) elevará el costo de la mano de obra para las microempresas, a menos que se mejore significativamente su productividad, sin ello perderá la competitividad que le ha permitido sostenerse frente a la actividad formal.

Por otra parte, la mejora en el nivel educativo general provocará una escasez de mano de obra no calificada para aquellos sectores intensivos en mano de obra no calificada como el microempresarial, lo cual inducirá a la sustitución por mano de obra calificada y capital.

Los problemas de empleo de mediano y largo plazo tendrán mayor relación con la escasez y calificación de la fuerza de trabajo.

Las perspectivas del sector microempresarial dependen de la manera como se integren en el proceso de reestructuración del aparato productivo. La mayor parte de los sectores contemplados como prioritarios para la reestructuración tienen abundante presencia del microempresario.

En el corto plazo, posiblemente habrá importaciones que reduzcan los mercados de las microempresas, y en el largo plazo algunas entidades tenderán a desaparecer. Simultáneamente, algunos programas de reestructuración posiblemente atraigan productores medianos y grandes que compitan también con las microempresas, pero con ventajas de financiación y protección que ponen en desventajas a las microempresas. De lo anterior se desprende que frente a la nueva realidad de la economía colombiana en la década del noventa, es importante crear condiciones que favorezcan la recomposición del empleo que actualmente se da, en favor de las ramas industriales con procesos productivos intensivos en mano de obra, algunos de los cuales, además, tienen presencia microempresarial importante.

C. EL PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA. 1990-1994.

1. Antecedentes

a. Resultados del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa período 1984-1987

La orientación de esta primera fase fue definida en torno a tres estrategias: capacitación administrativa, asesoría y crédito. Su ejecución se ha realizado bajo un esquema de concertación entre organismos gubernamentales y entidades dedicadas al apoyo de la microempresa o a la intermediación financiera, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

A finales del año 1987, veinte entidades no gubernamentales estaban vinculadas al Plan, operaron coordinadamente con la Corporación Financiera Popular, la Caja Social de Ahorros y con el apoyo del SENA, Banco de la República y Banco Interamericano de Desarrollo.

Las entidades privadas de apoyo contrataron y administraron créditos externos por un total de US\$6 millones.

A diciembre de 1987 habían sido capacitados 27.000 microempresarios por entidades no gubernamentales y 15.000 por el SENA, asesoradas 33.000 microempresas y otorgados 8.500 créditos, por un valor total de \$1.500 millones y con una cartera de \$550 millones.

Para el mismo año se logró el establecimiento de comercializadoras y de organizaciones regionales para la compra de insumos. Además se constituyeron microempresas para la prestación de servicios al sector público involucrando a 203 microempresas asociativas para el mantenimiento vial, que contó con 2.550 trabajadores permanentes.

b. Resultados del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa

Período 1988-1990

En este período, el PNDM contó con la participación de 45 organismos no gubernamentales (ONG), el SENA con programas en sus 20 regionales, 6

intermediarios financieros, dos ministerios, el Banco de la República, el Fondo Nacional de Garantías, algunas universidades y varios organismos internacionales, tales como el BID, JICA, Fundación Friedrich Ebert, la GTZ de Alemania y AITEC Internacional.

La coordinación general del Plan la desempeña el Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con las instancias directivas en las que los miembros del Plan están representados. A su vez, varios comités de apoyo se encargan de realizar labores de seguimiento para la buena marcha del Plan.

1) Capacitación

En el período 1988-1989 las entidades impartieron 9.367 cursos, en 209.680 horas, con 197.054 asistentes en áreas de gestión administrativa; además, se impartieron cursos complementarios en diferentes áreas. El crecimiento de todos los indicadores de capacitación fue del 19 por ciento anual, con variaciones semestrales entre un 14 y un 24 por ciento.

Se consolidó un esquema metodológico y pedagógico para empresarios de las microempresas, que obedece a criterios de análisis de la realidad, trabajo grupal y métodos participativos de formación.

Debe precisarse que persisten dificultades de cobertura, mayor integración en los métodos de enseñanza y mayor solidez financiera y operativa de algunas ONG para afianzar una respuesta eficiente a la demanda potencial.

2) Asesoría

La asesoría comprendió acciones de diagnóstico empresarial, seguimiento a la aplicación de los conocimientos adquiridos en los cursos; acompañamiento en la tramitación de los proyectos de crédito, asesoría en el uso de la inversión y orientación en la solución de problemas empresariales.

En el mismo período se asesoraron 19.954 microempresas, con un crecimiento positivo y sostenido del número de visitas, horas y microempresas asesoradas, con un crecimiento superior al 70 por ciento. Este incremento se explica por el crédito.

3) Crédito

El gobierno nacional contrató la línea de crédito BID 800-SF/CO por US\$7 millones con destinación exclusiva a la microempresa, para disminuir la barrera económica de la carencia de recursos financieros nacionales, a fin de satisfacer las necesidades de capital de la microempresa; la contrapartida local de dicha línea ascendió a US\$3 millones, para un programa total de US\$10 millones.

Además, se contó con algunos recursos orientados hacia la microempresa por entidades privadas de financiación, tales como la Caja Social de Ahorros, Financiacoop y Coopdesarrollo. Las otras entidades financieras que participaron en el programa fueron Corporación Financiera Popular, Bancoquia, Uconal y Colpatria.

En el período comprendido entre agosto de 1988 y diciembre de 1989 se otorgaron 3.035 créditos a empresarios, por un valor superior a los US\$8.5 millones. El 70 por ciento de los créditos se orientaron a financiar activos fijos y el 30 por ciento capital de trabajo.

Las microempresas industriales recibieron gran parte de los recursos (70 por ciento aproximadamente), seguido de las de comercio y servicios (30 por ciento aproximadamente). A diciembre de 1989, el porcentaje de cartera morosa era de 3.1 por ciento y el de cartera de dudoso recaudo era de 0.3 por ciento. El crédito promedio en 1988 fue de \$1.083.291 y para 1989, de \$998.133 (pesos corrientes).

El programa de crédito para microempresas tuvo un gran dinamismo en cuanto a su colocación, pero sufrió dificultades en los desembolsos y en la agilidad de la línea FI-Corporación Financiera Popular para la colocación de la contrapartida local.

Además, en el país aún no existe la infraestructura financiera para atender pequeños préstamos, ni los recursos disponibles para que existan fuentes internas de financiamiento permanente para las microempresas.

4) Comercialización

Por iniciativa de las Organizaciones No Gubernamentales: Fundaciones vinculadas al PNDM y con el apoyo de las Cámaras de Comercio, Sena y

el DNP se constituyeron en el país 4 comercializadoras de bienes y servicios de la microempresa en Bogotá (PROMIC), Cali (FUNDEMIC), Medellín (PROMOTORA DE COMERCIO SOCIAL MICROEMPRESARIAL) y Barranquilla (FUNCAR). Se encuentran en su fase de diseño las comercializadoras de Pasto y Cúcuta.

Adicionalmente se ha establecido el servicio de información comercial microempresarial SICME, con la participación de las Cámaras de Comercio.

Simultáneamente se ha impulsado la organización microempresarial por actividad económica con el fin de facilitar, ampliar y fortalecer la participación en el mercado de insumos y productos, crear mecanismos propios de financiación (anticipos y descuento de cartera).

Las dificultades que se han presentado están relacionadas con una mejor organización de los empresarios (oferta) para atender pedidos con criterios uniformes y de calidad y el acceso a fuentes de financiamiento que permitan a las comercializadoras responder a mercados más amplios y en mayor escala.

5) Desarrollo tecnológico

Es la estrategia que menor avance presenta: la mayor atención se ha centrado en el desarrollo de investigaciones y diagnósticos generales e investigaciones específicas que permitan dar orientación o pautas de política. Así por ejemplo, a través de JICA, se realizó el estudio "Desarrollo de la micro, pequeña y mediana industria metalmecánica" el cual establece las potencialidades de las pequeñas unidades productivas del sector metalmecánico y sus limitaciones actuales. Adicionalmente se financió un estudio para establecer los problemas tecnológicos de la microempresa y sus soluciones o alternativas.

Basado en dichos estudios, se ha estructurado la propuesta de creación de centros tecnológicos para la microempresa, con atención especializada por ramas de actividad, y de los Servicios de Orientación Tecnológica mediante cooperación técnica no reembolsable con el gobierno alemán. Estos centros y servicios de orientación estarán localizados en Bogotá (marroquinería), Cali (maderas) y Medellín (confección textil).

6) Organización microempresarial

En este período se apoyó a unas 60 asociaciones de empresarios de microempresas y a la Confederación Nacional de Microempresas de Colombia CONAMIC.

El proceso organizativo se ha venido consolidando con la conformación de asociaciones, precooperativas y cooperativas de microempresas en distintas actividades económicas y con el apoyo de las fundaciones y el Sena.

Conscientes que los procesos de organización social tienen largos períodos de maduración, en los próximos años se deberá orientar el fortalecimiento de una estructura consistente y representativa, capaz de desarrollar eficientemente proyectos colectivos económicos o gremiales.

7) Régimen legal y seguridad social

Un grupo interdisciplinario e interinstitucional participó en el diseño de un proyecto base para la definición de un marco legal apropiado a las condiciones de la microempresa, y cuyos temas centrales son la definición de la microempresa, la participación de la microempresa en la contratación oficial y el registro mercantil básico para la microempresa.

En seguridad social se está culminando actualmente un estudio cuyo objetivo es determinar los mecanismos para garantizar el acceso a los microempresarios y sus trabajadores a la seguridad social, tanto en lo que tiene que ver con seguros de salud como de previsión económica.

8) Comunicaciones

Con el fin de dar a conocer los servicios y los resultados del PNDM, se edita periódicamente el boletín INFORME, que actualiza a los miembros del PNDM sobre los avances del mismo; se edita la "Serie de la Microempresa" con 5 títulos, cofinanciados por la FES y el Comité de Investigaciones del Plan y otros 5 títulos cofinanciados por el Sena y el DNP; la realización de la serie audiovisual "Misión Posible" con 23 videos cofinanciados por la Fundación Carvajal y el DNP, que se emiten por las cadenas 1 y 3 y los canales regionales de televisión; adicionalmente se difunden las actividades en diarios, revistas y folletos de circulación nacional.

9) Actividades de Coordinación

Además de la ejecución y el seguimiento de las estrategias antes mencionadas, se coordinaron las siguientes actividades:

- Funcionamiento del sistema INFORME con el cual se hace seguimiento a las acciones del Plan. El sistema se encuentra en proceso de perfeccionamiento para que sea utilizado por todas las entidades del PNMD.
- Coordinación de las instancias directivas del PNMD, el Consejo Nacional (una sesión) y el Consejo Evaluador (cuatro sesiones); la Reunión Nacional (una sesión) y los Comités de apoyo: metodológico, financiero, de investigaciones, de comercialización y de desarrollo tecnológico.
- Puesta en marcha de los comités regionales de apoyo en 17 departamentos.
- Coordinación con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales para el diseño y puesta en marcha de proyectos económicos y sociales de apoyo a la microempresa.

2. Propósitos del Plan frente a los nuevos retos

El propósito general es apoyar el desarrollo de la microempresa para que incremente su productividad, eleve el nivel de vida de la población vinculada a estas pequeñas unidades económicas y mejore su participación en los mercados.

En esta medida entonces, no se busca ni el crecimiento del sector informal ni su formalización, sino la consolidación de las pequeñas unidades productivas dentro de la economía y la promoción de su evolución productiva y tecnológica.

Los mecanismos con los cuales el PNMD cuenta son:

- a. El fomento al desarrollo técnico y tecnológico de las microempresas a través de la investigación, la modernización e incorporación de maquinaria y equipo, el mejoramiento de los procesos productivos y el uso oportuno y eficiente de la información.
- b. Establecimiento de fuentes de financiamiento permanentes y suficientes para el desarrollo de las microempresas, en el orden nacional, internacional y de cooperación técnica.

- c. Facilitar la prestación de los servicios establecidos en el PNMD a todas aquellas microempresas individuales o asociativas que, conjuntamente con el municipio, estén dispuestas a fortalecer los procesos de desarrollo económico y participativo local.
- d. Impulso a la constitución y consolidación de comercializadoras de bienes y servicios de la microempresa para facilitar, ampliar y fortalecer su participación en el mercado.

D. PROGRAMA DEL PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA

En el capítulo 3 se analizan los resultados obtenidos en el PNMD durante los períodos 1984-1987 y 1988-1990. De acuerdo a este análisis, se encuentra que las principales limitaciones del Plan se refieren a los siguientes aspectos:

- a) El desarrollo tecnológico de las microempresas no ha contado con el apoyo y el fomento suficiente para obtener mayores niveles de productividad.
- b) Durante el período 1988-1990 se contó con la línea BID 800 SF-CO por US\$10 millones, por medio de la cual se otorgaron (3.035) créditos a microempresas. Sin embargo, estos recursos son escasos considerando las necesidades de las microempresas.
- c) Si bien el Plan ha logrado establecer cuatro comercializadoras especializadas, éstas no son suficientes para atender la mayoría de la oferta y la demanda de los microempresarios.
- d) No se ha dado el suficiente apoyo a los procesos organizativos de los microempresarios con el fin de crear canales de concertación con el Gobierno, el sector privado y los gremios económicos.
- e) Finalmente, los sistemas de seguridad social tienen una baja cobertura en la población vinculada a las microempresas.

En este sentido, los programas que se definen a continuación buscan responder a las limitaciones encontradas y a los nuevos retos.

1. Capacitación y asesoría

a. Objetivo general

Desarrollar y actualizar los programas de capacitación y asesoría existentes y diseñar programas que respondan a las nuevas necesidades específicas de los microempresarios para perfeccionar y optimizar los conocimientos que les permitan mejorar su capacidad productiva.

b. Objetivos específicos

- Desarrollar las investigaciones existentes en capacitación y asesoría y diseñar nuevas investigaciones que permitan identificar las carencias y necesidades de los empresarios en el manejo eficaz de sus empresas.
- Conformar el equipo de personal especializado para atender a las nuevas necesidades de los microempresarios, en lo referente a capacitación y asesoría frente a las condiciones económicas y sociales generadas por la modernización y la descentralización.
- Coordinar con las diferentes instituciones para evitar la duplicidad de los programas de capacitación y asesoría.

c. Metas

- Capacitar a 160.000 microempresarios en cuatro años, en las herramientas gerenciales básicas.
- Asesorar a 40.000 microempresas, en cuatro años.

2. Desarrollo tecnológico

Con el fin de aumentar la productividad y eficiencia, de la microempresa se han definido los siguientes programas prioritarios:

a. Centros Tecnológicos Especializados

1) Objetivo general

Constituir y consolidar centros de capacitación y asesoría tecnológica especializada, que respondan a la vocación productiva de los sectores prioritarios de la microempresa del país.

2) Objetivos específicos

- Identificar los sectores económicos prioritarios y su ubicación geográfica.
- Determinar las necesidades que requieren las empresas en capacitación y asesoría.
- Establecer convenios de cooperación técnica y financiera nacionales e internacionales con el fin de financiar este programa
- Poner en marcha los centros tecnológicos especializados de capacitación y asesoría.

3) Metas

- Poner en marcha centros a nivel nacional (1 por ciudad) en un plazo de 4 años.
- Fortalecimiento de los centros existentes.
- Capacitación de 4.500 microempresarios en el desarrollo de habilidades técnicas y nueva tecnología.

b. Información Tecnológica Especializada

1) Objetivo general

Crear una red nacional que permita recopilar, organizar y suministrar información sobre nuevas tecnologías apropiadas y sostenibles, líneas de créditos para adquirir tecnología, diseño de nuevos productos, maquinaria nueva o usada; clasificada por actividad económica.

2) Objetivos específicos

- Crear un sistema para identificar necesidades de tecnología que tengan los microempresarios.
- Crear la base de datos: red nacional de información tecnológica.
- Divulgar la información a través de consultas personales, telefónicas, boletines, folletos y seminarios.

3) Metas

- Constitución de la red nacional de información tecnológica en 5 Cámaras de Comercio, de tal manera que se puedan conectar todos los interesados en este tipo de información. El montaje de esta red se hará en un periodo no mayor a dos años.
- Suministrar información tecnológica a 10.800 empresarios en cuatro años.

3. Financiamiento

a. Crédito

1) Objetivo general

Proveer adecuadamente los servicios de financiamiento requeridos para el desarrollo y fortalecimiento de la microempresa, en condiciones apropiadas que aseguren igualdad de oportunidades a las de otros tamaños de empresa.

2) Objetivos específicos

- Propiciar una tecnología financiera apropiada a las condiciones en las cuales opera la microempresa.
- Impulsar la orientación de recursos financieros internos para las microempresas, en forma permanente.

3) Metas

- Otorgamiento de 20.000 créditos por un valor total de US\$38 millones cuya fuente principal son recursos externos del BID.
- Diseño de una tecnología financiera apropiada.

b. Garantías

1) Objetivo general

Proveer a la microempresa y otras unidades del sector informal, con sistemas de garantías adecuados y ágiles, de tal forma que se facilite su acceso al crédito.

2) Objetivos específicos

- Impulsar un plan de fortalecimiento para FOMENTAR.
- Proponer al Fondo Nacional de Garantías la ampliación del cupo al sector microempresarial y su automatización.
- Establecer convenios de cooperación nacionales e internacionales para poner en marcha este programa.

3) Metas

- Cubrir adecuadamente las garantías necesarias que requiere el cumplimiento del progra-

ma financiero propuesto, a través de FOMENTAR y el Fondo Nacional de Garantías.

4. Comercialización

a. Comercialización de insumos y productos

1) Objetivo general

Establecer canales de comercialización para los bienes y servicios producidos por los microempresarios en segmentos diferentes a los tradicionalmente cubiertos por ellos. Asimismo, mejorar las condiciones de aprovisionamiento y de oferta de las microempresas y superar las restricciones de entrada a los mercados. Con todo lo anterior, se dan las bases necesarias para que puedan competir con las empresas más sólidamente constituidas.

2) Objetivos específicos

- Establecer entidades comercializadoras especializadas y ampliar la cobertura de las existentes.
- Servir de nexo entre la demanda y el sector microempresarial con el fin de comercializar sus productos.
- Canalizar las líneas de financiamiento a los microempresarios con el fin de que éstos cumplan con los requisitos de sus pedidos.
- Posibilitar la consecución de materias primas e insumos de tal forma que los microempresarios mejoren su capacidad negociadora y puedan alcanzar economías de escala de acuerdo con los pedidos.
- Promover la realización de seminarios, ferias, ruedas de negocios y misiones comerciales.
- Desarrollar nuevos productos que respondan a diseños propios de la comercializadora y de acuerdo con las exigencias del mercado.

3. Metas

- Implantar 4 comercializadoras y fortalecer a las 4 existentes.
- Promover un evento anual de comercialización en cada región, con el apoyo de los comités regionales.

b. Información Comercial

1) Objetivo general

Ampliar la cobertura del sistema de información (SICME) para microempresarios productores, entidades o individuos demandantes de productos de la microempresa y proveedores de materias primas.

2) Objetivos específicos

- Establecer convenios con entidades nacionales e internacionales para el intercambio permanente de información.
- Implantar una red de información nacional.
- Organizar un grupo de promotores para la realización de visitas y reuniones con los empresarios proveedores y demandantes.
- Establecer mecanismos para la normalización y mantenimiento de la información.

3) Metas

- Diseñar y operar una red de información comercial a nivel nacional en un plazo de 4 años.
- Vincular 27.000 empresarios al sistema. 1000 demandantes de productos y 1500 proveedores.
- Propiciar 7.500 contactos comerciales para los microempresarios.

5. Desarrollo de la organización microempresarial

a. Objetivo general

Apoyar y fomentar el desarrollo de organizaciones de empresarios de la microempresa para que se constituyan en instrumentos de ejecución de proyectos económicos y tecnológicos y de participación ciudadana.

b. Objetivos específicos

- Desarrollar proyectos económicos y tecnológicos de gestión colectiva por actividades económicas.
- Fortalecer las organizaciones microempresariales regionales con capacitación y asesoría organizativa.
- Fortalecer la Confederación Nacional de Microempresas de Colombia CONAMIC, con el fin de ampliar sus canales de participación.

c. Metas

- Promoción y apoyo a la creación de 10 fondos rotatorios para organizaciones de empresarios de la microempresa.
- Apoyo a la constitución y fortalecimiento de, por lo menos, 50 organizaciones en el país.

6. Seguridad Social

a. Objetivo general

Formular una política integral de seguridad social para la población vinculada a la microempresa.

b. Objetivo específico

- Diseñar un modelo de seguridad social adecuado a las condiciones en que operan las microempresa para mejorar la calidad del empleo y la productividad del trabajo en las microempresas.

c. Metas

- Diseño de un marco jurídico que flexibilice el acceso a la seguridad social.
- Diseño de un modelo alternativo de seguridad social para la población vinculada a la microempresa.

E. PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS CON LA PARTICIPACION DE LAS CAMARAS DE COMERCIO

Las Cámaras de Comercio del país participarán en los programas generales del Plan antes descritos: capacitación y asesoría; desarrollo tecnológico, financiación; comercialización; organización gremial y seguridad social; de acuerdo con la programación específica que se definan en cada una de estas áreas. Adicionalmente, participarán y apoyarán los siguientes programas complementarios:

1. Producción de Bienes de Capital

a. Objetivo general

Identificar, promover e implantar instrumentos que permitan la consolidación y el desarrollo de las microempresas productoras de bienes de capital.

b. Objetivos específicos

- Promover la implantación de un proyecto "piloto" a nivel nacional.
- Generar instrumentos de apoyo que permitan la consolidación y desarrollo del sector microempresarial productor de bienes de capital, a través de centros de desarrollo tecnológico, capacitación y asistencia técnica, información especializada, comercializadora y garantizar el acceso a programas de crédito y capital de riesgo para incentivar el sector.
- Desarrollar los mecanismos requeridos para comprar materias primas e importar maquinaria.
- Establecer convenios de cooperación nacionales e internacionales que apoyen este programa.

c. Metas

- Identificar y promover 10 proyectos que impulsen el sector.
- Diseñar y promover un programa de financiamiento que canalice capital de riesgo y créditos necesarios para incentivar este sector.
- Realización de una Feria Bial de Capital producidos por la microempresa.

2. Fondos de Capital de Riesgo

a. Objetivo general

Proveer adecuadamente, a través de un fondo de capital de riesgo, los recursos de capital requeridos para la creación o fortalecimiento de la microempresa.

b. Objetivos específicos

- Crear un fondo de capital de riesgo que funcione como socio de las empresas nuevas y existentes, con el fin de que se compartan los riesgos en la actividad empresarial.
- Crear un banco de datos de oportunidades de inversión donde exista un inventario de ideas y proyectos y al mismo tiempo, de personas o entidades interesadas en invertir en los proyectos escogidos.
- Lograr la participación de formas asociativas en el programa, buscando la capitalización de

éstos.

- Vincular programas de creación de empresas y empresas comunitarias.
- Establecer convenios de cooperación nacionales e internacionales con el fin de financiar los fondos.

c. Metas

a) Del Fondo de Capital de Riesgo

Crear el fondo de capital de riesgo para la microempresa, con el cual se espera:

- Participación en la capitalización de un mínimo de 100 proyectos nuevos de inversión;
- Consolidación de 100 empresas.
- b) Del Banco de Oportunidades de Inversión*
- Identificación y validación de 300 ideas de proyectos de inversión.
- Publicación de 24 boletines de proyectos de inversión.

3. Centrales de Riesgo

a. Objetivo general

Diseñar e implantar las Centrales de Riesgo estipuladas en el Decreto 414 de 1982 del nuevo Código de Comercio.

b. Objetivos específicos

- Crear en las Cámaras de Comercio las Centrales de Riesgo para que mantengan un registro actualizado de la situación patrimonial y capacidad de endeudamiento de las empresas que expresamente lo autoricen.
- Certificar sobre la información que se posea en la Central de Riesgos y sobre los factores con base en los cuales se pueda establecer la capacidad de endeudamiento del microempresario.
- Iniciar la compilación de datos financieros suministrados voluntariamente por las empresas que se hayan matriculado previamente en las Cámaras de Comercio.
- Promover la vinculación de los microempresarios a las Centrales de Riesgo.
- Establecer mecanismos para controlar la calidad de la información que obtengan las Centrales de Riesgo.

do internacional.

5. Registro Básico Empresarial

a. Objetivo general

Implantar gradualmente un mecanismo de registro, de tal forma que la inscripción en el Registro Público Mercantil, se constituya en un único registro para el microempresario, ante todas las instancias de inscripción obligatoria de carácter institucional, policiva y fiscal a que se halla sometido todo empresario, sin perjuicio de los controles posteriores que deben ejercer las respectivas autoridades.

b. Objetivos específicos

- Diseñar e implantar un sistema que permita operar el Registro Básico Empresarial, de tal manera que integre las distintas inscripciones obligatorias de carácter institucional a que se encuentra sometido todo empresario.
- Racionalizar los procesos de inscripción y renovación, estableciendo la simplificación y agilización de procedimientos, trámites, requisitos y circulación de información, a través del Registro Básico Empresarial.

c. Metas

- La implantación del Registro Básico Empresarial se efectuará en dos etapas, en la primera se vincularán a las entidades del orden municipal para que, con el concurso de ellas, se efectúe de manera unificada y a través de las Cámaras de Comercio, el Registro Básico Empresarial. En una segunda etapa, se ampliará a entidades del orden nacional.
- Alcanzar la inscripción del 10 por ciento de los microempresarios existentes en el área de jurisdicción de las cinco principales ciudades, en el Registro Básico Empresarial, durante el primer año de operación.
- Incrementar en 10 puntos porcentuales, la cobertura de este registro durante los años sucesivos hasta alcanzar una meta aproximada del 80 por ciento.
- Ampliar el Registro Básico Empresarial a todas las Cámaras de Comercio del país, a partir del

les de Riesgo.

- Promover la aceptación de las entidades financieras de la certificación de la información emitida por las Centrales de Riesgo.

c. Metas

- Implantar, en el primer año, de un programa piloto de una Central de Riesgos en una de las Cámaras de Comercio.
- Vincular a las Centrales de Riesgo de, por lo menos, el 20 por ciento de las microempresas atendidas por el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.
- Mínimo dos instituciones financieras deben tener operaciones a nivel nacional con el servicio del sistema.
- Al final del período deberán estar operando en la central de riesgo, al menos, 20 Cámaras de Comercio del país.

4. Exportaciones

a. Objetivo general

Brindar información, capacitación, asesoría y asistencia técnica a las microempresas con capacidad de exportación, con el fin de que cumplan con los requisitos mínimos que exige el mercado internacional y logren vincularse a éste de manera permanente y competitiva.

b. Objetivos específicos

- Identificar empresas por actividad económica, que posean características adecuadas para la exportación.
- Vincular las normas de producción, calidad y cumplimiento de las empresas identificadas.
- Brindar información, capacitación, asesoría y asistencia técnica.
- Realizar convenios con instituciones que tengan programas de información y con comercializadoras internacionales para obtener los contactos con clientes potenciales.

c. Metas

- Identificación de por lo menos 3 sectores potencialmente exportadores.
- Vincular al menos 50 microempresas al merca-

segundo año de funcionamiento de dicho registro.

6. Bolsas de Subcontratación

a. *Objetivo general*

Habilitar las Bolsas de Subcontratación existentes en el país para que amplíen sus servicios hacia el sector de los microempresarios, en apoyo de su labor de producción, comercialización y sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital.

b. *Objetivos específicos*

- Priorizar sectores microempresariales que pueden ser atendidos a través de las Bolsas.
- Diseñar instrumentos de coordinación entre las Bolsas de Subcontratación y los sistemas de apoyo a los microempresarios (SICME, Centros de Desarrollo Tecnológico y Sistemas de Información Tecnológica).
- Identificar alternativas de creación de microempresas de bienes de capital para atender las demandas del sector moderno.

c. *Metas*

Debido a que el sistema de Bolsas de Subcontratación se encuentra en proceso de consolidación, las metas específicas se definirán durante 1991 de acuerdo con el desarrollo de las actividades de estas Bolsas.

7. Programa Complementario a Sectores Informales

Se buscará la ampliación de los programas del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa a sectores informales que igualmente presentan un comportamiento empresarial y, por lo tanto, son una fuente de consolidación de ingresos familiares; es el caso de los tenderos, el sector dinámico de las ventas ambulantes estacionarias, el transporte y la construcción informal.

Sin embargo, su inclusión dentro de los programas de apoyo del Plan requiere de:

- Un estudio integral de estos sectores, que permita establecer su racionalidad y dinámica

propia, como base para la formulación de políticas, estrategias y programas específicos de apoyo.

- Identificación de los programas que hacia estos sectores adelantan, tanto entidades públicas como privadas, con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos.

Las consideraciones anteriores obligan a no fijar programas específicos de atención y metas, obrando en consecuencia con la metodología de presentación de este documento.

F. MARCO INSTITUCIONAL DEL PNDM

Las instancias responsables de la administración y coordinación del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y sus respectivas funciones son las siguientes:

1. *Coordinación General*

Son funciones de la coordinación: establecer la política general de apoyo a la microempresa, de acuerdo con las políticas nacionales de desarrollo y las directrices trazadas por el Gobierno Nacional a través del CONPES; elaborar la planificación global de los programas correspondientes con las estrategias previstas y evaluar sus avances y resultados, propiciar la participación de las entidades públicas y privadas vinculadas al Plan y convocar y presidir los organismos de coordinación establecidos. La coordinación general estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación el cual contará con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Económico.

2. *Consejo Nacional de la Microempresa*

Es el ente encargado de la programación de las acciones de apoyo y el escenario principal de concertación de actividades entre los distintos grupos de organismos vinculados al Plan: públicos y privados, financieros, institucionales y gremiales, nacionales y extranjeros.

Está conformado por tres representantes de las organizaciones no gubernamentales que utilizan

la línea especial de crédito con recursos del BID, dos representantes de las entidades de intermediación financiera, dos representantes de la Confederación de Microempresarios, un representante de cada una de las fuentes externas de financiamiento o cooperación técnica que brinde a los programas recursos superiores al US\$1.000.000 anual, un delegado de las Cámaras de Comercio y un delegado del Ministerio de Desarrollo Económico, el Sena, y la Corporación Financiera Popular. El Consejo será coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y se reunirá una vez por año.

3. Consejo Evaluador

Su función es evaluar la marcha del programa de apoyo y crédito con recursos del BID y demás líneas que se establezcan; proponer los correctivos necesarios para garantizar su adecuada ejecución y maximizar su impacto; y aprobar el acceso de las Entidades Participantes al manejo de la línea BID y demás líneas que el Gobierno Nacional establezca.

Está conformada por todas las entidades de apoyo e intermediación financiera que utilizan la línea BID y las demás líneas de entidades financieras internacionales y nacionales. Es convocado y coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y se reúne semestralmente.

4. Comités de Apoyo

Los comités de apoyo son organismos asociados a los Consejos del Plan, constituidos con la función general del diseñar mecanismos de ejecución de las estrategias y evaluar sus resultados. Estarán conformados por los siguientes comités con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

a. Comité Metodológico

Se encarga de evaluar, revisar y enriquecer las metodologías de apoyo.

b. Comité financiero

Se encarga de orientar el programa de crédito y financiamiento de las microempresas atendidas

por intermedio de las entidades del PNDM.

c. Comité de Investigaciones

Administra el fondo para el financiamiento de las investigaciones sugeridas por las entidades o instancias del Plan, realiza su interventoría y coordina su aplicación. Está integrado por FES, SENA, DNP y otras entidades aportantes.

d. Comité de Desarrollo Tecnológico

Se encarga de diseñar, revisar y enriquecer los proyectos de desarrollo tecnológico que se adelanten bajo las pautas trazadas por el PNDM.

e. Comité de Comercialización

Se encarga de coordinar y evaluar la ejecución de las políticas y programas de comercialización.

f. Comité de Comunicaciones

Se encarga de diseñar y aplicar mecanismos de información, divulgación y promoción de las actividades del Plan.

g. Comité de Fortalecimiento de la Organización Gremial

Se encarga de apoyar las estrategias de fortalecimiento de formas asociativas y gremiales de empresarios de la microempresa con el propósito de consolidar la microempresa bajo una perspectiva de perfeccionamiento económico y social.

h. Comités Regionales

Es un medio de apoyo para la coordinación de actividades y la formulación de propuestas de las diferentes entidades a nivel regional, debe actuar además como entidad ejecutora de las acciones fijadas por el Consejo Nacional, para dinamizar el proceso de apoyo a los diferentes programas del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.

Los Comités Regionales están integrados por las entidades que desarrollan acciones de apoyo a la microempresa en el ámbito regional, con el fin de facilitar su coordinación.

Los Comités Regionales podrán conformar sub-comités en las áreas de trabajo que consideren prioritarias.

G. FINANCIAMIENTO

El financiamiento del Plan durante el período 1991-1994, comprende tres áreas: crédito a los microempresarios, gastos de las entidades vinculadas al PNDM; asimismo, se requieren recursos adicionales con el fin de financiar algunos programas específicos.

1. Crédito

La utilización de líneas de crédito para el desarrollo de las microempresas es promovida por todas las instituciones que participan en el PNDM. La fuente de recursos más importante para estos créditos es el empréstito que contratará el Gobierno Nacional con el BID, a través del Banco de la República. Asimismo, se cuenta con una porción de los recursos de la quinta línea del Banco Mundial para la Pequeña y Mediana Industria con recursos canalizados a través de la Corporación Financiera Popular y FONADE en virtud de la Ley 78 de 1988.

a. Línea BID-Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional adelantará un programa con el BID, a través del Banco de la República por US\$20 millones de los cuales US\$6 millones corresponden a la contrapartida local. Esta será aportada por la Corporación Financiera Popular a través de recursos propios destinados a la financiación de la microempresa, y por otros intermediarios financieros.

Asimismo, se cuenta con US\$11 millones correspondientes a recuperaciones de cartera: US\$5 millones provenientes de la recuperación de la anterior línea BID 800 SF-CO y US\$6 millones provenientes de la recuperación del nuevo programa.

Finalmente, el BID aportará, al menos, US\$4 millones a través de la modalidad de Pequeños Proyectos Especiales.

b. Línea BIRF

De la línea de Pequeña y Mediana Industria del Banco Mundial (5ª línea BIRF) por US\$80 millones, US\$3 millones se destinaron a financiar proyectos de microempresarios.

c. Corporación Financiera Popular

De acuerdo al artículo 7º de 1988, la Corporación Financiera Popular debe destinar anualmente un 7 por ciento de sus recursos de crédito al financiamiento de la microempresa y de la pequeña y mediana industria.

Así mismo, esta Ley creó un Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la microempresa y la Pequeña y Mediana Industria el cual es administrado por la Corporación Financiera Popular (Artículo 12) de acuerdo con la reglamentación que expidió el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Económico. Los recursos de este Fondo provienen del presupuesto nacional, que para 1991 serán de \$100 millones.

Finalmente, según la Ley 78 de 1988 (artículo 9), la Corporación Financiera Popular puede destinar hasta un 25 por ciento de sus recursos de crédito específicamente al financiamiento de la microempresa. En este sentido, del total de recursos de la CFP, incluidos los provenientes de la Ley 78 de 1988, máximo un 25 por ciento se destina a financiar microempresas.

d. Otros Recursos: FONADE

De acuerdo al artículo 14 de la Ley 78 de 1978, el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, debe destinar anualmente en su presupuesto el 4 por ciento de sus recursos no reembolsables para la realización de estudios de preinversión en microempresa y en industria pequeña y mediana.

En 1991 se contará con \$16.5 millones de FONADE para financiar estudios de preinversión en microempresas y en pequeña y mediana industria.

2. Gastos de las Entidades Vinculadas al PNDM

Dentro de las entidades vinculadas al Plan, se encuentran las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de apoyo a los microempresarios, y las entidades gubernamentales comprometidas con el Plan.

Las primeras se financian con recursos propios, con aportes de la Cooperación Internacional, y con los ingresos percibidos por la venta de servicios a

los microempresarios.

De otra parte, la Nación subsidia parcialmente la actividad de estas entidades mediante el otorgamiento de un porcentaje de los intereses pagados por los empresarios en créditos de la línea BID-Gobierno Nacional.

Finalmente, las ONG tienen acceso a los recursos del Fondo Rotatorio de Entidades de Apoyo al PNDM con el fin de financiar nuevos proyectos o programas de capacitación, asesoría, comercialización, desarrollo tecnológico, desarrollo gremial, programas relacionados con la descentralización municipal y los programas que se originen en los Comités Regionales y que tengan un carácter interinstitucional.

Las entidades gubernamentales comprometidas con el Plan financian sus actividades con ingresos propios y con transferencias del presupuesto nacional para sus actividades generales.

Por otra parte, según el artículo 10º de la Ley 78 de 1988, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, debe destinar, por lo menos, un 2 por ciento de su presupuesto anual a los programas de microempresas, creación de empresas y asistencia técnica integral a la industria pequeña y mediana.

3. Recursos Adicionales

Los recursos descritos anteriormente se destinan a financiar el crédito de los microempresarios y los gastos del PNDM. Sin embargo, se requieren recursos adicionales con el fin de implantar algunos

programas específicos de desarrollo tecnológico y de financiación. En este sentido, es necesario establecer convenios de cooperación nacional e internacional con el fin de financiar los gastos que implican el montaje de los siguientes programas

- De desarrollo tecnológico

- i) Centros tecnológicos especializados
- i) Información tecnológica especializada
- ii) Producción de bienes de capital

- De financiación

- i) Fondos de Capital de Riesgo
- i) Garantías

Los otros programas igualmente podrán tener financiación a través de convenios de cooperación siempre y cuando éstos sean complementarios y no sustitutos de los recursos propios que deben aportar las entidades.

CUADRO N° 1
CREDITO A MICROEMPRESARIOS (1990-1994)
(en millones de US\$)

Línea BID-Gobierno nacional	14 millones
Contrapartida local	6 millones
Recuperación cartera línea BID	5 millones
Recuperación cartera nuevo programa BID	6 millones
BID pequeños proyectos	4 millones
Quinta línea BIRF	3 millones
TOTAL	38 millones

Ideas y proposiciones para un plan nacional de fomento de la pequeña producción

Carlos Calderón Azócar

Departamento de Microempresa, FOSIS

A. EMERGENCIA DE UN NUEVO TEMA

Si bien el tema es aún reciente, la relevancia de la *Pequeña Producción* (PP), pareciera que hoy no está en discusión.

Se habla de su importancia en materia de empleo, sosteniéndose que estas pequeñas unidades económicas absorben una parte significativa de la fuerza de trabajo, o que la producción de una alta proporción de determinados bienes o servicios provienen de estos sectores. Es así que suele mencionarse que es en la pequeña producción donde se genera casi la totalidad de la artesanía, cerca del 90 por ciento de los productos frescos del mar, altas proporciones de la producción alimentaria básica (chacras y hortalizas, legumbres, algunos granos básicos, etc), y una parte sustantiva de servicios productivos o personales.

Algunos de los sectores de la pequeña producción controlan una parte importante de los recursos productivos, como es el caso de los pescadores artesanales respecto del acceso a las cinco millas, o el de los campesinos que controlarían cerca de un tercio de la tierra del país.

Sobre la base de las cifras o estimaciones anteriores se sostiene, adicionalmente, la importancia potencial de estos sectores en términos de desarrollo productivo.

Finalmente, considerando que cerca del 40 por ciento de los chilenos laboran en unidades de hasta 5 trabajadores,¹ se sostiene que este sector debe ser tomado seriamente en cuenta en cualquier estrategia de superación de la pobreza basada en el crecimiento económico y la inversión social ya que, si se logra incrementar la productividad y los ingresos de estas unidades, se podrá resolver de un modo no asistencial la situación en que vive una proporción muy alta de los pobres de Chile.

Excluyendo sectores no directamente productivos, como los servicios personales de tipo doméstico; el comercio, los servicios gubernamentales, financieros y municipales y sociales; la *pequeña producción* (PP) en Chile estaría conformada por:

- Unos 300.000 activos en microempresas, artesanía y actividades similares por cuenta propia,²

1. Y alrededor del 50 por ciento, si se consideran las unidades de hasta 10 trabajadores.
2. Estimaciones en base a la encuesta CASEN (MIDEPLAN, 1990) indicarían que en establecimientos o unidades productivas de hasta 5 trabajadores, trabajarían unas 316.000 personas. Para este cálculo se han considerado sólo los sectores de manufacturas y construcción, excluyéndose expresamente los servicios personales y domésticos (448.951 personas), los servicios gubernamentales y financieros (59.669 personas), los servicios comunales y sociales (87.479), y el comercio (451.131 personas).

- Unos 140.000 activos del transporte, comunicaciones y/o almacenaje.³
- Unas 250 mil unidades de producción campesina familiar, de las que participarían unos 400 mil activos (la mitad de los cuales, aproximadamente, serían a su vez trabajadores asalariados de temporada).⁴
- Alrededor de 58.000 activos en el sector de la pesca artesanal (entre los dedicados a las actividades de extractación o cultivo, y los que desempeñan labores auxiliares).⁵ y

Si se toman las cifras del INE (encuesta de empleo trimestre móvil julio/septiembre de 1991) para unidades de hasta 4 trabajadores, se tendrían en los sectores productivos (*industria y construcción*) un total de 246.000 activos. Sobre la base de ambas fuentes de cifras hemos supuesto (siempre con algún arbitrio) que son unas 300.000 personas las activas en este tipo de unidades productivas, en el rango entre 1 y 5 trabajadores.

- Si se consideran los mismos tipos de establecimientos, pero con un número de hasta 9 trabajadores, según MIDEPLAN (encuesta CASEN, 1990), los activos en este tipo de unidades ascenderían a 408,8 mil personas y; según el INE (encuesta de empleo, trimestre móvil julio-septiembre de 1991), en unidades de hasta 9 trabajadores, habrían 315.000 activos. Como puede apreciarse, el rango 5-9 trabajadores, no es muy significativo desde el punto de vista del empleo.
3. Según la encuesta CASEN (op. cit.) serían unas 128 mil personas en actividades de *transporte y comunicaciones*, en unidades de hasta 5 trabajadores. Según la citada encuesta del INE, las personas dedicadas al *transporte y almacenamiento* en unidades de hasta 4 trabajadores, serían 148.000. Si se consideraran las unidades de hasta 9 trabajadores, según la primera fuente serían unos 145 mil activos y, según la segunda, unos 172 mil. Nuevamente se constata que el rango 5-9 trabajadores, no es muy relevante desde la perspectiva del empleo.
 4. Las diversas fuentes, señalan que la agricultura campesina esta conformada por 240.000/260.000 familias. No se ha usado en este caso la encuesta CASEN por ser poco apropiada para la obtención de cifras en este sector (inclusión en una sola categoría para "agricultura, caza y pesca", y uso de categorías de establecimientos de 1 trabajador, y de 2-5 trabajadores, poco útiles para dar cuenta de las especificidades de la economía campesina). Según la encuesta INE ya citada, los trabajadores "independientes" en este sector, serían 300.000 (una parte de los cuales puede trabajar además como asalariado, al menos temporalmente).
 5. Serían unos 54.000 en actividades directamente extractivas (y de cultivos), y 4.000 en labores auxiliares (de orilla). Fte.: IFOP, 1989.

- Unos 15.000 pirquineros.⁶

En total, se trataría de algo más de 900 mil *activos (trabajadores y empresarios)* en este tipo de actividades, lo que representaría cerca del 22 por ciento de la fuerza de trabajo y casi el 42 por ciento de aquélla dedicada a actividades directamente productivas.

B. LA NOCION DE PEQUEÑA PRODUCCION

Diversos términos y siglas empiezan a estar en boca de iniciados y legos: "microempresa", "pequeños productores" o "micro-productores"; "artesano", "producción artesanal" o "empresas artesanales"; "talleres", "economía popular o solidaria", "emprendedores populares"; "PYME", "PYMI", "ME" y "MI", entre otras.

Tras cada uno de estos términos se esconden ambigüedades y opciones. Y se discute, por ejemplo, si los campesinos o pescadores artesanales son también microempresarios, o si lo único que caracteriza a estos sectores es su tamaño reducido, por lo que corresponderían al estrato "inferior" de la "PYME" ("Pequeña y mediana empresa") en cuyo caso podría ser perfectamente asimilada a ella o, por el contrario, se trataría de formas de producción esencialmente diferentes.

¿De qué estamos hablando cuando nos referimos a la pequeña producción?

1. Una identidad específica

Desde el punto de vista analítico, nuestro planteamiento central es que la pequeña producción tiene

Como en el caso del sector campesino, no se han utilizado las cifras de la CASEN-90, por las mismas razones expuestas en la nota anterior. Según la encuesta INE (op. cit.), serían unas 25.000 personas, cifra similar a la de la principal categoría de extractores (pescadores propiamente tales), que según la citada fuente IFOP serían unos 26.000. En cualquier caso, una vez concluido el Registro de Pesca Artesanal que contempla la nueva (actual) Ley de Pesca, será posible precisar estas cifras.

6. En este caso coinciden las cifras MIDEPLAN (encuesta CASEN) e INE (encuesta de empleo). Sin embargo, en el primer caso la estimación es respecto de unidades de hasta 5 trabajadores, y en el segundo, de hasta 4.

una naturaleza específica, una determinada racionalidad económica que, siendo distinta a la de las PYME (y a la de las grandes empresas), es común a los diferentes sectores productivos (microempresas, artesanos, pirquineros, campesinos, pescadores artesanales).

a) Sostenemos que no se trata de "PYME chicas". En efecto, *la pequeña producción tiene un tipo de racionalidad económica basada fundamentalmente en el trabajo*, que es el "recurso" que se trata de optimizar y proteger. En cambio, las PYME (y grandes empresas), tienen una racionalidad basada principalmente en la optimización y ganancia del capital.

Algunos han planteado que este tipo de unidades adolece de "falta de capital y tecnología". Sin embargo, si se analiza su estructura de recursos se puede concluir que es el *trabajo* el factor más relevante en la composición orgánica de su capital, lo que no significa que constituya el recurso más abundante sino, muchas veces, sólo el menos escaso.

Desde esta perspectiva, se trata en primer lugar de unidades productivas y de servicios *de personas*, las que se orientan preferentemente a mantener y asegurar su funcionamiento en la medida que constituyen sus propias *fuentes de trabajo*. Ello ayuda a entender, a su vez, su aparente aversión a la denominada "modernización" ya que, si bien ella promete interesantes ganancias a futuro, incrementa también el riesgo: no tanto a perder el capital aportado, sino la propia fuente de trabajo.

En síntesis, para quienes gestionan este tipo de unidades, el riesgo no es solamente perder dinero, sino quedar cesante... Lo que resulta bastante más grave, para quienes tienen escasamente su trabajo como recurso para obtener ingresos.

Es por ello que se requiere efectuar una definición y manejo finos de los instrumentos de fomento ya que, la preservación de la unidad económica como fuente principal o autónoma de ingresos, puede entrar en contradicción con la conveniencia de capitalización. En efecto, en la medida que el capital originario y los ingresos sean muy limitados, los procesos internos de formación de capital pueden entrar en conflicto con la necesidad de ingresos (baja propensión marginal al ahorro).

Pero, sobre todo, dichos procesos pueden estar asociados a la desestabilización de la fuente laboral: por endeudamiento o por consecuencias derivadas de los cambios tecnológicos y de escala propios de la dinámica de dichos procesos (p.e. incremento o cambio en materia de requerimientos de calificación de la mano de obra, o de exigencias administrativas o de gestión).⁷

b) Por otra parte, esta clase de unidades productivas se caracteriza mucho más por el *tipo de relaciones laborales*, que por los factores propiamente económicos como pueden ser los volúmenes de producción, de venta, de activos o de capital. En este sentido, la "escala" es más bien familiar o directa que pequeña. En efecto, cuando en este tipo de unidades trabaja más de una persona en forma permanente, sean éstas familiares o no familiares, prevalecen las relaciones internas directas o primarias.

En el caso de las *empresas o unidades asociativas o de trabajadores*, las relaciones laborales tienen a su vez una *naturaleza particular*, ya que es en los propios trabajadores en quienes radica, a su vez, el ejercicio del principio de soberanía empresarial. En este sentido, aunque se trate de unidades con parámetros de capital, niveles de operaciones o de número de trabajadores comparables con los de la PYME o Gran Empresa; no hay posibilidad de confundir unas formas de producción con las otras.

c) Finalmente, asociado a lo anterior, en este tipo de unidades de producción *el empresario es a la vez trabajador directo* (muchas veces el único). Este atributo de *emprendedor y trabajador* hace de este tipo de unidades una realidad y racionalidad particular.

7. Es por ello que, dependiendo de la composición orgánica del capital en estas unidades (o de sus grados de capitalización), determinados instrumentos tienen significación y aceptabilidad radicalmente distinta. Ello lleva a revisar, por ejemplo, algunas de las creencias arraigadas respecto de las bondades o desventajas de instrumentos como el crédito o la bonificación, ya que los efectos perversos o virtuosos de su aplicación no dependen sólo de las metodologías que se empleen, sino fundamentalmente de las características propias del tipo y nivel de desarrollo de las formas de producción a las cuales se orientan e intentan aplicar dichos instrumentos.

En el caso de las *empresas o unidades asociativas o de trabajadores*, este doble atributo se mantiene. En efecto, cuando por el tamaño o complejidad relativa de la empresa o unidad productiva las funciones de trabajo directo y administración se encuentran separadas, a diferencia de empresas medianas o grandes de parámetros económicos comparables; las funciones de administración se encuentran sujetas a la voluntad (colectiva) de los trabajadores a través de los principios de delegación o representación mandatada por lo que, *strictu sensu*, el ejercicio de la empresarialidad sigue radicando en los trabajadores.

Las tres características señaladas: racionalidad económica basada en el trabajo, relaciones laborales directas, y doble atributo de emprendedor y trabajador de quienes las dirigen; son comunes y simultáneas a los artesanos, microempresarios, campesinos, pescadores artesanales y pirquineros.

Estas tres características no se encuentran simultáneamente en el caso de las denominadas Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), y menos en las grandes. En ello radica la diferencia y por ello tal motivo constituiría un error intentar asimilar o reducir unas a la categoría de las otras.

2. Inserción precaria y marginalidad

Una última característica común a este tipo de unidades económicas es que su forma de inserción en la economía y la sociedad es de naturaleza *precaria y subordinada*.

La inserción precaria suele traducirse en su habitual marginación de los beneficios del mercado privado y público de servicios: crédito, asistencia técnica, subsidios y transferencias de diverso tipo, capacitación, desarrollo tecnológico, etc.⁸

Dado el carácter subordinado de su inserción en el mercado, este tipo de unidades económicas suelen ser, obligadamente, transferidora neta de recursos a otros sectores y actores económicos a través de *diferentes mecanismos de mercado*, como son los de pago de sobreprecios (por insumos, contratación de créditos a tasas mayores

o de usura, etc.), obtención de menores ingresos por ventas subvaloradas; y por la subvaluación u/o autoexplotación de la mano de obra (remuneraciones bajas, sobretrabajo, carencia de previsión y otros servicios sociales, y reproducción precaria de la fuerza laboral).

Desde la perspectiva señalada, las limitaciones de este tipo de unidades económicas dicen relación más con la precariedad y subordinación de su forma de inserción, que con sus características de eficiencia intrínseca.

En este sentido, su principal limitación –en las condiciones en que “normalmente” se estructura la economía y el mercado, y la sociedad y el estado– es que no tienen capacidad propia suficiente para superar sus condiciones de precariedad y subordinación. Dicho de otro modo, su principal limitación es que, en estas condiciones, *sólo logran mantenerse*.

Por otra parte, su principal fortaleza y potencial radica, precisamente en que, *debiendo desenvolverse en esas condiciones de precariedad y subordinación, son altamente capaces y eficientes para mantenerse y reproducir su funcionamiento*. A esto contribuye también el mercado, a través de los sectores económicos a los cuales la pequeña producción resulta funcional para su desarrollo.

Dicho de otro modo, su principal potencial es que, en las difíciles condiciones en que deben desenvolverse, *hasta logran mantenerse*. Esto es así incluso en los periodos de crisis económica aguda, cuando las empresas de capital quiebran; en dichas circunstancias, “paradójicamente”, este tipo de unidades económicas tienden a ampliarse y reproducirse, constituyendo una suerte de refugio para quienes son expulsados del sistema económico-laboral tradicional.⁹

Ello no significa que no existan procesos de dife-

9. Como es sabido, la proliferación de este tipo de unidades económicas se ha dado en el marco de las crisis y políticas de ajuste que cruzaron la región en los años 70-80. En el caso chileno, existe abundante bibliografía y experiencias acumuladas al respecto desde los tiempos de la Dictadura en los que, parte importante de las estrategias de subsistencia y supervivencia de la población excluida de la economía formal u oficial, buscó alternativas a través de empresas, talleres, empleos o trabajos autogenerados.

8. De este tipo de carencias suelen adolecer, también, diversos sectores y tipos de PYME.

renciación internos al sector, sean ascendentes hasta la reproducción ampliada, o de retracción hasta el cierre o abandono de la actividad. Los mecanismos, segmentos y circunstancias de mercado en que los diferentes subsectores y/o rubros se desenvuelven –y no sólo, ni principalmente las características personales o de ‘empresarialidad’ de los gestores de estas unidades– inciden, de modo sustantivo, en el sentido y características de las dinámicas concretas de diferenciación.¹⁰

3. Pequeña Producción y Microempresa

Hablamos de *Pequeña Producción* y no de *Microempresa* porque, culturalmente, esta última ha derivado en ser sólo un tipo de aquella: la más propia del sector urbano-manufacturero y de servicios de estas formas de producción.

Ello ha sido así debido a la inadecuación cultural del término, para intentar aplicarlo (o imponerlo) a aquellos sectores que tienen una identidad social diferente, constituida al aliento y calor de tradiciones y luchas fuertemente arraigadas.

En efecto, tanto el caso de los *agricultores campesinos* como en el de los *pescadores artesanales* y en el de los *pirquineros*, existen largas tradiciones, formas culturales de organización social, productiva y de representación; así como historias de luchas, conquistas y retrocesos sociales. El conjunto de estos factores le otorga, en cada caso, una identidad muy propia y definida. Adicionalmente, en el caso particular del *campesinado* (agricultura campesina), su identidad está fuertemente asociada al proceso de Reforma Agraria iniciada en el país hace casi 30 años y a sus consecuencias, lo que le ha aportado un componente esencial que es parte de su nombre: la conquista de la dignidad y del acceso a la ciudadanía.

Es por lo señalado que, en nuestra opinión,

10. La diferenciación descendente tiene consecuencias diferentes, según el sector productivo a que pertenecen las unidades de *Pequeña Producción*: pueden ir desde el cambio de “rubro” o “giro” sin mayores costos en el caso de actividades comerciales o de servicios, hasta la descapitalización definitiva o abandono del giro cuando se trata de ciertas actividades manufactureras, pasando por el refugio en lógicas de autosubsistencia en el caso de la agricultura campesina.

dichos componentes esenciales de la identidad de *campesinos*, *pirquineros* y *pescadores artesanales*, no se pueden ignorar (ni tratar de cambiar) a través de un nuevo término como es el incipiente de “microempresa”. Incluso, la noción de microempresa incomoda a más de algún sector al cual suele aplicarse, como es, en general, el *artesano*.

En consecuencia, nos parece más apropiado respetar y reforzar dichos elementos de identidad de cada sector, ya que ésta es una de las bases esenciales para que puedan constituirse en actores sociales o recomponerse como tales. Como es sabido, el que los sectores populares puedan transformarse y movilizarse como actores sociales, constituye uno de los requisitos para inducir cambios sociales en su favor.

Hemos reservado, por tanto, la noción de “microempresa” para el sector de pequeña producción más bien emergente, sin mayores elementos de tradición e historia colectiva, cuyo prototipo corresponde a la “micro” producción manufacturera, de construcción y servicios (salvo el doméstico), y que tiene aún una identidad por construir y a la que se puede aportar.

Dadas sus especificidades, la microempresa en su sentido estricto, tiene un potencial sustantivo que aportar en términos de desarrollo y modernización productiva del país: especialmente en el ámbito de la manufactura, de determinados servicios calificados y, en su sentido más amplio, de la agregación de valor a la producción. El rol de la microempresa en el contexto y desafío de la “segunda fase exportadora”, es una cuestión relevante y cuya definición está pendiente.

Es a partir de sus propias especificidades sectoriales que los microempresarios, junto a los agricultores campesinos, pescadores artesanales, pirquineros y otros; a partir de las nociones de oposición y proyecto que les resulten comunes, podrán construir una identidad compartida más amplia.

La que por el momento, y a falta de un término mejor, hemos denominado *Pequeña Producción*.

C. LIMITACIONES Y CONTRIBUCIONES DE LA TRANSICIÓN

Durante el período de la Transición, se ha relevado el tema de la microempresa y la pequeña producción, como objeto de atención y políticas públicas.

En los inicios de los 90, básicamente se hizo público el interés por el tema, a partir de lo cual se empezaron a definir programas y políticas específicas: los del FOSIS referidos a asistencia técnica, capacitación, gestión y crédito; así como programas específicos de INDAP, SERCOTEC, FUNCAP y, en menor medida, ENAMI (Programa "PAMMA").

A su vez, existe una creciente y consistente red de ONG que canalizan recursos de la cooperación externa y del Estado para realizar actividades de apoyo y fomento a la microempresa y la pequeña producción. Por su parte, CORFO ha desarrollado diversos instrumentos (SUAF, CUBOS, etc.) de apoyo a la PYME, cuestión que ha iniciado posteriormente el Banco del Estado (BECH).

1. Carencia de una estrategia o plan nacional

Estas políticas y programas han tenido resultados dispares, tanto en materia de cobertura, escala, eficacia y eficiencia. La principal limitación, sin duda, ha sido la insuficiente coherencia y coordinación entre las diversas iniciativas.

Ello tiene una explicación simple: al inicio del Gobierno de la Concertación, lo único claro en estas materias era la importancia del tema, el que debía ser abordado a través del diseño e implementación de programas, instrumentos y políticas de apoyo o fomento al sector, pero sin la existencia de una estrategia o plan nacional de fomento de la pequeña producción.

La inexistencia de este plan o estrategia nacional fue determinando que, a falta de directrices políticas coherentes y vinculantes para las diversas instituciones públicas relacionadas con el tema, cada una de ellas incursionara en el diseño e implementación de programas en la medida de sus posibilidades, y de las capacidades de sus equipos profesionales y directivos.

Dada la existencia de posibilidades y limitaciones institucionales heterogéneas, lo anterior derivó en un diferencial de capacidades institucio-

nales que se expresó en instrumentos de impactos y coberturas muy heterogéneos. En el límite, se puede afirmar que los programas y políticas más eficaces en este período, han resultado ser aquellos que lograron efectos de corto y mediano plazo más claros y de mayor cobertura de entre aquellos que alcanzaron a implementarse. Los que no lograron consolidarse entre 1990/92 pareciera que, simplemente, no llegaron a ser parte de la Transición.

2. Contribución de la Transición

Desde una mirada retrospectiva sobre el papel de la Transición en estas materias, podría afirmarse que los programas impulsados han contribuido efectivamente a relevar el tema de la microempresa y la pequeña producción como parte necesaria de una auténtica política de desarrollo productivo, por una parte, y de superación de la pobreza, por otra.

Adicionalmente, la aplicación de los instrumentos que han resultado más eficaces y con mayor cobertura, ha generado algunos mecanismos de acceso de los pequeños productores a algunos bienes y servicios de los cuales estaban tradicionalmente excluidos, como es el caso de la asistencia técnica, la capacitación, asesoría en gestión, crédito, incremento de la dotación de recursos productivos, etc.¹¹ En torno a los pequeños productores, se ha empezado a generar un incipiente mercado especializado de bienes y servicios, públicos y privados, antes inexistente.

Finalmente, puede anotarse la posibilidad de que, a través del conjunto de políticas y discursos generados en torno al desarrollo de la pequeña producción, se esté contribuyendo a la creación de

11. Durante el período 1990/1993, algunos programas del FOSIS habrán alcanzado una cierta cobertura: se estima que durante la Transición, se habrán financiado proyectos que, en su conjunto significarán brindar unas 44.000 operaciones de asistencia técnica, gestión o capacitación, especialmente en el área de microempresas; y unas 33.000 operaciones de crédito. Adicionalmente, en el área rural se habrán financiado proyectos para la puesta en riego seguro de unas 100.000 Há en beneficio de cerca de 32.000 familias campesinas; se habrán forestado y/o recuperado unas 22.000 hectáreas de otras 25.000 familias; y se habrán financiado algo más de 300 proyectos de desarrollo local en beneficio de más de 25.000 familias indígenas. (Fte: FOSIS).

una identidad en diferentes sectores de pequeños productores y, tal vez, también entre ellos. Si ello es o no efectivo, está aún por verse, ya que de serlo se estaría sentando una primera base para su futura constitución como actor colectivo.

D. HACIA UN PLAN NACIONAL DE FOMENTO DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN

Sugerimos que es importante y posible que este país asuma como una opción estratégica el desarrollo de la *pequeña producción*, a través de la definición y puesta en marcha de un *Plan Nacional de Fomento* de la misma, que sea parte esencial de la política general de desarrollo económico, por una parte, y de superación de la pobreza, por otra.

1. Relevancia de un Plan de Fomento de la Pequeña Producción

La puesta en marcha de un Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción es importante por las razones que muchos han argumentado: la relevancia del sector en materia de empleo y trabajo, de producción de ciertos bienes y servicios, de manejo de recursos y potencialidades productivos; y porque su desarrollo supondría la superación de la pobreza de una parte importante de los chilenos: los trabajadores de más bajos ingresos, que son los que laboran principalmente en este sector.

Desde otra perspectiva, puede ser relevante también porque, el desarrollo de la Pequeña Producción contribuiría a la democratización de la economía en nuestro país, pudiendo llegar a constituir parte importante de la democracia que aún falta por construir. En este sentido, una estrategia de largo plazo que integre el fomento de la Pequeña Producción, corresponde a una opción política de innegables consecuencias en diferentes niveles y ámbitos de la vida nacional.

2. Viabilidad de la propuesta

Creemos también que es posible la puesta en marcha de un plan como el propuesto, y que éste sea eficiente.

Sostenemos que ello es posible, por un lado, a partir de los avances iniciados en el período de la Transición: cierto conocimiento acumulado respecto del sector, aplicación de algunos instrumentos que empiezan a operar con cierta masividad y eficiencia, desarrollo de capacidades profesionales e institucionales (públicas y privadas) para operar con metodologías razonablemente adecuadas; interés de otros sectores sociales, de especialistas y dirigencias por los problemas de la *pequeña producción*; incipientes indicios de articulación o rearticulación y de organización del sector, etc.

Posiblemente el avance más importante y que hace más viable la definición y puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo de la *pequeña producción*, es que la experiencia acumulada durante la Transición demuestra la viabilidad de trabajar con ella: con coberturas adecuadas, con eficiencia aceptable, con volúmenes de recursos públicos muy modestos, y con la incorporación y activación de energías sociales de otros sectores en apoyo a su desarrollo.

También es posible porque empieza a existir un cierto *consenso* político, en el sentido de que constituye un sector que puede realizar contribuciones importante al desarrollo económico general, por lo que vale la pena invertir en él. Y en el sentido de que, invertir en el desarrollo de la *pequeña producción*, es parte de la inversión en la superación de la pobreza.

3. Fomento de la Pequeña Producción y Desarrollo Nacional

Sugerimos que el fomento de la *pequeña producción* puede constituir parte de la estrategia general de desarrollo económico, ya que dicho sector, más allá de las precariedades actuales, puede proveer o abastecer con eficiencia y calidad (con "ventajas comparativas") determinados "nichos" de mercado, sea a través de la producción de bienes o servicios de consumo para la población, o de insumos para la mediana y gran empresa. De ese modo por tanto, la expansión de dichos potenciales de producción incidirá en el desarrollo económico general.

Es por ello que, desde la perspectiva de la estrategia nacional de crecimiento y desarrollo

económico, resulta fundamental identificar las áreas más relevantes de inversión social a través de la pequeña producción: en aquellos ámbitos en que ella puede realizar una contribución diferencial. En la medida que esto se realice, será posible generar y sustentar políticas de largo plazo para, por ejemplo, incrementar agregadamente el empleo, el ahorro o la inversión; para mejorar los ingresos del significativo porcentaje de trabajadores que laboran en el sector o; en fin, para calificar y especializar la mano de obra en función de la siguiente fase exportadora.

Finalmente, se puede sostener que el desarrollo de la pequeña producción puede constituir un componente esencial de una estrategia de superación de la pobreza en Chile, porque, además de lo que muchos vienen sosteniendo y hemos reseñado anteriormente, en dichas formas de producción existe un fuerte potencial incrementable de protagonismo, empresarialidad y gestión popular, componentes todos ellos esenciales para la superación de la pobreza a partir de las capacidades y potencialidades de quienes la padecen: única forma en que una estrategia pueda llegar a ser eficaz en esta materia.

Para concluir, habría que agregar a lo señalado que un Plan de Fomento y Desarrollo de la Pequeña Producción no tiene sentido en sí mismo, sino en función de objetivos nacionales de mayor alcance, en el contexto de una determinada historicidad. En el Chile de la Post-Transición que rápidamente se avecina, existen dos opciones respecto de las cuales funcionalizar un Plan como el propuesto: el de Desarrollo Productivo, y el de Superación de la Pobreza.

Ambos son importantes e irrenunciables, es cierto.

Pero también pareciera cierto que, al momento de los énfasis y de las disyuntivas específicas, hay que optar por contribuir a la solución del problema más relevante y profundo.

Y creemos que, el problema más importante que tiene Chile, es el de la pobreza de una aún muy alta proporción de sus habitantes. Sugerimos, adicionalmente, que la importancia del problema de la pobreza en nuestro país es aún más relevante a partir del inicio de la Post-Transición, precisa-

mente, porque es posible abordarlo de modo tal que, al llegar al siglo XXI, haya dejado de ser un problema nacional relevante.

Abordar desde esta perspectiva el tema del fomento de la pequeña producción corresponde, sin dudas, a una opción política y a una imagen de país.

Las ideas y sugerencias que se plantean a continuación, están impregnadas de dicha opción fundamental.

E. PROPOSICIONES ESPECIFICAS PARA LA DEFINICION DE UN PLAN

A través de los puntos siguientes, sugerimos un conjunto de iniciativas, instrumentos y políticas que podrán formar parte de un *Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción*, el que podría iniciarse con el Gobierno de la Post-Transición que asumirá la conducción del país a partir de marzo de 1994.

Las ideas y proposiciones que sugerimos no tienen pretensiones de definir un plan, sino que constituyen sólo algunas de las iniciativas que podrían considerarse para ello.

1. Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción

Una de las medidas iniciales importantes, una vez definido el plan y sus principales instrumentos, es el anuncio, desde el más alto nivel de conducción política del país, de la puesta en marcha de un *Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción*, dando a conocer sus objetivos y destinatarios preferentes, sus principales características, sus instrumentos operacionales y de política, así como las metas propuestas; relevándolo como un componente prioritario de la estrategia nacional de desarrollo económico y de superación de la pobreza.

El solo hecho del anuncio constituye, en sí mismo, un hecho de relevancia política y estratégica: no sólo por su valor simbólico, cuanto por definir también un marco de acción posible capaz de convocar voluntades y movilizar energías en función de sus objetivos.

Desde esta perspectiva es importante que, en el

marco de los contenidos del programa, se establezcan mandatos concretos y exigibles a las diferentes instituciones públicas pertinentes. El hacer públicos estos mandatos, definiendo metas claras y precisas contra plazos pre-establecidos, permitirá no sólo el control de su avance por parte del Ejecutivo y del resto del sistema político (Parlamento, partidos y otros actores políticos) sino, especialmente, del control social por parte de los directamente interesados y de sus formas organizativas de gestión y representación.

Para el cumplimiento de los objetivos del plan, y especialmente de las metas asignadas a las instituciones correspondientes, pareciera importante asignarles recursos públicos específicos.

Complementariamente, y como parte del programa, se podrá enviar un paquete de Proyectos de Ley al Parlamento, coadyuvantes al desarrollo del sector y a la implementación del plan, algunos de los cuales se sugieren en los puntos siguientes.

2. Superación de la Pobreza y Desarrollo de la Pequeña Producción

En nuestra opinión, las definiciones políticas de mayor trascendencia estratégicas son dos: la vinculación del plan con la superación de la pobreza, y su diferenciación de las políticas orientadas a la PYME (Pequeña y Mediana Empresa):

a. Superación de la Pobreza

Como ya lo sugiriéramos anteriormente, sin perjuicio de su vinculación y articulación coherente con la estrategia de desarrollo económico (función de "fomento productivo"), el Plan de Fomento de la Pequeña Producción debiera ser parte integrante de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, al cual debiera funcionalizarse y, cuando fuere el caso, subordinarse.

Esta primera definición estratégica marcaría el enfoque, estilo, prioridades, y criterios de operación y de asignación de recursos, que informarían el plan y cruzarían la definición y aplicación de los diferentes instrumentos de política. Tal como lo señaláramos, no existe la disyuntiva "desarrollo económico/superación de la pobreza" pero, es en función de esto último que tiene sentido fomentar aquello.

b. Diferenciación de la política hacia la PYME
Postulamos que el Plan de Fomento de la Pequeña Producción debe diferenciarse de las políticas y planes de apoyo a la PYME, tanto en materia presupuestaria e instrumental, como institucional.

Esta opción se fundamenta, en primer lugar, en la diferente naturaleza de la Pequeña Producción respecto de la PYME (como ya lo sustentáramos anteriormente). Dicha naturaleza diferente sugiere la conveniencia de disponer de instrumentos también diferenciados y específicos, aplicables y adecuados a cada género.

Una segunda razón se fundamenta en el hecho de que cada forma de producción (PP y PYME), reacciona de modos diferentes y en grados distintos, a los instrumentos de política. Esto, como lo demuestran múltiples experiencias y estudios,¹² produce una muy fuerte y rápida diferenciación en el grado de utilización de los servicios y de los recursos públicos implicados (créditos, asistencia técnica o de gestión, transferencias netas, etc), los que son captados mayoritariamente por los estratos de mayores ingresos (en este caso, el sector PYME).

Este fenómeno, de captura y copiamiento de los recursos públicos y de las oportunidades de mercado por parte de los estratos menos necesitados tiende a producir, en el corto plazo, una redefinición de la funcionalidad efectiva de los instrumentos y políticas, de cuyos beneficios quedan marginados los vastos sectores de menores recursos y posibilidades. Dicho de otro modo: si no existen instrumentos específicos, orientados a garantizar el acceso exclusivo a sus beneficios de los sectores o estratos "inferiores", dichos servicios o beneficios terminan siendo utilizados por quienes, desde antes, ya disponían de mayores recursos y posibilidades.¹³

En síntesis, un plan no diferenciado, en caso de

12. En general, tanto los programas públicos como las formas de organización social asociados a ellos cuyo discurso es de integración entre los estratos "medios" y "bajos", terminan representando intereses y canalizando recursos que, sólo marginalmente generan beneficios a los más "pequeños".
13. Al parecer existe una suerte de "lógica perversa" en la gestión y administración de programas y planes cuyos destinatarios no están suficientemente focalizados. No

operar, en el corto plazo, termina excluyendo de sus beneficios a la gran mayoría de los sectores que conforman la pequeña producción.

Existe una tercera razón, fuertemente asociada a la anterior: la cooptación social de la pequeña producción por parte de sectores más acomodados y con mayores oportunidades los que, en nombre de todos, representan y reivindican sus particulares intereses.

En efecto, dada la escasa identidad y bajos niveles de representación autónoma de los pequeños productores, al ser cooptados, se dificultan o inviabilizan sus posibilidades de articulación y de constitución en un actor social colectivo, con oportunidades reales de desarrollo.

Posiblemente, si en el futuro los pequeños productores llegan a constituirse en un actor colectivo, con fuerza y posibilidades propias de desarrollo, no se requerirían programas públicos diferenciados, ya que habríamos arribado al Reino de la Igualdad de Oportunidades.

3. Recursos y financiamiento

Nuestra hipótesis central en esta materia, es que el problema no es de carencia de recursos públicos para la implementación de un plan como el propuesto, sino de reasignación eficiente de ellos.

En efecto, si existe la claridad y voluntad política de destinar recursos públicos en función del desarrollo de la pequeña producción, en algunos casos, basta establecer mandatos claros sobre algunas instituciones públicas para que destinen una proporción de sus recursos en función del fomento del sector.

Es así que se podrían establecer proporciones, inicialmente modestas pero crecientes, de los presupuestos de determinadas instituciones públicas

sólo por las mayores capacidades de los más acomodados para aprovechar sus beneficios; sino por la operación de la ley del mínimo esfuerzo aplicada a la administración de los planes públicos: cumplimiento de la metas cuantitativas (kilos, toneladas o kilómetros y, especialmente, montos monetarios de transferencias, créditos o inversiones), y atendiendo menos casos (proyectos, personas, empresas, unidades de demanda). En definitiva, se impone la lógica de obtener mejores cifras de resultados, respondiendo a menos casos, en menos tiempo y con menores esfuerzos y complicaciones.

que deben ser destinadas al fomento y desarrollo de la pequeña producción.

Esto podría ocurrir, a título de ejemplo, con el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) respecto de la Agricultura Campesina, y con los demás Institutos de la CORFO respecto de otros sectores de la Pequeña Producción. Es posible, también, imaginar montos mínimos para este sector en la asignación de recursos del FONTEC o FONDECYT; o en las operaciones de SERCOTEC respecto de microempresarios o de ENAMI respecto de los pirquineros.

Se puede contemplar, adicionalmente, la priorización de aquellos proyectos de inversión en infraestructura productiva básica (FNDR; Obras Públicas en caminos, puentes, obras de riego, puertos y caletas, etc.) que beneficien principalmente a sectores de la pequeña producción.

Si un Plan de Fomento de la Pequeña Producción se impulsara a partir de 1994, su presupuesto mínimo inicial (piso presupuestario) para instrumentos de apoyo directo, podría ser el equivalente a los presupuestos globales autorizados por Ley para 1994 a INDAP, FOSIS y FUNCAP en estas materias; más los del PAMMA (de ENAMI) y de Microempresa (de SERCOTEC). Adicionalmente, se podrían establecer las cuotas mínimas de reorientación de recursos al tipo de instituciones ejemplificadas en el párrafo anterior.

La suma del presupuesto "piso" propuesto y de las "cuotas presupuestarias mínimas" sugeridas, podría constituir el "Presupuesto Oficial del Plan" para el año 1994 sin necesidad de destinar mayores recursos públicos. La autoridad política, en el marco de las definiciones y opciones del plan, podría determinar *reasignaciones* internas a dicho presupuesto, en función de hacer más coherente y eficiente el uso de los recursos disponibles, y de focalizarlos con mayor precisión hacia los sectores y tipos de iniciativas más relevantes.

Sobre la base de ese Presupuesto Oficial del Plan para su primer año de operación, se podría establecer un incremento anual (por un período de años a definir) en una tasa un 25 por ciento superior a la de crecimiento de la inversión pública. Ello significaría, por una parte, que el Estado disminuiría el crecimiento de sus presupuestos en aquellas

áreas de gasto público menos relevantes, o que pueden ser asumidos por el sector privado de mayores recursos.

Por otro lado, debiera implicar una cierta disputa o competencia entre instituciones públicas por captar esos mayores recursos, a través del diseño y operación fina y eficiente de instrumentos de apoyo efectivo a la Pequeña Producción. Sobre la base de este principio, una determinada institución perfectamente podría ver seriamente disminuidos sus recursos en favor de alguna otra que generara acciones más eficaces, eficientes, pertinentes y de mayor impacto en términos del efectivo desarrollo de la pequeña producción.

¿A costa de qué tipo de gastos o inversiones públicas se podría financiar ese incremento anual del presupuesto del Plan de Fomento de la Pequeña Producción? Sugerimos que, para el Gobierno que dirija el país a partir de marzo de 1994 bastaría decidir licitar la inversión y administración privada de sólo una obra mayor —estilo actual proyecto de construcción y administración privada del túnel de “El Melón”— para “ahorrarse” los recursos que supondría la inversión pública directa. Ese proyecto podría ser cualquier gran iniciativa de inversión “pública” (alguna carretera, puente, obra mayor de riego, túnel, aeropuerto, etc.) que tenga posibilidades de recuperación por la vía del incremento de la rentabilidad privada de sus usuarios.¹⁴

Como puede apreciarse, no se está sugiriendo ni incremento de impuestos, ni de “burocracia estatal”. Por el contrario, se sugiere que el Estado

no realice inversiones en aquellas áreas en que el sector privado puede ser eficiente para realizarlas, si cuenta con los estímulos y seguridades públicas adecuadas. A fin de cuentas, la sugerencia es que el Estado se ahorre esos recursos, para redestinarlos, precisamente, a aquellas áreas en que el sector privado por sí mismo (en este caso la pequeña producción), carece de posibilidades reales de hacerlo eficientemente.

4. Instituciones públicas y privadas

El Plan de Fomento de la Pequeña Producción debiera contemplar mandatos específicos a diferentes instituciones públicas según sus funciones y particularidades, los que podrán ir desde la preparación de proyectos de ley, hasta la adjudicación de recursos públicos a ejecutores privados; pasando por el desarrollo o implementación de programas de investigación y desarrollo tecnológico, asistencia y transferencia técnica, operación de líneas de financiamiento, capacitación y fomento organizacional, o inversiones en infraestructura productiva básica, entre otros.

Desde esta perspectiva, los diferentes instrumentos del plan podrán ser operados a través de diversas instituciones públicas.

Postulamos que, desde el punto de vista de la ejecución de los proyectos y acciones derivados de dichos instrumentos, convendría privilegiar su realización a instituciones y entidades especializadas del sector privado, a través de la adjudicación de recursos por medio de concursos, licitaciones o sistemas de calificación.

Desde esta perspectiva vale la pena destacar que, para la ejecución de determinados tipos de proyectos o acciones, existen competencias diferenciales en las organizaciones de representación o gestión de los propios pequeños productores, quiénes podrían estar especialmente calificados para optar a la adjudicación de recursos en determinadas áreas. En este sentido, no debe olvidarse que, así como los pobres, los pequeños productores son también sector privado.

5. Coordinación del Plan

La coordinación general entre las instituciones públicas se podrá realizar a través de una

14. Durante la Transición se han comprometido más de 100 millones de dólares en la construcción de algunas grandes obras de riego las que, desde el punto de vista de a quiénes entregarán seguridad de riego, benefician fundamentalmente a unas pocas decenas o centenas de familias de medianos y altos ingresos. En el futuro, este tipo de iniciativas, podrían ser licitadas para que constituyan inversión privada, de modo que los medianos y grandes agricultores beneficiados, por la vía de pagos de derechos de uso, permitan a los inversionistas recuperar y remunerar dichas inversiones (parte de las bases de licitación podrían establecer que quedarán exentos de pagos de derechos de uso todos los pequeños agricultores que se beneficien con el proyecto hasta una determinada superficie que adquiera riego seguro).

Institucionalidad (Autoridad) del Plan, única o colectiva.

Dicha "autoridad" tendría la potestad de asignar el Presupuesto del Plan (el presupuesto público imputable expresamente al Plan de Fomento de la Pequeña Producción), entre las instituciones públicas participantes, y entre los instrumentos o proyectos específicos con los cuales dichas instituciones podrán postular a dicho financiamiento.

En dicha autoridad radicaría, a su vez, el seguimiento y evaluación de los diferentes proyectos e instrumentos del plan, a fin de ir realizando los ajustes y correcciones que sean del caso, incluyendo la supresión del financiamiento a aquellas acciones o instrumentos menos eficaces, en favor de los de mayor impacto y pertinencia.

6. Focalización territorial y sectorial

Sin perjuicio de la definición y operación de instrumentos generales u "horizontales" de apoyo o fomento de la pequeña producción, se requiere focalizar progresivamente los diferentes tipos de recursos en favor de aquellos territorios y/o sectores productivos de mayor relevancia estratégica y potencialidades de desarrollo. De este modo, al mediano y largo plazo, será posible ir logrando efectos agregados y sinergias que viabilicen el desarrollo autónomo de zonas o sectores de concentración de pequeños productores, sobre la base de su propio desarrollo.

Dada la primera opción política sugerida para el Plan (su inserción en el marco de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza), se deberá entender expresamente que la mayor relevancia estratégica y/o potencialidades de desarrollo de zonas o sectores de Pequeña Producción no se desprende tanto de las ventajas comparativas iniciales de tal o cual zona o sector (en términos de su rentabilidad presente bajo las actuales condiciones de mercado, estado y sociedad) sino, más bien, de la concentración territorial de sectores de pequeña producción con potencial de desarrollo sustentable (en la medida que cuente con apoyo adecuado y sistemático para superar su actual umbral, que generalmente no va más allá de la simple reproducción).

En este sentido, una zona apartada del territo-

rio, con alta concentración de pequeños productores actualmente "sin ventajas comparativas ni futuro" (como pudieran ser los pescadores artesanales en el interior de la XI Región, o los pequeños agricultores aymara en la Provincia de Parinacota de la I Región); con el apoyo adecuado y sostenido, perfectamente podrían transformarse ellos y sus territorios en "viables", tanto para el trabajo y la vida humana dignas, como para el resto del país.

Concretamente se propone la definición de un conjunto de Zonas y Sectores Prioritarios de Pequeña Producción, a partir de comunas o agrupaciones de comunas en que se concentran categorías más específicas de pequeños productores e índices de pobreza o marginación. En dichos territorios y en función de los sectores productivos (o rubros) con mayores potenciales prevalentes en ellos, se podrán ir aplicando con mayor fuerza los instrumentos específicos o generales de fomento, a través de la asignación preferente de los recursos disponibles en función de dichas zonas y sectores.

Podrá ser en torno a estos ejes donde se produzca la *coordinación concreta*, no sólo entre las instituciones y ejecutores, sino también con los gobiernos regionales, municipios y organizaciones de representación y gestión de los pequeños productores.

Seguramente, dada la información y conocimientos actualmente disponibles, no sea posible "zonificar y sectorializar" todo el país en un comienzo. Pero se podrá partir por un número reducido de zonas y sectores, definiendo anualmente aquellas nuevas que se incorporan al plan, según los grados de avance conseguidos en las etapas anteriores, y la disponibilidad de recursos con que se cuente para el respectivo período.¹⁵

7. Estatuto de la Pequeña Producción

En una cultura como la chilena, el "respaldo legal"

15. En la actualidad, por el tipo de localización espacial y por el conocimiento relativo acumulado sobre dichos sectores, es relativamente simple identificar aquellas zonas en que se concentran la agricultura campesina e indígena, los pescadores artesanales y los pirquineros. Con algunas excepciones en sectores del artesanado, ello resulta más difícil en el caso de la microempresa, sea la aproximación de tipo territorial (concentración espacial) o sectorial. En este sentido, se requiere contar con un primer diagnóstico

constituye una de las primeras aspiraciones de cualquier sector cuya inserción social o económica ha sido históricamente de naturaleza precaria o subordinada.

Es el caso de la pequeña producción.

Desde esta perspectiva, y sin considerar las ventajas que puede tener en el plano del ordenamiento económico/jurídico, proponemos la dictación de un *Estatuto (o Código) de la Pequeña Producción* a través de una Ley que, definiendo el sector (globalmente o por categorías), regule sus derechos y obligaciones.

1. Beneficios derivados del Estatuto

A través de dicho estatuto, se podría derivar un conjunto de beneficios e incentivos para el desarrollo de la pequeña producción.

En primer lugar, se podría establecer que, quienes califiquen, conforme a dicha normativa, como "pequeño productor", por el sólo imperio de la Ley, podrán ser beneficiarios de pleno derecho del Plan de Fomento de la Pequeña Producción y, por ende, acogerse a sus beneficios. La constitución de dicho bien jurídico, tendría como contraparte la obligatoriedad de certificar dicho carácter para poder acceder a los beneficios del plan que sean privativos para los pequeños productores.

En segundo lugar, se podría contemplar un *decreto genérico* a acogerse a sistemas de tramitación especial para el sector, en ámbitos como el tributario, previsional, de patentes y permisos, etc.

En los inicios del plan no sería posible determinar con precisión dichas situaciones especiales pero, a través del estudio de iniciativas específicas de tipo administrativo o legal, se podrían ir identificando paulatinamente dichas posibilidades y diseñando los instrumentos correspondientes. A mediano plazo se podrán definir, por ejemplo, normas específicas para la contabilidad y/o tributación simplificada o presunta; o para la tramitación simplificada de patentes o permisos. Del mismo modo, se

podrán considerar iniciativas como la de asociar la tributación y la *previsión social* del sector;¹⁶ la operación de sistemas de ahorro y crédito incentivados públicamente¹⁷ o, en fin, la puesta en marcha del sistema de "ventanilla única".

Una tercera posibilidad es que en dicho estatuto, se contemple expresamente la facultad de los pequeños productores para organizarse en cuanto tales, tanto en términos de gestión y producción, como de representación.¹⁸ Se podría considerar, por ejemplo, que sus organizaciones de representación puedan estar expresamente representadas

16. Rodrigo Calcagni, de "TPH", nos ha referido la idea de estudiar mecanismos de incentivos para que los pequeños productores paguen el IVA y, a través de ello, se enfrente el problema previsional.

El mecanismo propuesto es que, junto a las ventajas de descontarlo, una proporción de lo pagado al Fisco por dicho concepto, fuere automáticamente redpositado en algún tipo de cuenta para efectos *previsionales* de dichos contribuyentes. Es probable que, dada la alta evasión de dicho impuesto que habría por parte de estos sectores en la actualidad, se podría lograr hasta un incremento de los ingresos netos fiscales por dicho concepto (la diferencia entre las mayores recaudaciones por IVA de los pequeños productores, descontada la proporción que se redestinaría a previsión de esos contribuyentes, podría ser superior a los actuales ingresos fiscales por dichos conceptos provenientes de esos sectores).

17. Si se consolida el sistema que ha implementado el FOGIS, de subsidios a las operaciones de crédito a microempresarios por parte de bancos e instituciones financieras con sus propios recursos, podría establecerse un sistema más simplificado y automático, normando por Ley que cualquier banco o institución financiera que realice ese tipo de operaciones en favor de los pequeños productores, podría optar automáticamente a un subsidio público definido para las primeras dos o tres colocaciones por unidad económica.

El sistema podría contemplar un banco de datos automatizado para evitar duplicaciones, y el monto equivalente a los subsidios sería cobrado por la vía de deducirlos del pago anual de impuestos de la respectiva Institución Financiera. Los mecanismos de control podrían incluir la certificación del carácter de "pequeño productor" para acceder al beneficio, la penalización del falseamiento de información, y el afinamiento de los mecanismos habituales de fiscalización por parte de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y del Servicio de Impuestos Internos.

18. Es muy probable que, posteriormente, deba revisarse la legislación sobre asociaciones gremiales, cooperativas y sindicatos independientes, para su eventual modificación. Del mismo modo, se requerirá estudiar instrumentos

en los Consejos Económico Sociales Comunales, y en las instancias de consulta y participación del plan (ver N° 10).

En definitiva, a través de dicho instrumento jurídico, en forma inmediata o a través de iniciativas administrativas o legales complementarias posteriores, se podrán conceder determinados beneficios o tratamientos que consideren la especificidad de los pequeños productores, tales como los mencionados, y/u otros.

2. Estatuto general y leyes específicas

Actualmente existen cuerpos legales que definen o aproximan una definición para determinados sectores de la pequeña producción, como es la de "Pequeño Agricultor" que define la Ley de INDAP, o de "Pescador Artesanal" que contempla la nueva Ley de Pesca. Con menor fuerza y precisión jurídica, y para efectos más puntuales de tributación, existen definiciones referidas al artesano.

La definición del Estatuto de la Pequeña Producción debiera despejar las dudas, vacíos y eventuales inconsistencias de una legislación hoy dispersa.

En este sentido existen dos posibilidades: la definición genérica de "Pequeña Producción", en el estatuto, asociada a la precisión sectorial vía leyes específicas; o la inclusión de definiciones sectoriales precisas dentro del estatuto.

En el primer caso, más allá de eventuales modificaciones para precisiones respecto de las actuales definiciones jurídicas de Pequeño Agricultor y de Pescador Artesanal; se requeriría de cuerpos legales *ad hoc* para definir al menos lo que se entenderá por microempresa y pirquinero (o minero artesanal), y para precisar cuál será el tratamiento específico que se aplique en cada caso (Ley del Microempresario y Ley del Pirquinero).

En la segunda alternativa, se requeriría que el estatuto incluyera expresamente, al menos las de-

finiciones de los cuatro subsectores principales: agricultura campesina, pesca artesanal, microempresa y pirquinería. Las precisiones que incluyera el estatuto respecto de los dos primeros sectores, supondría la modificación respectiva de las definiciones contempladas en la Ley de INDAP y en la Ley de Pesca, respectivamente.

En cualquier caso, se requiere una discusión más acabada para dirimir si el artesano (artístico y/o utilitario), sería tratado como parte integrante del sector de microempresa, o debiera tratarse como una categoría diferente. El debate sobre este aspecto ya ha sido planteado, por lo que correspondería, en su tiempo, asumirlo para lograr una definición adecuada.¹⁹

8. Algunos instrumentos específicos de fomento

En el marco del plan propuesto, se pueden definir o perfeccionar diversos instrumentos concretos de fomento, algunos de ellos *específicos* para la pequeña producción (o incluso, para sectores de ella), y otros de fomento productivo en general,²⁰ a los que pueden acceder.

A continuación proponemos algunos de los instrumentos posibles de considerar:

a. Instrumentos específicos para la Pequeña Producción

El plan puede contemplar algunos instrumentos específicos orientados a la pequeña producción, sean éstos de transferencia de recursos, de apoyo técnico o de regulación legal.

Estos instrumentos tendrían definiciones restrictivas, en el sentido de estar concebidos para *uso exclusivo* de los pequeños productores. En algunos

19. Uno de los sectores que más se resiste a la denominación de "microempresario" y a ser tratados como tales, es el de los artesanos (especialmente cuando se trata de artesanía artística). De hecho, la entidad de representación gremial más importante actualmente existente, la Cámara Nacional de Artesanos (CANTAR) reivindica la denominación de *artesano* por contraposición a la de *microempresario*. Dicha reivindicación incluye, incluso, un Proyecto de Ley para el sector, definido hasta el nivel de articulado.
20. Los instrumentos de fomento productivo de tipo general (que no discriminan por sectores o formas de producción (Gran Empresa, PYME, Pequeña Producción), suelen ser denominados de tipo "horizontal".

jurídicos más adecuados al sector en el marco de los cuales puedan desarrollarse debidamente los proyectos productivos de tipo asociativo que emprendan, resguardando debidamente los derechos de sus asociados, de los bienes y empresas colectivas, y la de terceros actores económicos con los cuales les corresponde relacionarse.

casos, adicionalmente, podrían estar acotados sectorialmente (v.g. sólo para la pesca artesanal), territorialmente (para las regiones *extremas*, por ejemplo), o en función de opciones específicas de desarrollo (para los ejes de inversión que se privilegien en las respectivas Zonas de Desarrollo de la Pequeña Producción que priorice el plan).

En este ámbito, además del ya propuesto *Estatuto de la Pequeña Producción*, se podrían contemplar iniciativas como las siguientes:

- *Bonificación a Proyectos de Inversión Local*, por la vía de concursos o licitaciones para las Zonas y Sectores de Desarrollo de la Pequeña Producción que se vayan definiendo.

Un instrumento de este tipo podría operar con sistemas de crédito o bonificación *parcial* de proyectos asociativos, especialmente en el campo de la agregación de valor, la ampliación de la infraestructura productiva local, y la comercialización; y en el marco de las opciones y alternativas de desarrollo económico con que cuenten los pequeños productores de las respectivas zonas y sectores.

- *Investigación y desarrollo tecnológico*. En este ámbito se puede contemplar la *licitación* de proyectos específicos de investigación y desarrollo tecnológico para las diversas Zonas y Sectores de Desarrollo de la Pequeña Producción, definidas en el marco de las particularidades y potencialidades de dichas zonas y sectores, y en función de sus desafíos y potencialidades específicas.

A través de un sistema como el propuesto, se podrían ahorrar interesantes recursos destinados en la actualidad a investigaciones y estudios genéricos, sin aplicación práctica o funcional al desarrollo de sectores productivos concretos, reorientando dichos recursos al enfrentamiento de desafíos o cuellos de botella concretos que deban superarse. La ejecución y desarrollo de estos proyectos podrá ser supervisada técnicamente por las instituciones públicas especializadas y pertinentes.

- *Fomento organizacional*: Se puede considerar la operación de un fondo para la formación y capacitación de dirigentes gremiales, tanto en los aspectos de representación como, princi-

palmente, de gestión de iniciativas comunes. A dichos fondos podrían postular las organizaciones y asociaciones de pequeños productores, en forma independiente y/o asociadas con entidades especializadas.

- *Asistencia técnica, asesoría y capacitación*. En el plano de otorgar asistencia técnica, capacitación y asesoría técnica y/o de gestión, el plan podría contemplar diversos instrumentos específicos complementables, tales como:

- Licitación de recursos para el otorgamiento de dichos servicios, sólo o preferentemente para las Zonas y Sectores Prioritarios definidos. Dichos servicios estarían orientados a transferir capacidades en el marco de los planes de inversión para dichas zonas o sectores.²¹

- Licitación de recursos para programas de *capacitación masiva* a través de medios adecuados y específicos a dichas formas de educación (tipo programas TELEDUC).

- *Mecanismos de financiamiento*. En materia de financiamiento se pueden contemplar diversos instrumentos, tales como:

- *Ampliación de la cobertura* de algunos sistemas actualmente en uso, tales como: el de *ahorro y crédito* (Sello Verde) implementado por INDAP en convenio con el BECH (aumento de la cobertura sectorial y eventual ampliación a otros sectores) y el que tiene el FOSIS con las Instituciones Financieras (posiblemente a través de una *bonificación legal al crédito* que opere independientemente del Fondo).

- *Diversificación* de instrumentos como los anteriores. En el caso del sistema FOSIS, sobre la base del mismo principio, podrían considerarse operaciones de crédito asociativo, de leasing, tarjeta de crédito, etc.
- Implementación de un Sistema de *Garantías Parciales* para proyectos de inversión dentro

21. Esta forma de focalizar los recursos, supone reformar algunos de los actuales sistemas de licitación y adjudicación que usan habitualmente instituciones como el FOSIS e INDAP, las que realizan sus ofertas sin suficientes precisiones estratégicas de tipo sectorial o territorial.

de los Planes de Inversión de las Zonas Prioritarias. Se trataría de un Sistema Único Nacional, fuertemente vinculado al tipo de inversiones a incentivar, según los casos, para cada una de las Zonas y Sectores prioritarios para el plan.

- Implementación de un Sistema Nacional de Fondos de Preinversión para la Pequeña Producción, de modo que los pequeños productores puedan desarrollar estudios específicos que los dejen habilitados para postular a bonificaciones legales y/o créditos públicos o comerciales.²²
- Desarrollo de Sistemas Específicos Sectoriales, para el financiamiento de necesidades de inversión propias de cada sector. A título de ejemplo, se podrían considerar iniciativas tales como: el fondo de tierras en el caso del sector campesino,²³ los mecanismos de financiamiento de los estudios e inversiones en las áreas de manejo para las organizaciones de pescadores artesanales,²⁴ en el caso de los pirquineros²⁵ para el abastecimiento de insumos específicos, o para proyectos de inversión en infraestructura común de

comercialización para agrupaciones y sectores de microempresarios y artesanos.

- Fomento del empleo y protección ambiental. En materia de asociar el fomento a la creación de trabajo productivo (empleo) y de protección ambiental, se podrían contemplar al menos las siguientes dos iniciativas:
 - Modificación del actual D.L. 701 de Fomento Forestal (cuya vigencia legal acaba en 1994): en vez de renovarlo, transformarlo en una Ley de Recuperación y Protección de Suelos para Zonas de Pobreza Rural, centrándolo fundamentalmente en función de los requerimientos y posibilidades de la agricultura campesina.²⁶
 - Creación de algún mecanismo (administrativo o legal) de Bonificación a las Inversiones en Reciclaje y Tratamiento de Residuos, orientado concretamente a la creación o desarrollo de Microempresas Especializadas en dichos ámbitos, las que podrían operar en combinación con municipios y organizaciones sociales.

- Agregación de valor a la producción

Es posible concebir una línea específica de fomento en función de incentivar las inversiones productivas orientadas a la agregación de valor a la producción.

Para ello podrían operarse fondos de preinversión y de incentivos directos a inversiones de este tipo; especialmente en función de las alternativas identificadas para las Zonas y Sectores Prioritarios de Pequeña Producción definidas por el plan.

Esto, junto con incidir en mejorar las condiciones de comercialización y los ingresos de los pe-

22. Una experiencia interesante desarrollada durante la Transición, es el Programa Nacional de Fomento al Riego Campesino (convenio entre el FOSIS e INDAPE), a través del cual se financian los estudios preinversionales que permiten a los campesinos postular y acceder a las bonificaciones a las inversiones en riego que se otorgan en el marco de la Ley 18.450 (de Bonificación a las Inversiones Privadas en Riego y Drenaje).
23. El "Fondo de Tierras" correspondiente, además, a un compromiso con el campesinado cuyo cumplimiento, por razones institucionales que no corresponde evaluar aquí, está aún pendiente.
24. Ello permitiría que el sector Pesquero Artesanal obtuviera realmente los beneficios que, en el texto, le otorga la nueva Ley de Pesca: el acceso a la explotación de las primeras 5 millas, y al establecimiento y gestión de las áreas de manejo y de cultivo. Si ello no logra implementarse eficientemente, en el mediano o hasta en el corto plazo, los pescadores artesanales de Chile -a través de diversos mecanismos de expropiación de mercado actualmente activos-, quedarán excluidos de dichos recursos patrimoniales.
25. Una de las permanentes necesidades de abastecimiento, frente a la cual hasta el presente no hay un sistema adecuado, es el de los explosivos. Contemplando las exigencias de seguridad de la legislación vigente, podría consi-

derarse algún sistema de polvorines administrados por los pirquineros, o a los cuales ellos puedan acceder en forma expedita.

26. La definición de este nuevo cuerpo legal propuesto, debería contemplar y podría basarse en la experiencia acumulada durante este período por FOSIS y CONAF, en materia de programas y proyectos de forestación y recuperación de suelos campesinos e indígenas.

queños productores, puede traducirse en la producción sustitutiva de bienes o servicios actualmente demandados, o en la posibilidad de acceder a nichos específicos de mercado interno o externo. En el caso de algunas zonas apartadas del territorio, puede constituir, además, una forma adecuada de proveer de bienes y servicios a su población, o de generar fuentes de trabajo distintas a la actividad primaria prevalente en ella (minería, agricultura, pesca).

- Ley de Contratos y Subcontratos de Producción

Una iniciativa de Ley importante podría ser la de Contratos y Subcontratos de Producción. Como es sabido, muchas veces las pequeñas unidades de producción son contratadas o subcontratadas para la prestación de servicios, terminaciones, producción de partes y piezas o producción de insumos o bienes intermedios para la producción de empresas medianas y grandes.

Dichas transacciones no están sujetas a regulación alguna, lo que a veces se presta para abusos en materia de pagos, de eludir responsabilidades solidarias, o de aplicar la práctica de "castigos" a los precios pactados aduciendo razones de calidad de los bienes producidos (v.g. de los productos agrícolas por la agroindustria).

Esta Ley de Contratos y Subcontratos de Producción entre empresas y/o unidades de producción, vendría a regular las transacciones, y a resguardar los derechos de las partes (así como los de los abastecedores iniciales y de los consumidores finales).

b. Acceso a los Instrumentos Generales de Fomento Productivo

El Plan puede contemplar, además, mecanismos que faciliten el acceso de los pequeños productores a los beneficios de instrumentos generales de fomento productivo.

Algunos de dichos instrumentos, si bien no están diseñados en función de la pequeña producción, debidamente tratados, pueden llegar a constituir recursos y apoyos no marginales para el desarrollo de dicho sector.

La facilitación del acceso de los pequeños productores a los beneficios de dichos instrumentos, puede realizarse a través de mecanismos tales

como la bonificación del acceso (por ejemplo, a través de fondos de complemento para enterar aportes propios), la aplicación del principio de *discriminación positiva* en favor de los pequeños productores (cuotas o proporciones mínimas de los recursos en favor de la pequeña producción o prelación en la asignación de recursos) o la implementación de *líneas de capacitación y/o preinversión* en función de mejorar las posibilidades del sector para capturar recursos públicos y privados en función de su desarrollo (por ejemplo, vía postulación de proyectos a instituciones financieras, al SENCE, FNDR, etc.).

Algunos de los mecanismos que podría considerar el plan para facilitar el acceso de la pequeña producción a recursos generales de fomento, podrían ser los siguientes:

- *Modificaciones Legales*, por ejemplo de la Ley 18.450 (de fomento al riego), para facilitar el acceso de los pequeños agricultores a las bonificaciones al riego; de la Ley de Subsidio Habitacional (y reglamentos de recepción de obras en zonas no metropolitanas), para poder establecer anticipos para la autoconstrucción o construcción local de viviendas.
- *Bonificaciones o apoyos complementarios* para que los pequeños productores puedan acceder a otros beneficios públicos (de desarrollo tecnológico, asesorías y servicios, etc.), ya sea vía financiamiento de estudios de preinversión, de complementos de aportes propios, de capacitación para la formulación de proyectos, u otros.
- *Programas especiales*, de instituciones actualmente no especializadas en la pequeña producción, como el caso de PROCHILE, Banco del Estado (BECH), CONAF, Institutos Públicos de Investigación, etc. Como se señalara anteriormente, estas instituciones podrían acceder a parte de los recursos del plan, en la medida que desarrollen programas específicos, pertinentes y eficaces de fomento y desarrollo de la pequeña producción.

9. *Readecuación de la Institucionalidad Pública*
Se requiere readecuar la institucionalidad pública existente, a fin de que pueda llevar a cabo un plan como el propuesto.

Entre las medidas a considerar, se pueden estudiar algunas de las siguientes:

- a. Creación de una *institucionalidad pública de apoyo al sector pirquinero y pesquero artesanal*, ya sea por la vía de crear instituciones especializadas a partir de lo existente (PAMMA de ENAMI, y FUNCAP y SERNAP, respectivamente), o de encomendarle expresamente dichos subsectores al FOSIS vía programas específicos a definir.
- b. *Reestructuración de INDAP*, a fin de que pueda operar con toda la gama de instrumentos ya indicados (incluyendo los de apoyo organizacional y subvenciones productivas), sobre la base de la adjudicación a entidades privadas especializadas. Para ello se deberán redefinir sustantivamente sus actuales programas de crédito y transferencia tecnológica. La base de la reestructuración será conformar una institución más pequeña, con personal más calificado, y cuya operación esté orientada hacia las *Zonas Prioritarias* (campesinas) que se hayan definido.²⁷
- c. Creación de una *institucionalidad pública de apoyo a las microempresas y el artesanado* (preferentemente sectores manufactureros y de agregación de valor), ya sea radicando dicha misión definitivamente en el FOSIS, o reestructurando SERCOTEC.
- d. *Incorporación del Banco del Estado (BECH)* al Plan, el que deberá implementar iniciativas específicas en el área del financiamiento (empezando por la incorporación del sistema de créditos vía IFI actualmente impulsado por el FOSIS).
- e. *Compatibilización entre instrumentos de apoyo*, como puede ser entre el FNDR u otros fondos regionales, con el posible "Fondo Social Comunal", y con los fondos para la Bonificación a Proyectos de Inversión Local que se señalaran anteriormente.

Todo lo señalado en los puntos anteriores, para operar con coherencia, supone que la *coordinación*

global del Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción debe ser encargada a una institucionalidad expresamente considerada (sea alguna de las especializadas o una ad hoc), la que debe contar con las facultades señaladas en el N° 5.

10. Representación e Interlocución

Es necesario que el sector de la pequeña producción tenga una buena capacidad de articulación y de representación social. De allí la importancia de los instrumentos de fomento organizativo y de reconocimiento legal.

Para ello, el Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción podría contemplar, como parte de su institucionalidad, un Consejo Nacional, con participación de las organizaciones de los pequeños productores, a través de la representación que ellas se den, el que podrá ser replicado regionalmente.

De igual modo, se podrían implementar mecanismos expresos y obligatorios de *participación por representación*, tanto a nivel del manejo de los instrumentos específicos, como de los Planes Sectoriales y Zonales que se definan e implementen.

Finalmente, podrían considerarse mecanismos que incentiven la coordinación entre diversos sectores de la pequeña producción, y en diferentes niveles de articulación. Alguna forma de articulación y de representación de todos los sectores, a nivel nacional, allanaría la interlocución con el sector público y el resto del sector privado, facilitando así la coordinación y dirección del plan.

F. CONCLUSION

A pesar de los avances limitados en la materia, pareciera que están dadas las condiciones suficientes para que en este país se defina, impulse e implemente un Plan Nacional de Fomento de la Pequeña Producción.

Las experiencias desarrolladas y los aprendizajes logrados, la acumulación de una experiencia profesional e institucional tanto pública como privada, la existencia de recursos públicos no marginales reorientables al desarrollo de estos sectores, la recomposición o surgimiento incipiente de formas de organización de los pequeños productores,

27. Para estos efectos se ha propuesto, en otro trabajo, la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Rural (CONADER).

y el cambio de algunos de los ejes de preocupación nacional propios de la Transición; parecieran suficientes para que una iniciativa como la propuesta se viabilizara a partir de la instalación del Gobierno de Post-Transición en 1994.

Para que un plan como el propuesto tenga posibilidades de eficacia y eficiencia, en nuestra opinión, debiera satisfacer dos condiciones: ser específico para la pequeña producción (diferenciándose de los planes y políticas orientados a la PYME); y ser parte integrante y funcional de un gran Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Para tener viabilidad política, dicho plan debería ser de carácter nacional, es decir, ser expresión

de un acuerdo nacional amplio entre diversos sectores y no sólo una iniciativa de Gobierno, y en el cual deberían participar además de las instituciones públicas, las ONG e instituciones privadas especializadas, y una gama amplia de actores sociales y políticos relevantes, dentro de las cuales las organizaciones de gestión y de representación de los pequeños productores deberían tener el rol fundamental.

Las páginas anteriores, pretenden ser una contribución a un debate que está pendiente, y una invitación a iniciarlo.

PROGRAMAS INTERNACIONALES DE FOMENTO DE LA MICROEMPRESA



Programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en América Latina de apoyo a las microempresas

J. Carlos Díaz Saenger
USAID/Chile

El desarrollo de la microempresa y del sector informal ha constituido para USAID una importante área de cooperación durante las últimas tres décadas. El objetivo ha sido ayudar a la gente que tiene un limitado o nulo acceso al capital financiero, con el propósito de lograr un cierto nivel y calidad de actividad empresarial que le permita un creciente acceso al sistema financiero formal y a la asistencia técnica, así como y expandir el empleo productivo y los ingresos.

Bajo el concepto de microempresa se ha incluido a un amplio espectro de actividades productivas que van desde la agro-industria y artesanía hasta el comercio urbano, servicios y empresas de manufactura, muchas de las cuales son *intensivas en mano de obra*. Individualmente no sobrepasan los 10 trabajadores y se caracterizan por ser actividades económicas de pequeña escala y con un solo propietario.

Los primeros esfuerzos en promover la pequeña empresa datan en USAID desde el año 1964, en que comenzó el desarrollo de un programa denominado RITA en Brasil, destinado a promover la pequeña empresa. A partir de entonces, USAID ha sido líder en el mundo en la promoción de la pequeña y microempresa.

En Diciembre de 1973, el Congreso norteamericano enmendó el Acta de Asistencia Externa, con

lo cual modificaba el rol de USAID, haciéndola más activa en programas destinados al sector informal de las economías en vías de desarrollo, aplicando el concepto de auto ayuda como principio orientador. En 1976 ya comenzaba a aplicarse el programa PISCES, cuyo propósito fue estimular las actividades productivas y comerciales en el sector informal mediante pequeños créditos y asistencia técnica a microempresas. Este programa fue sucedido por otro de mayor envergadura denominado ARIES.

En América Latina, en particular, principalmente a través de una organización gubernamental norteamericana —ACCION International—, USAID ha apoyado el desarrollo de importantes proyectos destinados a la microempresa. Un ejemplo pionero lo constituye el programa UNO (*Northeast Union of Assistance to Small Businesses*) iniciado en Recife, Brasil, en 1972. Con el apoyo del sector privado, logró colocar 2.552 préstamos entre 1972 y 1981, de un monto promedio de US. \$2,000. Además de su extensión en Brasil, ACCION International inició actividades en Honduras, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y últimamente en Chile, a través de su afiliada PROPESA.

En 1984 ya habían en los Estados Unidos 91 organizaciones no gubernamentales que contem-

plaban programas de promoción de la microempresa en países en vías de desarrollo. En 1988 el Congreso norteamericano autorizó a la USAID un presupuesto global de \$58 millones para programas orientados a la microempresa, incluyendo una recomendación de que los préstamos no superaran los 300 dólares. Además de esto se recomendó dar preferencia a las microempresas cuyas propietarias fuesen mujeres. Con el decidido apoyo del Congreso, en vistas de los positivos resultados obtenidos, el presupuesto de USAID siguió aumentándose, hasta llegar a \$160 millones para el año 1993.

Hasta 1993, USAID ha destinado cerca de un billón de dólares a programas para microempresas. América Latina en su conjunto, ha recibido aproximadamente \$200 millones y los proyectos, de una duración promedio de 4 años, se han caracterizado por un enfoque de "servicio completo", que incluye el fortalecimiento institucional a las organizaciones de promoción de la microempresa, la asistencia técnica y fondos para créditos. Aproximadamente un 65 por ciento de la asistencia a América Latina ha sido usada en créditos directos a microempresarios, de los cuales alrededor de un 50 por ciento han sido otorgados a mujeres.

A. ACTIVIDADES EN CHILE

A través de ACCION Internacional, USAID participó en un proyecto de cooperación para apoyar el desarrollo institucional de PROPESA en Chile, el que se efectuó entre los años 1988 y 1992. El monto de la cooperación ascendió a \$370,000 y tuvo una duración de cuatro años.

El programa de PROPESA en apoyo a la microempresa ha sido muy favorable y ha tenido un impacto significativo en términos de crecimiento del valor agregado (\$621 a \$903), del nivel de ingresos (\$118 a \$200) y del nivel de empleo (1.5 a 1.9). La estrategia seguida por PROPESA ha sido la de otorgar créditos grupales, con lo cual ha llegado a una clientela de microempresarios verdaderamente "micro". Un componente importante fue la asistencia técnica y la capacitación entregada a los microempresarios, fueran estos

clientes de créditos o no. La capacitación fue en gran medida autofinanciada por los mismos participantes.

PROPESA enfrentó la morosidad en los créditos a través de efectivas técnicas de recuperación, más personalizadas, logrando muy bajos índices en este rubro (1.1 por ciento por más de 30 días), en comparación al sector financiero formal y a otras experiencias similares.

El impacto del programa de PROPESA para la microempresa ha sido muy exitoso, calculándose una tasa de retorno de la inversión de 200 por ciento. PROPESA últimamente ha logrado créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras entidades financieras, además de importantes donaciones del sector privado.

Otro programa apoyado por USAID a través del organismo *The Futures Group* fue el llevado a cabo por FINAM, una filial chilena del Banco de la Mujer, mediante una donación de \$100,000, más un apoyo en asistencia técnica. Gran parte de estos fondos fueron destinados a la creación de un fondo rotatorio de créditos y el resto fue en apoyo de la institución. Esta actividad sirvió de base a FINAM para lograr reconocimiento y apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del FOSIS, para así ampliar su base crediticia a mujeres.

B. CONCLUSION

Para USAID, los cuantiosos recursos destinados a asistir a la microempresa se justifican ya que constituyen un elemento importante en su estrategia de promoción del desarrollo de la empresa privada. La multiplicación de la microempresa, de acuerdo a la visión de USAID, permite avanzar en el logro de un desarrollo económico más amplio a través del aumento de la inversión y, en particular, estimula el aumento de los ingresos en los más pobres.

El actual apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras entidades financieras públicas y privadas a estas iniciativas en América Latina, hacen mirar con optimismo el futuro de estos programas y la incorporación de un creciente y masivo número de personas a los beneficios del desarrollo económico.

SÍNTESIS DEL FINANCIAMIENTO AID A MICROEMPRESAS
(Por Regiones, en miles de US\$)

<i>Región</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>Año 1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992^b</i>	<i>1993^c</i>
Africa	13.892	28.637	20.987	31.019	35.685	43.167
Asia	19.632	25.142	9.482	10.849	25.451	20.394
América Latina	20.100	20.891	28.363	28.177	27.220	27.685
Medio Oriente	190	362	6.207	30.849	51.011	49.093
Oficinas centrales	3.959	3.894	10.421	10982	12.675	18.646
Total	57.773	78.926	75.460	111.876	152.041	158.985
Incremento Anual		37%	-4%	48%	36%	5%

a) El incremento en el mMedio Oriente entre 1989 y 1992 se atribuye principalmente al programa USAID/Egipto.

b) Estimación

c) Proyectado

La microempresa y el BID

El crédito a quién corresponde

*BID

INTRODUCCION

Hace apenas 10 años, sólo unos pocos especialistas en los problemas del desarrollo conocían la palabra microempresa. Hoy, prueba del dinamismo de este sector, nadie que trabaje en el campo del desarrollo económico ignora sus contribuciones. Las actividades manufactureras, agrícolas, de servicios y de ventas en microescala han permitido alcanzar un nivel de vida aceptable a millones de trabajadores latinoamericanos pobres y sus familias.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido pionero en el apoyo a la microempresa. Durante mucho más de una década, su Programa de Pequeños Proyectos ha proporcionado crédito y adiestramiento a cientos de miles de microempresarios de América Latina y el Caribe. Ahora, con la nueva División de Microempresa y sus operaciones de crédito en gran escala y con un volumen ampliado de pequeños proyectos, el BID ha dado un salto cualitativo en su compromiso con el sector.

Para canalizar su apoyo, el Banco se ha valido de organizaciones no gubernamentales eficientes y con experiencia. El respaldo del BID ha fortalecido a estas ONG, pero éstas, a su vez, han enriquecido al Banco con sus diversos e innovadores enfoques para asistir a los microempresarios. Más

recientemente, el Banco ha comenzado a forjar vínculos similares con el sector bancario en toda la región como parte de la expansión de sus programas de créditos a la microempresa.

La experiencia del Banco con la microempresa ha sido estimulante. Por ejemplo, ha sido motivo de especial satisfacción observar cómo inversiones relativamente pequeñas pueden mejorar de manera notable el nivel de vida de los microempresarios y de sus familias. Sin duda, los frutos de las inversiones del BID en este sector -los logros humanos- son ejemplos elocuentes de la razón de ser del Banco.

El trabajo actual del Banco con la microempresa sigue siendo una experiencia de aprendizaje que nos obliga a innovar continuamente, a ser más flexibles y creativos en la búsqueda de nuevas formas de canalizar recursos a quienes más los necesitan. De hecho, trabajar con la microempresa exige al BID un espíritu emprendedor que inspira, no sólo ésta, sino todas las actividades de la institución.

LA MICROEMPRESA Y EL BID EL CRÉDITO A QUIEN CORRESPONDE

Las calles de La Paz, Bolivia, comienzan a cobrar vida aun antes de que salga el sol. Los vendedores callejeros exhiben sus productos, apilando pantalones vaqueros, camisas y chalecos a lo largo de las veredas. Las mujeres preparan desayunos rápidos en hornillos instalados en las aceras y los niños lustran zapatos en los bancos de las plazas.

En los mercados de la ciudad, los vendedores llenan sus puestos con frutas, verduras y flores; mientras los artesanos despliegan coloridos ponchos y mantas de lana. En las terminales de ómnibus descienden agricultores que echan a andar con enormes bultos a cuestas.

A media mañana, La Paz bulle con la actividad de miles de personas que se ganan la vida por su cuenta, no en escritorios de oficinas ni en las líneas de ensamblajes de las fábricas, sino en las veredas, en los mercados, en tiendas que dan a la calle o en pequeños talleres al fondo de sus casas. Trabajando de manera independiente, con sus propios recursos, generalmente a solas o con la ayuda de familiares o amigos, estas personas constituyen el "sector informal". Se trata de hombres, mujeres y jóvenes, ahora conocidos como microempresarios, y cuyo número en la región se estima en 50 millones.

No hace mucho que los gobiernos y los organismos internacionales de desarrollo han comenzado a poner real interés en este dinámico pero poco privilegiado sector. Entre ellos, el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido pionero. Desde finales de los años setenta con su Programa de Pequeños Proyectos y más recientemente por medio de sus programas globales de crédito a la microempresa, el BID ha destinado más de 240 millones de dólares a financiar crédito y capacitación para productores, vendedores y proveedores de servicios en pequeña escala.

Los programas del Banco están beneficiando directamente a más de 500.000 microempresarios y sus familias, así como contribuyendo a crear o estabilizar una similar cantidad de empleos. De igual importancia es el papel catalizador que ha desempeñado el BID, persuadiendo a las autori-

dades de la región de que la microempresa no es un problema que hay que superar, sino una oportunidad que se debe aprovechar.

En la diversidad, la oportunidad

El surgimiento de la microempresa en América Latina y el Caribe es un buen ejemplo de cómo pueden encontrarse oportunidades en la adversidad. Históricamente, la expansión del sector ha sido resultado de dificultades socioeconómicas: la urbanización y el crecimiento demográfico se sumaron a la declinación económica para producir un desempleo cada vez mayor, obligando a un número creciente de personas a crear sus propios medios de vida.

Sin embargo, pese a sus tristes orígenes, la microempresa se ha convertido en un importante y dinámico componente de las economías de la región, representando actualmente uno de cada tres puestos de trabajo y empleando, en algunas ciudades principales, a más de la mitad de la fuerza laboral. Más aún, los microempresarios proporcionan bienes y servicios esenciales para la economía en su totalidad.

No obstante esta creciente importancia, hasta hace poco el papel de la microempresa en el desarrollo económico era subestimado. En el pasado los gobiernos de la región tendían, en el mejor de los casos, a tratar al sector con descuido benigno; en el peor de los casos, ponían enormes obstáculos en la forma de exigencias regulatorias e impositivas que los microempresarios no podían cumplir.

Cuando se desencadenó la crisis de la deuda, a principios de la década de los ochenta, este panorama comenzó a cambiar. A medida que aumentaba el desempleo y la inflación empeoraban los niveles de vida, los gobiernos de toda la región se vieron obligados a reconsiderar el papel de la microempresa. Dada la escasez de empleo en el "sector formal", la microempresa representaba una alternativa viable para millones de trabajadores pobres y sus familiares. La publicación en 1986 de "El otro sendero", una defensa del sector informal asumida por el economista peruano Hernando de Soto, reafirmó todavía más la idea de

que la microempresa no es una carga sino un recurso para el desarrollo económico.

Hoy hay miles de organizaciones que asisten a los microempresarios con el apoyo de los gobiernos y de los organismos internacionales de desarrollo. Entre éstos destaca el BID.

En búsqueda de crédito

Un rasgo común a casi todos los microempresarios es su ingeniosidad, es decir su habilidad para ganarse la vida con pocos medios.

Claro que, como cualquier persona de negocios, un microempresario necesita antes que nada capital con el cual comprar cuero para hacer zapatos, una máquina de coser para confeccionar vestidos, o peines, cepillos, anteojos y pilas para revenderlos en la calle.

Dado que sus negocios son pequeños y prácticamente carecen de activos, los microempresarios siempre han tenido dificultades para conseguir ese capital. Los bajos márgenes con que operan les impiden separar ganancias para ahorrar. Con sus escasos bienes de garantía, encuentran dificultades para llenar los requisitos que exigen los préstamos de la banca comercial.

Para muchos, la solución ha sido recurrir a los prestamistas informales: proveedores, comerciantes o simplemente negociantes en mayor escala que dan crédito a corto plazo y con altas tasas de interés, en general de 1 a 10 por ciento diario. Aun cuando estas tasas exceden con mucho las del mercado formal de crédito, un gran número de microempresarios no tienen alternativa, por lo cual sus negocios difícilmente pueden aspirar a otra cosa más que a sobrevivir.

Merecedores de crédito

A nadie debería sorprender que los microempresarios tengan problemas para conseguir crédito de los bancos comerciales. Desde el punto de vista del banquero, prestar dinero para una operación pequeña con bajos márgenes de ganancia y pocos activos podría significar un riesgo crediticio.

Pero en la experiencia del Banco y de otros que

trabajan en este sector, los microempresarios, cuyas tasas de reembolso de los préstamos son altas, merecen crédito. Los incumplimientos a menudo resultan de factores ajenos al negocio, como una enfermedad o la mala situación económica. En muchos casos, un seguimiento más de cerca que incluya asistencia técnica y asesoramiento puede mejorar considerablemente el reembolso.

Este saludable historial crediticio de la microempresa es ahora un hecho familiar tanto para los organismos internacionales de desarrollo como para las ONG que atienden al sector. También lo están conociendo los bancos comerciales, que cada vez en mayor número participan en los nuevos programas globales de crédito para la microempresa del BID.

A la larga, el desempeño de los microempresarios es su mejor defensa. Con condiciones crediticias justas y un adecuado seguimiento, la mayoría de ellos puede ir incrementando sostenidamente sus ingresos. Lo que es mejor todavía desde el punto de vista del que financia, con el tiempo probablemente irán necesitando y siendo capaces de pagar préstamos más grandes.

Rompiendo el círculo vicioso

En Uruguay alrededor de 300.000 personas trabajan en la microempresa. Uno de ellos es Jorge Coaik, montevideano de 45 años de edad.

A mediados de la década de 1980, Coaik perdió su empleo en una empresa de ómnibus, donde reparaba y reconstruía baterías. Ante la imposibilidad de encontrar un nuevo empleo dentro de su oficio, salió a la calle a vender frutas en un carro. El ingreso apenas le alcanzaba para alimentar a su familia.

Con idea de mejorar su situación, Coaik decidió tratar de crear su propio negocio, fabricando baterías como antes.

"Para instalar el taller, necesitaba unos 2.000 dólares. Vi un anuncio de un banco local en la televisión, mostrando el momento en que el banco otorgaba un préstamo a un trabajador. Me dirigí al lugar. El gerente me dijo que el trámite era muy simple: todo lo que yo tenía que hacer era poner como garantía una casa de 3 millones de pesos y

ellos me darían un préstamo por 3 millones de pesos. ¡Imagínes! ¡Si yo ni siquiera tenía para comer!, ¿cómo podía presentar una garantía por 3 millones de pesos?"

Coaik se enteró de la existencia de FUNDASOL, una ONG sin fines de lucro que proporciona crédito y capacitación a microempresarios en la zona metropolitana de Montevideo.

"Los llamé y me dijeron que podían ayudarme", -dice Coaik- "Con su ayuda preparé un plan para el taller y en cinco semanas ya tenía el dinero".

Mediante un programa de crédito a la microempresa financiado por el BID, FUNDASOL extendió dos préstamos a Coaik: uno para equipar su taller y el otro para materia prima.

"Al mes ya me estaba yendo bien. Del salario mínimo que ganaba antes, he pasado ahora a una situación económica holgada ... si quiero algo puedo comprarlo", -dice Coaik- "Todos deberían tener la oportunidad que yo tuve".

Comienzos modestos

El Programa de Pequeños Proyectos del BID, por medio de FUNDASOL y cientos de otras ONG, ha ayuda a los microempresarios a romper el círculo vicioso de baja ganancia y alto riesgo de fracaso.

Concebido como complemento del financiamiento tradicional para grandes proyectos en agricultura, industria, salud, educación e infraestructura, el Programa fue puesto en marcha en 1978 con el objeto de asistir a los sectores social y económicamente más necesitados de la población: dueños de talleres modestos, campesinos pobres, proveedores de servicios y vendedores callejeros; quienes no tienen acceso a las fuentes convencionales de crédito.

Trabajando con ONG locales: fundaciones, cooperativas y otros grupos comunitarios que conocen los problemas y necesidades del sector informal; el BID da financiamientos de hasta 500.000 dólares, además de cooperación técnica no reembolsable, para programas de crédito y capacitación en beneficio de los microempresarios. Los préstamos individuales van de 50 a 5.000 dólares y se destinan a comprar mercadería para revender, o equipo y maquinaria para aumentar la producción. Como complemento, las ONG ofrecen capa-

citación en campos claves como administración de empresas, comercialización y tecnología.

Desde su creación, el Programa de Pequeños Proyectos del BID ha ayudado a más de 350.000 productores en pequeña escala: rurales y urbanos, de los cuales alrededor de 35 por ciento han sido mujeres. Se estima que otras 500.000 personas se han beneficiado por ser familiares o empleados de los microempresarios. Mediante la cooperación técnica no reembolsable, el Programa también ha permitido fortalecer a las ONG en actividades claves como administración y finanzas. Y no menos importante es la valiosa experiencia que el Programa de Pequeños Proyectos ha dado al propio BID en la ayuda a los microempresarios.

¿La mejor mitad?

Las mujeres, que representan un significativo porcentaje de los prestatarios en los programas para la microempresa financiados por el BID, muchas veces han demostrado ser más eficaces que los hombres en la utilización del crédito. Con frecuencia son mejores administradoras del dinero y, colectivamente, sus tasas de pago de los préstamos superan el promedio. Más aún, sus logros en los negocios a menudo se traducen más rápidamente en un mayor bienestar de la familia, por cuanto tienden a asignar una porción más grande de sus ingresos directamente al presupuesto familiar.

El BID ha proporcionado creciente asistencia a las microempresas, tanto mediante proyectos dirigidos específicamente a la mujer como a través de medidas para asegurar su plena participación en los programas globales de crédito a la microempresa. Por ejemplo, al verificarse que la mayoría de las microempresarias se dedicaban a vender y que por esa razón eran sistemáticamente excluidas de sus programas para la microempresa, el Banco eliminó el requisito de que los prestatarios de estos programas debían ser productores de bienes o servicios, y no revendedores.

"Democratización" del crédito

Una ventaja de prestar a la microempresa es que con poco se logra mucho. Un solo crédito de 500 a

800 dólares -aun de 100 dólares en ciertos países- puede triplicar la producción de un microempresario o crear un nuevo empleo.

Multiplique esto por un factor de miles y el producto es igual a los programas globales de crédito para la microempresa que financia el BID. Estas nuevas operaciones constituyen una forma de "democratizar" el crédito para la microempresa, al canalizar millones de dólares por medio del sistema bancario formal del país para ser represtados por intermediarios financieros. Los subpréstamos finales llegan a muchos miles de microempresarios.

La escala de estas operaciones requiere procedimientos crediticios simplificados y un número suficiente de intermediarios financieros que operen eficazmente.

Para lograr el primer objetivo, el BID ha suprimido de sus programas globales para la microempresa algunas regulaciones crediticias que los encarecían y demoraban. También se han ampliado los requisitos de elegibilidad.

Con vistas al segundo objetivo, el BID está preparando incentivos para que los bancos den préstamos a los microempresarios, estimulando a las ONG para que trabajen más estrechamente con el sector financiero y brindando a estas organizaciones asistencia técnica en materia crediticia.

Impacto creciente

Pese a estos logros, la meta de brindar ayuda crediticia a los millones de microempresarios de toda América Latina ha estado lejos del alcance del Programa de Pequeños Proyectos del BID.

A finales de los años ochenta, el Banco comenzó a experimentar un método para ampliar su respaldo al desarrollo microempresarial. El caso inicial fue un préstamo de 7 millones de dólares aprobado a Colombia en 1986, para apoyar un programa experimental de crédito a microempresarios de todo el país. Este constituyó el programa precursor de lo que se ha convertido en el principal medio con que cuenta el Banco para "democratizar" el financiamiento: los programas globales de crédito a la microempresa.

A diferencia de los pequeños proyectos del

Banco -que no superan los 500.000 dólares y que son canalizados por un solo intermediario- los programas globales de crédito a la microempresa proveen préstamos que van desde 10 a 50 millones de dólares a una institución que efectúa operaciones interbancarias, en muchos casos el propio banco central del país. Esos fondos son encauzados luego a través del sistema bancario y de otros intermediarios financieros elegibles. Muchas veces los programas reciben ayuda de fundaciones, asociaciones y cooperativas que han participado en los pequeños proyectos del BID.

Los prestatarios finales en estos programas globales de crédito son miles de microempresarios. En Colombia, por ejemplo, los primeros préstamos de este tipo están dando crédito a aproximadamente 15.000 personas, escala similar a las de las operaciones globales de crédito microempresarial que tienen lugar en Ecuador, Uruguay y Argentina. Estos programas son respaldados por préstamos del BID que totalizan 82,2 millones de dólares.

Los programas globales de crédito a la microempresa, que siguen expandiéndose tanto en número como en alcance, se han visto limitados por la escasa disponibilidad de intermediarios financieros adecuados, así como por otras restricciones en los sectores financieros de los países. A fin de encarar estos problemas, el BID está brindando asistencia técnica dirigida a desarrollar la capacidad de los bancos y otros intermediarios para canalizar sus préstamos, proveyendo fondos de puesta en marcha a intermediarios que recién se inician en el crédito microempresarial y desarrollando nueva tecnología financiera. Asimismo, en el marco más amplio de su apoyo a las reformas financieras, el Banco alienta a los gobiernos a que eliminen los controles y restricciones que impiden que instituciones financieras otorguen préstamos con tasas de interés y criterio vigentes en el mercado.

Cambiando actitudes

El apoyo del BID a la microempresa ha ido más allá de su contribución financiera. El probado compromiso del Banco con el sector ha tenido un impor-

tante efecto catalizador al ayudar a cambiar el ambiente político donde operan los microempresarios.

Con el pujante estímulo del BID, la microempresa ha ido saliendo paulatinamente del "getto" que ocupaba en la formulación de políticas económicas y ahora tiene un lugar destacado dentro de los planes nacionales de desarrollo. En la actualidad, un creciente número de países invierten sus propios fondos en programas de alcance nacional para *promover la microempresa*. El Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa de Colombia -proyecto pionero puesto en marcha desde 1984- ha recibido financiamiento del BID por 21 millones de dólares. En otros países, los programas globales de crédito del BID integran programas nacionales semejantes.

Aprendiendo el negocio

Para muchos microempresarios, no tener conocimientos empresariales básicos es un problema tan grande como la falta de crédito. Si no pueden llevar las cuentas, manejar los costos y planificar su expansión, los microempresarios muy difícilmente podrán sacar todo el beneficio posible de sus préstamos, y en algunos casos, será aún poco probable que puedan pagarlos.

Muchas ONG han hecho de la capacitación una parte integral de sus programas de crédito. La instrucción, que puede ser teórica o práctica, abarca campos tales como contabilidad, administración de empresas y comercialización. Cuando este adiestramiento es voluntario y apunta con precisión a las necesidades de los microempresarios, éstos pueden mejorar sus negocios.

Otros programas para la microempresa, muchos de ellos bastante exitosos, proveen instrucción y asesoramiento sólo cuando el microempresario los solicita. En cambio, hacen mayor hincapié en la limitación de sus costos de operación y en el rápido procesamiento de los préstamos.

Debido al carácter heterogéneo de la comunidad de microempresarios, el BID adopta un enfoque pluralista frente al problema de la capacitación, incorporando una diversa gama de métodos y estimulando a las ONG para que utilicen los que

mejor se ajusten a las necesidades de sus clientes.

Ayuda, pero no de favor.

Un préstamo proveniente de un programa de crédito para la microempresa *financiado por el BID* no es una dádiva. En general, los microempresarios pagan para sus préstamos tasas de interés iguales o superiores a las del mercado formal de crédito, aparte de que la mayoría debe completar el reembolso en un lapso relativamente corto. Así y todo, estas condiciones son más favorables que las exigidas por los prestamistas informales. Pero hay otras razones, todavía más poderosas, en favor de los términos basados en el mercado.

Se ha demostrado que los programas de crédito a la microempresa que ofrecen tasas de interés inferiores a las del mercado son los menos exitosos. Cuando las entidades que financian subsidian el crédito, no cubren sus propios costos y riegos, perjudicando de esa manera sus posibilidades de supervivencia. Más aún, las tasas de interés bajas generan una demanda excesiva que obliga a adoptar procedimientos que aumentan los costos y el tiempo de tramitación de los préstamos. Para los microempresarios, que por lo general necesitan dinero en efectivo y rápido, los costos de oportunidad de estos retrasos superan los ahorros de un crédito más barato.

Por ello, el BID requiere que en sus proyectos para la microempresa las ONG y otros intermediarios financieros cobren tasas de interés positivas, es decir superiores a la tasa de inflación y suficientes para cubrir costos y riesgos y dejar además un margen para capitalización.

En constante evolución

Para el BID, promover la microempresa ha sido una experiencia evolutiva con una "curva de aprendizaje" que continúa produciendo cambios de enfoque.

El trabajo con las ONG de la región, a través del Programa de Pequeños Proyectos, por ejemplo, ha demostrado que no existe una fórmula única para asistir eficazmente a la microempresa. Los programas que aspiran a conceder el mayor número posible de préstamos a solicitantes calificados

pueden dar resultados tan buenos como los que se concentran más en la capacitación o la asistencia técnica. Además, los propios microempresarios son un grupo heterogéneo de hombres, mujeres y jóvenes que van desde los más pobres vendedores callejeros a decididos productores en pequeña escala que probablemente, algún día, "se graduarán" de empresarios. Sus similitudes y diferencias se toman continuamente en cuenta a medida que el Banco adapta sus programas de crédito y desarrolla nuevos enfoques.

Una de las principales lecciones que el Banco ha extraído es que, para que los programas de crédito a microempresarios -así como las microempresas que buscan respaldar- sean exitosos, deben manejarse precisamente con criterios empresariales. Esto significa, entre otras cosas, cobrar tasas de interés que cubran plenamente los costos reales y riesgos, separar los programas de crédito de las actividades filantrópicas y dirigir las operaciones con eficiencia. En la actualidad, el Banco tiene ante sí el gran desafío de ayudar a las ONG y a otros intermediarios a lograr estos objetivos -y cada vez a un mayor número si se espera satisfacer la creciente demanda de crédito para la microempresa en América Latina.

Mirando al futuro

Hoy día los programas globales de crédito y los pequeños proyectos del BID se complementan para canalizar millones de dólares a los microempresarios de la región. Los programas globales están proveyendo crecientes cantidades de asistencia financiera y técnica a un número cada vez mayor de países. Al mismo tiempo, los pequeños proyectos del Banco siguen dando crédito a microempresarios a los cuales no se puede llegar fácilmente por medio de los programas globales. Mediante la cooperación técnica, los pequeños proyectos también ayudan a fortalecer la capacidad de las ONG a fin de facilitar su autosuficiencia, preparándolas para participar en futuras operaciones globales.

Con su respaldo a estos programas, el Banco no se propone sólo ayudar a microempresarios individuales, sino invertir en una fuerza económica importante y creativa. Precisamente debido a su creatividad, así como a su determinación y autonomía, los microempresarios encarnan el espíritu emprendedor que la región necesita para desarrollar todo su potencial económico. Encauzar estas energías es uno de los principales retos que enfrenta América Latina en sus esfuerzos por construir un futuro mejor.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta el resultado de una revisión de escritorio de 12 programas de asistencia a microempresas existentes o planificadas con un componente de crédito. El examen de estos programas fue diseñado para identificar sus diferentes patrones y para obtener una perspectiva de las facilidades de crédito a microempresas en países seleccionados de América Latina. El propósito fue aprender de su experiencia para mejorar futuros programas y proyectos.

1. ASPECTOS METODOLOGICOS

A. Metodología de Trabajo

Los materiales usados en este trabajo generalmente fueron evaluaciones o informes de proyecto, en su mayoría publicados por la agencia donante. La mayoría de los programas fueron estudiados de un documento. (PRODEME, GUAYAQUIL, IDESI, CARVAJAL Col.) Casi todos los informes fueron evaluaciones de punto céntrico de proyectos en proceso. Dos informes consideran programas con menos de 12 meses de existencia (CARVAJAL, Ecuador, Línea de Crédito de 2 meses de existencia; FEE dentro del programa de FED-FEE ACTION,

Ecuador, con tres meses de existencia; CARVAJAL, Ecuador, nueve meses de existencia), un programa fue estudiado del informe de diseño de proyecto (CREA-EMPRESA, Honduras).

El estudio se llevó a cabo en tres etapas.

En la primera etapa del programa se analizaron materiales para objetivos, beneficiarios, carácter de organización intermedia, métodos de intervención, características de crédito, impacto, y conclusiones, incluyendo fuerzas, debilidades y lecciones para aprender, mediante cuestionario estandarizado.

En la segunda etapa toda la información obtenida fue clasificada y combinada en tablas para permitir una comparación cruzada de una visión de todos los programas. El promedio de todos los datos, a menos que se mencionaran específicamente, fueron calculados en una base de 12 meses para hacerlos comparables dentro de los programas. Los datos reales de este programa no incluidos dentro de este rango podrían diferir.

Como tercera etapa, la comparación de todos los datos obtenidos fueron analizados y descritos para obtener una visión general de programas de asistencia a microempresas con un componente de crédito en América Latina.

(*) El presente estudio, forma parte de una investigación más amplia de la O.I.T., Ginebra.

B. Muestra

Los doce programas fueron escogidos con el siguiente criterio:

- área geográfica (Latinoamérica)
- disponibilidad de documentos del programa
- idioma de documentos del programa (Inglés y Español).

Como área geográfica se escogió América Latina. La restricción de sólo una región se hizo para obtener al menos un mínimo de similitud del escenario cultural e histórico como marco de este trabajo. Este está basado en la experiencia que los temas sobre crédito no son sólo económicos, sino también culturales y sociales.

Con excepción de los hechos arriba mencionados, la selección de programas fue realizada relativamente al azar pero se les dio preferencia a los programas con informes de evaluación. Aún cuando se trató de analizar proyectos de diferentes agencias donantes, 9 de 12 programas examinados fueron consolidados por US. A.I.D. y 7 de 12 fueron evaluados dentro del estudio tomado del repertorio de microempresas de US. A.I.D. Los informes de contribuciones en terreno de este estudio fueron usados como principal fuente de información. (ADEMI, FONDESA/PROAPE, República Dominicana; FEE-FED ACCION, Fundación Carvajal, SEDP, Ecuador; FDM, FAPE, Guatemala). Otros materiales usados para este estudio fueron publicados por ACCION, USA (PRODEME, República Dominicana); CODESPA, España (Fundación Carvajal, Colombia), ASEPARE, Honduras (CREA-EMPRESA, Honduras); e IDESI, Perú. Un proyecto fue analizado con informes de proyecto y evaluación interna ILO/UNDP (Fundación GUAYAQUIL, Ecuador). Generalmente el documento de proyecto fue la única fuente de información.

C. Clasificación

La clasificación usada en este trabajo se basa en el rol del componente de crédito dentro del proyecto. Este fue escogido para encontrar la correlación

entre la importancia del componente de crédito y el éxito del programa.

Los proyectos con un componente de crédito fueron clasificados en tres grupos:

1. El crédito como principal instrumento de acción

El crédito es el principal componente en el proyecto y es considerado como la restricción más importante en las microempresas. Se puede ofrecer orientación técnica y entrenamiento, pero son aditivos al crédito.

Los cursos de entrenamiento pre-préstamo u orientación técnica no son obligatorios para obtener el crédito en estos programas.

2. El crédito como un instrumento de acción

Los programas son diseñados para combinar el principal componente de crédito con asistencia técnica y/o otros servicios. Las restricciones financieras y técnicas se consideran igualmente importantes para resolver problemas del sector microempresarial.

Los cursos de entrenamiento pre-préstamo y/o asistencia técnica son obligatorios para obtener el crédito.

(Dentro de esta muestra FAPE, tiene una ligera orientación hacia el grupo A e IDESI hacia el grupo C).

3. El crédito como instrumento de acción adicional

El crédito es uno de los componentes en un programa integrado de asistencia general a microempresas. La asistencia financiera es implementada, ya sea en un programa multi-componente o se da sólo si se considera necesario, después de una amplia asistencia técnica, incluyendo entrenamiento y orientación técnica.

Las restricciones técnicas se consideran más importantes que las financieras.

Los cursos de entrenamiento pre-préstamo y la orientación técnica (principalmente en forma de paquete), son obligatorios para obtener el crédito.

A	B	C
- ADEMI (Rep. Dom.)	- PRODEME (Rep. Dom.)	- CARVAJAL (Ecuador)
- FEE/FED ACCION (Ecuador)	- FONDESA/PROAPE (Rep. Dom.)	- CARVAJAL (Colombia)
- FDM (Guatemala)	- GUAYAQUIL (Ecuador)	- SEDP (Ecuador)
	- FAPE (Guatemala)	
	- CREA-EMPRESA (Honduras)	
	- IDESI (Perú)	

II. RESULTADOS

A. OBJETIVOS

Los objetivos del programa pueden ser generalmente clasificados en dos categorías. Los objetivos generales incluyen los temas más orientados a la política, socio-economía y desarrollo, mientras que los objetivos específicos de cada programa articulan enfoques orientados a una acción directa.

1. Objetivos Generales

a. Objetivos orientados a la política

Los objetivos orientados a la política generalmente dan el marco político del programa. A menudo los programas se implementaron para promover al sector microempresarial, de bajos ingresos, o de desempleados y sub-empleados, la clase empresarial, y/o el sector informal como tal. Comparando los tres grupos de clasificación, se puede observar que todos los objetivos arriba mencionados se encuentran generalmente en el grupo B. Sólo la promoción de microempresas puede ser encontrada en el grupo A (FEE-FED ACCION).

184 Algunos programas están diseñados para respaldar la institucionalización o la representación del sector. El respaldo de reglamentaciones legales

se encontró en GUAYAQUIL. La distribución de esta clase de objetivos dentro de los grupos es relativamente igual.

Otros objetivos orientados a la política que se recalcan dentro de los documentos del programa son contribuciones al desarrollo socio-económico nacional, la contribución a un diálogo de políticas sobre el desarrollo de microempresas y el uso de recursos humanos sub utilizados. GUAYAQUIL menciona también la conciencia acerca del empleo como tema en el desarrollo económico. Estos objetivos se encuentran en su mayoría en los grupos B y C de esta clasificación. En el grupo A, sólo la contribución al desarrollo socio-económico nacional fue mencionado por FEE-FED ACCION.

b. Objetivos orientados a la socio-economía

Los objetivos socio-económicos juegan un papel principal en casi todos los programas de asistencia a microempresas. La generación de ingresos y empleo puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes de todos los programas, seguido de la mitigación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de empleo y/o vida. Considerando la clasificación de programas parecería que estos objetivos tienen menos importancia en el grupo A que en los grupos B y C, donde están distribuidos relativamente por igual.

En general, los objetivos orientados a la política y socio-economía se encuentran más comúnmente en los grupos B y C que en el A. Esto podría conducir a la interpretación que los programas del grupo A pudieran ser orientados más comercialmente que otros.

2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos podrían ser orientados a la demanda u oferta. La orientación a la demanda se basa en la asistencia comercial, principalmente el mayor acceso a mercados y marketing, y en mayor demanda de productos, para permitir que las microempresas persigan mejores ingresos debido al incremento de ventas. Está basada en la filosofía que el hecho más importante es mejorar el potencial comercial del mercado y mejorar las posibilidades de venta (y por ende las posibilidades de ingresos). La orientación a la oferta está basada en asistencia técnica y mejoramiento interno de la empresa para perseguir mejores ingresos, debido a una mejor administración y posibilidades de producción. Se basa en la filosofía de que el hecho más importante es mejorar la capacidad técnica y financiera de las empresas.

Todos los programas de asistencia a microempresas analizados en la muestra están orientados a la oferta.

Los objetivos específicos pueden ser subdivididos de acuerdo al nivel del programa, en respaldo indirecto en el nivel institucional y respaldo directo a nivel de microempresas. La mayoría de los programas incluyen hasta cierto punto ambos niveles, porque están generalmente implementados a través de una organización intermediaria, pero los objetivos como tales pueden distinguirse fácilmente.

a. Nivel Institucional

La mayoría de las instituciones intermediarias, independiente de la clasificación A, B, o C, son organizaciones no-gubernamentales voluntarias y privadas. Sólo dos proyectos están implementados a través de organizaciones gubernamentales (FEE-FED/ACCION, GUAYAQUIL).

Los objetivos específicos en un nivel más exter-

no fueron respaldo a organizaciones de asistencia al sector microempresarial y respaldo a programas de microempresas en marcha (FEE-FED/ACCION, IDESI, SEDP).

En el nivel interno de las instituciones, el objetivo mencionado con mayor frecuencia fue el de obtener una autosuficiencia institucional, ya sea a través de financiamiento interno como el aumento de ingresos o a través de financiamiento externo a través de recursos nacionales e internacionales, seguido de la descentralización del programa a ciudades secundarias, y el respaldo de graduación dentro del sistema financiero formal como institución. La distribución dentro de los diferentes grupos de clasificación puede ser considerada como igual.

b. Nivel microempresarial

Los objetivos más importantes de los programas son la eliminación de las restricciones financieras y técnicas. Aquí se observa la diferencia entre la clase A por un lado y la clase B y C por el otro. (En el grupo A, sólo FEE-FED/ACCION documenta la eliminación de restricciones técnicas como objetivo del programa).

El grupo A pone énfasis en aligerar las restricciones financieras mientras que en los grupos B y C el aligeramiento de restricciones técnicas y el mejoramiento del potencial de negocios juegan un rol principal. Algunos programas (sólo en los grupos B y C) dan mayores detalles y mencionan también el mejoramiento de la capacidad administrativa y gerencial, el mejoramiento de la productividad y el mejoramiento de la tecnología como temas del proyecto. Otros objetivos importantes en los programas son el respaldo a la creación de organizaciones para obtener solidaridad y articulación y el mejoramiento de la identificación como empresario. Para aligerar las restricciones financieras, la proporción de préstamos y créditos se puede encontrar en todos los programas, algunas veces combinados con la graduación del sistema financiero informal al formal.

La mayoría de los programas respaldan la expansión de microempresas. CREA-EMPRESA está diseñada sólo para respaldar la creación de microempresas, mientras que FDM e IDESI asisten

tanto a microempresas existentes como a las nuevas.

B. BENEFICIARIOS

Los programas están diseñados generalmente para respaldar microempresas directamente a través de organizaciones intermediarias. Sólo SEDP está destinada exclusivamente a organizaciones, mientras que IDESI y CARVAJAL, Ecuador, dan su asistencia directa tanto a microempresas como a organizaciones.

1. Criterios Cualitativos de las Microempresas. Objetivos

Los programas son generalmente para servir a individuos o grupos de solidaridad o combinar, en diferentes componentes del programa, a ambos grupos objetivos. En estos casos, los individuos son generalmente destinados a unidades más grandes, mientras que el grupo de solidaridad parece ser generalmente más importante para servir unidades más pequeñas (vendedores ambulantes, industria casera, etc.). El tamaño de estos grupos varía entre dos y ocho miembros, con un promedio alrededor de cinco. En algunos programas, el grupo de solidaridad conduce a algunas dificultades. ADEMI tomó su componente del grupo de solidaridad entre 1984 y 1987, y FDM ha tenido que reducir el tamaño planificado de cinco miembros a un mínimo de dos debido a la falta de clientes. También IDESI reportó algunas dificultades, no más detalladas, con el tamaño de los grupos de solidaridad. Normalmente los grupos de solidaridad no se usan sólo para disminuir el riesgo de los créditos, sino también para fortalecer la institucionalización del sector, "...aumentar... la habilidad de sus miembros para ejercer influencia sobre su entorno político y social" 1 (op. cit. Poyo et al, 1989, p. 5), experimentar solidaridad y sus efectos positivos y articular sus necesidades.

Las actividades respaldadas por los programas son actividades de manufactura, de servicio y comerciales, en su mayoría micro-vendedores. De acuerdo a los cinco programas con información sectorial específica disponible, las actividades de

manufactura suman en la mayoría de los programas más del 50 por ciento de las actividades. Sólo CARVAJAL, Ecuador, enfoca su programa con un 55 por ciento en las actividades comerciales, mientras que en cuatro programas el comercio está especialmente excluido (ADEMI, FDM, GUAYAQUIL, FAPE).

Examinando las actividades de servicio, ellas se reportan entre 10 por ciento (FONDESA/PROAPE) y 33 por ciento (CARVAJAL, Col.) FEEFED/ACCION y CREA-EMPRESA excluyen este sector completamente.

La mayoría de estos programas están enfocados a las áreas urbanas. Sólo FDM trabaja un 74 por ciento en áreas rurales.

La cobertura del programa es nacional, u orientado a ciertas áreas, en su mayoría ciudades o regiones especiales, o a áreas específicas, regiones normalmente pobres o densamente pobladas en ciudades con alto subempleo o desempleo.

Los grupos objetivos especificados pueden encontrarse en FDM (mujeres adiestradas) y CREA-EMPRESA (desertores universitarios), en PRODEME y CARVAJAL, Ecuador, se le da preferencia a la mujer.

Todos los criterios de este capítulo están distribuidos relativamente por igual dentro de los grupos A, B, y C.

2. Criterios Cuantitativos de las Microempresas. Objetivos

La existencia mínima de firmas en programas que respaldan microempresas existentes varía, específicamente, entre 6 y 24 meses, y el número máximo de trabajadores, incluyendo al empresario, es siempre menor que 10, mayoritariamente menos de 6. Sólo FONDESA/PROAPE requiere un número entre 5 y 10 trabajadores.

El máximo de activos fijos varía de un programa a otro de \$1.392 hasta \$20.000, pero la mayoría de los programas respaldan empresas con menos de \$10.000 de capital invertido.

Algunos programas consideran también la cantidad de ventas mensuales como criterio de selección, (FONDESA/PROAPE: máx. \$995, CARVAJAL, Colombia: \$5.000 o \$3.000) o requieren

una edad mínima de 18 años para ser beneficiario del programa (PRODEME y GUAYAQUIL).

Aparte de los criterios arriba mencionados, algunos programas piden requisitos especiales. Para ser beneficiario de GUAYAQUIL, es necesario ser portador de un Carnet de Identidad y tener una proporción K/L (?) entre \$700 y \$2.500. FONDESA/ PROAPE exige que la inversión por trabajo creado no exceda los \$1.433, mientras que FAPE requiere actividades de trabajo intensivo y baja división de trabajo. CREA-EMPRESA requiere de sus beneficiarios una "integridad personal y capacidad profesional" y una "justificación social del negocio planificado con impacto en el empleo a corto y largo plazo" 2 (op. cit.: ADESPA, 990, p. 14).

Aparte de estos requisitos especiales, los cuales se encuentran todos en el grupo B, todos los otros criterios de beneficiarios y microempresas están igualmente distribuidos en los grupos A, B y C. No se observa una correlación entre el criterio de selección cuantitativo del programa y la clasificación.

C. CARACTER DE ORGANIZACION INTERMEDIARIA

Todas las instituciones intermediarias así especificadas, se refieren a organizaciones sin fines de lucro. La mayoría de ellas se fundan después de 1980. Sólo CARVAJAL, Col. existe desde 1961 y ASEPADE de CREA-EMPRESA desde 1978. Algunas de las instituciones fueron fundadas o financiadas por personas particulares nacionales o implementadas dentro del plan nacional de desarrollo de microempresas (PRODEME y FAPE), o recibieron fondos del sector público nacional, pero la mayoría de las instituciones obtuvieron para su fundación fondos externos de países desarrollados. FEE y FED, como CARVAJAL, Ecuador, fue respaldada bajo el programa de apoyo analizado.

La orientación inicial de la mayoría de las instituciones intermediarias es al sector microempresarial, excepto DDF (PRODEME), ASEPADE (CREA-EMPRESA) y CARVAJAL, que tienen su orientación inicial hacia los grupos marginales de la población.

Los programas orientados a microempresas

tienen generalmente ésta como la única actividad de la institución, mientras que las organizaciones orientadas a los grupos marginales tienen, en su mayoría, un programa de microempresas implementado dentro de un rango más amplio de actividades, como programas de educación básica, universitaria, de atención de salud, construcción, o cultural, etc. Podría parecer interesante que todas las instituciones orientadas a grupos marginales se encuentren sólo en los grupos B y C.

La cobertura de estas instituciones es nacional, con una administración centralizada, nacional, pero con una administración descentralizada o sólo orientada a cubrir una cierta área principalmente de bajos ingresos.

FAPE y GUAYAQUIL, Col. se reportan como instituciones que tienen algún fundamento de origen religioso, pero en ambos casos decreciente y sin ninguna relevancia reciente para el programa en marcha.

Los programas de GUAYAQUIL e IDESI se refieren a una colaboración con otras instituciones y/o organizaciones, como otras ONG, ministerios, universidades, etc.

Seis organizaciones intermediarias aparecen trabajando en conjunto con instituciones financieras (ADEMI, FDM, FAPE, IDESI, CARVAJAL, Col. y Ecu.), mientras que cinco organizaciones parecen tener facilidades bancarias dentro de sus instituciones (FEE/FED ACCION, PRODEME, FONDESA/ PROAPE, GUAYAQUI, CREA-EMPRESA). Dentro del programa SEDP se incluyen tanto instituciones con facilidades bancarias como instituciones que trabajan conjuntamente con bancos. En referencia a la parte financiera de la institución intermedia, se observa que en los grupos C y A la coordinación con instituciones financieras se encuentra con más frecuencia que en el grupo B.

D. METODOS DE INTERVENCION

Los métodos de intervención fueron subdivididos en tres capítulos de acuerdo a diferentes niveles de especialización progresiva hacia el componente de crédito. En la primera parte, se consideran todos los medios de acción del programa, mientras que en la segunda parte, los instrumentos como tales

son analizados antes de ver la operacionalización del programa en general. Las características de crédito especial se trabajan separadamente en el capítulo V.

1. Medios de acción

La mayoría de los medios de acción son dirigidos hacia microempresarios y/o a sus empleados, algunos de ellos sirven un objetivo más científico, unos son para mejorar la eficiencia del programa y otros intentan influir la política y la situación de microempresas como tales.

El crédito fue, debido al tema de este trabajo, un componente inherente en todos los programas. Seis programas proporcionan créditos especialmente a personas con acceso limitado al mercado financiero formal, normalmente a causa de su falta de garantías colaterales y/o otras garantías. (ADEMI, FEE-FED/ACCION, PRODEME, GUAYAQUIL, FAPE, IDESI). La mayoría de los programas dan su crédito para mejorar el negocio, mientras FONDESA/PROAPE intenta dar el crédito principalmente como un incentivo para iniciar un proceso de entrenamiento. Es sabido que CARVAJAL en Colombia, así como en Ecuador, otorga créditos con ambas intenciones, mientras que en los documentos de GUAYAQUIL la intención de los créditos no se especifica mayormente.

Algunos programas sustentan adicionalmente la graduación como un medio de acción. IDESI y ambas Fundaciones CARVAJAL desean establecer con su programa un vínculo entre microempresarios y el sector bancario formal, para disminuir el perjuicio existente para ambas partes.

Considerando la intención del crédito, puede hacerse una separación bastante clara entre los grupos A, B y C, mientras que en programas con énfasis en el otorgamiento de crédito como tal, la intención de esa acción es generalmente mejorar el negocio, mientras que en programas con un marco más amplio, también pueden encontrarse otros aspectos. Llama la atención que programas con un enfoque más integrado (CARVAJAL, pero también IDESI hasta cierto punto) son los tres programas con el objetivo de graduación.

Examinando el componente de asistencia téc-

nica, incluyendo entrenamiento y orientación técnica, debe admitirse, que todos los programas ofrecen tales servicios.

PRODEME, GUAYAQUIL e IDESI incluyen también reuniones de beneficiarios en la asistencia técnica, principalmente para fortalecer el grupo de solidaridad con el propósito de dar un medio de articulación y permitir un intercambio de información.

La importancia de la asistencia técnica varía dentro de los programas de acuerdo a su filosofía. El énfasis de los programas puede ser medido hasta cierto punto si los servicios ofrecidos son voluntarios u obligatorios.

Mientras que en el grupo A, debido a la clasificación hecha para este trabajo, todos los servicios son voluntarios, en el grupo B por lo menos un componente, normalmente uno o más cursos de entrenamiento pre-préstamo, a veces combinado con orientación técnica en terreno y/o sesiones de grupo, (PRODEME y GUAYAQUIL), es obligatorio para obtener el crédito. En el grupo C, el crédito como medio de acción está implementado en un paquete integrado completo de cursos de entrenamiento y orientación técnica, cubriendo una fase pre y post-préstamo.

Algunos programas están diseñados para proveer también asistencia organizacional para ayudar a los microempresarios y/o micro-empleados a organizarse para facilitar una mejor articulación e influencia dentro del sector, mientras que otros ofrecen asistencia representativa para obtener una mejor representación política como sector, en el medio gubernamental o social, para influir las políticas hacia microempresas, especialmente en el aspecto legal, y para facilitar la articulación de un sector importante de la población. CREEM-PRESA, IDESI, CARVAJAL Col. se conocen como organismos que también proveen asistencia comercial para facilitar el acceso de sus productos a mercados más nuevos o más amplios, especialmente orientados a posibilidades de exportación, y/o para darles condiciones más favorables al acceso de la materia prima.

Otras actividades mencionadas dentro de los programas son el intercambio de información entre microempresarios nuevos y experimentados

y un banco de datos de información (CREA-EMPRESA), el entrenamiento de orientadores (GUAYAQUIL, IDESI, CARVAJAL, Ecu.), y programas educacionales para enseñanza básica (PRODEME) o estudiantes universitarios (CREA-EMPRESA).

SEDP, IDESI, GUAYAQUIL, y CARVAJAL, Ecu. también están diseñados para actuar a nivel institucional. Ellos proveen asistencia a instituciones existentes o nuevas; SEDP e IDESI quieren iniciar o mejorar la coordinación de microempresas y SEDP menciona adicionalmente un proyecto de evaluación como una actividad del programa. Todas las actividades arriba mencionadas se encuentran sólo en los grupos B y C.

Para resumir, se puede observar que en los medios de acción las diferencias entre los grupos son bastante obvias, aún más que en los capítulos previos.

2. Instrumentos de acción

a. Crédito

El crédito se proporciona en todos los programas y será mayormente especificado en el capítulo V.

b. Entrenamiento

El entrenamiento es, en casi todos los programas, un instrumento principal de acción. Se ha reportado que la duración de los cursos de entrenamiento es alrededor de 10 a 15 horas o de una semana. (Con la excepción de CARVAJAL Col. y Ecu. con 70 horas dentro de un período de 6 a 8 semanas). Algunos programas ofrecen un curso que cubre todos los tópicos, unos proporcionan uno o más *modulares con adicionales* optativos, otros, dan cursos con niveles de crecimiento. En algunos programas es suficiente con hacer un curso sólo una vez para obtener el primer préstamo, otros requieren un curso para cada aplicación de préstamo. El financiamiento parece jugar el rol principal en estos cursos. Algunos programas incluyen aquí también la aplicación del préstamo, pero el énfasis está puesto en contabilidad y análisis de costos.

El manejo, administración, especialmente personal de administración, técnicas de marketing y producción, siguen en rango. FONDESA/PROAPE

ofrece cursos adicionales en leyes laborales, seguridad industrial y control interno, mientras que IDESI incluye también temas socio-culturales en sus cursos de entrenamiento. Dentro de los programas, la mayoría de los cursos cubren más de un tema. Sólo PRODEME y FAPE cubren sólo un campo (PRODEME : manejo, FAPE: contabilidad y aplicación de préstamos). Más de cuatro tópicos son cubiertos por FONDESA/PROAPE, CREA-EMPRESA, IDESI y CARVAJAL Col. y Ecu. La mayoría de estos cursos cubren financiamiento, administración, marketing, producción y manejo.

De acuerdo a la clasificación puede observarse ligeramente que en el grupo B se encuentran más programas y con un programa de entrenamiento más intensivo que en A, pero debe mencionarse también, que de 5 programas del grupo B, 3 tienen sólo uno o dos tópicos en sus cursos de entrenamiento. Considerando el grupo C, se observa que todos los programas de este grupo tienen un fuerte énfasis en el componente de entrenamiento, ya sea dentro de los proyectos (CARVAJAL Col. y Ecu.) o en sub proyectos del programa (SEDP). Por otro lado, llama la atención que los dos sistemas de entrenamiento más intensivos se encuentren en el grupo C. (CARVAJAL Col. y Ecu.)

c. Orientación técnica

La *orientación técnica* se da principalmente como visitas en terreno en forma de asistencia uno a uno, algunas veces combinada con sesiones de grupos (PRODEME y FAPE). Algunos programas contemplan visitas de orientadores de préstamo, más que combinados con un análisis económico del negocio con el objeto de probar la posibilidad de incurrir en un crédito, pero muchos programas ofrecen orientación técnica como monitoreo post-préstamo, a menudo con el objetivo directo o indirecto de asegurar el reembolso del préstamo.

Considerando la clasificación, se observa que en el grupo A la orientación técnica, si es que se da, parece tener énfasis en el monitoreo post-préstamo muy específicamente, mientras que en los grupos B y C parece estar implementado dentro de un contexto de programa más amplio.

d. Asesoría de marketing

La asistencia de marketing, según lo informado, se da en los programas de CREA-EMPRESA, IDESI, y CARVAJAL Ecu. En ninguno de los programas se especifica más allá de lo mencionado en 4.1. Principalmente juega un papel secundario en los programas. Sólo CARVAJAL Ecu. lo tiene como un instrumento de acción mencionado en la documentación del programa. Todos los programas con un componente de asistencia de marketing, sin considerar su importancia, se encuentran en los grupos B y C de la clasificación.

3. Operacionalización

Dentro de la operacionalización de un programa se vieron las funciones efectuadas por la organización intermediaria para implementar el programa. Las funciones como tales consistieron en promoción de programas, identificación de clientes, proporción de asistencia técnica, manejo de cartera, y monitoreo de reembolso. Todos los programas, excepto ADEMI, incluyen la promoción del programa y todos ellos identifican a sus clientes. La asistencia técnica es ofrecida también por todas las organizaciones, y en su mayoría son gratis, o cubiertas por ingresos, por intereses o por cargos a créditos. Sólo CARVAJAL Col. y Ecu. piden honorarios, que pueden ser subsidiados por la comunidad o la fundación en caso de alta indigencia, entre \$24 (Ecu.) y \$95 debido a la filosofía, que sólo se consideran valiosos los servicios pagados. El manejo de la cartera se deja a la institución financiera en el caso de ADEMI, FAPE, IDESI y CARVAJAL Col. y Ecu. Otros programas manejan ellos mismos su cartera. El monitoreo de reembolso está sujeto en todos los programas a ser manejado por la institución intermediaria, especialmente en caso de demora en el reembolso o morosidad.

Con respecto a la clasificación, pareciera que los programas más integrados prefieren dejar la responsabilidad del manejo del préstamo a un banco, pero debe considerarse en este contexto además, que estos programas también son los que tienen como objetivo la graduación de microempresas dentro del sistema bancario formal. La correlación entre graduación y manejo de

préstamo externo, debería ser considerada más importante que la correlación con la clasificación de grupo.

E CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA.

Con respecto a las características de los programas, se les debe dar un estudio más profundo a los programas FEE-FED y FAPE, porque ambos incluyen dos proyectos con diferentes características. FEE y FED deben ser considerados en forma separada como proyectos y dentro del programa de FAPE existe por un lado, el proyecto SIMME, que es el plan nacional de desarrollo de microempresas en Guatemala, realizado por cinco ONG de las cuales FAPE es una de ellas, y por otro lado, el proyecto IIDI, que es el proyecto de crédito precedente —pero aún en curso— implementado en el programa FAPE. CREA-EMPRESA y SEDP no han sido incluidos dentro del análisis de monto y magnitud del préstamo, porque CREA-EMPRESA no está implementado todavía y SEDP trabaja a través de otras organizaciones como FEE y FED.

1. Presupuesto y Cartera

El presupuesto de los programas varía entre \$110.000 (GUAYAQUIL) Y \$500.000 (FED, PRODEME, FONDESA). El uso de este dinero dentro de los programas depende de las condiciones de las agencias donantes y de la política de las organizaciones intermediarias. La cartera, si se reportara, es desde \$10.500 (GUAYAQUIL) hasta \$1.018.675 (ADEMI). No se observa una influencia de la magnitud de la cartera o del presupuesto. De hecho, la cartera más grande puede encontrarse en ADEMI del grupo A, pero por otro lado, FEE, del mismo grupo, lucha con una cartera de menos de 30.000, cantidad menor que la de la mayoría de los programas de los grupos B y C.

2. Magnitud y número promedio de préstamos

La magnitud, junto con la cantidad promedio de préstamos, es una de las características más importantes, porque muestra la dimensión de cada programa. Ambas varían notablemente dentro de los

programas y difieren si se dan a personas individuales o a grupos de solidaridad.

Las magnitudes de los préstamos son a veces bastante pequeñas (con montos de alrededor de \$100 como promedio y/o hasta \$450 máximo, como IDESI, GUAYAQUIL, y FEE), a veces suben hasta sobre \$3.000 por préstamo (FDM), mientras que el número promedio anual de préstamos varía desde 52 (FAPE-IIDI) hasta 118.117 (IDESI).

Vale la pena hacer un estudio más riguroso de algunos programas. El componente de crédito de FEE y CARVAJAL, Ecu., está aún en la fase inicial (CARVAJAL está en curso solo desde hace 2 meses, FEE desde hace 3 meses al momento de la evaluación). Ambas dan la impresión de tener una habilidad realista para incrementar su número de préstamos dentro de un corto período de tiempo, pero CARVAJAL en un período más largo que FEE, cuyo énfasis se encuentra más en el componente de entrenamiento.

IDESI debe ser mencionada por su número sobresaliente de créditos. Este programa parece ser muy exitoso, especialmente en cuanto al tiempo relativamente corto de existencia de sólo dos años. El éxito de IDESI puede ser más fácilmente explicado por su política de descentralización y la cercanía con sus clientes. El programa es obviamente muy bien aceptado por sus beneficiarios. La siguiente tabla debería aclarar la relación entre magnitud y número promedio de préstamos. (Ver cuadro)

Puede observarse una correlación entre las magnitudes y los montos de los préstamos. Con el incremento de los montos de los préstamos decre-

ce el número promedio de préstamos, pero la correlación entre clasificación y magnitud o monto de préstamo no puede sacarse de la muestra analizada.

3. Tipo de Préstamos

Con respecto al tipo de préstamos que se les da a los beneficiarios, la mayoría de los programas tratan con un fondo rotativo. CARVAJAL, Col. tiene dos componentes, incluyendo también un fondo rotativo, mientras que CREA-EMPRESA no especifica el fondo.

La mayoría de los programas están diseñados para proveer préstamos de continuidad. FDM y FAPE proveen exclusivamente préstamos de un período. ADEMI, FEE-FED/ACCION, GUAYAQUIL, IDESI y CARVAJAL, Col., tienen una línea de crédito con préstamos de continuidad en aumento pre diseñados, generalmente debido al informe de reembolso, algunas veces también debido al crecimiento del negocio, mientras que PRODEME y FONDESA tienen principalmente la posibilidad de proveer préstamos de continuidad, pero los préstamos, en su mayoría, son sacados por los beneficiarios como préstamos de un período. Dentro del programa de CARVAJAL, Ecu., el número de préstamos disponibles para cada beneficiario no está claramente especificado. No se puede sacar una correlación con la clasificación.

4. Uso del Crédito

Los créditos a través de los programas se usan

CORRELACIÓN MAGNITUD DE PRÉSTAMO Y NÚMERO DE PRÉSTAMOS

	< 150\$	200 - 300\$	300 - 1000\$	1000\$
< 100 préstamos		A: FEE		A: FDM B: IIDI C: CARV.E.
200-600 loans			B: FONDESA	B: PRODEME
500-100 loans	B: GUAYA.		C: CARV. C.	B: SIMME
1000-5000 "	A: FEED	A: ADEMI		
> 5000 loans	B: IDESI			

principalmente como capital de trabajo, pero todos los programas, excepto FEE-FED/ACCION, tienen también la posibilidad de proveer recursos para la inversión. En términos de cantidad, si se especificara dentro de los programas, alrededor de un 60 por ciento, a veces sólo los préstamos de continuidad se usan como capital de trabajo. Sólo dentro del componente de grupo de solidaridad del programa de PRODEME, en el cual el 83 por ciento de los préstamos son dados a vendedores de carro triciclo, un préstamo fijo de \$270 se divide en \$249 para la compra del vehículo (capital de inversión) y \$21 para capital de trabajo.

5. Condiciones de los préstamos

La seguridad de los préstamos no está mayormente especificada dentro de los programas, excepto en los programas con un componente de solidaridad, donde el mecanismo de presión del grupo es generalmente usado para asegurar los préstamos. FDM es el único programa que requiere algún tipo de garantía colateral en forma de propiedad, reservas financieras, etc., mientras que IDESI trabaja con la tesis "Tu trabajo es tu garantía". Ambos programas trabajan sólo con grupos de solidaridad.

Aparte de eso, la mayoría de los programas basa el otorgamiento del crédito en un análisis de viabilidad económica del negocio, que podría servir también como una especie de seguridad para el préstamo. (Sólo los programas con un fuerte énfasis en el componente de grupo de solidaridad, como FEE-FED/ACCION, grupo A, y FONDESA e IDESI, grupo B, han abandonado este tipo de análisis). Otras condiciones para el crédito, como la capacidad para uso productivo del crédito y capacidad para crecimiento económico se mencionan en los programas de ADEMI, CARVAJAL, Col. y CREA-EMPRESA, lo que incluye también una condición social dentro de sus condiciones (ver capítulo 3).

No se puede sacar una correlación con la clasificación.

6. Desembolso y Reembolso

Considerando el manejo del préstamo, en los programas de ADEMI, FAPE-SIMME, IDESI y ambos

CARVAJAL, los beneficiarios negocian el desembolso y reembolso del crédito directamente con una institución financiera, después de que el crédito ha sido probado por la institución intermedia, mientras que los beneficiarios de FEE-FED/ACCION, PRODEME, FONDESA y GUAYAQUIL aparecen negociando sólo con la organización intermedia. FAPE-IDI aparecen pagando su crédito con la institución, pero el reembolso se negocia con un banco.

Algunos programas piden a sus beneficiarios proseguir con la institución o una sucursal especial del banco, lo que puede consumir mucho tiempo y recursos (explícitamente mencionado en el programa GUAYAQUIL), especialmente si la institución trabaja muy centralizadamente. Algunas instituciones trabajan con diferentes sucursales de bancos, por ejemplo, en el programa ADEMI, el cheque se emite a la cuenta del banco de ADEMI y es reembolsable en cualquier sucursal de este banco.

La responsabilidad del reembolso se deja normalmente a la institución de asistencia intermedia, excepto ADEMI y FAPE-SIMME, donde también la responsabilidad del reembolso reside en el banco. Si hubiera problemas de reembolso, en todos los casos especificados el monitoreo de reembolso se deja a la institución. Los medios para asegurar el reembolso son generalmente visitas de los monitores a los clientes para presionarlos, normalmente seguido de un plan de reembolso reorganizado. En todos los programas con un componente de grupo de solidaridad, el grupo tiene que cubrir la morosidad del reembolso. PRODEME y CARVAJAL, Col., mencionan también la consideración de pasos legales como último medio, después de una demora mayor de 180 días.

Ni dentro del manejo del préstamo ni dentro del monitoreo de reembolso se puede ver una correlación con la clasificación.

La tasa de reembolso se reporta entre 71 por ciento (PRODEME) y 100 por ciento (IDESI), pero en su mayoría sobre 90 por ciento.

Según lo informado, los plazos de reembolso van desde los 45 días a los 36 meses, mientras que el período de desembolso del préstamo varía entre 2 días (préstamos de continuidad en el programa de ADEMI) y 3-9 meses (PRODEME), pero normal-

mente alrededor de un mes. Es notable que hasta aquí, el único programa auto suficiente en la muestra analizada, reporta, como el tiempo de desembolso más corto, una semana y dos días. (Ver cuadro)

Se puede observar una ligera tendencia entre el plazo de reembolso y la magnitud del préstamo, pero ni la tasa de reembolso ni el plazo tienen relación alguna con la clasificación.

7. Tasa de Interés

Las tasas de interés son en su mayoría más altas que en el sistema financiero formal, pero más bajas que las tasas en el sector informal (prestamistas). FDM, FAPE e IDESI trabajan con tasas de interés iguales a las del sector financiero formal, mientras que FONDESA no especifica este asunto. Llama la atención que dentro de la muestra seleccionada no haya un programa con tasas de interés más bajas que la tasa formal. Esto puede deberse a la muestra usada para este análisis, pero también puede ser causada por el objetivo de alcanzar una auto suficiencia.

Algunos programas sufrieron un cambio de política dentro del programa en marcha. Ellos empezaron con una tasa de interés más baja, pero

la han aumentado durante el proyecto, porque el ingreso de interés juega un rol principal en el financiamiento de casi todos los proyectos, junto con los cargos sobre el crédito.

8. Costos operacionales

Los costos operacionales no son muy específicos dentro de los documentos del programa. Estos se reportan, si se especificaran, entre 8.8 por ciento de la cartera (FONDESA, sin el componente de asistencia técnica, que es realizado por PROAPE) a un 44.9 por ciento (ADEMI). Es interesante, en este contexto, que ADEMI sea el único programa auto-suficiente y tenga un componente de asistencia técnica muy pequeño, pero tiene un costo similar a CARVAJAL, Col., un programa que ofrece amplia asistencia técnica. Podría esperarse que los programas del grupo A tuvieran costos más bajos que los programas de los grupos C, debido a los costos de asistencia técnica, pero esto no puede probarse dentro de la muestra seleccionada.

También debería mencionarse que FDM sólo ofrece sus cursos de entrenamiento si puede obtener fondos especiales para ello y que las funciones de asistencia técnica de GUAYAQUIL y FAPE se encuentran también, en parte, separadamente.

CORRELACIÓN MAGNITUD DE PRÉSTAMO Y CONDICIÓN DE REEMBOLSO

	< 150\$	200-300\$	300-1000\$	>1000\$
< 3 meses	B: IDESI (comercio) B: GUAYAQUIL (cap. trab.)	A: ADEMI		
3-6 meses	B: IDESI (prod.)			
6-12 meses			B: FONDESA (gr.sol.)	B: PRODEME
13-24 meses	B: GUAYA		B: FONDESA (indiv.)	B: FAPE B: CREA-EM
25-36 meses			C: CARV.Col.	A: FDM

F. IMPACTO

CREA-EMPRESA y SEDP deben ser excluidas del análisis de impacto porque CREA-EMPRESA no está implementada todavía y los datos de impacto de SEDP no están disponibles como tales, porque SEDP implementa su programa a través de otras instituciones, como CARVAJAL, Ecu. y FEE-FED/ACCION.

Los datos del componente de entrenamiento dentro del programa son obtenidos de la institución llamada INSOTEC.

1. Impacto en el Grupo Objetivo

La mayoría de los programas mencionan que ellos han alcanzado sus grupos objetivos, sin especificarlos mayormente. Sólo FDM tiene el grupo objetivo especificado como mujeres adiestradas, y reporta haber alcanzado un 80 por ciento de mujeres dentro de los negocios respaldados. Con respecto a los programas que prestan ayuda preferente a mujeres, se informa que CARVAJAL, Ecu., tiene alrededor de un 40 por ciento de beneficiarias femeninas, GUAYAQUIL alrededor de un 18 por ciento, mientras que PRODEME menciona que "no se ha alcanzado a suficientes mujeres".

Considerando los datos de impacto de sexo como tal, alrededor de un 60 a 80 por ciento de los beneficiarios son hombres, sólo FEE-FED/ACCION alcanza un porcentaje más alto.

CARVAJAL Ecu. también menciona que las unidades alcanzadas con el programa son ligeramente más grandes que lo inicialmente planeado y ahora están en concurrencia con el componente de pequeña empresa del programa SEDP.

a Empleo y Generación de Ingresos

La mayoría de los programas mencionan dentro de su evaluación, que generalmente el empleo y los ingresos fueron generados a través de los programas. CARVAJAL anota como creación de empleo promedio alrededor de 2.000 trabajos anualmente y GUAYAQUIL reporta 48 nuevos trabajos dentro de un período de 18 meses, mientras que ADEMI, FDM, PRODEME (microempresas individuales) y FAPE dan mayores detalles. Los trabajos creados por cada préstamo varían entre 1,01 y 1,98 (PRODEME, FDM, FAPE), mientras que de acuerdo a un estudio de impacto, llevado a cabo por el Estudio de Inventario de Microempresas, el aumento de empleo en microempresas respaldadas por ADEMI, comparado con promedios de crecimiento del sector apropiadamente comparables sobre el mismo período de cuatro años, el rendimiento de empleo relativo es anualmente un 31,8 por ciento, pero varía mucho debido al sector. En el sector de fabricación, el rendimiento de empleo promedio es +577,6 por ciento y en el sector de servicios es -60,8 por ciento.

Examinando un período de tiempo, se puede decir que el impacto es mayor en el primer año (67,5 por ciento).

Los costos por trabajo nuevo creado están especificados con \$914 (FDM) y \$1.376 (PRODEME). (Ver cuadro).

En el caso de FDM, en promedio, 29,4 por ciento del préstamo es usado para la creación de un nuevo trabajo, y en el caso de PRODEME 59,5 por ciento.

El incremento de ingresos se menciona generalmente en los programas de FDM y FAPE, mientras que ADEMI y PRODEME dan detalles con alrededor

CORRELACIÓN ENTRE MAGNITUD DEL PRÉSTAMO, TRABAJOS CREADOS Y SUS COSTOS.

CLASE	PROGRAMA	MAGNITUD DEL PRÉSTAMO	TRABAJOS CREADOS POR PRÉSTAMO	COSTOS POR TRABAJO NUEVO
A	ADEMI	259		
A	FDM	3.112	2,66	914
B	PRODEME	2.314	1,01	1.376
B	FAPE	1.220/1935	1,98	327

de 60 y 27 por ciento. El incremento de rendimiento se reporta entre 25 por ciento (PRODEME) y alrededor de 30 por ciento (ADEMI), mientras que FAPE lo señala sólo en forma general.

No se puede sacar una correlación con la clasificación como tal, pero llama la atención que dos de tres programas del grupo A tengan una evaluación más detallada.

No se puede deducir de la muestra analizada una correlación entre magnitud del préstamo, costos por trabajos nuevos y trabajos creados por préstamo.

Una información de impacto detallada, considerando un número total de beneficiarios del programa, se da sólo en tres programas. FDM reporta alcanzar con 100 créditos 376 beneficiarios, PRODEME 385 y GUAYAQUIL 38, pero este programa está diseñado para hasta 7 créditos por microempresa.

b. Impacto de asistencia técnica

Los datos de impacto sobre asistencia técnica tienen que dividirse en componentes de entrenamiento y componentes de orientación técnica. Mientras que la información para el entrenamiento fue reportada en la mayoría de los documentos, los datos sobre orientación técnica en terreno se especifican sólo en los programas de GUAYAQUIL,

FAPE y ambas Fundaciones CARVAJAL. PRODEME sólo menciona la cantidad de visitas por microempresa, dieciseis, extremadamente alta, porque la mayoría de los programas reportan que ofrecen sólo una visita por empresa. Debido a la información insuficiente sobre orientación técnica, se dará énfasis al componente de entrenamiento.

Por el objetivo de este trabajo, el entrenamiento debería ser considerado en el contexto de crédito. (Ver cuadro).

Con respecto a la relación entre préstamos y beneficiarios de entrenamiento, la diferencia entre el grupo C y el grupo B y A es obvia, mientras que dentro de los grupos B y A no se puede observar una tendencia. Realmente, la tasa de préstamos más alta por beneficiario entrenado se encuentra en el grupo A (FED), pero ésta está debilitada por los otros programas de este grupo y por IDESI del grupo B, que tiene la segunda tasa de relación más alta.

Aparte de la información de impacto cuantitativo arriba mencionada, CARVAJAL, Col. y FAPE reportan también que los beneficiarios ganaron más confianza a través del programa y ven ahora con más optimismo su futuro. Considerando los impactos del grupo objetivo sobre el nivel institucional, sólo SEDP reporta el entrenamiento de 32 monitores y la publicación de 42 entrenamientos.

		Préstamos	Entren. Benef.	Relación Préstamos/ Entrenam.	Consejo Visitas	Técnico Visitas/ Cliente
A :	FED	1.152	160 (14)	7,20		
	FEE	102	765 (95)	0,13		
	FDM	100	145	0,69		
B :	PRODEME	260				16
	FONDESA	150	260 (20)			
	GUAYA.	736	392 (15)	1,88	358	1x3,5 h
	FAPE	550			342	
	IDESI	118.117	30.131	3,92		
C :	CARV. Ecu.	90	5.200 (270)	0,02	2.500	
	CARV. Col.	886	13.000	0,07	>6.400	

2. Impacto en el ambiente político

La influencia en el Plan de Desarrollo Nacional de Microempresas se reporta en siete programas. Debido a su éxito, ADEMI, IDESI, y CARVAJAL Col. reportan influir, en general, en el desarrollo de microempresas en su país; mientras que GUAYAQUIL, una organización gubernamental, y SEDP tienen influencia en la política nacional como uno de sus objetivos en su proyecto de diseño. PRODEME es, como tal, el Plan de Desarrollo Nacional de Microempresas, mientras que FAPE es, junto con cuatro otras ONG, parte de éste a través de su participación en el SIMME.

Los programas arriba mencionados, excepto PRODEME y ADEMI, respaldan también la coordinación y colaboración entre otras instituciones que trabajan para la microempresa y/o el sector informal. CARVAJAL, Ecu. no menciona la influencia sobre el Plan de Desarrollo Nacional de Microempresas, pero incluye la coordinación de otras organizaciones dentro de su programa.

Respecto de la cobertura del Sector Informal, IDESI reporta un 76 por ciento a nivel nacional, mientras que CARVAJAL Col. habla de un 100 por ciento en la comunidad de Jamundi, y alrededor de un 20 por ciento en la comunidad de Cali.

Otros programas no tienen datos específicos sobre esta materia.

Con respecto a la clasificación, es notable que todos los programas mencionados, excepto ADEMI, pertenezcan al grupo B o C.

3. Auto-suficiencia

Al momento de la evaluación, sólo ADEMI alcanzó la autosuficiencia después de 5 años. Todas las otras dependen del financiamiento externo, por lo tanto, la búsqueda de recursos financieros es de gran importancia en la mayoría de los programas.

Algunos de éstos alcanzaron un grado considerablemente alto de autosustentabilidad dentro de un tiempo relativamente corto, tal es el caso de CARVAJAL (70 por ciento dentro de 6 meses) e IDESI (espera alcanzar un 100 por ciento de autosustentabilidad "pronto" después de dos años de implementación de programas). FED re-

portó tener un grado de autosuficiencia de 86 por ciento a fines de 1986, pero debido a problemas de administración (organización interinstitucional y corrupción de los beneficiarios), la cartera se descapitalizó dramáticamente. FDM reporta tener una autosustentabilidad de un 18 por ciento, mientras que FONDESA/PROAPE habla de pérdidas operacionales anuales entre \$100.000 y \$150.000. FAPE redujo sus problemas sobrevivientes gracias a la participación en el programa de SIMME y debido a un préstamo a 1 por ciento a 30 años del Banco de Desarrollo Internacional. Generalmente, puede observarse que la lucha por sobrevivir restringe la mayoría de los programas, independiente de su clasificación. Estos problemas parecen ser similares en los grupos A, B y C.

G. HALLAZGOS

1. Fuerzas

Las fuerzas deberían ser subdivididas en fuerzas del programa y resultados positivos del programa, de manera de distinguir los efectos internos específicos del programa de los resultados positivos más generales.

a. Fuerzas del Programa

Las fuerzas del programa encontradas en los documentos son objetivos claros y realistas: autonomía institucional, eficiencia incrementada de descentralización, forma desburocratizada de trabajo, flexibilidad operacional, personal calificado y manejo sofisticado. Casi todas ellas fueron mencionadas dentro de la evaluación de ADEMI, mientras que IDESI pone énfasis en su descentralización y una forma de trabajo desburocratizada, mientras que CARVAJAL Ecu., considera un manejo sofisticado junto con una descentralización como su fuerza más importante.

Llama la atención que sólo estos 3 programas reporten las fuerzas del programa. Con respecto a la clasificación, todos los programas mencionados pertenecen a diferentes grupos, pero debería notarse que ellos tienen sus fuerzas en diferentes niveles. ADEMI en el nivel comercial, IDESI en la descentralización y CARVAJAL en la parte organizacional de la institución.

b. Resultados Positivos

Los resultados positivos señalados en los informes de evaluación están repartidos equitativamente a través de los documentos de evaluación, pero también en este aspecto IDESI CARVAJAL (incluyendo Col.) y ADEMI son los únicos programas con más de un resultado positivo reportado.

Algunos documentos mencionan sólo que el programa es bien aceptado por los clientes, que el programa está implementado exitosamente, o que sólo tasas de interés positivas permiten la capitalización de la cartera. Entrando en mayores detalles, los documentos de IDESI y CARVAJAL Col. recalcan que la institución es una organización de trabajo profesional exitosa, expandiendo sus ideas dentro y fuera del país, (como puede verse con CARVAJAL Ecu.) y que ellas han fortalecido la red institucional entre ministerios, organizaciones gubernamentales, instituciones financieras y otras ONG. Ambas organizaciones mencionan también un efecto de graduación positiva, que es el que los bancos se están acostumbrando a las microempresas como clientes, sin compartir riesgos de créditos. Como otro hecho importante se menciona dentro del documento de IDESI que el automanejo disminuye por un lado los costos y estimula a los beneficiarios por otra parte a participar y usar sus propios recursos. CARVAJAL Col. recalca también que los microempresarios se sienten respetados como tales y aumenta su identidad empresarial.

Uno de los puntos claves para el éxito de los programas parece ser que la generación de ingresos y empleo es más alta cuando el objetivo son las personas entrenadas con negocios viables económicamente, evitando clientes no productivos. Ellos son más fáciles de entrenar y el riesgo de préstamo de dinero es reducido en negocios con éxito económico. La mayoría de los programas no están enfocados, por lo tanto, a los pobres más pobres, pero aún parecen alcanzar grupos marginales de sociedades latinoamericanas. ADEMI también menciona que la separación de asistencia técnica y funciones de crédito permiten una mejor mantención y monitoreo. Aquí debe considerarse que ADEMI se basa en el éxito económico.

2. Debilidades

Entre las debilidades del programa, también se deben distinguir los resultados negativos y los riesgos generales.

a. Debilidades del Programa

Una afirmación muy simple, pero verdadera, encontrada dentro de los documentos en forma bastante regular, es que las tasas de interés negativas descapitalizan la cartera. Las carteras demasiado pequeñas amenazan la autosustentabilidad de la institución, así como la dependencia del programa gubernamental. (Problema especial de FAPE con el programa SIMME). También un período de procesamiento de préstamos demasiado largo, algunas veces combinado con que las condiciones de reembolso no tienen relación con el ciclo de producción de los microempresarios, podrían amenazar el programa. Otro problema general que parece estar presente en algunos programas, es que la orientación de bienestar social es conflictiva con el empuje del desarrollo de un negocio.

GUAYAQUIL sufre especialmente a través de una falta de sincronización y sistematización en el programa, debido al complejo diseño del proyecto, que causa dificultades para implementarlo sin alteraciones. El principal problema de FONDESA/PROAPE y CARVAJAL Ecu. se refiere a la fusión de crédito y asistencia técnica, lo que hace difícil medir beneficios y costos de ambas funciones separadamente. Se advierte en CARVAJAL que la viabilidad de los fondos del crédito pueden debilitarse a consecuencia de demasiado entrenamiento. PRODEME está restringido por un componente de orientación técnica muy complejo, con 16 visitas en terreno, que ahora se reducen a 8, y por lo tanto, por altos costos de administración del programa. También el desembolso de crédito en forma de cheques de compra no es bien aceptado por los beneficiarios, pero el programa experimentó recientemente algunos cambios operacionales para mejoramiento. También se reporta que la viabilidad de FEE-FED/ACCION está amenazada por problemas administrativos. CARVAJAL Col. menciona como su única debilidad la falta de un sistema de evaluación adecuado.

b. Resultados Negativos y Riesgos
Un medio económico hostil, como el que a menudo se encuentra en América Latina, hace difícil para el programa operar en forma rentable. Las altas tasas de inflación disminuyen el ingreso de interés y devalúan la cartera. La falta de liquidez financiera restringe el programa de crédito.

Otros problemas que ocurren frecuentemente están relacionados con el reembolso. Algunos programas tienen una tasa bastante alta de morosidad en los préstamos, lo que amenaza la viabilidad del programa. Especialmente PRODEME y FONDESA con tasas de reembolso de 71 por ciento y 85 por ciento reportan estos riesgos. Ambos programas otorgan, en su mayoría, préstamos de un período y consideran sus problemas relacionados con la falta de incentivos para reembolsar, mientras que PRODEME adicionalmente menciona que los problemas ocurren después que los beneficiarios pierden el entusiasmo por el programa, normalmente con reembolso delatado en la segunda mitad del período de 52 semanas. Préstamos de capital de trabajo más cortos y la promoción de préstamos de continuidad se consideran ahora para mejorar la disciplina de reembolso.

Los problemas dentro del programa FDM son que la agencia "sombrija" ASINDES, tiene sólo un potencial limitado para contribuir a la autosustentabilidad institucional y que es difícil medir la graduación de microempresas con préstamos de un período. Del programa FEE-FED/ACCION se reporta que no sólo problemas administrativos amenazan el programa, sino también la corrupción y el abuso de créditos por los beneficiarios.

Llama la atención que en todos los programas, excepto las debilidades del programa ADEMI, están ocupando mucho más espacio que las fuerzas.

3. Lecciones para aprender

Considerando los programas como tales, los documentos mencionan que el diseño de proyecto debería considerar el ambiente político y económico, que los proyectos deberían operarse en un modo sistemático y que los objetivos en general deberían ser claros y simples. FAPE menciona

también que los objetivos orientados hacia los negocios deberían estar claramente separados de los objetivos orientados hacia el bienestar de la comunidad, mientras que CARVAJAL Ecu. y SEDP resaltan que la asistencia técnica de bajo costo y un crédito autosustentado pueden ser objetivos conflictivos.

Con respecto a la institución, algunos informes de evaluación enfatizan que su autosustentabilidad debería ser un objetivo del proyecto, y requiere por lo menos tasas de interés positivas para evitar la descapitalización de la cartera y necesita, además, personal bien entrenado combinado con un manejo sofisticado. CARVAJAL Ecu. y SEDP mencionan también que la autosustentabilidad es difícil de lograr, a menos que el crédito y las funciones técnicas sean evaluados y respaldados separadamente.

Por lo tanto, CARVAJAL recomienda honorarios para asistencia técnica. IDESI enfatiza que la productividad en aumento del programa reduce sus costos y lo habilita para alcanzar más beneficiarios, mientras que GUAYAQUIL aconseja que en las acciones debe desarrollarse una buena relación de balance de los costos y beneficios. SEDP acentúa que es más fácil, menos riesgoso y más barato implementar un proyecto a través de organizaciones existentes que crear nuevas.

Algunos programas informan que los efectos del empleo y la generación de ingresos son mayores en negocios económicamente viables, en microempresas "más grandes" y con empresarios entrenados. Ellos recomiendan que los negocios improductivos debieran ser evitados y advierten que los proyectos tienden a tener más éxito si el objetivo no es el más pobre de los pobres. FDM reporta el porcentaje más alto de devolución de capital total con actividades de servicio, seguidas de empresas manufactureras, mientras que FONDESA recalca que las mujeres deberían ser alcanzadas por sectores de servicio de dominación femenina, en vez de diseñar programas sectorizados por sexo.

Considerando el crédito como tal, FEE-FED/ACCION promueve que los préstamos no debieran ser estandarizados y preterminados sino confeccionados a las necesidades del prestatario y a la

actividad efectuada y que la asistencia técnica enfocada al manejo del crédito ayudaría a reducir el incumplimiento de reembolso, y la morosidad. PRODEME menciona que el éxito del préstamo depende primariamente del uso del crédito, que debería considerarse dentro de los programas que los préstamos de continuidad tuvieran incentivos para una mejor disciplina de reembolso y que el impacto sobre los beneficiarios y la autosustentabilidad estén positivamente correlacionados con préstamos de menor magnitud, plazos cortos de reembolsos y préstamos para capital de trabajo. IDESI y FDM acentúan que el tamaño de los grupos de solidaridad no debieran ser demasiado grandes. FDM ha tenido que reducir el tamaño de sus grupos debido a la falta de clientes, que bajó a 2 personas, mientras que IDESI está trabajando con un tamaño de grupo promedio de 5.

Las perspectivas de graduación de microempresas desde el sistema financiero informal al formal, reportan ser, por lo general, muy difíciles; pero se menciona que instituciones financieramente autosustentadas pueden graduarse en el sector formal, continuando al servicio de las necesidades de sus clientes en el sector informal.

El rol del ahorro como base financiera para inversiones futuras, se enfatiza sólo en los documentos de IDESI.

Esta organización se refiere también al nivel político y recomienda que las instituciones y beneficiarios deberían trabajar más estrechamente unidos para elaborar soluciones juntos y que un programa debiera también influenciar en las decisiones políticas y económicas para enfrentar problemas de ajuste estructural.

Un hecho muy importante que se destaca en los programas de CARVAJAL Ecu. y Col. y FONDASA/PROAPE, es que el problema del crédito se percibe a menudo como el problema más importante, aún cuando las restricciones del negocio se basan en la falta de reglamentación comercial básica y pueden ser mejor resueltas mediante asistencia técnica.

H. CONCLUSIONES

De acuerdo a los documentos de proyectos analizados, ADEMI, IDESI y CARVAJAL Col. se conside-

ran los programas de mayor éxito.

ADEMI es el único programa que ya alcanzó su autosuficiencia y tiene principalmente un éxito comercial. Tiene el programa con el menor número de entrenamiento por préstamo. (Se ofrece entrenamiento pero no es obligatorio para obtener el préstamo!). Por otro lado, es el programa con los costos operacionales más altos, pero también con una cartera muy grande. La institución goza también de un manejo sofisticado y personal calificado.

El éxito de IDESI se basa en la masificación del programa debido a una amplia descentralización. IDESI tiene un número sobresaliente de beneficiarios y reporta cubrir un 76 por ciento del sector informal peruano. La institución trabaja a nivel nacional con 17 oficinas regionales. El componente de entrenamiento se considera como muy importante dentro de la filosofía del programa, pero de acuerdo a la relación entre préstamos y entrenamiento, no juega un rol principal. IDESI proporciona créditos pequeños a corto plazo con el objeto de alcanzar el mayor número posible de beneficiarios. Espera alcanzar pronto una autosustentabilidad. No se ha podido alcanzar todavía debido al ambiente económico hostil, especialmente debido a la alta tasa de inflación.

El éxito de CARVAJAL se basa en su experiencia en el sector y en el notable número de beneficiarios por año. La institución se ha dedicado desde 1977 a respaldar a microempresas. El programa cubre todas las necesidades de las microempresas, basado en la idea que sólo una amplia asistencia multicomponente ayudaría a las microempresas a desarrollarse. CARVAJAL sólo otorga crédito si lo considera necesario (en alrededor 45 por ciento de los casos) después de un largo período de entrenamiento como un instrumento adicional de asistencia general, debido a la filosofía que los problemas financieros son en su mayoría las primeras amenazas percibidas, pero la mayor restricción del negocio es la carencia de reglas comerciales básicas. El financiamiento del programa es, hasta cierto punto, cubierto por los honorarios cobrados por asistencia técnica, pero la autosustentabilidad no se ha alcanzado todavía. La institución es conocida como trabajo profesional y se ha expandido re-

cientemente a Ecuador.

Considerando los otros programas dentro de la muestra, FDM puede ser considerada también como bastante exitosa. Trabaja sobre una escala más pequeña de alrededor 100 préstamos por año, pero en otra dimensión, considerando la magnitud del préstamo. Todavía tiene un bajo grado de autosustentabilidad, pero se preve que la autosustentabilidad se alcanza con una cartera de 100.000 (cartera actual 270.000). También FAPE puede ser considerada como de bastante éxito, pero la dependencia del programa manejado por el gobierno podría ser una amenaza para el programa.

SEDPE, CREA-EMPRESA, FEE y CARVAJAL, Colombia son demasiado nuevas aún para ser juzgadas, pero todas ellas han tenido una etapa inicial promisorias. Todos los otros programas han tenido por lo menos una restricción importante, que tiene que ser resuelta antes que el programa pueda mejorar. GUAYAQUIL está amenazada por un diseño de proyecto muy complejo, usando como objetivo beneficiarios de una multitud de niveles, mientras que FONDESA/PROAPE, PRODEME, pero sobre todo FED, luchan contra problemas administrativos.

Volviendo a los programas más efectivos de la muestra, pareciera que la clasificación no tiene relación con el éxito. ADEMI pertenece al grupo A, IDESI al grupo B, y CARVAJAL al grupo B. Esto conduce a la conclusión que no hay ninguna regla de oro de respaldo a microempresas. La llave del éxito está dentro del programa.

Los tres programas tienen una administración sofisticada, alcanzando un alto número de beneficiarios y un grado relativamente alto de autosustentabilidad. Todos han aumentado su influencia en la política nacional hacia el sector microempresarial debido a su éxito. También debe destacarse que todos los programas exitosos trabajan con condiciones y magnitudes de préstamos en pequeña escala y fáciles de controlar, lo que podría ser una restricción para algunas microempresas en su ulterior desarrollo.

Una restricción más general en programas de crédito podría ser que los microempresarios son sólo juzgados por su informe de reembolso, sin

considerar el impacto del crédito. En el estudio del impacto del proyecto no debería estar incluido sólo la cantidad de empleo o ingreso generado, sino también la calidad de éste.

III. RECOMENDACIONES

1. El medio político y económico debería ser considerado dentro de todos los diseños del proyecto. Los programas deberían tener objetivos claros y realistas y deberían ser capaces de trabajar independientemente. El financiamiento externo debería llegar directamente a las organizaciones intermedias y no por otras vías (gobierno, organizaciones "sombrija", etc.).

2. Los programas deberían ser llevados a cabo en forma eficiente. El éxito de cada programa depende básicamente de una administración efectiva, flexibilidad operacional y personal bien entrenado y motivado dentro de la institución intermedaria. Esto incluye también un manejo sofisticado del préstamo y monitoreo del reembolso. El incumplimiento y morosidad en los préstamos debería ser perseguido estrictamente. Esto también incluye considerar pasos legales si es necesario. La orientación de bienestar social no debería mezclarse con el monitoreo de reembolso. Si los créditos no pueden pagarse, no deberían otorgarse como tales. Una disciplina de reembolso relajada en un caso, podría arruinar el éxito de un programa completo.

3. La autosustentabilidad institucional debería ser un objetivo del proyecto. Las tasas de interés positivas son esenciales para la capitalización de la cartera. Generalmente los programas deberían ser planificados en base al largo plazo, considerando que ellos normalmente pueden trabajar rentablemente con un mayor número de beneficiarios y una alta productividad. Una fase de aprendizaje con pérdidas operacionales sobre un cierto período de tiempo es inherente a cada programa, y debería entrar en el diseño del proyecto.

4. Los programas deberían estar orientados en cantidad y calidad de empleo y generación de ingresos. Los proyectos deberían ser diseñados para alcanzar un alto número de beneficiarios

sobre un largo período de tiempo. El impacto de los programas debería ser estudiado en base al largo y corto plazo. Algunos trabajos creados prometen al principio, pero deben darse por vencidos debido a problemas imprevistos. Las cifras estadísticas deberían considerar también, por lo tanto, la permanencia de los trabajos creados. (Debería evitarse que un mismo microempresario se beneficie de un programa tres veces con diferentes trabajos).

Para alcanzar un mayor número de beneficiarios, debe considerarse un alto grado de descentralización.

5. La asistencia a las microempresas debería basarse en un análisis a fondo y en terreno del negocio para obtener mayores detalles de su viabilidad económica y de sus restricciones y fuerzas. La eliminación de las restricciones fundadas deben hacerse de acuerdo a los descubrimientos del análisis. Por lo tanto, no deben estandarizarse ni los créditos, ni la orientación técnica, ni el entrenamiento, sino hacerse a la medida de las necesidades de la microempresa y sus beneficiarios. Esto incluye especialmente, magnitud de los préstamos, número de préstamos (de continuidad), condiciones de reembolso, pero también el propósito del préstamo, que puede ser a veces capital de trabajo y otras, capital de inversión. Los créditos deberían ser otorgados sólo si es realmente necesario para la microempresa. Debería considerarse que el crédito podría ser también una amenaza para el negocio en términos de endeudamiento o dependencia, especialmente en el caso de los préstamos de continuidad. En caso de prever problemas de reembolso, es preferible proporcionar donaciones, claramente especificadas como tales, en vez de créditos.

6. El ofrecimiento de asistencia técnica es necesario, pero debería ser guiada por la demanda, en vez de estandarizada. Deberían ofrecerse cursos de entrenamiento, pero considerando las necesidades de los negocios. Deberían ser obligatorios sólo para obtener el crédito en caso necesario. Sería necesario enfatizar la orientación técnica hacia cursos de entrenamiento. Para reducir costos, podrían, si es posible, efectuarse también como sesiones de grupo.

7. Puede considerarse el pago de asistencia técnica porque la mayoría de los beneficiarios estarían dispuestos a pagar por buenos servicios. Deberían considerarse honorarios más altos que los cargos a los créditos, o financiamiento por vía de ingreso de intereses. Las ventajas de los honorarios son que el beneficiario tiene un incentivo para continuar con la asistencia técnica y que los servicios pagados se miran generalmente como más valiosos que los que son gratis.

8. La orientación a la demanda debería acentuarse más dentro de los programas. El aumento de la demanda de los productos de microempresas o el mejoramiento del medio legal podría tener más éxito a la larga que una asistencia orientada a la oferta. Las limitaciones, especialmente implementadas por la situación legal de las microempresas, deberían eliminarse. En el mismo contexto, la asistencia de marketing como tal debería considerarse. Los nuevos mercados, incluyendo las exportaciones y clientes nuevos deberían hacerse accesibles a las microempresas, ya sea por apoyo directo o incluyendo este tema en unidades de entrenamiento.

9. El apoyo a los negocios existentes parece ser más promisorio que el respaldo al establecimiento de empresas.

Las microempresas que establecen sus negocios debido a sus propias ideas, con sus propios recursos, tienen generalmente una motivación mucho mayor para mejorar sus empresas que los microempresarios sin esa relación emocional. En empresas existentes las personas ya saben lo que están haciendo y la asistencia financiera puede ser proporcionada en forma más guiada hacia la demanda.

Aún cuando generalmente se le debería dar preferencia al apoyo a empresas existentes, en algunos casos podría ser aconsejable no excluir la creación de microempresas, pero los beneficiarios deberían tener una idea económicamente viable y experiencia en el área de actividad. Esto podría ser especialmente necesario para estimular a las mujeres u otros grupos objetivos especiales, para establecer sus propios negocios. En estos casos debe considerarse que especialmente la cantidad de asistencia, tanto técnica como financiera, podría

exceder la cantidad necesaria para apoyar microempresas existentes.

10. Los programas específicos de sectores deberían ser considerados en el futuro para llegar de manera más efectiva a grupos objetivos. Las personas de un mismo sector parecen tener problemas similares. Aquí también puede considerarse el medio económico en forma más específica que en programas más amplios. En este contexto, también la promoción de mujeres debería ser considerada.

Las mujeres juegan un papel principal dentro del sector microempresarial, pero muy pocas son microempresarias. Los programas deberían estimular cuidadosamente a las mujeres a ser empresarias, pero siempre tomando en consideración el medio socio-cultural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASHE, J.

Assisting the Survival Economy: The Micro-Enterprise and Solidarity Group Projects of the Dominican Development Foundation. ACCION International/AITEC, Cambridge, U.S.A., Agosto 1984.

ASEPADE

Propuesta de constitución del programa CREA-EMPRESA. Tegucigalpa, Honduras, Marzo. 1990.

CHANG, J., Cannellas, A., Poyo, J.

A.I.D. Micro-Enterprise Stock-Taking: Ecuador Field Assessment. U.S. Agency for International Development, Washington D.C., Julio, 1989.

FUNDACION CODESPA

Modelos de fomento de la microempresa en Colombia. CARVAJAL y ACTUAR, Madrid, España, 1990.

HIRSCH, M.-H., Cannellas, A., McKean, C.-S.

A.I.D. Micro-Enterprise Stock-Taking: Guatemala Field Assessment. U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., Julio, 1989.

IDESI

Al Servicio del Sector Informal del Perú. Lima, Perú, 1990.

PINILLA, S.,

Instituto de Desarrollo del Sector Informal, Perú: Tu trabajo es tu garantía, en: FMO, "Financiamiento de la micro y pequeña empresa en América Latina", La Haya, 1990

POYO, J., Hoelscher, D., Malhotra, M.

A.I.D. Micro-Enterprise Stock-Taking: Dominican Republic Field Assessment. U.S. Agency for International Development, Washington D.C., Julio, 1989.

SAWYER, S., Overholt, C.

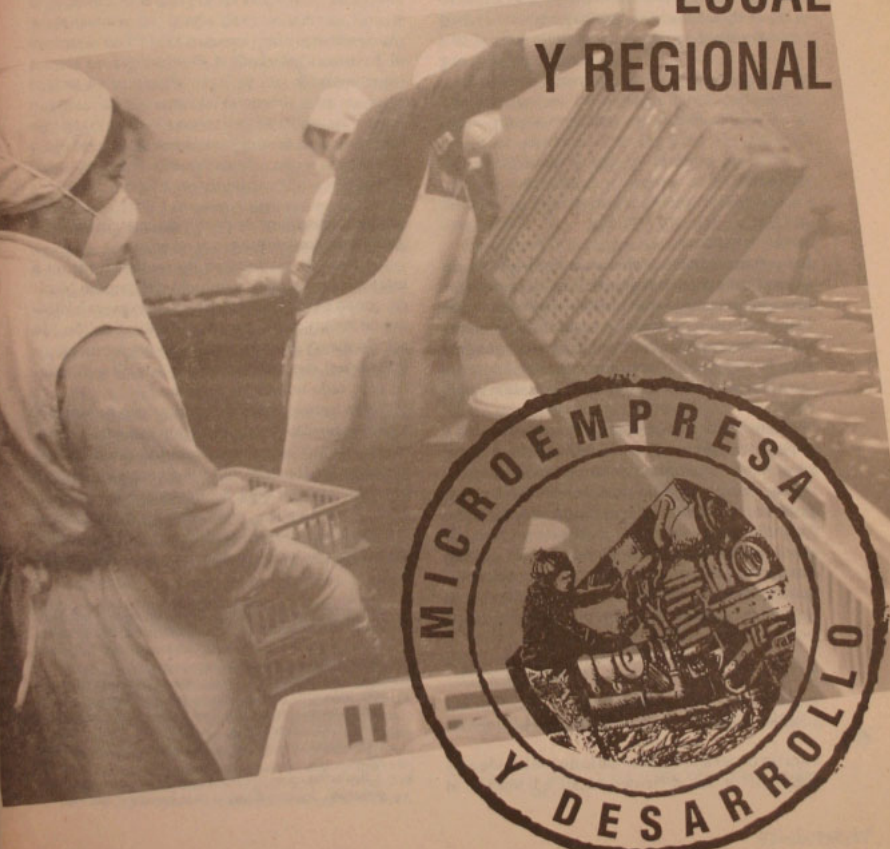
Dominican Republic: Program for Development of Micro-Enterprises, in: "Gender Roles in Development Projects".

Mayores detalles no disponibles)

ILO, Fundación GUAYAQUIL

Internal Evaluation Documents.

MICROEMPRESA, DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL



El interés de los distritos para la formulación de una política regional

Verónica Silva
Investigadora DPPR/ILPES

A. UBICACION DEL TEMA

Las presentes notas se enmarcan en las preocupaciones por la gestión regional frente al nuevo contexto internacional que cambia aceleradamente. Este contexto representa nuevas configuraciones territoriales, nuevas oportunidades y riesgos para las regiones y, por lo tanto, un conjunto de desafíos para la acción y la reflexión sobre la gestión regional.

En esa perspectiva, el estudio sobre la teoría y experiencias en los Distritos Industriales (DI) parece relevante para abordar la nueva política regional, que responde a las nuevas realidades y que, por tanto, da cuenta de la profundización del nexo "mundial-local". Ello en el marco de procesos de descentralización y entendiendo que la política territorial—vale decir la del ámbito subnacional—se complementa e interactúa, no sin conflictos, con la política nacional (global) y, por supuesto, con la política privada de los diversos actores.

B. LO QUE CARACTERIZA EL CONTEXTO: UNA NUEVA FORMA DE ORGANIZACION PRODUCTIVA

Para ser muy claros, dado que lo que se le pide a las regiones¹ es ser eficientes en su adaptación al

cambio, ello supone un profundo conocimiento de los fenómenos en que están insertas.

Se trata de un proceso de reestructuración e internacionalización, producto del cambio técnico, que en términos del territorio se expresa básicamente en un doble proceso: deslocalización (de actividades) y articulación (de diversos procesos y decisiones), derivando en efectos de diferente signo para cada una de las regiones.²

Estas transformaciones dan origen finalmente a nuevas formas de organización industrial, sistemas más innovativos y articulados, donde la "especialización flexible", con sus diversas variantes,³ pareciera resumir tales configuraciones (Schmitz, 1990; Korzeniewicz, 1989). Esta organización se diferencia del modelo tradicional de producción masiva, por tener una menor presencia de integra-

1. Se entenderá aquí a las regiones en un sentido genérico, como entidades del espacio subnacional. Por lo tanto, puede referirse a distintos niveles territoriales (regiones, departamentos, provincias, comunas).
2. Sobre estos fenómenos hay abundante literatura, de la que sólo marcamos ciertas referencias que dan una visión global, especialmente útil para los fines de este trabajo: Stohr (1983), Gatto (1989), Castillo (1990), Amin y Robins (1991), Sabel y otros (1991), OECD (1992), de Mattos (1990, 1993).
3. Articulación entre pequeñas empresas, entre grandes y pequeñas, descentralización de la gran empresa, etc.

ción vertical, flexibilidad en proveedores y conexiones con plejas, horizonte temporal menor, etc.; en síntesis, por la presencia conjunta y tremendamente articulada de aglomeraciones locales y redes transnacionales o, puesto en otros términos, de concentración espacial y división internacional del trabajo (Amin, op.cit., Sabel, op.cit.).

En la especialización flexible el rol dominante es asumido más que por las empresas, cualquiera sea su tamaño, por la *relación entre las firmas*. En este escenario las PYME⁴ han emergido constituyendo actores protagónicos de la dinámica industrial, lo cual se ha intentado explicar con diversos argumentos: cambio sectorial favorable a las menores escalas (de bienes a servicios), flexibilidad, ventajas en los costos, respuesta frente al ciclo económico o al proceso de liberalización, mejor adecuación al nuevo modelo de organización productiva. (Cortelesse, 1988; Loveman y Sengenberger, 1992).

El protagonismo de la PYME se articula con la reorganización de las grandes empresas. Según la tesis de convergencia, se estaría frente a una "pequeñización interna" con unidades funcionales más autónomas, una nueva cultura empresarial (descentralización-articulación) y una mayor confianza en el mercado constituyendo la red de empresas en una suerte de mercado comunitario (Castillo, op.cit.).

Este modelo permitiría aumentar la *eficiencia colectiva* por medio de: una mayor capacidad de adaptación (e innovación) y una mejor resolución de los *costos de transacción*. Se plantea entonces, como alternativa más eficiente, en términos de *organización industrial*, a los modelos puros de "mercado", donde se produce una división externa de trabajo y la información se logra vía precios, o de "jerarquía", con integración vertical, con información vía normas y relaciones vía autoridad.

Al respecto, en diferentes trabajos se ha argumen-

tado ya sobre los factores e importancia de las relaciones extramercado, enfatizando el significado de las nuevas formas de "cooperación", en el más amplio sentido de la palabra (Pietrobelli y Rabelotti, 1991; Yoguel y Kantis, 1990). Los factores son de distinta índole —internos, competitivos o estratégicos— pero se asume que, en general, la cooperación se realiza para "ganar tiempo, reducir costos, compartir o reducir riesgos, disponer de información, alcanzar poder tecnológico, conseguir economías de escala y/o economías externas, aumentar poder económico y ganar partes del mercado".

Entre esos nuevos mecanismos de cooperación, que pueden ser de carácter tanto competitivo como complementarios, se encuentran los ya conocidos: *joint-venture* (ámbito financiero), subcontratación y *spin-off* (ámbito productivo-técnico), franquicias y grupos de exportadores (ámbito comercial-distribución). (Hermosilla y Sola, 1989).

Sin embargo, la cooperación también tiene costos tales como los de información, comprensión entre agentes, pérdida de independencia o autonomía, e incertidumbre frente a la apropiación de las ventajas de la cooperación.

Se trata entonces de la coexistencia de formas intermedias entre la firma y el mercado: "cuasi-firma", "cuasi-mercado"; donde se articulan los *juegos de cooperación y competencia*.⁵

Tales formas revelan, en cierto sentido, la existencia de factores extraeconómicos que vinculan la competitividad y la reestructuración económica con la temática administrativa y social. (Castillo, op.cit., Korzeniewicz, op.cit.). A partir de ello, es importante reconocer, en la perspectiva de este trabajo, que el comportamiento económico está "arraigado en estructuras sociales", del mismo modo que la innovación tecnológica remite a una "génesis social", muy poco explorada.

C. EL ATERRIZAJE TERRITORIAL

Las nuevas formas de organización toman expresiones diferenciadas y específicas en el territorio.

4. El estudio de estos actores no está exento de dificultades: por las múltiples variables con que se puede definir el tamaño (empleo, valor agregado, ventas, capital, grado de articulación al sistema económico, etc.), por su significado según el sector de que se trate y por su carácter jurídico (empresa versus centro de producción o empresa independiente versus filial). Vale decir, se trata de una categoría muy heterogénea, que sugiere cautela, para concluir sobre comportamientos y fenómenos en que está inserta.

5. Ver, entre otros: Trullén (1990), Pietrobelli y Rabelotti (1991), Dini (1992).

La proximidad geográfica posibilita la configuración de aglomeraciones y, en conjunción con la interdependencia técnica entre unidades productivas, permite maximizar el aprovechamiento de economías externas. El territorio entonces, da un nuevo contenido a las articulaciones entre firmas y, por lo tanto, al juego de cooperación y competencia entre ellas.

Deteniéndose brevemente en el esquivo concepto de "economías externas",⁶ cabe recordar que éste representa un conjunto de "ventajas que, a título gratuito, procura un productor a otro, sin que cueste nada al primero y aún sin que éste tenga el propósito deliberado de hacerlo" y su presencia en términos territoriales se relaciona con cuestiones tales como:

- fenómenos ambientales, creación de "climas" que permiten difusión más rápida de información y progreso técnico
- factores no pagados que pueden utilizar los productores, por ejemplo, la formación de mano de obra o la infraestructura
- la formación de un mercado laboral (especializado) por concentración de empresas (en general o en un determinado sector industrial),
- encadenamientos o complementariedades técnicas.

Ahora bien, lo importante es que la *concentración* permite que dichas economías sean internalizadas por las empresas pertenecientes al territorio referido.

Pero la proximidad geográfica representa, además, en mayor o menor grado, proximidades culturales, una organización social sobre la que se estructura la organización económica, ciertos compromisos y lealtades, potenciación de la competencia (Porter, 1990). Y también representa determinadas especializaciones y, por tanto, una *cultura productiva* que puede transformarse, finalmente, en su principal capital dinamizador.

De acuerdo a tales elementos, los vínculos entre empresas en el territorio tomarán distintas formas e intensidades; por ello suele hablarse de distintos

tipos de organización, tales como complejos productivos, sistemas de producción local, áreas sistema y distritos industriales.

D. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES⁷

Tan esquivo como el de economías externas resulta el concepto de "Distritos Industriales", por ello, en este trabajo, intentaremos precisar sus elementos centrales o definitorios sin dejar de referirnos a sus diversas expresiones.

Para empezar se puede decir que los DI son "sistemas productivos definidos geográficamente y organizados en un entorno territorial determinado". Resultan además, *central a su funcionamiento*, dos elementos: la distribución del trabajo entre empresas y un tejido de apoyo de prácticas e instituciones sociales.

De estos elementos básicos se derivan las siguientes características para los distritos:

Primero: la organización económica de los distritos corresponde preferentemente a un *cuasi-mercado* o mercado comunitario, donde se minimizan los costos de relación, por medio de relaciones estables entre sujetos productivos y, por tanto, de un conocimiento de las funciones desarrolladas por las otras firmas.

Segundo: la concentración geográfica de empresas especializadas que asumen fases del proceso productivo, lo que supone sectores donde el trabajo puede dividirse temporal y espacialmente. La fragmentación de actividades es la determinante de ventajas de especialización, pero tiene un límite vinculado a la extensión del mercado. Por ello la apertura y crecimiento de mercados resulta un requisito básico para la sobrevivencia y dinámica de los distritos.

Tercero: vinculado al punto anterior, la presencia de *economías externas* y de *aglomeración* que compensan la falta de economías de escalas en las

7. Este punto y siguientes profundiza y discute la presentación realizada en el Seminario: Chile, la hora de las regiones?, organizado por CIPMA en Valparaíso el 8 de enero de 1993 (Silva, 1993). Además utiliza profusamente los trabajos de Quintar y Gatto (1992), Costa Campi (1992), Trullén (op.cit.), Becattini (1989), Dini (op.cit. y 1991), Pyke y Sengenberger (1992).

6. Al respecto se sugiere ver Scitovsky (1966), Flamant (1966) y Aydalot (1965).

empresas individualmente consideradas. La atmósfera industrial resultante constituye una externalidad para las empresas operando en DI, vale decir, un desplazamiento de sus costos medios y marginales hacia abajo.

Cuarto: unidad socioterritorial, donde se observa una fuerte interpenetración entre actividad productiva y vida cotidiana, así como se combinan el juego de mercado, relaciones de "confianza" y las sanciones sociales, que se traducen en una particular forma de articular la cooperación y la competencia.

Quinto: una especialización genérica, que recoge la vocación y cultura productiva local, configurando una identidad (marca del lugar, imagen colectiva) que tiene especiales connotaciones para la inserción internacional del colectivo.

El conjunto de relaciones presentes en un distrito se expresa finalmente en lo que podría considerarse uno de los elementos potencialmente más dinamizadores de éste, un "mercado local de trabajo" que cumple con dos características claves:

- un conocimiento especializado que se asocia a la cultura productiva local
- una habilidad técnica generalizada en la comunidad, con un conocimiento de base del conjunto del proceso productivo que otorga mayor potencialidad de respuesta al cambio.

Estos requisitos, junto al grado de competencia existente en el DI, definen una alta *movilidad de la fuerza de trabajo al interior* y entre las entidades productivas de éste. Y asociado a esto, puede producirse una mayor capacidad de innovación en este tipo de organizaciones. Esta capacidad se vincula con:

- la flexibilidad de la fuerza de trabajo
- la capacitación implícita en el conocimiento de diversidad (learning by doing)
- la difusión de información y progreso técnico en el interactuar (learning by interacting)

Respecto a la flexibilidad es necesario tener alguna cautela, puesto que en determinadas situaciones puede estar representando condiciones de explotación. Un nuevo tipo de trabajo: menos visible, más segmentado, de difusa localización y límites temporales, que articula economía formal y

economía "sumergida" tiene efectos en las relaciones laborales (Castells, 1987, Castillo, op.cit.). Pero no debe olvidarse que la atmósfera requerida para el buen funcionamiento de los DI se caracteriza por la cooperación y un clima de consenso como recurso productivo. (Quintar y Gatto, op.cit.)

Cabe reiterar entonces, que la forma de funcionamiento del mercado de trabajo es un aspecto constitutivo de los distritos y resulta de especial interés, en tanto determina un tipo de *innovación básicamente incremental y articulada*, donde se potencian las calificaciones existentes de recursos humanos. Por esto se dice que se trata de cambio tecnológico de tipo "evolutivo" y éste quizás sea el elemento central que hace considerar y observar los DI con fines de política regional (y tecnológica regional). Se está hablando del desarrollo de un potencial de "innovación endógeno" y, por tanto, de la construcción de una ventaja competitiva sistémica.

Finalmente, cabe reseñar que la asociación de los DI con las PYME se deriva del concepto original (Marshall) y de la difusión de varias experiencias de distritos en Italia donde predomina este estrato de empresas. Pero la concepción más amplia del tema incluye la participación de empresas de distintos tamaños y focaliza la atención en la *relación entre empresas*.

Sin embargo, deben remarcarse las implicancias positivas que puede representar una organización del tipo DI para las PYME; en tanto tales empresas dependen mucho más del entorno cercano (local) y puesto que su rendimiento se asocia, críticamente, tanto a su estrategia competitiva como a los vínculos con otros agentes (ver Boisier y Silva, 1992). Cabe señalar que las estructuras comunitarias o asociaciones de PYME, "base social de la especialización flexible", responden tanto a *criterios económicos* (economías externas de escala, disminución del costo de transacción, difusión de innovación) como a *criterios sociopolíticos* (aumento de la capacidad de negociación, sentido de pertenencia). (Loveman, op.cit.).

1. Acerca de las PYME

Como se insinúa al final del punto anterior, tanto la acción organizada/ cooperativa como el ambiente local resultan críticos para el desarrollo de este estrato de empresas. Esto supone la existencia de cierto tipo de infraestructura, información estratégica, servicios reales, promoción y otros, que abren un importante espacio para la política regional.

Pero debe entenderse aquí, que si bien los gobiernos territoriales pueden asumir funciones determinantes—como se mostrará en puntos posteriores—, la participación de otros actores locales tales como gremios empresariales y sindicales, centros de investigación y formación, ONG y otros, resultan también claves para el desarrollo de las PYME; y más importante todavía, la acción articulada de tales agentes.

Para no repetir ideas y experiencias ya comentadas en un trabajo anterior, se puede indicar que la asociatividad se traduce en importantes logros,⁸ y el rol de actor del sector público regional ha sido también pieza clave en la dinamización. Esto último, por el conocimiento de los actores, la persistencia en su acción dentro de una estrategia de presidencia gradual—contribuyendo a mantener el grupo—y la adecuación de los instrumentos nacionales disponibles a las especificidades del caso (Boisier y Silva, op.cit.).

2. ¿Replicabilidad de los distritos?⁹

Sin duda que una forma perfeccionada de asociación/ articulación muy importante para las PYME, la constituyen los distritos, donde convergen di-

versos intereses de la comunidad y se logra un clima sinérgico que permite el "desarrollo de ventajas sistémicas de competitividad". De allí el interés en examinarlos.

Y, más allá de las condiciones socioculturales irreproducibles en que se han germinado experiencias exitosas de distritos, se entiende que es posible rescatar aspectos de su funcionamiento con fines de política para el desarrollo de capacidades locales. Pero esta tarea no está exenta de dificultades.

En primer lugar, aparece una *dificultad metodológica* de análisis, requisito para la formulación de políticas, derivada de la *simbiosis* entre actividad productiva y social, "población de empresa y comunidad de personas". Con tal objeto, los trabajos que han intentado separar los componentes claves de los distritos resultan de mucha utilidad; pero ello no salva la alta relación entre sus elementos, en especial con relación al sistema valórico que subyace a estas organizaciones productivas. Sin embargo, diferentes experiencias que se insertan en contextos y tipos de sociedades muy diferentes demuestran que no hay un "modelo" de distrito (Dini, 1991), pero sí algunos elementos básicos, como ya se indicara.

En segundo lugar, *no todos los sectores* permiten separar su producción en fases temporales y espaciales. En la experiencia, la posibilidad de fragmentación se observa, especialmente, en sectores tradicionales como el textil, calzado, cerámica, metalmecánica, muebles, electrónica; aunque también se habla de distritos especializados en sectores como minicomputadores y semiconductores (referencia a Boston y San Francisco).

Sin embargo, la fragmentación no depende sólo de las características técnicas del proceso—las tecnologías van modificando tales condiciones—sino también del contexto institucional. Hay una alta correlación entre fragmentación de la producción y desarrollo del tejido productivo; las expectativas sobre precios y plazos de entrega pueden determinar mayor o menor grado de integración; y estos son fenómenos que dependen más de climas empresariales y políticas macroeconómicas.

Finalmente, la eventual evolución de este tipo

8. Sintéticamente, para un caso específico esto se expresaba en cuestiones tales como convenios de abastecimiento (favorables en términos de precios), exposiciones colectivas en centros de negocios, encuentros con grandes empresas y *joint venture* con empresas extranjeras.

9. Para este punto han resultado especialmente útiles las investigaciones de Quintar y Gatto (op.cit.), Quintar y otros (1993) y Dini (1991, 1992)

de organización, frente al curso que tome la reorganización de la gran empresa y al rol del capital transnacional es una incógnita. Asimismo, se abren interrogantes sobre mayores formalizaciones y jerarquizaciones, con riesgos de polarización entre las entidades participantes de un distrito, frente a requerimientos de funciones planificadoras y de conducción estratégica para una más eficiente inserción internacional.

3. Distritos y política regional¹⁰

Como se desprende del punto anterior, la organización que caracteriza a los DI, parece atractiva para los fines de política regional, pero su replicabilidad está sujeta a cierta complejidad.

El principal atractivo de los distritos, en los términos planteados, es su potencial de desarrollo innovativo endógeno, debido al carácter incremental y articulado de la innovación que produce, la que al entremezclarse con aspectos culturales rescata una especialización histórica — un "saber hacer" — que supone, además, el desarrollo de sectores tradicionales. Si pudiera resumirse alegóricamente lo indicado, habría que decir que se trata (potencialmente) de una modernización respetuosa del conocimiento (especialización) e identidad regional.

Con tal motivación, un análisis del rol de la política regional para la conformación de conglomerados sinérgicos y para hacer más eficiente la relación "local-mundial", debe partir por reconocer la importancia de los marcos definidos por la política nacional. Nos referimos a la política macroeconómica (aranceles, tipo de cambio, política monetaria), el marco regulatorio (de mercados y, en especial, de las relaciones laborales), la política social y los instrumentos de fomento productivo (horizontales o sectoriales, para la PYME, etc.).

De un modo complementario, interactuante y / o en términos de negociación frente a tales orientaciones, puede definirse la acción de los gobiernos

territoriales (regionales o locales), cuya proximidad a los actores regionales posibilita — por medio de un rol animador — la generación de "ambientes" o "entornos" para la dinámica productiva (Boisier, 1992; Stohr, 1986; Uribe-Echevarría, 1991 y 1992).

Las ventajas para dichos agentes radican en su posibilidad de actuar directamente como intermediadores entre actores, como adecuadores de la política global a las especificidades regionales y como potenciadores de recursos, en tanto pueden recoger y retroalimentar iniciativas en curso (rol de promoción). Tales funciones se enmarcan en un nuevo estilo de relación sector público - sector privado, y por ello requieren, en general, de cierta permanencia para el cambio de mentalidades que esto supone. Detrás de lo anterior está la construcción de relaciones de "confianza" entre agentes, elemento clave para las articulaciones y conformación de conglomerados sinérgicos.

Se podría decir que la nueva política regional, que enfatiza el desarrollo de capacidades endógenas, es funcional a la construcción de articulaciones orientadas al desarrollo innovativo y puede, por lo tanto, resultar especialmente importante para el desarrollo de las PYME. Vale decir, más allá del cambio de estilo necesario, muchos de sus instrumentos pueden contribuir a estimular la configuración de conglomerados y aprovechar las externalidades, al estilo de los distritos; en particular, el desarrollo de infraestructura de información y comunicaciones y de servicios estratégicos a las empresas (diseño, análisis de mercado, asistencia financiera). Dentro de éstos, el estímulo a la oferta y la demanda de servicios, así como a la educación y formación, resultan especialmente funcionales para el desarrollo innovativo. (Cuadrado, 1988; del Río y Cuadrado, 1991). También los gobiernos regionales pueden colaborar con las tareas de marketing "del lugar", requeridas para la apertura de mercados.

No obstante la política regional también puede plantearse algún rol frente a las implicancias sociales de la flexibilidad y la turbulencia. Esto apunta más a los objetivos de "inclusión social" dentro las dimensiones del desarrollo regional (Boisier, op.cit.). Al respecto, puede tener algo que decir en

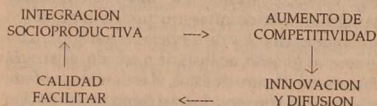
10. Se sugiere ver en Quintar y Gatto (op.cit.), el tratamiento exhaustivo sobre características de los DI y políticas pertinentes, cuya síntesis se encuentra en el Anexo 1.

las negociaciones sobre las condiciones de trabajo, en el clima de tales negociaciones, en la promoción de acuerdos y en la densificación del tejido social (organización "contagiosa"), etc.

Sin embargo, difícilmente la conformación de distritos puede constituirse en "la" política regional, y esto por varias razones:

- tales organizaciones productivas tienen normalmente una referencia a localidades de nivel subregional (municipal o menor)
- los distritos no constituyen la única forma de organización productiva; y para determinadas condiciones, pueden haber otras formas más eficientes
- como ya se dijo, se requieren condiciones de partida en términos de especialización sectorial y de tejido industrial (aunque sean incipientes), y finalmente
- cabe reconocer que muchas de las experiencias recientes se ubican en la periferia de las regiones urbanas consolidadas es decir, no en cualquier tipo de regiones (ver por ej. Trullén, op.cit, con referencias a Barcelona y Costa Campi, 1988).

Vale decir, la política de desarrollo de distritos donde existan gérmenes de ello, deben ubicarse en los contextos específicos de las regiones y promoviendo, como indica Dini, el siguiente círculo virtuoso (Dini, 1992):



Pero complementariamente, donde existan los requisitos planteados, puede pensarse en profundizar el carácter innovativo de los distritos, desarrollando instrumentos de política tecnológica regional. Estos instrumentos suponen, en general, acercar la producción, desarrollo y difusión del conocimiento —que se realiza en universidades, centros de investigación y de formación— a los requerimientos de desarrollo y modernización productiva regional; por ejemplo, parques e incubadoras tecnológicas (ver Silva, 1991).

F. ALGUNAS REFERENCIAS A CHILE

1. Marco general

Actualmente en Chile, además de las condiciones de sobra conocidas, respecto a equilibrios macro e inserción internacional; están felizmente coincidiendo dos orientaciones que apuntan a los aspectos planteados.

Primero, en el marco de las políticas globales, hay una clara orientación, explícitamente definida, hacia las PYME. Esta política tiene un carácter horizontal e incluye instrumentos que apuntan al perfeccionamiento de cinco ámbitos de desarrollo de tal estrato de empresas:¹¹

- financiamiento que contempla líneas especiales, subsidios, intermediación financiera
- asistencia técnica y desarrollo tecnológico a través de asistencia directa o con subsidios para la contratación de servicios; fondos especiales y programas de innovación y transferencia tecnológica
- capacitación directa o con becas para trabajadores y empresarios y franquicias para el estímulo de la demanda
- información que incluye, entre otros, sistemas de información empresarial, bolsas de subcontratación y, finalmente
- exportaciones, para lo cual se contemplan créditos especiales, fondos de garantía, organización de comités, etc.

Se han configurado además, instrumentos que apuntan especialmente a la acción asociativa o articulada, y ello tiene un particular interés para los fines de este trabajo. Se trata de instrumentos como los Proyectos de Fomento de SERCOTEC (PROFOS), los Centros de Iniciativa Empresarial del FOSIS (CIEM) y los Sistemas Integrados de Producción de MIDEPLAN (SIP).

Segundo, un fuerte proceso de descentralización que acerca importantes cambios en organización, competencias y funciones a los niveles territoriales, pero especialmente en los niveles municipal y regional.

11. Ver SERCOTEC (1992), Ominami (1991), MIDEPLAN (1992).

Respecto del *Gobierno regional* los aspectos principales, pertinentes al ámbito de este trabajo tienen relación con:¹²

- la adquisición de una personalidad jurídica y patrimonio propio junto a la constitución de verdaderas plantas de personal regional
- una diversificación de fuentes de financiamiento que aumentan también la autonomía y el rango de uso de tales fondos; esto incluye: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), Convenios de Programación y Fondos Propios.

Las dos características enunciadas suponen una ampliación y flexibilización en el espacio de acción pública regional y, en particular, para la coordinación con el sector privado.

- ciertas funciones de "fomento productivo" en términos de adecuación regional de las políticas nacionales, de capacitación y asistencia técnica, y de educación superior y técnica e investigación científico-tecnológica a nivel regional. A tales funciones, que explícitamente tienen una orientación productiva, se agregan las de "ordenamiento territorial" y de "desarrollo social y cultural", que indirectamente apuntan a la consolidación económica regional, a través de su acción en términos de infraestructura, asentamientos humanos y calidad de vida.

De todos modos, como se indica en varios trabajos, lo que finalmente ocurra en términos de desarrollo productivo regional, dependerá más de la calidad de la gestión que de los recursos e instrumentos disponibles (Boisier, 1992, Boisier y Zurita, 1993).

En cuanto al *Municipio*, que ya contaba (desde antes de la reforma) con mayor autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio; se aprecia un creciente interés por participar de la promoción económica, estimulando por ejemplo, los centros

de iniciativa empresarial de apoyo a pequeñas unidades productivas.

Por otra parte, se les otorga la atribución de conformar asociaciones para enfrentar ciertas tareas de interés o servicios comunes, lo cual puede potencialmente orientarse al fomento productivo. Pero la tarea que, sin duda, apunta más directamente a la promoción económica, es la "capacitación y promoción del empleo", que resultan centrales en el fomento de la PYME. En este campo, pueden jugar un rol de articulación, en tanto las Oficinas Municipales de Colocación conocen la información y deben poner en contacto a las empresas con la oferta de trabajo de la localidad.

Otras funciones preferentemente locales, vinculadas al desarrollo urbano, a la organización comunitaria, a la salud y educación, también tienen importantes efectos sobre las condiciones del "entorno" para el desarrollo productivo.

Y finalmente, se abren grandes espacios para la acción *mancomunada* entre niveles territoriales, donde pueden complementarse y aprovecharse las ventajas de escala o proximidad según corresponda, y potenciarse en su articulación/ negociación con entes nacionales o internacionales.

2. *Experiencias e instrumentos alentadores en la perspectiva de distritos*

Como se indicaba en un punto anterior, ya existen algunos instrumentos dirigidos a conjuntos de sujetos y que, por tanto, promueven la articulación y asociatividad. Hablábamos de PROFOS, CIEM y SIPs, y se puede hablar ya de interesantes experiencias al respecto.¹³ En relación a esto, un breve comentario sobre los PROFOS, aprovechando la sistematización de la información existente y puesto que se trata de una iniciativa con mayor tiempo de maduración que los restantes.

13. Los CIEM se orientan a la pequeña producción con fines de modernización y se proponen constituir, en las localidades correspondientes, un centro de información y contactos empresariales, así como fomentar la asociatividad y contribuir a la materialización de estrategias de desarrollo local. Los SIPs, en cambio, se relacionan más con la articulación en el ámbito regional entre PYME y grandes empresas, a través de diversos mecanismos.

12. Cambios derivados de la Reforma Constitucional (noviembre de 1991), Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (marzo de 1992) y Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (noviembre de 1992).

Los PROFOS se definen como "... la acción coordinada de distintas instituciones de fomento productivo del Estado, en relación a un grupo de pequeñas y medianas industrias en un mismo rubro productivo o rubros complementarios, y de localización regional común, con vistas a apoyar el grupo de empresarios en su proceso de modernización" (Henríquez, 1991).

Se destaca que —tratándose de una estrategia de múltiples acciones y creación de ambiente de colaboración y coherencia— requiere de esquemas de trabajo descentralizado y flexible para valorizar las potencialidades de cada área. Se indica asimismo, que se trata de un sistema de relaciones preferenciales en torno a un grupo de empresarios que —vía "efecto imitación"— pueden dinamizar todo el tejido productivo local¹⁴ (Dini, 1993). Resultan, por tanto, un instrumento de gran interés en la perspectiva de la política regional (ver también SERCOTEC/ R.Biobío, 1992; Boisier y Silva, op.cit.).

Sin embargo, además de la acción promovida por el sector público, hay algunas iniciativas, con similar orientación, emanadas del sector privado regional o de instituciones mixtas, como algunas Corporaciones Regionales, que se han planteado explícitamente apoyar la PYME y, en especial, el desarrollo de servicios e información. Esto ocurre con diversas modalidades, por ejemplo, en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Maule y Biobío. Pero se requiere bastante más investigación para sistematizar la información al respecto, porque pareciera haber una dinámica muy interesante en este sentido.

Finalmente, se podría hablar de algunos "gémenes" de distritos que, con excepción de La Ligua, están a la espera de análisis y sistematización. Entre ellos se podría mencionar a Pomaire, Chimbarongo, el Barrio Norte de Concepción (ver Anexo 2).

Para el caso de La Ligua —respecto a lo cual Dini está avanzando en investigación, y cuyo primer anticipo aparece en la referencia— basta señalar

que, si bien se encuentran condiciones y características de la organización productiva similares al exitoso distrito de Modena (Italia),¹⁵ aparecen algunas diferencias importantes en términos de entorno regional en que se insertan, niveles educativos y de uso de tecnología, así como el tamaño del sistema. Pero las principales diferencias se encuentran en la estrategia de mercado y en la actitud a la asociatividad. En términos más globales, el autor indica que las PYME en América Latina participan de un círculo vicioso ilustrado como (Dini, 1992):



En síntesis, reconociendo que, tanto del lado de la política pública como de la privada y mixta, se ofrecen condiciones favorables para organizaciones productivas locales dinámicas, se puede decir que los gobiernos regionales y locales tienen la palabra. Pero desde diversos organismos: tales como la ONG, académicos, gremios y también públicos, se podría ir explorando y sistematizando información que puede mostrar indicadores o condiciones para configuraciones en el estilo de los distritos.

G. UNA BREVE CONCLUSION

Recordando que el objetivo del trabajo se enmarca en la búsqueda de instrumentos para la gestión regional frente al nuevo contexto, se espera haber entregado elementos necesarios para demostrar que el análisis de la forma de funcionamiento de los DI entrega pistas motivadoras para la política regional.

El principal interés en esa perspectiva, se deriva del potencial innovador de los DI que rescata la especialización productiva de las localidades en

212 14. Desde su creación en 1991 a la fecha han logrado un alcance importante: 16 PROFOS en 10 de las 13 regiones, que aglutinan 306 empresas en sectores como: metalmecánico, textil, etc. (Dini, op.cit.)

15. Comparación que el citado autor realiza por tratarse del mismo sector de especialización (industria textil).

que se inserta, y puede apuntar de mejor forma a los objetivos del desarrollo regional (definidos en Boisier, op.cit.) en especial a los de crecimiento, sustentabilidad económica, inclusión social, identidad.

Si bien eso ya justifica una inmersión en el tema, como en todo, no puede considerarse una replicabilidad mecánica de experiencias en nuestras realidades y, por ello, será muy importante generar investigación de base para orientaciones más finas en la política regional.

De cualquier modo, no se puede perder de vista que el resultado final dependerá del conocimiento de esas realidades, del comportamiento de un conjunto de actores públicos —privados— y académicos, pero, muy especialmente, de la articulación y construcción de climas de entendimiento entre ellos. Ambito donde el contexto social y político tendrá un papel especial.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS¹⁶

AMIN, A. Y K. ROBINS

Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades. En "Sociología del Trabajo", Nueva Epoca, Número extraordinario, (1991).

AYDALOT, PH.

Notas sobre las economías externas y algunos conceptos conexos. Documento ILPES CPRD - C/7, (1965).

BECATTINI, G.

Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano. En Sociología del Trabajo, Nueva Epoca Nº 5, invierno 1988/1989, (1989).

BOISIER, S.

La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas. Documento APPR/ILPES, Serie Ensayos 92/11., (1992).

BOISIER, S. Y V. SILVA

La reticulación de pequeñas empresas al nivel regional y el papel del sector público. Una experiencia en la Región del Biobío, Chile. Documento APPR/ILPES, Serie Investigación 92/05, (1992).

BOISIER, S. Y G. ZURITA

Gobierno regional y desarrollo económico (por aparecer), (1993).

CASTELLS, M.

El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto "socialista". En A. Guerra y

otros - "Nuevos horizontes teóricos para el socialismo", Madrid, (1987).

CASTILLO, J. J.

Tecnología, cooperación entre empresas y diálogo social. La "nueva organización productiva". En Telos Nº. 22, junio-agosto, Madrid, (1990).

CENTRO BIOBIO LTDA.

Sector calzado en Concepción. Estudios realizados a solicitud de SERPLAC/R.Biobío, Concepción, (1992).

- Parte I. Diagnóstico de la industria del calzado de Concepción. Marzo.

- Parte II. Estudio de factibilidad de alternativas de fomento para el calzado en la ciudad de Concepción. Julio.

CEPAL/ILPES/PNUD

La Región del Biobío al encuentro del siglo XXI. Misión de cooperación técnica. Concepción, Chile, (1990).

CORTELESSE, C.

El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia. Cuademo de la CEPAL Nº. 57, (1988).

COSTA CAMPI, M. T.

Descentramiento productivo y difusión territorial. El modelo de especialización flexible. En Papeles de la Economía Española Nº. 35, (1988).

COSTA CAMPI, M. T.

Presentación a la edición española de "Los distritos industriales y las pequeñas empresas", Parte I. Colección Economía y Sociología del Trabajo Nº. 55; Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, Madrid, (1992).

CUADRADO, J.

Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque. En Papeles... (op.cit.), (1988).

DE MATTOS, C.

Modernización neocapitalista, reestructuración productiva y gestión territorial en Chile, 1973-90. IEU - Universidad Católica de Chile, (1990).

DE MATTOS, C.

Impacto de las políticas de redistribución de la población en el desarrollo o de las políticas de desarrollo en la distribución de la población?. Taller de expertos sobre Distribución de la Población y Migraciones, Santa Cruz, Bolivia, 18 al 22 de enero, (1993).

16. Se ha intentado hacer una bibliografía más bien exhaustiva, por el carácter didáctico del presente trabajo.

DEL RÍO, C. Y J. R. CUADRADO

El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional. Seminario "Territorios en transformación", Santa Cruz - Bolivia, 28 de octubre al 1º de noviembre, (1991).

DINI, M.

Distritos industriales, competencia sistémica y crecimiento equitativo. CEPAL, noviembre, (1991).

DINI, M.

Consideraciones sobre la relevancia de la organización productiva entre empresas para estimular el desarrollo de la competitividad. Las redes de pequeñas empresas innovadoras. ANDINET, Santiago, 4 al 6 de mayo, (1992).

DINI, M.

Los proyectos de fomento. Un original instrumento de política pública para el desarrollo de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. SERCOTEC (por aparecer), (1993).

FLAMANT, M.

Concepto y utilización de las economías externas. En Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. IV, N° 6 - 7, mayo, (1966).

GATTO, F.

Paradigma tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales. En Albuquerque y otros "Revolución tecnológica, reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales. GEL, Buenos Aires, (1989).

HENRÍQUEZ, L.

Proyectos de Fomento: un nuevo enfoque para la modernización y desarrollo de las PYMI. XI Simposium latinoamericano de mediana y pequeña empresa, Santiago, noviembre, (1991).

HERMOSILLA, A. Y J. SOLÁ

Cooperación entre empresas. Colección Estudios IMPI, Madrid, (1989).

KORZENIEWICZ, M.

Organización económica y "cadenas productivas" en los países de reciente industrialización. En Pensamiento Iberoamericano N° 16, (1989).

LOVEMAN, G. Y W. SENGENDERGER

Reorganización social y económica en el sector de la pequeña y mediana empresa. En Los Distritos... (op.cit.), (1992).

MIDEPLAN/ División de Planificación Regional

Aplicabilidad en regiones de los instrumentos de fomento productivo. Documentos Regionales, Santiago, junio, (1992).

OECD

General Introduction. Objectives, main themes and overall conclusions. En "Background report concluding the Technology/Economy Programme (TEP)", (1992).

OMINANI, C.

Intervención en el Lanzamiento del Programa de apoyo a la PYME. Palacio de la Moneda, Santiago, 4 de julio, (1991).

PIETROBELLI, C. Y R. RABELOTTI

Relaciones extramercado entre firmas y sus efectos en el desarrollo industrial de los países de menor desarrollo. El caso de un parque industrial en Santiago de Chile. Revista EURE, vol XVIII, N° 54, abril, (1991).

PORTER, M.

Las ventajas competitivas de las naciones. Traducción del artículo de "Harvard Business Review", marzo-abril, 1990. (FONTEC/CORFO, Concepción), (1991).

PYKE, F., G. BECATTINI Y W. SENGENDERGER

Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Parte I. Colección Economía y Sociología del Trabajo, N° 55, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, (1992).

QUINTAR, A. Y F. GATTO

Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Documento de trabajo PRIDRE N° 29, CEPAL-CFI, Buenos Aires, (1991).

QUINTAR, A. Y OTROS

Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina". Documento de trabajo PRIDRE N° 35, CEPAL-CFI, Buenos Aires, (1993).

SABEL, CH.; M. PIÖRE Y STORPER

Tres respuestas a Ash Amin y K. Robins. En Sociología. (op.cit.), (1991).

SERCOTEC/ R Biobío

Proyecto de fomento Metalmecánico. En Informe Anual, Concepción, (1992).

SCITOVSKY, T.

Dos conceptos de economías externas. En Cuadernos... (op.cit.), (1966).

SCHMITZ, H.

Small firms and flexible specialisation in developing countries. En Labour and Society, Vol. 15, N° 3, (1990).

SILVA, V.

La dimensión espacial en el imperativo de la innovación. Documento APPR/ILPES, Serie Ensayos 91/10, (1991).

SILVA, V.

Factibilidad de los Parques Tecnológicos y distritos industriales en Chile. Presentación en el Seminario CIPMA: "Chile, ¿la hora de las regiones?", Valparaíso, (1993).

STOHR, W.

Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies, (1983)

STOHR, W.

Territorial innovation complexes. IIR, Discussion Paper 28, Vien, (1986)

TRULLEN, J.

Caracterización de los Distritos Industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial. Revista Economía Industrial, mayo/junio, (1990)

URIBE-ECHEVARRÍA, F.

Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano. Documento ILPES/CPRD - B/41, (1991)

URIBE-ECHEVARRÍA, F.

Las políticas de desarrollo de la pequeña y mediana industria en América Latina. ANDINET, Santiago, 4 al 6 de mayo, (1992)

YOGUEL, G. Y H. KANTIS

Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas. Documento de trabajo PRIDRE N° 21, CEPAL-CFI, Buenos Aires, junio, (1990)

DISTRITOS INDUSTRIALES ITALIANOS (DII) Y POLITICAS FAVORABLES

ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE DII	ACCIONES/ POLITICAS FAVORABLES
1. Historia sociocultural y sistema de valores comunes en los DI	
2. Efectos de sinergia por la acción conjunta de comunidad y gobierno local, asociaciones de empresarios y trabajadores	Búsqueda de marcos institucionales que faciliten un involucramiento democrático y participativo
3. Especialización productiva en una rama de actividad genérica	Facilitar la incorporación de PYME vinculadas con las actividades industriales y de servicio dominantes en la región
4. Masa crítica mínima del tejido industrial de especialización	Id.3
5. Mercado orientado parcial o totalmente a la exportación	Incrementar la información disponible para el desarrollo de oportunidades económicas con mercados externos
6. Tamaño creciente de la demanda	Mejoramiento de la imagen de los productos locales (control de calidad, tipificación, etc.)
7. Fragmentación del proceso productivo y división del trabajo en PYME especializadas localizadas en áreas geográficas contiguas, con interrelaciones no jerárquicas	Reducir los costos de transacción entre empresas de la región e impulsar la generalización de un proceso de innovación tecnológica
8. Relaciones económicas interfirmas basadas en modalidades de cuasi mercado	Promoción de relaciones interfirmas. Estimular contactos interempresariales. Asegurar un acceso no discriminatorio a la información económica y tecnológica
9. Cooperación recíproca en los flujos de información sobre la base de relaciones informales de confianza	Id.8
10. Atmósfera industrial que estimula la permanente innovación tecnológica y de gestión empresarial	Id.8. Desarrollo de sistemas eficientes de asesoramiento y apoyo técnico y financiero
11. Desarrollo de ventajas sistémicas endógenas del distrito por fuerte sentimiento de pertenencia a la comunidad local	Incrementar el mejoramiento permanente de los factores de competitividad sistémica, exógenos a la firma: desarrollo de infraestructura física y energética, mecanismos de capacitación y <i>training</i> de recursos humanos, sistemas tecnológicos de consultoría para el conjunto de las empresas, etc.

ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE DII	ACCIONES/ POLITICAS FAVORABLES
12. Estructura social homogénea con vínculos primarios, predominancia de pequeños empresarios y trabajadores calificados	Ninguna
13. Participación activa de la familia como unidad de producción y socialización de la ética de trabajo	Valoración aspectos culturales a través del sistema educativo local
14. Principio básico de cohesión social subyacen contradicciones en relaciones capital-trabajo	Marco institucional favorable a la negociación
15. Autonomía local financiera y decisional	Revisión marco legal de relaciones Nación-Estados provinciales- Municipio y desarrollo entidades financieras locales
16. Políticas públicas y privadas de apoyo al desarrollo económico e industrial (centros de servicios)	Instrumentación de acciones locales, promoción de estrategias competitivas
17. Movilidad social	Favorecer desarrollo de agentes locales
18. Mercado laboral flexible y políticas sociales locales indirectas	Políticas sociales municipales

FUENTE: Síntesis Cuadro en: Quintar, A. y F.Gatto. PRIDRE 1992 (CEPAL/CFI, Buenos Aires, Argentina)

ANEXO 2

BARRIO NORTE DE CONCEPCION - REGION DEL BIOBIO

Breves Antecedentes ¹⁷

Este anexo pretende mostrar que se trata de una localidad con varias características interesantes en la perspectiva de distrito:

- Se trata de una localidad que se encuentra en el entorno de una ciudad industrial, con un tejido laboral interesante y una variedad de servicios correspondiente a la capital de una Región (Biobío) con 1.7 millones de habitantes
- Hay una especialización sectorial encajado, con presencia de empresas de diversos tamaños pero con preponderancia de pequeña y microproducción

- Se encuentran empresas con estrategias competitivas interesantes: una basada en calidad y mercado interno y otras orientadas a exportaciones hacia mercados exigentes
- Se constatan algunas articulaciones, pero también una cierta competencia entre productores
- Aunque sin conocer las características del proceso productivo, la existencia de 40 tipos de máquinas para las fases de cortado, aparado, armado y suelería, entrega una pista de las posibilidades de fragmentación de la producción
- Hay estudios sobre la factibilidad de alternativas de fomento para el sector en la ciudad, que podrían constituir un buen punto de partida para explorar las características de distrito (ver nota).

17 Aprovechando los antecedentes presentados en Centro Biobío Ltda. (1992) e información general recogida durante la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional (CEPAL/ILPES/PNUD, 1990)

Desarrollos productivos locales y pequeña producción

Raúl González Meyer
Investigador Programa Economía del Trabajo, PET

El objetivo de este artículo es valorizar y analizar las ideas sobre desarrollos productivos locales. Complementariamente, preguntarse por los nexos existentes con la expansión y fomento de la pequeña y microempresa.

A. DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL: DEFINICIONES BASICAS

a. Desarrollo Productivo Local

En principio, entenderemos por desarrollo productivo local al aumento de capacidades, prácticas y resultados productivos en un espacio local determinado. Estamos, por lo tanto, analizando algo que, en rigor, es más acotado que lo contenido en la preocupación por el desarrollo económico local.

En el desarrollo económico, junto al productivo, deben ser considerados otros aspectos, como la calidad del consumo o los sistemas de distribución, que también van a ser determinantes en las condiciones de vida de los habitantes locales. La localización de los servicios públicos, la existencia de centros de abastecimiento con precios razonables o las diferencias de ingreso y riqueza, por poner algunos ejemplos, son relevantes para una evaluación económica de un espacio local.

Sin embargo, junto con el carácter acotado de la preocupación por el desarrollo productivo, es ne-

cesario considerar también que las dinámicas productivas no pueden ser plenamente explicadas sino en referencia a condiciones de otro orden que las inhiben, las empujan y las orientan. Aquellas dinámicas pueden estar precedidas o en relación con expresas iniciativas institucionales de fomento, con características del aparato educacional o con factores culturales que son determinantes para entenderlas y, para provocar procesos de cambio, en caso de querer que suceda.

b. El Espacio Local

El carácter local del espacio que nos ocupa queda definido por su tamaño menor en relación a otros que llamamos internacional, nacional o aún regional; es próximo al espacio de la comuna, de ciudades intermedias o pequeñas o de localidades rurales.

Esto no significa afirmar apriorísticamente que ellos constituyan espacios económico-productivos claramente delimitados; es decir, sistemas con una fuerte autorreferencia desde este punto de vista. Más bien sabemos que el espacio económico contemporáneo presenta una geometría variable y multiforme que no puede ser encuadrada arbitrariamente en un espacio geométrico, más aún si es de pequeña magnitud. Los contornos de los espacios locales, reales o potenciales, deben, enton-

ces, ser representados de manera difusa y no con la nitidez de un sistema cerrado.

Dichos contornos, a su vez, pueden quedar dibujados desde flujos o circuitos asociados a la producción, que son diferentes entre sí y que no tienen por qué corresponder exactamente a los términos del espacio local que eventualmente configuran. Podemos describir cuatro de esos circuitos: entre unidades productivas locales y consumidores locales; entre oferta de trabajo local y unidades productivas locales; entre unidades productivas locales y una agregación de los anteriores, caso en el cual se pasaría de circuitos parciales a circuitos completos o cerrados.

El contorno de un espacio económico-productivo local podrá estar más o menos definido por uno u otro de estos circuitos. Así mismo, la decisión de fortalecer dinámicas productivas locales podrá actuar sobre uno u otro de ellos, a través de acciones respecto de los mercados locales de bienes y servicios, de la generación de empleo local o de la relación entre empresas locales. En América Latina, esto no ha sido materia mayor de exploración, de forma tal de permitir aseveraciones precisas respecto de la realidad de dichos circuitos.

En algunos países europeos, producto de la urgencia del problema del desempleo y de la importancia que adquirió la acción local sobre él, se han definido zonas económicas en base a la definición de mercados de empleo locales. Estas quedan definidas como zonas en el interior de las cuales normalmente los trabajadores pueden cambiar de empleo sin tener que cambiar de residencia.¹

Pensando en las grandes y extendidas aglomeraciones metropolitanas latinoamericanas y el hecho de que para una buena parte de la población cambiar de residencia no resulta fácil, esa definición podría ser completada con la consideración de que el no cambiar de residencia no significa que un

gasto "anormal" de tiempo para desplazarse hacia el trabajo. La noción de anormal pudiese ser operacionalizada a través de la definición de un cociente máximo aceptable entre tiempo de desplazamiento al trabajo y horas de trabajo. Sobrepassado dicho cociente podríamos afirmar que se trata de otra zona de empleo con costos adicionales para la sociedad y para las personas que deben desplazarse.

Sin embargo, aún cuando precisemos y enriquezcamos más la noción de zona de empleo local, no debemos olvidar que la relación entre oferta de trabajo y unidades productivas locales constituye sólo uno de los componentes de una eventual red más vasta de componentes. Estos, a su vez, por no tener una necesaria correspondencia espacial entre sí, hacen aún más móvil la frontera económica local.²

Adicionalmente a lo dicho hasta aquí, podemos establecer un segundo sentido de la naturaleza local de un proceso productivo (así como de otros). Este se refiere a la localización de los procesos de toma de decisiones que definen la dinámica productiva de una localidad determinada. Un componente esencial de naturaleza local, es la participación de agentes locales en dichas dinámicas.

Esto nos permite diferenciar procesos de desarrollo globales (nacionales, regionales) que presentan componentes de localización o focalización

1. A partir de esta definición se pudo determinar que un 80 por ciento de las personas que están asentadas en un lugar determinado de Gran Bretaña trabajan o se cambian de trabajo dentro de una zona. En Francia, un 80 por ciento de los cambios de empleo no exigen un cambio de residencia. Lo mismo se repite en las "labour market areas" en los Estados Unidos y en las novecentas "zone locali di occupazione" en Italia. (Ocde, 1990)

2. Si la consideración de los flujos económico-productivos definen estos circuitos difusos y diversos desde el punto de vista de la configuración de zonas locales, ello aumenta en complejidad al considerar otras esferas de la realidad. La definición de espacio local de manera más global que en referencia a la economía y a la producción, integrando esferas administrativas, políticas, culturales y físicas, no hace más que amplificar lo dicho para la pura esfera económica.

No existe una simetría entre los espacios definidos desde aquellas distintas esferas. Las realidades de la cultura e identidad locales, de espacios políticos locales, de escalas de gestión administrativas locales, de economías locales y de contornos físicos, aunque en interacción y posibles influencias, no tienen los mismos fundamentos ni definen los mismos límites locales identificables. En el mismo sentido, no tienen por qué presentar idéntica fuerza entre sí, debiendo ser entendidos como planos que pueden reforzarse o que pueden entrar en conflicto entre sí en términos de la configuración de un área local.

territorial local, respecto de procesos que, en términos de agentes y de localización de decisiones, presentan un alto ingrediente local.

En los primeros, que podríamos denominar también "desarrollos productivos locales exógenos", los dinanismos provienen esencialmente de decisiones -privadas o públicas- radicadas al exterior del espacio local en cuestión. En los segundos, que podríamos llamar "desarrollos productivos locales endógenos" (o simplemente desarrollo local), son claves las decisiones tomadas en la localidad por agentes que tienen un sentido de pertenencia o adherencia a ella.³

Esta diferenciación conceptual no puede ser llevada en términos tajantes para describir una realidad local, la que, por otro lado, puede carecer de un desarrollo productivo de un tipo o del otro. Lo normal es que exista alguna combinación de procesos exógenos y endógenos que configuren un cierto carácter particular a una zona local.

Junto al criterio, que en sí mismo tiene la participación local para definir ese carácter del proceso, ello tiene una implicancia para la propia definición del espacio local. La existencia de instituciones públicas locales consagradas a algún tipo de fomento productivo en su jurisdicción, puede influir en la constitución de un área económico local. Como ya estaba expresado, una espacialidad institucional puede influir en una espacialidad económica.⁴

El carácter o el aumento del componente

endógeno que, a su vez, tenga un proceso productivo local, no significa el no contacto con el exterior sino, más bien, hace mención al origen socio-espacial de su impulso. Bien podría ser el aumento de conexión con el exterior del área local un objetivo buscado. Un ejemplo es la orientación de la producción local, la que puede buscar acceder a mercados regionales y nacionales sin que ello implique un proceso exógeno a la localidad.

El valorizar y analizar la producción de tejidos productivos locales más fuertes, así como la acción de los agentes locales, no debe, por lo anterior, entenderse como una perspectiva autárquica y que busca cortar referencias y lazos con espacios supralocales. Por el contrario, el aumento de dinámicas productivas locales en los sentidos definidos puede aumentar el número de flujos e interacciones con el exterior de la localidad. De igual modo, puede significar un aumento de las interacciones con instituciones públicas o privadas con radios de acción supralocales. Lo particular es que en uno y otro caso esto es realizado con la participación de lógicas, iniciativas y estrategias provenientes de la localidad.

B. LOS HECHOS Y RAZONAMIENTOS QUE HAN VALORIZADO LOS DESARROLLOS PRODUCTIVOS LOCALES.

Hay que señalar que no ha sido lo usual establecer una relación entre desarrollo productivo y espacio local (entendido en la magnitud subregional que aquí se analiza). Los espacios reflexionados, intervenidos o significados desde el punto de vista del desarrollo productivo, han sido normalmente de gran escala, especialmente el nacional. Ello no significa, por supuesto, que no se ejerzan múltiples efectos sobre las diversas zonas locales. Producto de la detección de desigualdades regionales y del desarrollo de las instancias y los instrumentos de planificación, en América Latina se formularon, en los años 60, planes de desarrollo regional, sin embargo, en ellos no hay un mayor rol ni consideración de iniciativas más locales.

Aún desde algunas tradiciones que han valorizado el espacio local en el pasado, la dimensión

3. Esto debe ser entendido en correspondencia con una definición de desarrollo local que pone acento en la acumulación de capacidades, de adquisición de competencias y de acceso a dominios por parte de los agentes enraizados localmente.

4. Es el caso de la creación de agencias locales de empleo que posean niveles de autonomía decisional. Alemania, por ejemplo, esta dividida en 146 zonas, Finlandia en 174 e Irlanda en 120, a partir de los radios de acción de esas agencias. En países donde los municipios sean los que desempeñan el rol principal en cuanto a los servicios de empleo, como en los países escandinavos se ayuda a configurar áreas económicas comunales. (Oede, 1990). En el caso de municipios chilenos, la creciente creación de departamentos económico laborales que comienzan a asumir roles de fomento de la producción y el empleo locales, se constituyen en potenciales agentes configuradores o influyentes de áreas económicas locales.

económico productiva ha estado ausente o muy primariamente integrada. Al respecto, las tradiciones municipalistas y las ideas de desarrollo comunitario son dos ejemplos interesantes en América Latina. Las primeras, que se han expresado en diferentes momentos de la historia de los países latinoamericanos, y que en cierta medida influyeron en que los municipios a un nivel formal (en la norma) hayan poseído competencias relativamente extensas, fueron más o menos insensibles a integrar el desarrollo económico local. Las segundas, a pesar de tener orígenes que las vincularon a cuestiones de orden productivo, no produjeron una experiencia o reflexión interesantes al respecto ni al nivel de lo que significaron en el plano sociopolítico.⁵

Puede afirmarse, desde un punto de vista analítico como el de la generación de políticas, que hay un hecho nuevo en la mayor consideración del espacio local en términos productivos. Respecto de los países europeos, al comienzo de esta década, se señalaba que en los años ochenta el nivel local se había convertido, en casi todos ellos, en un elemento esencial del análisis de la adopción de decisiones y de acciones relacionadas con el desarrollo económico y social y la creación de empleos. (OCDE, 1990).⁶

En un ordenamiento provisorio podríamos

5. En referencia a dicha restricción de las competencias municipales y acerca del caso ecuatoriano (generalizable al resto de países latinoamericanos) se señala que el municipio fue definido como el responsable local de las externalidades del desarrollo y no del desarrollo mismo. (Rosales, Mario; 1989). A esto debe agregarse que, además, en la realidad tampoco cumplió en forma significativa aquel rol prescrito de generación de una infraestructura básica para permitir la actividad social y económica.

El desarrollo comunitario tuvo una concepción más integral, contemplando la dimensión económica local, en algunos países asiáticos y africanos, en los que en el marco de procesos de desarrollo nacional, luego de la descolonización, alcanzó el carácter de componente de una estrategia de desarrollo.

6. La consideración de la producción local es en América Latina más nueva que en Europa. Sin embargo, ello debe ser entendido cuando hablamos a nivel de políticas o acciones programadas y como parte de una estrategia explícita. Si por el contrario, nos referimos a las iniciativas en un sentido más espontáneo, y como estrategias individuales o familiares o asociativas, debemos aceptar que

decir que el nivel local, en su dimensión económica y más específicamente productiva, ha sido valorado desde razonamientos estrictamente económicos, desde una percepción de insuficiencia de la acción o política "social" y desde perspectivas más integrales respecto del desarrollo local.

a. Fundamentos estrictamente económicos.

La fuente principal de este tipo de fundamentos ha provenido de algunos países europeos. La simultaneidad de una detención del ritmo de crecimiento productivo, con una reestructuración del aparato productivo, afectaron a diversas actividades y empleos en los años 70 y 80. Los impactos de este fenómeno se verificaron con fuerza especial en determinadas áreas y poblaciones locales. Los cambios de localización empresarial, el desaparecimiento o reducción de producciones y las nuevas condiciones impuestas por innovaciones tecnológicas, pusieron en crisis económica y social a determinadas localidades y zonas de las grandes ciudades.

Frente a esta situación —que puede ser inventariada para toda Europa, incluyendo aquellos países que parecían espacialmente más equilibrados en su desarrollo económico— fueron ineficientes o insuficientes políticas monetaristas y keynesianas. Asimismo se observa una incapacidad de resolver los problemas enunciados a través de políticas locales o regionales centradas en la atracción de empresas por medio de estímulos financieros.

Algo que es detectado y destacado es que, aún bajo la acción común de aquellos factores macroeconómicos, la capacidad de distintas zonas locales para plantearse respuestas es muy distinta. Es decir, que parecía haber márgenes de maniobra

ello forma parte de una práctica común en América Latina, y no puede hablarse de un fenómeno nuevo. En este sentido, las iniciativas locales son componentes de un contexto que puede llamarse de "crisis permanente." (J. Arocena, 1990). Además, puede ser leída la afirmación de que "el movimiento de iniciativas locales y de creación de micro empresas o empleos independientes es en Iberoamérica extremadamente dinámico, muy anterior y con una mayor amplitud que en los países de la Océ" (Océ, 1991).

para generar acciones locales y que los factores estructurales no determinaban la situación local en forma exclusiva.

Como se ha señalado, la experiencia europea de los años 70 puso en cuestión tipos de soluciones al crecimiento y al empleo, centradas en la gran producción y en macro decisiones. Inversamente, se comenzó a reconocer un rol más significativo, que las iniciativas locales podían jugar en el reequilibrio del empleo y de la oferta productiva. Estas iniciativas se comienzan a percibir con una serie de bondades como el uso de nuevos o inutilizados recursos, el aumento de la cantidad y calidad de las empresas existentes, el poseer potencialidades de innovación y de adaptación respecto del entorno más amplio y de un mejor uso de los factores productivos (OCDE, 1990).

En otros términos, frente a lo insuficiente de otros medios, aparece tanto más importante para las distintas localidades, el apoyarse en el "potencial local" e incitar a la gente del propio lugar a asumir un rol más protagonista en el desarrollo a largo plazo de su región o localidad. Esta visión se retroalimenta con la existencia de procesos reales que permiten observar la existencia de redes interpersonales e interempresariales, que producen dinámicos y economías externas a niveles locales no dependientes de industrias motrices que difundan sus efectos en el espacio situado en torno a ellas.

Las iniciativas y los procesos económicos locales se ofrecían como una vía para enfrentar uno de los problemas mayores de los últimos decenios: la vulnerabilidad respecto de las reestructuraciones espacio-productivas cuando una zona es dependiente de una actividad o empresa demasiado gravitante. Por el contrario, se afirma que allí donde hay diversidad hay muchas más oportunidades de innovar.

Esto ha conducido a una exploración más detenida del espacio local en términos económicos. Se le considera constituyendo el medio ambiente inmediato en la creación de una mayoría de empresas, en especial de las pequeñas. Es allí donde éstas encuentran una serie de servicios y en donde pueden insertarse en redes de intercambio de información y de relaciones comerciales. En esta

perspectiva, cobra valor la evaluación de los recursos locales existentes, los cuales pueden ser de orden muy variado, sin reducirse a los financieros o naturales. Una hipótesis optimista puede afirmar que toda área local contiene un enorme potencial de diversificación que depende de recursos materiales, de competencias de sus habitantes, de agentes y de instituciones existentes.

De las distintas experiencias de fomento productivo local europeo no ha quedado claro, sin embargo, el efecto positivo respecto de algunos objetivos explícitos. Específicamente, los resultados, respecto de la capacidad de generación de empleo, no son notorios. A veces se observan resultados visibles, pero que son de corto plazo, en empleos de carácter temporal; en especial, durante períodos de capacitación a personas que han caído en el desempleo o a jóvenes que buscan ingresar al mercado laboral. Sin embargo, muchas veces esos períodos no son continuos y las personas suelen seguir en la "desocupación". (Arocena, 1983). Un estudio realizado en localidades suecas mostró que por cada tres empleos que se suprimían, se restituía uno (OCDE, 1990).

Tampoco parece generalizable el hecho que a través de políticas locales se produzca un proceso rápido de crecimiento esas economías. No siempre se puede invertir la fuerte tendencia a la decadencia de ciertas localidades producto de una crisis o transformación económica de orden macroeconómico.

Estas experiencias y resultados han permitido, sin embargo, comprender mejor los alcances y significados de las iniciativas locales, se observa que éstas no son significativas en cuanto a impedir cierres o contracciones de empresas. En otros términos, la distribución espacial de la aparición de nuevos desocupados no se explica, de forma significativa, por la existencia o inexistencia de dichas iniciativas (D. Birch, 1987). Por el contrario, éstas han demostrado afectar la capacidad de creación de nuevas empresas y empleos no implicando necesariamente que haya un crecimiento neto de la producción y del empleo locales. Sin embargo, la capacidad de crear nuevos empleos en forma estable, es decir que no dependan de un programa social temporal, tampoco puede considerarse un

efecto inmediato. Algunos autores han señalado que dichos efectos comienzan efectivamente a ser visibles a partir del quinto año de una dinámica de iniciativas locales (J. Arocena, 1983).

En este sentido, parece necesario hacer la evolución de estas dinámicas incorporando dimensiones de mediano plazo y de tipo más cualitativo, que no quedan registradas cuando se busca evaluarlas por sus resultados de corto plazo y en términos puramente cuantitativos. Por ejemplo, la generación de una voluntad más generalizada para realizar o mejorar emprendimientos económicos por parte de las personas, organizaciones, empresas o instituciones locales, es un proceso que no se consolida en forma instantánea. Representa, a su vez, algo mucho más significativo que la creación provisoria de puestos de trabajo o de empresas.

El hecho de que en experiencias locales estudiadas la respuesta haya sido muy distinta, ha llevado a preguntarse por los factores que intervienen en uno y otro resultado. Incluso se han producido redinamizaciones productivas locales espontáneas, que han tenido poco que ver con intervención planificada de actores locales y de los poderes públicos. La pregunta es entonces ¿qué produce la diferencia entre zonas?

Una explicación (D. Keeble y E. Wever, 1986) propone tres factores que intervienen. El primero es, simultáneamente, de tipo estructural, sectorial y espacial; hace referencia a la manera en que están distribuidos, espacialmente, los distintos sectores económicos. Hay sectores o actividades que pueden estar en alza o en decadencia. En la medida que en una zona local existan actividades del primer tipo, ello actuará favorablemente respecto de las políticas de fomento productivo y viceversa.

Un segundo factor es de orden social y cultural. Está relacionado, por un lado, con la estructura socio-económica y educativa de la población: las posibilidades de iniciativas locales exitosas aumentan en la medida que haya una masa mínima de profesionales y ciertos rangos mínimos educacionales. Por otro lado, tiene que ver con tradiciones de trabajo independiente y de iniciativa local por la población local. Asimismo, los grados de identidad y de pertenencia local entendidos como

una fuerza activa con repercusiones económicas. Este tipo de factores ha sido muy destacado en procesos de crecimiento económico en localidades del noreste italiano.

Un tercer factor se presenta como estrictamente económico y se refiere a los recursos materiales disponibles en la localidad, a la demanda local, regional o nacional de sus productos; al potencial de atracción de capital exterior a la localidad, a la existencia de servicios para las empresas y otros.

Algo importante a acotar es que cada situación local particular puede presentar una base de dinamismo desde cualquiera de esos factores, o de una combinación particular de ellos. A su vez, deben ser entendidos como factores condicionantes, pero frente a los cuales, en general, puede haber intervención.

En este sentido, y esto quizás pueda ser integrado al esquema anterior, cobra importancia la disposición a la creatividad institucional que permita generar instancias o entidades locales adecuadas para, por ejemplo, la creación de parques científicos, escuelas politécnicas o promoción de una identidad local.

Con esto se quiere enfatizar el corazón del razonamiento que viene desarrollándose: que aún cuando el nacimiento y los efectos de las iniciativas locales productivas puedan estar condicionados por los tipos de factores anteriores, ello de todas maneras será influido por procesos de creación local que podrán (o no) multiplicar situaciones favorables o revertir las desfavorables.⁷

Paralelamente a estas consideraciones económicas más inmediatas, que han tenido como base circunstancias y búsquedas de soluciones actuales, han existido otras de carácter histórico y teórico, valorizantes de los espacios locales en su dimensión económico-productiva. Sin duda, estas últimas consideraciones van dando un sustento más consistente a las políticas realizadas desde el nivel local y abriéndole, a la vez, mayores horizontes estratégicos.

7. Esta consideración, por su parte, lleva a preguntarse por los factores de éxito o fracaso de las iniciativas existentes de fomento productivo local, como objeto de análisis con significado en sí mismo. Ello será analizado en la sección de proposiciones.

En ese marco, una serie de conceptos como desarrollo endógeno (local), desarrollo rampante y difuso o el de distritos industriales, apuntan a destacar los espacios productivos locales y su consideración en estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo, dichas nociones motivan exploraciones más detenidas del carácter de los espacios económicos locales.

En otros términos, los espacios locales se muestran a la teoría, investigación y estrategias económicas como objetos significativos.

Desde el punto de vista teórico, se critica el paradigma del desarrollo polarizado con su interpretación de la industrialización como un resultado exclusivo de procesos de concentración y difusión territorial de dinamisos económicos sectoriales. Dinamismos que se van sucediendo en el tiempo y redefiniendo la estructura (composición y jerarquías) territorial de las actividades económicas. Esto orientó las políticas regionales tanto en Europa como en América Latina en los años 60 y 70.

Frente a esta concepción del territorio o espacio como soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, que de acuerdo a lógicas internas se distribuyen en el territorio, las teorías del desarrollo endógeno o difuso piensan el territorio como un agente de transformación social. El territorio es una realidad económica que aunque pueda ser transformada por procesos de articulación a divisiones del trabajo supra-locales, nacionales o internacionales, está también determinado por la historia que lo ha ido configurando. Tanto los análisis como las estrategias deberían considerar dichas especificidades locales (A. Vázquez, 1988).

La noción de territorio local, desde un punto vista productivo, aparece como una "comunidad" de empresas, cuya proximidad estimula la colaboración. Una combinación de competencia y cooperación define un espacio específico e identitario de relaciones económicas.

Desde un punto de vista normativo se critican las políticas económicas de concentración y difusión territorial en términos de una fuerte jerarquización territorial y un desaprovechamiento de potencialidades locales que terminan siendo

exportadas hacia los lugares centrales (A. Vázquez, 1988). Adicionalmente, parecen tener éxito sólo en los momentos ascendentes del ciclo económico pero no en momentos contractivos.

A la inversa, se destacan las bondades de políticas inspiradas en una visión del desarrollo económico como un proceso que es más difuso en el espacio y que, junto a procesos de polarización, contiene también zonas locales con impulsos endógenos que pueden ser potenciados. Aquellas zonas actúan, justamente, en la línea de potenciación de esos impulsos.

Puede decirse que frente a la orientación por constituir grandes economías de escala a través de las ventajas de la concentración-polarización, en la economía abierta se ha levantado también el valor de las economías compuestas de diversidad y de variedad.⁸

Todo esto no se remite a un plano estrictamente teórico y de políticas, sino también ha recogido e inspirado investigaciones históricas que han estudiado algunas zonas en países europeos (Italia y España) y árabes (Túnez). Un amplio e interesante campo de investigación se abre para América Latina.

Algo clave a señalar es que, si bien es cierto que buena parte de estas revisiones históricas, teóricas y de estrategia económica se han referido a zonas distintas de las grandes urbes y en particular a zonas rurales, debe ser reconocida la importancia que este enfoque puede tener para entender la constitución, composición y particularidades internas que tienen las grandes urbes. En éstas, a pesar del alto grado de integración socio-espacial que las presenta como un todo, puede ser planteada la hipótesis de que en su interior contienen zonas económicas con grados de endogeneidad variable.

8. Esto puede alcanzar afirmaciones límites que ponen dicha oposición en términos del paso de un paradigma económico a otro que se estaría verificando en el presente. El fundamento es que el proceso concentrador-difusor del desarrollo económico, funcionando a través de flujos o circuitos económicos constituyentes de un espacio económico de tipo jerárquico vertical estaría agotando sus posibilidades dinamizadoras. En su reemplazo, se daría la emergencia de procesos y dinamisos más localizados, con preeminencia de articulaciones locales y horizontales.

Algo que puede observarse en los razonamientos de valorización productiva local que hemos caracterizado como estrictamente económicos, es que normalmente incorporan elementos de tipo político, administrativo y cultural. Tanto desde el ángulo de comprender procesos históricos ocurridos, como del impulso de nuevos dinamismos, factores como las identidades, la realidad política y la institucionalidad administrativa y local, se transforman en objetos de análisis y campos de intervención.⁹

b. Fundamentos desde las insuficiencias de la Política Social.

La expansión de situaciones sociales precarias en variados países en los años 70 y 80 planteó la cuestión de las políticas sociales hacia sectores determinados. Esto ocurrió en un marco de crisis financiera y de legitimidad de la acción estatal que operó junto a un mayor poder de tendencias neoliberales en países y estados. Uno de los resultados fue una reducción más o menos general de las políticas sociales en variados países.

Sin embargo, también en esos años hubo fenómenos que fueron bastante generalizados y que aproximaron política social y territorio. Por una parte, ciertos territorios (locales) se hicieron objeto de tratamiento social; por otro, se trata que ese territorio no sea solamente objeto de intervención sino un medio específico para la política social (J. Ion, 1990); finalmente, el municipio es considerado en forma mucho más significativa en la ejecución de programas sociales, en la generación de iniciativas y en la utilización de recursos organizativos o comunitarios locales. De estos elementos, y en términos relativos, puede afirmarse una tendencia

a una gestión territorializada de lo social.

Estas últimas características buscaban aumentar la eficiencia de las políticas sociales y compensar, en cierta medida, las restricciones presupuestarias impuestas desde circunstancias tanto económicas como ideológicas. En esta misma dirección de aumentar recursos no financieros para las políticas sociales, se inscriben ideas y experiencias de incorporación de la organización social territorial en la ejecución y/o programación de acciones sociales.

Entre algunos agentes que trabajan ligados a ese tipo de organizaciones, esto era visto como la posibilidad de conectar dinámicas sociales con recursos institucionales (públicos), constituyéndose así la base para una nueva modalidad de política social participativa sobre el aumento de dispositivos territoriales.

Aún considerando las lógicas diferentes que, en este mayor acento territorial de la política social, pudiesen existir entre sus distintos actores constituyentes, (agencias centrales, municipios, organizaciones comunitarias, dirigentes sociales locales, organismos no gubernamentales, principalmente) un hecho que parece cruzarlos al cabo de un tiempo es la percepción de que es necesario relacionar esta lógica con una acción de tipo económico productivo. Es decir, la necesidad de emprender iniciativas creadoras de riqueza que crearan un sustento económico local mayor para enfrentar situaciones precarias, para aumentar el margen de maniobra municipal, para fortalecer dinámicas sociales, para dar respuesta al desempleo, etc.

La creación de producción y empleo locales emerge, así, como un orden de materias—incipiente pero notorio en América Latina— que busca enfrentar los límites de las políticas o acciones sociales basadas en puras transferencias, no creadoras de inserción productiva ni de mayores ingresos familiares en forma estable.

El interés por las iniciativas económicas locales se plantea como una prolongación de la política social y es presentada como diferente, de nuevo tipo; lo que se debe al origen social de la preocupación. El interés por la micro, pequeña o mediana empresa de la localidad, por crear calificación laboral en los jóvenes de la comuna, por aumentar

9. Respecto del proceso de desarrollo económico del centro norte italiano, por ejemplo, se ha explorado bastante sobre los factores de identidad local intervinientes. Se ha descubierto la importancia de la proximidad espacial, de los encuentros de los dueños de empresas pequeñas y medianas, realizados, por ejemplo, en los cafés de la localidad, de la instauración implícita de reglas de comportamiento armonizando competencia y cooperación, de la generación de ambientes de confianza y respeto. Se hablará de una "comunidad" fundada sobre una fuerte identidad colectiva "local" o "localizada" (O. Benoit-Guilbot, 1991).

el valor agregado local, por crear economías locales de aglomeración (parques de servicios, incubadoras de empresas, comunales), son reivindicadas desde un lenguaje de política o acción social más que productiva por distintos agentes.

En estos se va produciendo la percepción que, particularmente los municipios de comunas con mayores carencias materiales no pueden quedar restringidos a una acción social clásica sin incorporar la consideración de lo productivo.¹⁰

c. Como aspecto de propuestas de auto-desarrollo local

Una tercera fuente desde la cual surge un interés por el desarrollo productivo local es el enfoque que revaloriza la importancia de los espacios locales en la sociedad. En este caso, los aspectos productivos se hacen parte de proposiciones más amplias que apuntan hacia un "estilo de desarrollo" y un "estilo de sociedad" en que los espacios locales buscan ser fortalecidos en múltiples dimensiones. Ello se entiende como un proceso de acumulación de capacidades, competencias y recursos locales que permitan mayores dosis de protagonismo y significado social de los niveles o escalas locales.

Los componentes de esa valorización amplia de lo local son variados. Ahí se suman consideraciones institucionales y sociales; provenientes de lo político, cultural, económico y administrativo; posturas de orden pragmático y utópico. (R. González, 1993). Además del hecho del carácter multidimensional de la valorización, que desborda las puras consideraciones económicas, debe agregarse que estas últimas tampoco constituyen la fuente más originaria. Al contrario, puede decirse que en general, y con mayor nitidez en América

Latina, la valorización de lo local ha tenido como un componente bastante reciente lo económico-productivo.¹¹

En esta perspectiva de relieve de los espacios locales, han estado presentes con anterioridad y con más fuerza, planteamientos referidos a la importancia de la democracia local, a la emergencia e importancia de prácticas colectivas o movimientos sociales de base territorial, a una valorización política del municipio como institución representativa, a las bondades de una administración descentralizada de ciertos servicios públicos, a una valorización de las escalas de vida más cercanas o comunitarias y al rescate de identidades y culturas locales. Nociones como las de poder local, descentralización, desarrollo de base, desarrollo comunitario, autonomía municipal u otras, han buscado expresar y postular políticamente algunos de dichos aspectos.

La construcción de una noción de desarrollo local que va integrando estos múltiples aspectos, y que se encuentra en múltiples lugares, ha tendido a plantearse la resignificación del espacio local en términos económicos. Lo que aquí quiere enfatizarse es que en el camino de constatar las múltiples dimensiones que encierra un planteamiento de desarrollo local, ha ido perfilándose la preocupación por lo productivo. Esto suele ser designado como la discusión sobre las bases económicas del desarrollo local. Se suele plantear que, sin esta consideración, el postulado de una mayor relevancia de las dinámicas locales pierde consis-

10. Una expresión de esta prolongación de "lo social" en "lo productivo" puede observarse en varios municipios chilenos (R.M.) en que las "oficinas de colocaciones" definidas como receptáculos y comunicadoras de las ofertas y demandas de empleos comunales se transforman, más ampliamente, en departamentos preocupados del fomento productivo comunal. Estos departamentos u otras creaciones, como oficinas de la microempresa, continúan siendo parte del "área social" de los municipios. Ver reportaje en Revista Microempresa N°1: Programa Economía del Trabajo, junio-julio, 1993.

11. En este sentido debe afirmarse que la consideración de la producción es en América Latina más nueva que en Europa. Sin embargo, ello debe ser entendido cuando hablamos a nivel de políticas o acciones programadas. Si por el contrario, nos referimos a las iniciativas en un sentido más espontáneo y como estrategias individuales, familiares o asociativas, debemos aceptar que ello forma parte de una práctica común en A. Latina, de funcionamiento social, y no puede hablarse de un fenómeno nuevo. "Las iniciativas locales nacen y se desarrollan en un contexto que puede llamarse de crisis permanente." (J. Arocena, 1990). Así también se puede entender la afirmación de que el movimiento de iniciativas locales, de creación de microempresas o empleos independientes, es en Iberoamérica extremadamente dinámico, muy anterior y con una mayor amplitud que en los países de la Oede. (Ocde, 1990)

tencia. Asimismo, que en relación a otras dimensiones, el desarrollo económico local no ha sido debidamente explorado (J. González A. 1987).

Esta preocupación ha tendido, además, a enfrentar de manera más directa, la crítica que se hace a la valorización de lo local de no considerar la existencia de procesos económicos cada vez más deslocalizados y globales que reducen, sino extinguen, la posibilidad de autonomías locales. Estas, de acuerdo a dichas críticas, no pueden entenderse sino con grados mínimos de incidencia local sobre los procesos económicos.

La introducción explícita de una dimensión económico productiva a fin de que dinámicas locales basadas primariamente en fortalecimientos identitario-culturales o socio-políticos puedan consolidarse, ha marcado algunas experiencias concretas europeas. (J. M. Lefevre, 1985; J. Arocena, 1986). En América Latina, una de las experiencias locales más comúnmente designada como referencia, Villa El Salvador en Lima, emprende a fines de los años 80 un ambicioso programa de creación y de eslabonamiento de empresas que intenta cubrir el 80 por ciento del consumo interno básico de la Villa. Ello obedece, justamente, al intento de fortalecer un proceso más amplio de autogestión local a través de la creación de una base económica bajo la modalidad o estrategia de una *producción autocentrada* (G. García Nuñez, 1989).

El encuentro entre la orientación de los desarrollos locales y la consideración productiva, si bien por un lado aparece como un desenlace más o menos lógico, por otro lado contiene tensiones. Ello en la medida que la postulación de desarrollo local posee componentes de alternatividad frente a los estilos "macroestructurales" y "uniformizadores" de desarrollo bajo el efecto, justamente, de los procesos económicos. Desarrollo local, alternatividad y antieconomicismo o, al menos, anti-mercado encuentran, por ello, un cierto nivel de correspondencia.

Ello se relaciona con la consideración de lo económico-productivo como dimensión del desarrollo local en la medida que lleva a fomentar racionalidades que aseguren crecimiento económico. Esto adquiere mayor fuerza en la medida

que dicho imperativo productivo tienda a convertirse en predominante y el desarrollo local pueda llegar a ser entendido básicamente como un proceso de creación de empresas.¹²

C. LA CONSIDERACION DE LA MICROEMPRESA EN ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

a. El nuevo espacio concedido a la pequeña y mediana producción

Hechos e ideas han dado en el último tiempo una relevancia mayor a la producción de escala mediana o pequeña. Un primer aspecto resaltado ha sido la constatación, más o menos generalizada, de que a pesar de todos los efectos de las economías de escala, explica una proporción alta del empleo y del producto nacional de los países.

Un segundo aspecto tiene un carácter más dinámico y se refiere, tanto a la relativa mayor capacidad de generación de empleo futuro como a ser un componente importante para el crecimiento económico. Estas dos últimas virtudes hay que entenderlas en contextos donde empleo y crecimiento se hacen objetivos preciados en los años 70 y 80.

A estos signos del peso cuantitativo que la empresa mediana y pequeña tiene y tendrá en la economía, van estableciéndose características que harían de ellas unidades más adecuadas a las condiciones que exigiría la demanda en economía. La existencia de una demanda que se diversifica, que se especifica y que tiene variaciones rápidas, obliga a capacidades altas de reestructuración de la oferta así como a procesos flexibles, fáciles de adaptarse a esas demandas específicas. Ello ha valorizado escalas más pequeñas de producción y gestión, con mayores posibilidades de hacer frente a esas exigencias.

El significado de lo anterior adquiere toda su fuerza cuando se hace parte de nuevos paradig-

12. A esto se hace referencia al decir que "...en un segundo tiempo el desarrollo local se inclina hacia una apología de la salida de la crisis mediante la pequeña y mediana empresa...", perdiendo "el deseo de cortar las lógicas dominantes que conducen a una destrutturación de los territorios y las solidaridades" (Greffé, ...)

mas respecto del crecimiento en que éste quedaba simbolizado por la gran industria. Esto se expresa en que la producción de menor escala ya no se concibe como un residuo del atraso, como "de paso" hacia la grande o como un signo de estancamiento. En otros términos aparece como valorable en sí y las políticas apuntarían más claramente a aumentar su eficiencia que a su eliminación. La pequeña producción, en la que se comprende la microempresa, ya no es enfocada desde las dicotomías moderno-tradicional o formal-informal en que aquella representa alguno de los segundos términos que debían ser absorbidos por los primeros.

Esto no quiere decir que no se reconozca la enorme precariedad en que puedan operar unidades productivas pequeñas, y por tanto la necesidad de políticas específicas de fomento. Sin embargo, esa precariedad ya no quedaría intrínsecamente ligada al tamaño, sino a una serie de circunstancias de mercado y de la acción pública que rodearían su quehacer. De ahí se abre el campo de debate sobre cuáles serían las políticas adecuadas

Un refuerzo a la consistencia de esta visión proviene de experiencias económicas recientes que adquieren, a la vez, el rango de ilustrativas y ejemplares. En trayectorias de crecimiento significativas, como la italiana central, la japonesa y la taiwanesa, las empresas medianas y pequeñas son presentadas, aunque de manera muy distinta, como claves. Desde una perspectiva histórica, en el mismo proceso de crecimiento secular de las economías occidentales, la historiografía económica ha descubierto un rol clave jugado por las pequeñas industrias (rurales) y ha dado origen a la noción de protoindustrialización. (F. Mendels; 1972).¹³

c. La microempresa

La consideración creciente y más o menos generalizada sobre la microempresa, queda comprendida, en parte, en el ambiente más amplio de valori-

zación de la pequeña y mediana producción ya descrito. Sin embargo, pensando, en particular, en la situación latinoamericana, la consideración de la microempresa conduce a algunas especificaciones.

En primer lugar, es en la microempresa donde parece concentrarse un mayor porcentaje de unidades precarias desde el punto de vista productivo, financiero y comercial. En segundo lugar, también se concentra una alta tasa de trabajadores con bajos salarios y malas condiciones de trabajo y sociales en general. Por último, hay situaciones de inexistencia jurídica de unidades productivas, que le imposibilitarían el acceso a servicios en su beneficio —reales o potenciales— así como bloquearían posibilidades de expansión de sus ventas. Acentuando su especificidad, además, la microempresa presenta un límite difuso con un conjunto de unidades productivas de tiempo parcial en que es difícil definir si obedece a una opción o a una falta de mercado.

Las características descritas permiten afirmar que aunque el enfoque cambie fuertemente, la microempresa expresa muchas de las características adjudicadas al sector informal. En el caso latinoamericano se movería dentro de las fronteras de la llamada informalidad. (H. Sanin, Min. del Trabajo., 1990). A ello se agregaría una marginalidad tanto desde el punto de vista de sus condiciones de operación en el mercado, como desde el punto de vista de quienes trabajan en ellas.

Según antecedentes dispersos y poco comparables, la microempresa habría aumentado en el continente durante fines de los años 70 y los años 80. (Min. del Trabajo., 1990). Las situaciones de precariedad económica habrían estado en la base del nacimiento de múltiples iniciativas productivas clasificables como microempresas o, en términos de otros autores, serían nacimientos ligados a la extensión del sector informal. Sin embargo, es difícil asegurar una relación inversa entre ciclo económico y volumen microempresarial. Posiblemente ello debería conducir a una caracterización más fina del sector que pudiese descubrir tipos de actividades que puedan establecer relaciones diferentes con los momentos de recesión o de crecimiento económico general.

13. En esta visión el proceso de creación, mantención y a veces de desaparición de pequeñas industrias rurales y domésticas, es entendido no como la persistencia arcaica de una producción artesanal, sino como la primera etapa de un largo proceso de industrialización (M. Margairaz, 1992)

Lo que sí es evidente en variados países es un marcado interés por asociarse, fomentar o representar a la microempresa. En América Latina se detecta un crecimiento de instituciones o agentes de fomento (fundaciones, ONG, instituciones públicas) y de agentes económicos que establecen relaciones mercantiles con la microempresa (empresas formales y modernas), de agentes de representación (asociaciones de microempresarios). Un crecimiento de modalidades de relación o de políticas (subcontrataciones públicas y privadas, crédito, asistencia técnica, fondos internacionales). Un crecimiento de actividades promocionales (eventos, campañas, ferias-exposiciones). Y un crecimiento de normativas específicas hacia el sector, por ejemplo en el plano crediticio.

El aumento del apoyo público, aunque no está claro todo su alcance, tendería a romper la tradición de apoyo y de preocupación respecto de la microempresa en América Latina, consecuente con una mirada que, como se señaló, la asoció con un sector tradicional o informal llamado a ser absorbido por el moderno o formal. Salvo consideraciones de tiempo, (más largo del caso colombiano que se revisará más adelante) son pocos los elementos y el tiempo de que se dispone para evaluar los resultados de esa acción. Asimismo, la experiencia del mundo no gubernamental del último decenio ha introducido sólo en el último tiempo un interés mayor por los efectos y las evaluaciones de tipo productivo pero que no llega a generalizaciones maduras. Sin embargo, se va despertando un amplio campo de interés por avanzar en ese plano, como requisito para definir orientaciones de acción.

En esta consideración, junto a razones más generales de apoyo a la pequeña y mediana producción, ya antes descritas, se enuncian otras que recogen con mayor especificidad la situación más precaria de la microempresa. Aquí no solo se trataría de un sector que debe ser reconocido en una estrategia de crecimiento, sino también de un objetivo de integración social (eliminación de la pobreza) y de integración normativa (formalización). En menor medida aparece también señalada la búsqueda de una democratización de la economía y del mercado.

Estos fundamentos, si bien parecen sumarse, contienen, sin embargo, tensiones entre sí. Los objetivos de tipo social relativos a la pobreza, y los productivos, pueden no coincidir en términos de destinatarios privilegiados, ni la consecución de uno lleva automáticamente al otro. Desde el punto de vista de la acción pública (estatal y no gubernamental) se puede establecer una competencia entre los microempresarios más pobres y los más "viables". El apoyo al más pobre no asegura éxito productivo y el apoyo al más "viable" no asegura que ello revierta sobre los más pobres, incluyendo a los propios trabajadores de dichas microempresas.

c. Microempresa y localidad

La preocupación por el desarrollo productivo local y por el fomento de la pequeña producción parecen converger naturalmente con independencia de las vertientes por las que se arrije a valorar lo uno o lo otro. Para lo primero, la micro, pequeña y mediana producción aparece como el campo de intervención y de fomento más manejable; para lo segundo, la localidad y sus instituciones aparecen como una contraparte natural a su radio de asentamiento.

En otras palabras, el desarrollo productivo local parecería tener naturalmente en las unidades productivas de tamaño menor su base privilegiada; asimismo, el fortalecimiento de estas unidades parecería tener en el entorno local uno de sus condicionantes claves.

Ello, sin embargo, debe ser considerado como una hipótesis razonable más que una evidencia. El fomento de la microempresa así como el desarrollo productivo local, son objetivos y perspectivas nuevas. Esto no sólo significa que las experiencias son nacientes sino también que la historiografía económica, en particular en América Latina, no ha prestado un foco de atención a procesos económicos locales ni a la lógica de acción y estructuración de la pequeña producción que permitan aseveraciones sustentadas respecto de su relación con los entornos locales.¹⁴

Además, las pocas experiencias pasadas de fomento de la microempresa, más significativas,

no han presentado un carácter descentralizado y han generado una construcción institucional mucho más fuerte en los niveles centrales que los locales. (Min. del Trabajo, 1990). Tampoco desde esas experiencias parece haber habido un análisis acerca de los mejores resultados que podría haberse obtenido en caso de una estructura más descentralizada de apoyo.

Dado que en relación a la microempresa existe un consenso sobre la necesidad de un conjunto integral de medidas que abarquen lo tecnológico, lo financiero, lo comercial y lo gestionario; la vinculación más evidente con la localidad que comienza a sostenerse es que esa estructura de servicios especializados se constituya en los niveles locales en grado significativo. Es en esta afirmación que se ha centrado la convergencia entre el movimiento de ideas de desarrollo local y el movimiento de ideas de valorización de la microempresa.

Esa convergencia, en parte, se afirma en dos visiones que es necesario explorar. Primero, que el apoyo a la pequeña producción es más eficiente en la medida que se estructura, al menos parcialmente, en la misma localidad con grados de autonomía decisional. Segundo, que el carácter de la producción microempresarial es mucho más local desde el punto de vista de los mercados de factores y de venta. En otros términos, y relativo a su volumen,

14. Este déficit de una historiografía económica local es ampliable al conjunto de las ciencias sociales. América Latina carece de una sociología y una ciencia política que teórica y metodológicamente sea apta para interpretar procesos locales. Las visiones estructuralistas, iluminadoras en cierto grado de los procesos sociales, han actuado como foco eneguedor para entender aquellas realidades.

Asimismo, las imágenes límites del centralismo político-administrativo y de la concentración y polarización económicas cerró las puertas para el estudio de procesos locales —políticos, económicos, culturales— con niveles relativos de autonomía, aunque articulados a los macroprocesos. Esto quedó circunscrito estrictamente campo de antropólogos y en relación a grupos étnicos o relativamente "aislados". En un sentido más operacional y sin pretensiones teóricas, se ubicó como campo de acción del trabajo social, de los urbanistas (planificación física) o de los juristas y administradores (competencias municipales) (R. González, 1993)

la microempresa estaría más fuertemente integrada a circuitos económicos locales.¹⁵

La concreción de esta perspectiva de apoyo descentralizado y la verificación de su bondad obligan a estudios espacializados sobre la microempresa que puedan proveer de caracterizaciones finas acerca de la composición espacio-sectorial de la producción microempresarial y de los flujos económicos que constituye y que la constituyen. Este ángulo, que enfatiza la estructura de localización y el tejido económico local al cual esté hipotéticamente asociado no ha sido normalmente considerado en los estudios sobre microempresas en el pasado reciente.

La justificación de una intervención localizada se hace más visible si se considera la heterogeneidad sectorial de la microempresa, que bien pudiese expresarse en una heterogeneidad espacial de ella, constituyendo así, fuertes especificidades locales con una distinta jerarquía de problemas y demandas. Ello puede ser la fuente de una definición de las modalidades apropiadas de apoyo en los distintos problemas generales antes enunciados.

En este sentido pueden ser positivamente leídas una serie de funciones y mecanismos para accionar hacia la microempresa desde los municipios. Chile vive un proceso naciente pero activo a este respecto. Se crean nuevas oficinas municipales o se modifican otras, de manera de asumir responsabilidades en el desarrollo productivo y en particular en la microempresa.¹⁶ Esto participa, a su vez, en la tendencia universal de dotar de instrumentos a la acción municipal en el plano económico. (J. González A. 1987).

En definitiva, el razonamiento conduce a la potencialidad que parece tener la integración de la microempresa en las estrategias de desarrollo productivo local y, desde otro ángulo, a la integración del espacio local como factor participante en el

15. En un estudio en la Región Metropolitana respecto de la orientación de las ventas, se constataba que la microempresa tenía un 84.7 por ciento de ventas locales y que la pequeña empresa tenía un 74.3 por ciento de ventas locales/regionales. (L. Pardo, J. E. Gómez, 1990).

16. Ver revista "Microempresas" N°1, junio-julio 1993, PET, reportaje sobre "Municipios y Microempresa".

desarrollo de la microempresa. En el primer sentido, no podría pensarse un desarrollo productivo local sin consideración del desarrollo de las microempresas locales; en el segundo, no podría pensarse en un desarrollo de las microempresas locales sino considerando al espacio local como un entorno de redes y objetos que alimentan o frenan ese desarrollo (más que como un mero soporte físico).

D. CONSIDERACIONES PROPOSITIVAS FINALES

Lo ya experimentado en materia de fomento productivo local permite hacer algunas reflexiones finales que, aunque son de carácter amplio, ayudan en la manera de concebir específicamente una integración de la microempresa en programas de fomento.

Haremos exclusiva referencia a aspectos productivos, señalando sí, que ellos son insuficientes para comprender la integralidad de los aspectos comprometidos. Esto último es necesario enfatizarlo, pues la gran influencia de factores políticos, culturales y administrativos¹⁷ puede ser considerada como uno de los aprendizajes a partir de la observación de intentos de dinámica productiva local.

Una primera consideración se refiere a la necesidad de pensar las iniciativas de fomento productivo de manera “*eslabonada*” y no aislada. Esto quiere decir que se trata menos de pensar en creación o apoyo a empresas individuales y más en crear o fortalecer tejidos o circuitos productivos. Es necesario saber ayudar a un creador a insertarse en

un tejido o un circuito que es más complejo que el hecho de crear una empresa (J. Arocena, 1985).

Esta consideración obliga a pensar en la creación o el apoyo a empresas locales, no sólo en términos de necesidades para su oferta productiva, sino también de las condiciones de demanda existente. Una parte de los fracasos en el apoyo se debe a no haber tomado en cuenta los mercados de venta, que en ocasiones no existen frente a una oferta acrecentada.

Algo similar puede decirse respecto de las capacitaciones y “reconversiones” laborales. Finalmente, éstas carecerán de utilidad para los que la reciben si es algo que no encuentra ubicación en la economía.

Es necesario, entonces, identificar necesidades locales, plantearse líneas de desarrollo productivo, encontrar mercados extralocales. El desarrollo productivo local, si bien parte de utilizar las potencialidades productivas locales, es decir sus condiciones de oferta, debe esforzarse por articularlo con las condiciones de la demanda.

Una segunda consideración es de tener la capacidad, dentro de un enfoque de apoyo integral a la capacidad de producción local, para definir los ejes prioritarios de un momento. La experiencia colombiana de apoyo a la microempresa es un buen ejemplo de definiciones de ejes que, buenos o no, van permitiendo orientar una política y modificarla en caso que se demuestre con supuestos falsos. Esta experiencia define, en un primer momento, el apoyo a la gestión interna, el acceso a créditos y la organización gremial como las cuestiones fundamentales.

En un segundo momento, a partir de la experiencia tenida —que demostró poco efecto en la producción, ventas e ingresos— se muestran como más importantes la comercialización, el desarrollo tecnológico y también la organización gremial (Marín, C.H., Min. del Trabajo, 1990).

Una tercera consideración es la necesidad de desarrollar un sistema de información productiva comunal. La planificación necesita de una base de antecedentes que permitan conocer el perfil productivo de la comuna, de las unidades productivas (microempresas, PYME, etc.) su localización, sus lazos, el carácter del mercado laboral, la magnitud

17. Nos referimos con ello a materias que se han demostrado relevantes en la posibilidad de éxito de programas de desarrollo local. Entre éstas tienen especial importancia la necesidad de compromiso y articulación de múltiples actores locales, cuestión que no es algo espontáneo ni fácil; la existencia de liderazgos locales con capacidad movilizadora y de convocatoria; la recuperación, alimentación o generación de climas de identidad local de carácter positivo; la creatividad institucional para montar mecanismos apropiados para la generación y recepción de ideas, la comunicación entre actores, la puesta en práctica de iniciativas y el traspaso de experiencias; la existencia de sistemas de información que transmitan el sentido y las iniciativas concretas hacia la comunidad local.

de la producción no registrada, las modalidades de abastecimiento de insumos, etc. Existe un enorme desconocimiento de la economía local en sus aspectos más elementales que dificulta la posibilidad de acciones de largo alcance.

Por último, es necesario distinguir entre "géneros" de políticas de fomento productivo a fin de intentar dar pasos hacia aquél que parece ser el más sustantivo. (Fundación Roi Baudouin, 1991). Un primer género es de carácter coyuntural, de emergencia o de ajuste. Puede incluir empleos locales temporales, formación de corta duración, demanda transitoria a una empresa. Suelen tener un impacto inmediato, pero frágil y a la larga casi nulo en la economía local.

Un segundo género es de carácter estructural. Puede expresarse en reconversión de empresas y recalificación de trabajadores y en servicios de ayuda a la creación o al desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas. Tienen efectos importantes en la economía, reemplazan una parte de las empresas y los trabajos. Su impacto es, sin embargo, disperso.

Por último, un tercer género es el estratégico. En este caso hay una definición de las prioridades de desarrollo productivo local, de un perfil futuro. Supone el uso sistemático de los recursos locales y la existencia de una estructura institucional consagrada a articular actores en función del desarrollo local. Su impacto es de más larga duración pero tiende a constituir (crear, consolidar, transformar) una base económico-productiva local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANTHROPOLOGIE ET SOCIÉTÉS:

"Crise économique et pouvoir local"; vol. 9, N° 2. Université de Laval, 1985, Québec.

AROCENA, JOSÉ, et. al.: "La création d'entreprise, un enjeu local"; La Documentation Française, Notes et études documentaires, 1983, Paris.

AROCENA, JOSÉ:

"Le développement par l'initiative locale" (le cas français). Harmattan, 1986, Paris.

BIRCH, DAVID:

"Job creation in America". (How our smallest companies put the most people to work); Free Press, 1987, Londres.

FONDATION ROI BAUDOUIN:

"La Commune: levier du développement local". Pu-

blicaciones Fondation Roi Baudouin, 1991, Bruselas.

GAMME, BERNARD:

"Les approches du local et des systèmes industriels locaux". Sociologie du Travail, 1991, Paris.

KEEBLE, D. Y WEBER, E:

"New firms and regional development in Europa"; 1986, Londres.

GARCIA, GONZALO:

"De la autogestión vecinal a la producción autocentrada" (Villa El Salvador). Nueva Sociedad N° 167, 1989, Caracas

GONZÁLEZ A., JORGE:

"Los municipios ante el Desarrollo Económico Local"; Proyecto Local, 1987, Barcelona.

GONZÁLEZ M., RAUL:

"Valorización y Análisis de los Territorios Locales", Universidad Católica de Lovaina, 1993, Lovaina.

GREFFE, XAVIER:

"Descentralizar en favor del Empleo" (Las iniciativas locales de desarrollo); Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, Madrid.

ION, JACQUES:

"Le travail social à l'épreuve du territoire". Privat, 1990, Toulouse.

LEFEVRE, J.M.:

"Pratiques sociales pour sortir de la crise". 1985, Bruselas.

LOINGER, GUY:

"Le développement local comme nouveau paradigme du développement économique et social"; en "Développement local et identité: du quartier à la métropole"; Fribourg, 1990.

MENDELS, F.: "La proto-industrialization: revue et réalité" en Maigairaz, Michel, op-cit

MARGAIRAZ, M.: "Histoire économique XVIII - XX Siècle", Larousse, 1992 Paris.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:

"Iniciativas locales de empleo" (Experiencia comparada de los países de la Océ y de América Latina); Seminario comparativo sobre iniciativa local, 1990, Valencia. España.

OCDE:

"Réussir le changement. Entrepreneurial et initiatives locales"; Publicaciones Ocde; 1990, Paris.

PEREZ, E., RIVAS, G., Y ROMAN, E.: "Diagnóstico socio-económico de la fuerza de trabajo del sector de microempresas y evaluación del impacto de políticas de apoyo crediticio". Informe de avance, comité económico social, Banco Mundial; 1993, Santiago. (Mimeo, PET)

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO:

"Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo". Ediciones Pirámide, 1988, Madrid.

Microempresa y desarrollo regional: algunas experiencias

Fernando Rebecco y otros
FPP/SUR

El Programa Fondo de Proyectos Productivos de SUR (FPP-SUR) se crea en 1984, de una primera etapa de carácter solidario, dirigido a los sectores más postergados de la sociedad chilena. Su objetivo era promover, a través de donaciones, alternativas de subsistencia y de organización autogestionada para integrantes de movimientos y organizaciones sociales afectados por la crisis económica. Este programa ha conocido un significativo proceso de transformación, actualmente su tarea es realizar y promover políticas de desarrollo de un sector de la economía chilena compuesto por talleres productivos y microempresas. Su quehacer se fundamenta en el principio de IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, para lograr que estos talleres y microempresas se puedan insertar en la economía formal, como los demás sectores empresariales, y participar así del desarrollo general.

Desde esta óptica, la finalidad del FPP-SUR, que opera a través de programas experimentales y, por tanto, con recursos limitados y para un universo seleccionado, es:

- Capacitar a los microempresarios en gestión empresarial, logrando una administración efectiva y eficiente de los escasos recursos disponibles.
- Convertir los microempresarios en sujetos de crédito de las instituciones financieras formales, lo cual significa que se debe llegar a legitimarlos ante estas instancias e integrarlos a las

líneas crediticias canalizadas a través de Bancos, Financieras y Cooperativas de Crédito.

- Convertir los microempresarios en sujetos de todos los demás servicios ofrecidos en el mercado por parte de instituciones públicas o privadas, destinados normalmente a otros sectores empresariales (asesorías, tecnología, asistencia técnica, comercialización, etc.).
- El objetivo final es promover el fortalecimiento, desarrollo y consolidación de microempresas viables, con potencial de crecimiento y autonomía, tanto urbanas como rurales, mediante un sistema integrado de servicios, que considere capacitación, asesoría a la gestión, asistencia técnica, acceso al crédito y a la comercialización.

Para lograr esta finalidad, las principales líneas de acción consideradas, son las siguientes:

- Diagnóstico comunal y lineamientos provinciales orientado a la micro y pequeña empresa.
- Detectar demandas locales, provinciales y regionales de mercados consumidores.
- Detectar demandas de la mediana y gran empresa local, provincial y regional, respecto de bienes y servicios.
- Orientar e informar a los microempresarios

* Colaboraron los coordinadores regionales del FPP/SUR, Hugo González, Darío Valenzuela y Luis Cabrera.

sobre sus demandas.

- Vincular esta información al otorgamiento de los créditos.
- Promover y fomentar en estas acciones, la responsabilidad y compromiso de los microempresarios en relación a su medio ambiente.
- Promover la asociatividad entre microempresarios, por ramas de producción, áreas de necesidades y/o ubicación geográfica.
- Priorizar la utilización de algunos recursos propios a la creación de microempresas o autoempleo de jóvenes y mujeres.
- Poner en práctica un proceso de capacitación que apunte al perfeccionamiento y especialización de los microempresarios en temas específicos, relevantes y cotidianos en su gestión.
- Mantener una instancia periódica de coordinación y análisis con organismos regionales, constituyéndose en un espacio de perfeccionamiento, crecimiento y retroalimentación de las instituciones participantes.
- Mejorar y revisar procedimientos y métodos en la labor de asesorías al microempresario, lo que sin crear expectativas desmesuradas permitan mejorar su atención y por ende sus condiciones de trabajo y de vida.
- Participar en instancias comunales de planificación y desarrollo.
- Participar y coordinar acciones con el CIEM y otras instancias en las regiones respectivas.

A partir de 1990, la política del FPP-SUR se orienta, acorde a los planes del nuevo Gobierno, a lograr además una verdadera y real descentralización de sus actividades.

Consecuentemente, en Enero de 1991, se inicia un trabajo en conjunto con FOSIS, participando en la primera licitación del Programa de Apoyo a la microempresa, adjudicándose ésta en las regiones: Cuarta, Quinta y Sexta. En el mismo año, FOSIS aprobó el programa en la Región Metropolitana y se formaliza el primer convenio con SENCE. En Junio de 1992 y Marzo de 1993, el FPP-SUR se presenta a la tercera y cuarta licitación, para la continuación de sus programas en la Cuarta, Quinta y Sexta Región, como para el inicio de su trabajo en la zona Sur-Poniente de la Región Metropolitana. En la actualidad, estos programas se están

implementando de acuerdo a los convenios establecidos.

Las actividades específicas desarrolladas por el FPP-SUR en sus respectivos programas regionales, son:

- Capacitación

El principal objetivo que el FPP-SUR pretende lograr con esta actividad, es que los microempresarios asuman la importancia de la capacitación, en el desarrollo de su unidad productiva o de servicios, para lograr una eficiente y efectiva administración de los recursos.

Basado en una evaluación hecha entre los beneficiarios y el FPP-SUR, con el propósito de ofrecer un mejor servicio en capacitación, se han introducido algunas modificaciones en este programa. Así, la incorporación de un Curso de Nivelación antes de los Cursos Básicos y un mayor número de horas para estos últimos. Dada la importancia de los Cursos Temáticos, en cuanto a que responden efectivamente a necesidades puntuales de la microempresa, se amplió el Curso de Comercialización y se incorporó un Curso sobre Aspectos Legales y Tributarios.

- Asistencia crediticia

Es política de la institución que cada Región cuente siempre con un fondo propio que permita cubrir, parcial o totalmente, las operaciones crediticias previstas. Hasta la fecha, todos los fondos necesarios para la colocación de los créditos provinieron del FPP-SUR. Sólo en un caso (Convenio FOSIS para el programa 1991-1992 en la Vª Región), se consideraron fondos adicionales de diez millones (\$10.000.000) aportados por FOSIS y que han sido reembolsados en su totalidad.

Respecto a las metodologías, formularios e instrumentos, se han logrado perfeccionar, en términos de mejorar los rendimientos internos, agilizando el estudio de los créditos y la entrega de los fondos y bajar así en un 17 por ciento el costo de la gestión financiera por crédito otorgado.

Es necesario también destacar que, en este ámbito, se ha iniciado una experiencia piloto de financiamiento para la "creación de microempresas", dentro del actual programa.

Como una posibilidad de extender el acceso al crédito de microempresarios, se están iniciando con algunas instituciones financieras distintas modalidades de colaboración: Fondos de Aval y Garantía, evaluación de riesgo, etc..

a. Asistencia a la Gestión

El objetivo de la asesoría a la gestión es mejorar la calidad, eficiencia y rentabilidad de la microempresa, abordando tareas de planificación, programación, coordinación y control. Considerada como un trabajo en fases, brinda un apoyo personalizado al microempresario basado en un diagnóstico realizado.

La experiencia cotidiana con cada microempresa demuestra que sus problemas no se vinculan siempre a necesidades financieras. A menudo provienen de las debilidades inherentes a su gestión (falta de registros, cálculo de costos distorsionados, mercados inadecuados, problemas de calidad del producto, etc.). Por lo tanto, se decidió dar a la asesoría a la gestión una atención y tratamiento especial como servicio independiente del crédito.

Dentro de esa asesoría específica, se cubrirán más sistemáticamente aspectos comerciales, legales/tributarios y asociativos, por la importancia que tienen para la incorporación de las microempresas en el mercado formal.

Se propone desarrollar más la línea de comercialización, tanto dentro de los cursos de capacitación, la asesoría a la gestión y la asistencia técnica, como a través de la entrega de informaciones de mercado, intermediaciones y contactos comerciales, anticipos contra pedidos, etc..

b. Coordinación con Municipios

El proceso de democratización municipal ha significado una mayor vinculación al trabajo comunal con las municipalidades. Esta coordinación de los municipios en los programas de apoyo a la microempresa es positiva. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo comunal, existe una limitación por falta de información básica: ni los equipos municipales ni tampoco el FPP-SUR cuentan con recursos para hacer "diagnósticos comunales", detectar demandas locales, estudiar mer-

cados, etc.. Situación que deberá analizarse en conjunto con otras Instituciones, a fin de encontrar alguna solución.

c. Creación de Microempresas

El FPP-SUR decidió enfrentar este problema. Para esto, se considera un pequeño Plan Piloto por regiones (Región Metropolitana, IV, V y VI) que implica destinar fondos del FPP-SUR para ese objetivo, unido a un curso previo de formación de microempresarios jóvenes y a un acompañamiento intensivo desde la puesta en marcha de cada proyecto.

La creación de estas pequeñas unidades productivas y de servicios se vinculará preferentemente a los Programas de Capacitación Laboral de Jóvenes que desarrollan el FOSIS y SENCE.

d. Organización de Microempresarios

La articulación de los microempresarios con el mercado formal no es un tema fácil, independientemente de la forma que adopte. Dificultan esta tarea de articulación factores tales como los problemas de credibilidad y cautela para enfrentar procesos nuevos. Se requiere, por tanto, abordar este trabajo definiendo para cada caso: objetivo específico, forma de organización adecuada y medios requeridos.

El FPP-SUR, prioriza en su accionar:

- Microempresas manufactureras y artesanales.
- Microempresas vinculadas con la (agro) industria y unidades de servicios especializados para empresas exportadoras.
- Microempresas que se orientan o reorientan hacia la producción de piezas y partes para la (agro)industria local.
- El carácter participativo de la empresa, tanto en posibles asociaciones con otras como en su interior. Se refiere al potencial de integración horizontal y/o vertical del rubro en el nivel local.
- Empresas formadas y gestionadas por jóvenes, mujeres o minusválidos que ofrezcan alternativas a la producción tradicional.

El impacto esperado de cada intervención del Programa FPP-SUR y la situación de consolida-

ción que se espera lograr, se basan en la propuesta de apoyo que conlleva. Los apoyos ofrecidos por el Programa habrán incrementado la viabilidad, autosuficiencia y autonomía de las microempresas, al mismo tiempo que su potencial de estabilidad y desarrollo.

Lo que deberá traducirse en:

- Aumento en la capacidad empresarial para afrontar problemas específicos,
- Incremento en la productividad,
- Mejoramiento progresivo de los ingresos de los microempresarios y sus empleados,
- Mejoramiento de las condiciones y calidad del trabajo,
- Estabilización del empleo,
- Mayor grado de conocimiento mutuo y relaciones entre los microempresarios, que contribuyan a asociarlos, y
- Fortalecimiento y surgimiento de organizaciones de microempresarios.

En forma secundaria puede considerarse un impacto en la ampliación del mercado regional y la contribución al desarrollo regional y local.

Desde el momento que iniciativas como éstas no resuelven por sí solas la problemática de la microempresa, se cree que deben mantenerse e incrementarse políticas que constituyan un marco favorable para el desarrollo de la pequeña producción, apuntando a la descentralización y al desarrollo regional. Al mismo tiempo se necesitarán implementar e incrementar, a nivel nacional, políticas económicas y sociales que apunten a la preservación del medio ambiente y la superación de la pobreza.

Otro aspecto interesante en el accionar del FPP-SUR es la participación de la cooperación internacional que juega un importante rol, principalmen-

te con la presencia en el quehacer cotidiano, de los cooperantes extranjeros y algunos apoyos financieros específicos.

Los proyectos que se han o se están realizando actualmente son:

1. Programa de Apoyo Integral a la Microempresa en la Cuarta Región.
2. Programa de Apoyo Integral a la Microempresa en la Quinta Región.
3. Programa de Apoyo Integral a la Microempresa en la Sexta Región.
4. Programa de Apoyo Integral a la Microempresa en la Región Metropolitana.
5. Programa de Capacitación Empresarial para Retornados en la Quinta Región.
6. Programa de Capacitación Empresarial para Retornados en la Región Metropolitana.
7. Programa de Formación de Jóvenes Empresarios en Valparaíso.

Cabe señalar que es especial preocupación para el FPP-SUR la revisión constante de sus metodologías de apoyo, la sistematización y análisis de experiencias locales, todo lo cual apunta a una revisión crítica respecto de la *calidad* de los servicios que entregamos.

B. NUESTRO ACCIONAR EN LA REGION METROPOLITANA

El Programa está concebido en el presente como la continuidad de lo desarrollado por el FPP-SUR en la Región, y reconoce que la microempresa y la pequeña producción en general, son un sector marginado de los beneficios del crecimiento, del desarrollo tecnológico y comercial que ha experimentado la economía en general.

PARTICIPANTES EN CURSOS DE CAPACITACION

Año	Nº Cursos	Inscritos	Aprobados	Mujeres	Hombres
1990	9	96	95	38	57
1991	42	748	598	205	393
1992	30	496	396	178	218
1993	49	697	558	250	308
Total	130	2.037	1.647	671	976

CUADRO II LISTADO DE PROYECTOS APROBADOS POR AÑO Y REGIÓN

	AÑO	N°	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		TOTALES		MONITOS	
			Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°	Monto	N°
Iva	D	1	120000	0	0	1	120000	2	449196	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	689196	172299	4
	C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	10723560	14	2924000	39	13649560	346964	39
Va	D	5	708460	2	178700	6	851279	14	1939550	10	1970300	0	0	0	0	0	0	0	37	5639286	152413	37
	C	0	0	0	0	0	0	0	0	1	109642	7	1590418	62	2536840	94	12791160	104	39700660	381731	104	
Vla	D	3	478602	0	0	1	165400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	64402	161001	4
	C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	5267700	10	6259000	17	11316700	665688	17
Vlla	D	2	272550	0	0	4	634100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	906650	151108	6
	C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6400000	1	1500000	4	7900000	1975000	4
RM	D	10	927323	20	2211993	27	3947165	51	11451196	31	8184669	1	400000	0	0	0	0	0	140	27170446	194075	140
	C	0	0	0	0	1	150000	17	4610500	28	8661798	42	16971555	27	10645261	25	6464000	140	47502944	339807	25	
OTRAS																						
D	5	637700	11	1383025	5	602400	4	664050	1	407000	1	1653000	0	0	0	0	0	0	27	5361185	137640	27
	C	0	0	0	0	1	478500	0	0	1	1525000	1	1400400	0	0	0	0	0	3	3403900	1134633	3
TOTAL	D	26	3138835	33	3775718	44	6367944	71	14515002	42	10662769	2	2053000	0	0	0	0	0	218	40410768	185370	218
	C	0	0	0	0	2	626500	17	4610500	50	10296440	50	19962373	124	58035961	84	29693160	307	123472964	402192	307	

D = DONACION

C = CREDITO

En esta oportunidad se abre una nueva zona de trabajo, en el área Sur Poniente, concentrándose preferentemente en las comunas de Talagante, Peñaflor, Calera de Tango, Isla de Maipo, El Monte, San Bernardo, Buin y Paine.

Existe la necesidad de desarrollar un apoyo permanente y constante en la zona, que integre al sector de microempresarios a la economía formal y les permita insertarse, de forma más competitiva y con mayores beneficios, contribuyendo así, a su consolidación.

Estas comunas se caracterizan por la poca o ninguna presencia de instituciones o programas de apoyo al sector microempresarial, salvo la presencia ocasional y puntual de nuestra institución realizada en el marco del programa FOSIS de apoyo al sector, del año 1992; u otras instancias privadas.

Las actividades desarrolladas por nuestra institución surgen de la petición de un grupo de microempresarios de la zona y se realizan en colaboración con el Municipio de Talagante, con quien, a través de un Sindicato de Trabajadores Artesanos, se ha firmado un convenio para aunar esfuerzos en beneficio del sector microempresarial.

La microempresa local presenta características de marginalidad en el acceso a los servicios de capacitación, crédito, asistencia técnica y de gestión. Por ello posee un comportamiento adaptativo que la hace sumamente vulnerable e inestable.

Como contribución al desarrollo económico y social de la zona, se busca también, dar a nuestro accionar una perspectiva de desarrollo comunal; en el sentido de relacionarlo con otros esfuerzos de desarrollo productivo, económico, comunitario y/o social que se realizan a ese nivel, a fin de conformar acciones consistentes y coherentes en el mediano plazo.

1. Características de la Región

El sector de la micro y pequeña empresa en nuestra Región está compuesto básicamente por talleristas, artesanos, pequeños comerciantes, pequeños empresarios, etc. Se alude por lo tanto al trabajo independiente asociado a la producción o

servicios en pequeña escala, cuya problemática general se expresa en múltiples ámbitos:

- Escaso e inadecuado acceso a los sistemas formales de información técnica, financiera, de mercado, etc.
- Bajos niveles de capacitación técnica y de gestión empresarial en todas sus funciones (finanzas, ventas, administración, control de calidad, etc.)
- Dotaciones tecnológicas mínimas, insuficientes y rudimentarias.
- Problemas de diseño y de comercialización de sus productos.
- Deficiente abastecimiento de insumos y materias primas, por sus bajos volúmenes de producción y de capital de trabajo.
- Desventajas legales, informalidad y nulo acceso a los sistemas de seguridad laboral y de previsión social, lo que hace muy precarias sus condiciones de trabajo.
- Falta de coordinación con la demanda del sector industrial (cuyos antecedentes se desconocen).
- Bajo desarrollo de las organizaciones de pequeños productores y, en algunos casos, gran desconfianza para integrarse a ellas.

La Región Metropolitana es la de menor tamaño y la única mediterránea de las trece que componen el territorio nacional, pero es, a su vez, la de más alta concentración poblacional, casi la mitad de la población nacional. Está dividida en seis provincias con cincuenta y una comunas, es la capital político-administrativa del país y articula económicamente el territorio nacional. Concentra el 42 por ciento del PGB nacional y alrededor del 57 por ciento del empleo industrial.

En su estructura económica, las actividades relevantes son las de los sectores: Industrial, Financiero, Comercial. Siendo también importante en los últimos años, la agricultura hortofrutícola de exportación, la mediana y gran Minería.

La tasa de desempleo en la Región ha sido permanentemente algo más alta que la nacional, concentrándose en las áreas urbanas y siendo algo menores en las zonas rurales, aun cuando éstas tienen tasas de pobreza e indigencia más elevadas que el promedio regional.

2. Nuestro Pasado Reciente

Durante el año 1992, se han realizado en la Región Metropolitana dos programas simultáneos, como continuidad de las actividades que desde 1984 se venían realizando, buscando esta vez, focalizar territorialmente y por tipo de beneficiario nuestro accionar.

Los programas realizados han contado con el financiamiento de FOSIS y, en uno de ellos, se actuó en conjunto con el Programa de Retorno y Apoyo Laboral (PRAL), siendo siempre ejecutor el FPP-SUR. En los párrafos siguientes entregamos una breve reseña de los beneficiarios, localización geográfica, objetivos, actividades y tiempo de duración de cada programa.

a. Programa de Apoyo Integral a la Microempresa, (Sur - fosis)

Beneficiarios y cobertura geográfica

En este programa se seleccionó a los microempresarios que cumplan los requisitos del FPP y FOSIS, y cuyas actividades productivas residían en las provincias de Santiago, Cordillera, Maipo y Melipilla, priorizando a aquellos de la zona Norte de la provincia de Santiago, comunas de Huechuraba, Renca, Conchalí.

Objetivo

Su objetivo era promover el fortalecimiento, desarrollo y consolidación de microempresas viables, con potencial de crecimiento y autonomía.

Actividades

- Asistencia crediticia, para estas actividades, el FPP-SUR había proyectado un aporte propio de diez millones de pesos (\$ 10.000.000), para ser colocados en aproximadamente treinta créditos, con un monto promedio individual de trescientos mil pesos (\$ 300.000), para lo cual se elaborarían y estudiarían cuarenta y tres proyectos de inversión, ya que aproximadamente, sólo un setenta por ciento, de los proyectos presentados son sujetos de créditos, debiendo recibir y analizar, previamente ochenta solicitudes de créditos.

Al finalizar se habían colocado treinta y siete

créditos, con un monto total de diez millones seiscientos treinta y un mil quinientos pesos (\$10.631.500), con un monto individual promedio, de doscientos ochenta y siete mil trescientos treinta y ocho pesos (\$ 287.338), superando así en un seis coma treinta y dos por ciento, el monto total proyectado y en un número de siete los créditos a colocar, con un aumento del veintitrés por ciento en los créditos proyectados.

La proyección hecha de cuarenta y tres proyectos a elaborar y a estudiar para constituirse en sujetos de créditos, se vio ampliamente superada, ya que para otorgar los créditos colocados se debió elaborar y estudiar cincuenta y tres proyectos, debiendo recibir y analizar noventa y siete solicitudes de créditos.

- Capacitación, se define como capacitación la participación y/o aprobación de un curso. Se contemplaba la ejecución de quince cursos, divididos en diez cursos básicos y cinco cursos temáticos. Con una asistencia promedio de dieciséis alumnos por curso.

Se proyectaba capacitar ciento sesenta beneficiarios en la primera etapa de pre-crédito, con una participación promedio de dos alumnos por cada una de las ochenta microempresas beneficiarias y en la segunda etapa o de post-crédito ochenta alumnos, provenientes de aquellas microempresas beneficiarias de crédito o alumnos que ya hubiesen aprobado el curso básico o de pre-crédito, lo que daría un número de doscientos cuarenta alumnos participantes.

Se capacitó a ciento ochenta y siete beneficiarios de los cuales sólo ciento cincuenta y cinco aprobaron uno, dos, tres y cuatro cursos de especialización diferentes. Al participar algunos beneficiarios en más de un curso, da un total de doscientos quince alumnos aprobados.

- Asistencia Técnica, se define la asistencia técnica, como la etapa de análisis de la solicitud de crédito, la elaboración y estudio del proyecto de inversión y la posterior asesoría a la gestión y administración del crédito, como de la microempresa. De dicha definición se desprende que este programa debía entregar ochenta asistencias técnicas, en una primera etapa y solo treinta en la segunda etapa o situación post-crédito.

Del análisis de las actividades desarrolladas en torno al crédito, párrafos anteriores, se desprende claramente que las actividades de asistencia técnica, se cumplieron ampliamente, en un número superior a lo proyectado de diecisiete asistencias, en la etapa de pre-crédito y siete asistencias, en la etapa de post-crédito.

Asimismo, se realizaron dieciocho asesorías técnicas puntuales consistentes en la elaboración del estudio y los pre-planos para la construcción de los módulos de ventas para los artesanos del Sindicato de Trabajadores Independientes de Artesanos en la Vía Pública de la Zona Sur de Santiago (Ver cuadros comparativos).

Duración del Programa: 13 meses.

*b Programa de Capacitación Empresarial para Personas Retornadas
(SUR-PRAL-FOSIS)*

Beneficiarios y Cobertura Geográfica

Se seleccionó a personas retornadas residentes en las comunas de la Región Metropolitana, que habían sido o estaban apoyadas financieramente por el Programa de Retorno y Apoyo Laboral (PRAL), como microempresarios o trabajadores independientes.

Objetivos

El objetivo del programa, definido conjuntamente con PRAL, era mejorar la gestión de la actividad productiva de los beneficiarios y dar un uso racional a sus recursos, para obtener resultados económicos y sociales más eficientes.

Actividades

Las actividades de este programa fueron exclusivamente de capacitación en gestión empresarial, entregándose cinco cursos diferentes, dos de ellos básicos y tres de profundización en conocimientos y técnicas empresariales:

- 5 cursos de 12 horas sobre «Técnicas para desarrollar un proyecto»
- 5 cursos de 12 horas sobre «Gestión Empresarial»
- 2 cursos de 15 horas sobre «Comercialización»
- 2 cursos de 15 horas sobre «Registros Básicos de Información»
- 2 cursos de 15 horas sobre «Costos y Determinación de Precios»

Cada curso consideraba la participación de dieciséis alumnos. Por lo tanto, el número total de participantes fue de doscientos cincuenta y seis beneficiarios.

Duración del Programa: 12 meses.

CUADRO COMPARATIVO DE ACTIVIDADES

<i>Actividad</i>	<i>proyectado</i>	<i>Realizado</i>	<i>Porcentaje</i>
Creditos	30	37	123
Capacitación	15	15	100
Asistencia Técnica			
Pre-Crédito	80	97	121
Asistencia Técnica			
Post-Crédito	30	37	123

CUADRO COMPARATIVO DE BENEFICIARIOS

<i>Actividad</i>	<i>proyectado</i>	<i>Realizado</i>	<i>Porcentaje</i>
Créditos	30	37	123
Capacitación	160	187	117

Roberto Catalán, *La historia de un apicultor en la ciudad*

Roberto tomó algunos cursos de apicultura en INACAP hace ya 13 años y desde entonces ha estado montando y organizando sus panales de abejas con paciencia, perseverancia y mucha obsesión.

Los inicios de un apicultor son duros para quienes no disponen del capital suficiente ya que la inversión es alta y la recuperación del capital se hace al cabo de 3 a 4 años según el monto total invertido. Por otra parte, en general sólo es un ingreso complementario al ingreso familiar que se obtiene algunos meses al año. La tercera dificultad de Roberto es vivir en la calle Los Damascos en Huechuraba, o sea en plena ciudad. Esto significa que las abejas deben volar más lejos para obtener su alimento de las flores de los cerros cercanos, lo que significa una baja en el rendimiento de sus abejas. El año pasado llevó una parte de sus panales en un terreno en el Salto que se lo arrendaban a cambio de la mitad de su producción de miel. Lo encontró muy caro y las trajo de vuelta a casa.

Pero a pesar de estos tres factores, Roberto adquiere todos los días más conocimientos sobre el arte de ser apicultor y con su esposa organiza la vida de su familia para generar otros ingresos. Por ejemplo, ella vende joyas y artesanías en alambre y cuero que él fabrica en su taller. También compra fardos de ropa usada que lava, plancha y pone en lindas bolsas de plástico. Los días de feria en Huechuraba, Roberto la lleva en su furgón japonés. Ella participa además en la feria de artesanía en la calle Santo Domingo, como además de hacer artesanía, Roberto sabe de carpintería, el va confeccionando los cajones, alzas, centrifuga y otros implementos necesarios a la ampliación de sus familias de abejas y confección de la miel.

Después de las elecciones municipales, el año 1992 la municipalidad de Huechuraba organizó una reunión donde se citó a varias ONG trabajando en la zona para informar directamente a los habitantes de los servicios que ofrecen y que están a su disposición. A raíz de este encuentro Roberto llegó

al Fondo de Proyectos Productivos de Sur Profesionales.

Al momento de presentar una solicitud de crédito al FPP, Roberto tiene 60 familias y las está subdividiendo para llegar a 100. Necesita fondos para comprar la cera estampada de los nuevos cajones y pagar un arriendo anual de algún terreno en las cercanías. Su producción por familia es de aproximadamente 13 kgs. por familia. Sus ingresos en 1992 fueron de \$640.000. En 1993, los ingresos totales son casi idénticos ya que al dividir las familias la producción por familia baja durante un año. En 1994, los ingresos deberán duplicar.

Después de la evaluación de rigor, Roberto recibe un préstamo de \$270.000 para la ampliación de sus familias y más específicamente para 50 Kgs. de cera estampada. La otra mitad del préstamo era para el pago del arriendo anual de un terreno para poner sus panales. Este negocio no se pudo realizar debido a la subida muy brusca de todos los precios de los terrenos aledaños.

El final de la historia cuenta que Roberto ha respondido a la confianza que le habíamos depositado cumpliendo religiosamente con sus pagos mensuales (6 cuotas de \$50.149). Este año, después de haber multiplicado sus familias ha sacado alrededor de 600 Kgs. y todavía tiene un poco de miel en stock para los interesados a \$800 el kilo envasado higiénicamente.

C. NUESTRO ACCIONAR EN LA CUARTA REGION

El inicio del trabajo del FPP. en la región, responde a una decisión institucional de SUR, en el sentido de descentralizar su accionar y orientar toda su experiencia hacia regiones, comunas y localidades, donde existen grupos de personas que presentan grados importantes de desigualdad de todo tipo, social, económica, política y privadas; etc. Por otra parte, una tarea permanente del FPP. es cooperar y ayudar, en la medida de sus posibilidades, a focalizar y dirigir diferentes acciones y programas destinados a grupos de personas con mayores necesidades, por lo menos esta forma de trabajo se desarrolla actualmente con FOSIS IV Región. El comienzo del trabajo del FPP en la IV

región, se remonta al año 1991, cuando se llama a la primera licitación cerrada de apoyo a la microempresa, donde participan las instituciones que tenían una basta experiencia con el segmento de la pequeña producción, especialmente urbana e informal, como es el caso de FPP. En este primer proyecto de apoyo a la microempresa, el énfasis fue exclusivamente urbano, con una cobertura de trabajo en tres comunas (Coquimbo, La Serena y Salamanca), se financiaron 24 proyectos con un monto de \$10.000.000. Otra de las características del primer proyecto fue llevar a cabo la ejecución del programa con instituciones contrapartes locales. El criterio utilizado por SUR en ese momento, fue establecer vínculos con instituciones locales, para que pudieran fortalecerse e incorporar distintas metodologías de trabajo, cuya eficiencia y utilidad para abordar las necesidades de las pequeñas unidades productivas, reclinar a técnicos y profesionales ya estaba probada. Luego de realizar una evaluación del trabajo realizado con instituciones locales, se demostró que no fue la mejor forma de trabajo, por varias razones, entre las principales se destacan los «celos profesionales» tanto de la institución como de su personal, distintas concepciones para abordar el fomento de la pequeña producción, muchas veces se realizó el trabajo con un fin político de mediano y largo plazo, por lo tanto es evidente la distorsión de las diferentes actividades.

Estas características se presentan con aquellas instituciones que realizan actividades o prestan servicios similares a cualesquiera de los servicios ofrecidos por el FPP, por lo tanto en vez de existir complementaridad y cooperación, existe competencia por el mismo grupo objetivo al cual está dirigido todo nuestro accionar. Cabe señalar que la competencia no es negativa, al contrario es altamente positiva pues eleva la calidad técnica y profesional del trabajo y aumenta la calidad de los servicios a «factores fácticos», que evidentemente generan distorsión y lo peor, la decepción y postergación aun más de los beneficiarios.

Finalizado el primer proyecto en la región, y luego de evaluar la experiencia antes mencionada, se resuelve el desarrollo institucional del FPP en la IV Región en forma independiente: se considera la

alta concentración en las ciudades más importantes de la región, principalmente La Serena, Coquimbo, Ovalle e Illapel, de iniciativas tanto públicas como privadas para abordar el fomento de la pequeña producción. Se genera de esta forma la simple reproducción de esta regionalidad centralista tan internalizada en nuestro país. Esto produce la segregación y postergación de los asentamientos humanos rurales que es donde están los reales potenciales económicos productivos que dan sustentabilidad al desarrollo creciente de la región. Constatar esta situación llevó a focalizar todo nuestro accionar en nuestro programa de trabajo 92/93, exclusivamente en tres comunas rurales, dos de ellas con un alto índice de pobreza (La Higuera y Paihuano) según ranking de pobreza de MIDEPLAN y UNICEF. Una de las características más sobresalientes, en esta segunda fase de trabajo, es la relación dinámica y fluida con los municipios de las comunas focalizadas, con los cuales se han discutido las distintas acciones a desarrollar por FPP, existiendo una retroalimentación altamente positiva, es destacable además la incipiente recuperación de algunos circuitos productivos eliminados por el actual modelo económico, con una liberalización extrema, especialmente en la agricultura y por otra parte en la gestación de nuevas organizaciones de pequeños productores, especialmente en el rubro de la artesanía. Esta segunda fase presenta una cobertura exclusivamente rural en las comunas de Vicuña, La Higuera y Paihuano.

En la programación del trabajo del FPP para los años 93/94, ha sido considerada una focalización comunal mixta, es decir comunas rivales donde se trabaja actualmente (La Higuera, Vicuña, Paihuano), con tal de fortalecer y profundizar el trabajo previamente realizado en comunas urbanas (Coquimbo y La Serena); el motivo de considerar nuevamente estas dos comunas es por la sencilla razón de que a pesar que hay un gran número de iniciativas y posibilidades de canalizar la pequeña producción, existe una demanda insatisfecha de microempresarios que simplemente no tienen ninguna posibilidad de insertarse en el mercado formal; en este sentido es valido el cuestionamiento a aquellas instituciones que ope-

ran en las comunas urbanas, especialmente una financiera que tiene un convenio con el FOSIS, y lamentablemente no ha cumplido el rol y la función para la cual fue contratada, incluso a un alto costo financiero.

Dentro de las Instituciones Públicas con las cuales se tienen vínculos formales, se destaca el FOSIS IV Región, y los Municipios de las Comunas de Vicuña, La Higuera y Pailhuano y el Municipio de La Serena. También se tienen vínculos formales con Asociaciones de Pequeños Productores en diferentes rubros, entre los cuales destaca la Asociación de Pequeños Agricultores de Los Choros cuya actividad principal es el cultivo del Olivo, la Asociación de Pequeños Criaderos Amanecer de Elqui, donde su actividad principal es la quesería; la asociación de artesanos de Vicuña, en gestación, donde la actividad principal es la artesanía en sus diferentes rubros; además se destaca la relación con microempresarios individuales de distintas actividades productivas.

Dentro de las instituciones demandantes, destaca el SENCE que en dos oportunidades nos ha solicitado considerar la situación de pequeños industriales de Ovalle y La Serena. Lo mismo ocurre con el Municipio de Illapel, a través de la gestión personal de su alcalde, sin embargo, en ninguno de los casos ha sido posible satisfacer dichas demandas pues nuestro programa tiene una focalización exclusivamente rural y previamente determinada, no teniendo la posibilidad de satisfacer demandas puntuales y en cualquier lugar de la región. Esta misma dinámica se presenta con agrupaciones de pequeños productores de diferentes rubros productivos y de localidades fuera de la focalización de nuestro programa, entre estas destacan los pescadores artesanales, de diferentes caletas y concretamente de la Federación de Pescadores y Buzos Mariscadores de la Provincia de Choapa.

Se destaca la relación con instituciones ejecutoras de proyectos productivos, a las cuales se les ha prestado el servicio de intermediación financiera solicitado por el FOSIS regional, estas instituciones, principalmente ONG regionales, llevan a cabo sus proyectos en diferentes localidades de la región. A través del servicio de intermediación financiera se tiene una cobertura regional en

nuestro accionar, a pesar de la focalización exclusivamente rural en tres comunas de la Provincia de Elqui. El servicio consiste en la colocación y recuperación de los ítem de créditos de los respectivos proyectos presentados al segundo concurso regional de Proyectos FOSIS 92.

D. UNA EXPERIENCIA RELEVANTE

Caso individual: Ernesto Gálvez Galleguillos
Servicio de Mantenimiento de Jardines

Estado de situación de la unidad productiva antes de contactarse con FPP-SUR. Se trata de servicios realizados en la más absoluta informalidad por el mismo microempresario y su sobrino. Las condiciones de infraestructura, son tan precarias que sólo contaban con tijeras de cortar césped. Realizaban la mantención de jardines a un segmento de la población con ingresos medios y altos, en lugares residenciales. El cumplimiento de los trabajos encargados y la responsabilidad demostrada en interactuar en lugares de fácil tentación por la gran cantidad de objetos materiales a su alcance permitió que los interesados en los servicios de jardinería depositaran en ellos la confianza suficiente para facilitar su posterior inserción en el mercado.

Estado de situación luego del apoyo de FPP-SUR.

Con un aporte en dinero por un total de \$260.000 se pudo comprar una máquina cortadora a combustión, con lo cual logra optimizar los tiempos de trabajo y fortalecer su antigua cartera de clientes. Luego ingresa a nuevos clientes, en diferentes lugares de la ciudad, situación que, al cabo de los ocho primeros meses de trabajo en estas condiciones, genera al microempresario nuevos desafíos y lo expone a tomar decisiones, en la cual el rol de acompañamiento del FPP-SUR fue importante para el buen logro de las nuevas metas impuestas por las circunstancias del crecimiento de la microempresa: en estas condiciones el nuevo cuello de botella que había que enfrentar era cómo revertir el problema de la movilización, para atender una cartera de clientes mayor y más dispersa geográficamente; en estas condiciones nos solicita

un nuevo crédito para la compra de un furgón utilitario, lamentablemente tal necesidad estaba fuera del alcance directo del FPP-SUR quien actúa como intermediario entre el microempresario y una financiera local (CORFINSA) la cual aprueba el nuevo crédito para la compra del furgón; finalmente se formaliza su ingreso al registro de contratistas de diferentes empresas constructoras a las cuales les presta sus servicios de construcción de jardines en sus respectivas obras.

Caso colectivo: Asociación Gremial de Pequeños Productores Agrícolas de Los Choros.
Número de integrantes: 58 Personas
Localización: Comuna de La Higuera

Paradójicamente La Higuera es la tercera comuna más pobre del país según ranking de pobreza de MIDEPLAN. Sin embargo las potencialidades económicas de la comuna precisamente se encuentra en sus zonas costeras donde el potencial productivo, en estos momentos, está concentrado principalmente en la cosecha en bruto del olivo y la extracción de recursos del mar cuando el clima lo permite. Hay que reconocer las posibilidades de diversificación de su estructura en las siguientes actividades económicas: cosecha del olivar incorporando valor agregado a las aceitunas mediante algún procesamiento, lograr obtención de aceite de oliva, la mayoría de los agricultores obtienen su aceite familiar mediante métodos bastante artesanales; cultivo de papayares y eventualmente derivar al rubro de conservería y mermeladas; la explotación del ganado caprino y sus derivados y subproductos; explotación del algodón siempre y cuando exista la demanda pues se da en forma natural, el sector turismo presenta insospechadas alternativas de explotación. En estas condiciones el FPP ha realizado un diagnóstico preliminar de sus potencialidades productivas con el fin de revertir en el mediano plazo la situación de pobreza y marginación de la población de la Comuna de La Higuera. En este contexto resulta fundamental, para llevar a cabo cualquier iniciativa pública o privada en la perspectiva de implementar prácticamente una estrategia de ser-

vicio productiva de la comuna, contar con el vital elemento del agua sin el cual es imposible lograr las metas propuestas.

Estado de situación antes de la intervención del FPP:

Obtención de agua subterránea mediante bombas de combustión. Alto costo de operación y mantención de las respectivas bombas, como referencia, el litro de combustible puesto en Los Choros es de \$260, intervención institucional de INDAP, a través de sus programas de transferencias tecnológica mediante un contratista y de CONAF a través de algunos programas de forestación.

Estado durante la intervención del FPP:

Intervención coordinada informalmente sin existir un ente formal con las siguientes instancias: INDAP, CONAF, Municipalidad, FOSIS, SERPLAC, IMEC y SUR, en consecuencia la intervención es mixta tanto de instituciones públicas como privadas (EMEC: Empresa de Electricidad de Coquimbo, SUR), además de ser multisectorial el proyecto en si consiste en dos acciones fundamentales si se quiere pensar alguna estrategia de desarrollo para Los Choros, la primera es la extensión del tendido eléctrico hacia cada uno de los pozos de los respectivos predios, acción que fue financiada por el aporte del FPP por un monto de \$6.500.000, la participación de SERPLAC con \$700.000 y al aporte de la Empresa Eléctrica de Coquimbo EMEC con un monto de \$6.869.863, la segunda acción en cambiar las antiguas bombas de combustión por bombas eléctricas de diferentes tipos de acuerdo a las características de cada pozo, esta acción se materializaría por los aportes de INDAP a través de sus líneas normales de créditos para los pequeños agricultores del FOSIS. El impacto que se pretende lograr en el mediano plazo es que, a través de la obtención de agua subterránea, la cual según estudios hidráulicos es bastante abundante, y el uso de la electricidad como fuente de energía, (como referencia el 1 w/hr. es aproximadamente de \$60, versus el litro/hr. de combustible que es de \$260), se produzca una baja sustantiva de los costos de producción y cosecha de los Olivos, de esta manera se puede pensar en reforestación, en ampliar la superficie planta de

olivos, en destinar tierras para forraje y mantención del ganado caprino, en experimentar la plantación de otros frutales, como por ejemplo papayares, etc. Otro impacto evidente es en el medio ambiente al utilizar una energía limpia como es la electricidad versus el combustible y aditivos para la mantención de las bombas. En estas condiciones, tal vez no sea necesario una fluvidiosidad importante, además la zona de Los Choros históricamente ha sido una zona mas bien semidesértica, con escasa fluvidiosidad, y han realizado su actividad productiva en condiciones de bastante restricción y sequía permanente.

E. NUESTRO ACCIONAR EN LA QUINTA REGION

El accionar del FPP-SUR comienza el año 1988 con la puesta en marcha de *La Casa del Temporero* localizada en la Comuna de Santa María, provincia de San Felipe, Quinta Región, en conjunto con otras Instituciones entre las cuales se encontraba el D.A.S. del Obispado de San Felipe.

Desde esa fecha se comenzaron a otorgar los primeros apoyos en *Créditos y capacitaciones en gestión empresarial*; de estos créditos algunos fueron donaciones y otros con devolución a la fuente de origen.

La experiencia y el accionar del FPP, en esa área, fue creando la necesidad de planificar, al mediano plazo un programa de apoyo más integral al Microempresario, en vista de la potencialidad del sector.

De esta manera se invita al Departamento de Acción Social del Obispado de San Felipe a participar en la implementación y puesta en marcha de una serie de proyectos pilotos destinados a apoyar a los microempresarios de las Provincias de San Felipe y Los Andes. La experiencia acumulada con su respectiva sistematización, dan origen a la puesta en marcha en conjunto, del Programa de Apoyo a la Microempresa de Aconcagua, experiencia realizada entre los años 1991 y 1992 en las Provincias de San Felipe, Los Andes, y Petorca, además de casos puntuales en la Provincia de Quillota.

A fines del año 1992 se establece, en jornadas de

evaluación interna, la necesidad de desarrollar y crear un perfil propio como FPP-SUR. Es así como en el mes de marzo de 1993 se concreta esta idea de independencia física y operativa con el arrendamiento de una oficina con implementación básica. De igual manera y viendo el potencial de beneficiarios posibles de nuestros programas en la Provincia de Quillota, se abre otra oficina y se contrata una Secretaria-Analista a tiempo completo, para atender la demanda de esa zona.

El desarrollo de SUR y del FPP en la Quinta Región, comienza en forma concreta a partir del mes de febrero de 1993, donde se contrata un nuevo Coordinador Regional, complementándose el equipo con dos Asistentes Técnicos y una Secretaria y se le da un impulso importante a las *Relaciones Públicas* y con ello una fuerte difusión a nuestros programas a nivel de la Quinta Región, como también al conjunto de acciones que desarrolla SUR en su contexto global. Esta labor, sin embargo, no exenta de dificultades, trae consigo un fuerte repunte del conocimiento de nuestra Institución en vastos sectores de la Región causando una suerte de presión hacia los beneficios que ofrecemos, encontrándonos limitados en tiempo, personal e infraestructura para dar cumplimiento a esa demanda. Lo anterior demuestra que trabajando con eficiencia y mucha constancia se pueden superar obstáculos que para algunos eran insalvables.

Producto de la difusión de nuestros programas a nivel de la Quinta Región y específicamente el contacto con Municipalidades, Sociedades de Artesanos y otros organismos del sector público, es que se han materializado importantes acciones tanto en el campo de la capacitación como en el apoyo crediticio y de asesorías a los microempresarios. La demanda concreta de estos organismos se perfila por el apoyo a la microempresa y asesorías técnicas relativas al manejo Municipal.

Complementamos nuestro accionar principalmente con FOSIS Quinta Región, SENSE Quinta Región, el CIEM de San Felipe, SERNAM y tal como se indica, los Municipios locales.

Los beneficiarios del FPP en la Quinta Región, corresponden a microempresarios que cumplen

con los requisitos establecidos en las bases generales de las licitaciones realizadas para estos efectos por el FOSIS, considerando además la futura puesta en ejecución de un plan piloto para creación de microempresas para jóvenes.

Dentro de los beneficiarios o los rubros que más se destacan, se pueden mencionar:

Metal-mecánica:	Cerrajería, pintura, desabolladura, vulcanización, mecánica general, electricidad automotriz, maquinaria agrícola; etc.
Maderas:	Muebles en general. (Reparación y fabricación) puertas, ventanas, etc.
Confecciones:	Ropa deportiva, de calle y otras, crochet.
Alimentos:	Amasanderías, chancherías, mermeladas, etc.
Construcción:	Ladrillos, vibrados de cemento, etc.
Agrícola:	Invernaderos de tomates, viveros de plantas frutales.
Minería:	Metales varios.
Servicios:	Oficinas contables, servicios agrofrutícolas, oficina de fotocopias, fotografías, filmaciones, etc.
Serigrafía:	Estampados.
Otros:	Chichería, carbón vegetal, mimblería, cerámica, policromía, imprenta, etc.

El tipo de microempresario al cual el FPP está llegando en la zona, corresponde en su mayoría a personas que teniendo un alto nivel técnico, adolecen de una serie de condiciones que siendo complementarias son de suma importancia. Dentro de estas falencias se pueden distinguir aspectos educacionales y por ende mal manejo de la parte administrativo-financiera, baja capacidad de comercio, falta de equipamiento, infraestructura, etc.

Lo anterior ha quedado de manifiesto en el diagnóstico realizado por los relatores de cursos tanto básicos como temáticos. De allí se desprende en gran medida, la importancia que los microempresarios le han dado a estos cursos, los cuales, según ellos, les están sirviendo para ordenarse y a la vez corregir errores que tienen que ver

directamente en la buena marcha de la empresa.

De la misma manera estos problemas de manejo en el mejoramiento de las unidades productivas, los cuales no les permiten capitalizar y con ello invertir en infraestructura y/o maquinaria, o capital de trabajo.

En cuanto a la relación con Organismos e Instituciones con los que el FPP, ha tomado contacto y está desarrollando alguna actividad, se pueden mencionar:

Nivel Regional:

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)
Gendarmería de Chile

Nivel Comunal:

QUILLOTA : MUNIC. - APIAQUI -
 : COOP. LIBERACION
LA CRUZ : MUNICIPALIDAD
CALERA : MUNICIP. - ADECAL
NOGALES : MUNICIPALIDAD
HIJUELAS : MUNIC. - SINDICATO FLORISTA
LIMACHE : MUNICIPALIDAD
LLAY LLAY : MUNICIPALIDAD
CATEMU : MUNICIPALIDAD
SAN FELIPE : MUNIC. - GOBERNACION - DAS
 : INDAP - ACONCAGUA PROFES.
PANQUEHUE : MUNICIPALIDAD
PUTAENDO : MUNICIPALIDAD - A.G. - J.A.
LOS ANDES : MUNICIP. - GOBERNAC.
VALPARAISO : PRAL - FUSA - COOP. LIBERACION

Trabajadores promedio por microempresa: según una estipulación de cálculo, de acuerdo a los antecedentes que se tienen, los cuales no han sido cuantificados; se podría estimar que en cada microempresa existiría un promedio de 3 a 4 trabajadores. Dentro de este número se debe consignar que no todos ellos son remunerados en forma normal, ya que en la mayoría de estas unidades laboran familiares, los que no siempre reciben un sueldo que participan de las utilidades con el aporte al sustento familiar.

En lo que se refiere a la parte asociativa, se conocen algunas experiencias que ADECAL en La

Calera, Sindicato de Floristas en Hijuelas, APIAQUI, en Quillota, con un total de 90 socios en forma aprox.

La Mayor concentración territorial correspondería a la zona de San Felipe y Los Andes. Sin embargo y de acuerdo a las últimas acciones desarrolladas en cuanto a *Capacitación y Créditos*, la mayor concentración se estaría dando en la Provincia de Quillota.

UNA EXPERIENCIA RELEVANTE

PROYECTO	: CHICHERIA NIETO SUR
COMUNA	: SANTA MARIA
PROVINCIA	: SAN FELIPE
FIGURA LEGAL	: SOCIEDAD DE HECHO
TITULARES	: PATRICIO MUÑOZ S., JAIME MUÑOZ S. ANDRES MILLON CH.

El proceso de desarrollo de esta microempresa comienza el año 1990. En ese año los tres componentes de la Sociedad, temporeros y trabajadores del sector agrofrutícola de la zona, deciden crear esta unidad productiva con el objeto de mejorar su nivel de ingresos y por ende de vida.

Partieron solamente con la idea de producir y elaborar dicha uva aprovechando las condiciones de la zona en este aspecto. No contaban con capital e infraestructura mínima para comenzar el proceso.

De esta manera se acercaron al FPP, con el objetivo de solicitar un crédito para la compra de materia prima y algún equipamiento que les permitiera poder partir trabajando en forma independiente.

Se les aprobó un primer crédito por la suma de \$500.000 con lo cual lograron adquirir lo necesario para comenzar. La devolución de este crédito, por diversas razones no se hizo el mismo año, como había sido estipulado, pagándose el año 91 el capital y el 92 los intereses correspondientes. Como un incentivo al cumplimiento del compromiso contraído se les condona una parte de los intereses.

La producción de chicha fue cercana a los 6.000 litros para el año 1990, se concretizó la compra de equipamiento como tinajas, tonel y la construcción de un techo. No se logró tener permisos por parte

del Servicio de Salud Ambiental por no reunir las condiciones sanitarias.

Para el año 1991 se mantuvo la producción del año 1990 y no se logró algún mejoramiento evidente que demostrara un avance. En términos reales, no hubo crecimiento y fue el año donde más problemas hubo; ya que no se contó con capital de auxilio y tampoco propio. Esto trajo como consecuencia un importante desánimo de los integrantes de la Sociedad.

El año 1992, reciben un segundo crédito por parte del DAS San Felipe, por la suma de \$150.000, para la reparación de un tonel que les permitiría aumentar la capacidad de guarda de 6.000 a 11.000 litros aproximadamente.

Ese año, en términos de producción, ventas e ingresos se ha perfilado como el mejor. De la misma manera y con capital propio se comenzó un gradual proceso de modernización de la planta procesadora y del equipamiento.

El año 1993 y por gestiones del FPP, Quinta Región, se logra un tercer crédito por la suma de \$300.000 para la compra de materia prima (uva). Este apoyo fue otorgado por la financiera FUSA. De esta manera y con aportes propios de capital, logran una producción de 15.000 litros que en la actualidad están vendidos.

Los principales problemas tuvieron relación con el capital, manejo administrativo-financiero y comercialización. En este aspecto le cupo un importante papel a la analista del proyecto en cuanto a la orientación y la distribución de funciones y responsabilidades que cada integrante debía cumplir para llevar a buen término la gestión de este. Una vez ordenadas las funciones se comenzó un paulatino proceso de afianzamiento de la unidad con vista al crecimiento y al mejoramiento de la microempresa.

El problema de la comercialización, en un principio, fue uno de los principales obstáculos que pusieron en serio riesgo la continuidad del proyecto. Lo anterior debido a un desconocimiento de la forma como se maneja el mercado, falta de contactos y clientes que dejaron deudas irre recuperables.

En este aspecto los integrantes de la Sociedad tuvieron que aprender rápidamente las reglas bá-

sicas y legales, que les permitirían un mejor aprovechamiento de los recursos y el tiempo. De esta manera se vio como necesario legalizarse y para ello contar con la documentación necesaria para salir a otros mercados de la zona; ello involucraba la autorización del Servicio de Salud Ambiental y el control del SAG.; se consiguieron dar todos esos pasos, vía un mejoramiento integral de las instalaciones.

La legalización les permitió acceder a otros mercados, como es el caso de la Pampilla; en Coquimbo, donde el producto tuvo una muy favorable acogida y las ventas superaron todas las expectativas, tanto en precio/litro como en cantidad. Al mismo tiempo esta salida a otro mercado les permitió tomar contactos para las ventas de 1993 y también se demostraron a sí mismos, que son capaces de enfrentarse al público y a clientes mayoristas donde se tiene que negociar precios, condiciones y plazos de pago.

En el proceso general de desarrollo de esta microempresa, no se puede dejar de mencionar el importante apoyo, como cliente comprador mayorista, a la Viña Mendoza, de el Almendral.

Esta experiencia, no exenta de dificultades, demuestra en términos concretos, que teniendo ganas de salir adelante, existe ya parte del camino recorrido, sin embargo para tener éxito, también se necesita un gran esfuerzo personal y creerse a sí mismo.

En resumen, una microempresa gestada por campesinos temporeros, con apoyo crediticio de Instituciones que creyeron en ellos; está dando pasos importantes para lograr consolidar su agroindustria.

Las perspectivas futuras podrían catalogarse de promisorias, primero porque están entrando a un mercado que tiene demanda todo el año, con un producto que pronto se podrá comprar en negocios establecidos del ramo con etiquetas y todas las autorizaciones pertinentes y segundo porque los componentes de la Sociedad han visto como en el último año las han mejorado los ingresos; que en tres años han conseguido financiamiento; mejora de infraestructura; capitalizado en implementación y lo más importante han adquirido una gran experiencia personal de conocimiento en cuanto al

mercado y al manejo de la microempresa, con el apoyo constante del FPP, con créditos, asesorías a la gestión y asistencia técnica de un especialista en alimentos.

La proyección futura de esta agroindustria consiste en hacer inversiones en infraestructura con la construcción de un galpón, que les permitiría abordar todo el proceso productivo bajo techo y estabilizar los ingresos y dejar atrás el «fantasma» de la cesantía y temporalidad.

F. NUESTRO ACCIONAR EN LA SEXTA REGION

En el período 1991-1992, el FPP-SUR realizó un programa de apoyo a las microempresas de la Sexta Región ubicadas en las comunas de Rancagua, Machali, Rengo y Pichidegua (Provincia de Cachapoal), San Fernando, Chimbarongo, Placilla y Nancagua (Provincia de Colchagua), y La Estrella y Marchihue (Provincia de Cardenal Caro).

Asimismo, en el período 1992-1993, el FPP tiene en ejecución el proyecto adjudicado en la tercera licitación del FOSIS, con cobertura regional, el cual ha sido focalizado en las microáreas de desarrollo 1 y 2 de la provincia de Cachapoal, en las comunas de San Francisco de Mostazal, Graneros, Machali y Rancagua. Además, se ha atendido algunos microempresarios de las comunas de Rengo, Marchigüe, Santa Cruz, Doñihue, Quinta de Tilco, Pichidegua, Codegua y Coltauco.

La cobertura por línea de apoyo ha sido la siguiente:

Capacitación

Se han realizado 8 cursos básicos, desde que partió el proyecto en Noviembre/92, asistiendo un total de 141 microempresarios: 2 cursos en Machali (19 participantes), 2 cursos en San Francisco de Mostazal (28 participantes), 2 cursos en Graneros (46 participantes) y 2 cursos en Rancagua (48 participantes).

La capacitación básica demostró ser muy importante para la formulación de proyectos y los mismos participantes evaluaron esto en forma positiva, motivando al FPP-SUR a reforzar esta etapa de las acciones de capacitación.

Crédito

Se han otorgado, a la fecha, 12 créditos, por \$ 6.186.890, entregados a 4 microempresas del área productiva y 8 del área de servicios.

Asistencia Crediticia

Se han recibido 26 solicitudes, de las cuales fueron estudiadas 19, aprobadas 12, rechazadas 4 y 3 están en estudio. A estas solicitudes registradas se van sumando cada día nuevos solicitantes que llegan a las oficinas del FPP-SUR regional.

Asesoría en Gestión

La asesoría en gestión se entregó no sólo a microempresarios que tienen créditos con el FPP-SUR, sino también a quienes han tomado un crédito con la financiera FUSA. Se iniciaron 2 asesorías a microempresarios con crédito del FPP-SUR, 17 a microempresarios con crédito FUSA (de los cuales 3 pertenecen a Doñihue y 14 a Rancagua) y 1 asesoría a un microempresario de Santa Cruz, lo que traducido a horas significa un total de 36 horas. Esta actividad, recién iniciada, fue también evaluada positivamente por los beneficiarios.

Cabe señalar que, en Rancagua y las otras tres comunas indicadas, se está atendiendo a microempresarios en las Municipalidades, con el fin de acercarse más a las localidades y entregar el servicio en terreno en cada comuna.

En la ejecución del programa actual, el FPP-SUR regional tomó la iniciativa y logró establecer convenios con las municipalidades de Machalí, Mostazal y Graneros, con el fin de apoyar conjuntamente a los microempresarios de sus comunas.

En general, estos convenios tienen los siguientes objetivos:

- Entregar los servicios de apoyo de capacitación, asesorías y asistencia crediticia.
- Cada Municipio pone a disposición de los microempresarios y del FPP-SUR un local para efectuar las actividades de apoyo.
- Cada municipio registra los antecedentes de las personas que soliciten algún tipo de apoyo y las informa de los servicios con que cuenta el FPP-SUR.

- Los municipios coordinan con el FPP-SUR la realización de eventos de apoyo a los microempresarios.

Para la buena realización del trabajo actual, en conjunto con el FOSIS, se realizaron algunas reuniones con la Financiera FUSA, con el fin de coordinar las acciones de apoyo a los microempresarios que han obtenido créditos de esta institución.

Las relaciones con otras instituciones de apoyo al sector microempresarial han sido buenas, ya que se ha hecho posible establecer un convenio entre todas y la Casa del Pequeño Empresario de la Municipalidad de Rancagua. También se han coordinado algunas acciones y reuniones para proyectar el servicio a otros sectores, como es el caso de SERCOTEC e INDAP de Santa Cruz.

En la zona de San Fernando se ha apoyado en su iniciación a la sociedad apícola APICOL, en conjunto con Desarrollo Rural Colchagua, con la cual se mantiene una relación de colaboración.

La asesoría para la creación de la Sociedad Apícola APICOL S.A., que agrupa a 10 productores de miel para fines de comercialización, nos ha demostrado que es importante considerar una asesoría organizacional vinculada a la asesoría en comercialización. Asimismo, demostró la importancia de considerar como apoyo a estos grupos de microempresarios, la asesoría legal y tributaria que les permita determinar con exactitud cual es el tipo de asociación, sociedad o personalidad jurídica que más los beneficie en términos comerciales, tributarios, etc.

También se ha dado el caso de un grupo de microempresarios que desean agruparse para buscar la forma de obtener beneficios, tales como: un fondo de solidaridad, un fondo para créditos, mejorar la comercialización, obtener descuentos en sus compras, reducir costos, aumentar la capacitación, mejorar la información sobre los mercados, etc. Este grupo de microempresarios participó en el último curso de Técnicas de Formulación de Proyectos, realizado en Rancagua, y reconoció la importancia de que organizaciones como el FOSIS y el FPP-SUR les brindara apoyo para este tipo de iniciativas.

1. Características de la Región

La fuerza de trabajo de la región como promedio del año 1989, fue de 226.000 personas, de las cuales 212.000 estaban ocupadas, o sea, con una tasa de desocupación del 6,1 por ciento. El 61 por ciento de la fuerza laboral se localiza en zonas urbanas, un 69 por ciento en la provincia de Cachapoal, un 26 por ciento en la provincia de Colchagua y sólo un 5 por ciento en la provincia de Cardenal Caro.

En la región, en el sector agrícola, se presenta un fenómeno de estacionalidad en la ocupación, con variaciones que alcanzan a 20.000 personas entre el período de máximo empleo en temporada de cosecha y el de mínimo empleo en el invierno. Estas 20.000 personas que encuentran ocupación entre diciembre y marzo, tienen su origen en dos causas. Unas 16.000 personas, en su mayoría mujeres y jóvenes, se incorporan en los meses de cosecha. En el invierno retornan a sus hogares y los jóvenes se incorporan al proceso educativo o a desarrollar labores de dueños de casa, dejando de ser fuerza laboral. Las restantes 4.000 personas son desempleados, que al ocuparse en el verano, la tasa de desempleo llega al orden del 4 por ciento regional.

1. Principales Problemas Regionales

Sector Agrícola:

- Vulnerabilidad del sector en aspectos fitosanitarios.
- Sensibilidad ante fenómenos climáticos como sequías, heladas, etc.
- Gran dependencia de los mercados externos.
- Fuerte estacionalidad en la ocupación de mano de obra.
- Reducida industrialización agrícola en relación al crecimiento proyectado de la base productiva.
- Falta de programas de transferencia tecnológica dirigidos a los pequeños agricultores del secano costero.

Sector pesca:

- Carencia de programas de capacitación.
- Reducido acceso al crédito.
- Falta de un adecuado sistema de comercialización.

Sector industria:

- Carencia de organismos técnicos a nivel regional que desarrollen investigación y transferencia tecnológica para el perfeccionamiento de los procesos productivos.

Subsector de la pequeña empresa:

- Dificultad para acceder con sus productos a los mercados externos, ya sea por problemas de calidad, volúmenes o desconocimiento del proceso exportador.
- Falta de recursos y capacitación para incorporar la innovación tecnológica.

El Gobierno Regional ha proyectado que se cree un organismo con participación del sector público y privado, que tenga como finalidad la promoción de las oportunidades de inversión que se están generando en los rubros frutícola y hortícola. En este sentido, su acción deberá orientarse hacia el aprovechamiento industrial del excedente de fruta no exportable y el crecimiento de la industrialización de las hortalizas. Por otra parte, deberá abocarse a conocer y difundir las especies y variedades frutícolas que presentan mejores perspectivas económicas, orientando las inversiones en nuevas plantaciones, las que se estima alcanzarán a unas 10.000 hectáreas en los próximos cinco años.

Fuente: «Estrategia de Desarrollo Regional», SERPLAC, Enero 1991.

En 1985, SERCOTEC Filial CORFO, a instancia comunal, realizó un diagnóstico de la Pequeña y Mediana Industria de la comuna de Rancagua, concluyéndose que el 30 por ciento de los establecimientos de las medianas y pequeñas empresas industriales regionales están instaladas en Rancagua. El 78,6 por ciento producía bienes de consumo habitual (productos alimenticios, bebidas y tabacos, textiles, prendas de vestir e industrias del cuero e imprentas, editoriales e industrias conexas); el 19,1 por ciento producía productos intermedios tales como: industria de la madera, muebles, fabricación de papel y productos del mismo, fabricación de sustancias químicas y productos derivados del carbón y petróleo, de caucho y plásticos, fabricación de objetos de barro, loza y

porcelana, industrias metálicas básicas y fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinarias y equipos; y el 2 por ciento restante se dedicaba a producir bienes de consumo durable tales como construcción de maquinaria exceptuando la eléctrica y construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros). Para la comuna de Rancagua, se determinó que existían 164 empresas industriales con estrato de ocupación de 1 a 9 personas.

(Fuente: Directorio Industrial VI Región, 1985, SERCOTEC).

En la comuna de Rancagua hay registradas 7.739 patentes, de las cuales 6.241 declaran un capital inferior a 500 U.F. Además del listado de patentes municipales se detectó que sólo 1.378 patentes pertenecen a rubros del tipo productivo de bienes o servicios. Haciendo una revisión exhaustiva de estos listados se pudo constatar que existen 984 patentes con las características de microempresas, es decir, con menos de 500 U.F de capital, con actividades en rubros del sector productivo de bienes y servicios.

(Fuente: Patentes Municipales al 03.03.93, I. Municipalidad de Rancagua)

De este universo de beneficiarios potenciales se puede concluir lo siguiente:

- 1.- Existen 984 potenciales microempresarios para apoyar durante varios años en la comuna de Rancagua.
- 2.- El 26,2 por ciento de los microempresarios desarrollan actividades del tipo productivo (fabricación de bienes o transformación de materias primas).
- 3.- El 73,8 por ciento de las microempresas desarrollan actividades en el área de servicios.

La comuna de Rancagua alberga a más de 900 posibles microempresas del tipo formal, que queda por dimensionar la población de microempresas informales, el FPP-SUR trabajará con los microempresarios de la comuna, en base a tres grupos objetivos :

a. Microempresarios de la Casa Municipal del Pequeño Empresario

En el desarrollo del actual convenio FOSIS-SUR, el FPP-SUR, en convenio con la I. Municipalidad de Rancagua, atiende microempresarios en la Casa del Pequeño Empresario. Durante los tres meses de funcionamiento de esta casa se ha atendido a 115 microempresarios y, de la estadística registrada se concluye lo siguiente:

- El 70 por ciento de las personas que asisten a la Casa solicitan algún tipo de apoyo, el resto sólo va a informarse.
- El 71,4 por ciento de las personas son microempresarios de las áreas productivas y de servicios.
- El 64,3 por ciento de los microempresarios solicita créditos.
- El 76,2 por ciento de los microempresarios solicita capacitación.
- El 71,4 por ciento de los microempresarios solicita asesorías.

b. Microempresarios FOSIS y FPP-SUR

Este canal de atención al beneficiario también ha dado buenos resultados, en el entendido que el FOSIS, al recibir personas que van a solicitar algún tipo de apoyo, las selecciona y las deriva a la Financiera FUSA o al FPP-SUR.

Con esto, la atención de estos microempresarios resulta muy efectiva ya que han pasado la primera entrevista. Este canal de atención no es muy grande en relación al número de beneficiarios que el FPP-SUR esta apoyando, pero sí en cuanto a la calidad de la atención.

c. Microempresarios FOSIS y Financiera FUSA

La experiencia con este tipo de canal ha demostrado que efectivamente se puede entregar los beneficios de capacitación y asesorías-asistencia a estos microempresarios que ya han tenido un crédito. Si se logra mejorar la entrega de la información, por este canal se podrá aumentar el número de beneficiarios en capacitación y asesorías-asistencia técnica.

Proyecto : Panadería Las Brisas.

Titular : Sr. Francisco Jerez Miranda

Don Francisco trabajó durante 14 años como dependiente, ocupando casi toda la gama de cargos dentro de la industria: ayudante, panadero, maestro panadero, repartidor, y finalmente Administrador; hasta que a inicios del año 1992 decidió independizarse, asociándose con un socio capitalista; muy a su pesar, la empresa fracasó después de nueve meses de funcionamiento. Su problema principal fue la falta de organización, mala asignación de funciones y poca claridad en la distribución de beneficios, la venta promedio lograda era buena.

De la sociedad logró recuperar parte de lo invertido, por lo que con un capital de \$640.000 en el mes de febrero de este año, solicitó la asesoría y financiamiento de Sur FPP, con la idea de reabrir su panadería.

Su proyecto consistía en arrendar un local con maquinaria incluida, con horno a leña y comprar un furgón para reiniciar su actividad de reparto, por lo que también requería regularizar su situación legal.

Solicitó un préstamo de \$640.000 el que invirtió en:

Arriendo de local y garantía por un mes

\$240.000, materias primas y mano de obra por dos meses \$ 320.000, gastos de regularización legal y técnico de giro de la sociedad \$80.000.

Este préstamo le fue otorgado con fecha 20 de abril del presente año y su empresa se inició legalmente el día 06 de mayo de 1993, a la fecha, después de cuatro meses de funcionamiento, don Francisco se encuentra trabajando a una producción de 7,5 quintales diarios, lo que le genera una venta mensual de \$3.200.000 con un beneficio de \$560.000, mensuales promedio, dando trabajo a tres panificadores, su señora que esta a cargo de la sala de ventas y el en la dirección, compra y reparto de pan a comerciantes minoristas.

Como beneficios directos de nuestro apoyo crediticio, ha obtenido una fuente importante de trabajo para él y su familia, actualmente su capacidad productiva no está saturada, por lo que sus ventas pueden seguir aumentando, al igual que sus utilidades, ya que según lo proyectado, al cabo de doce meses debería vender 9,5 quintales de pan diarios, hecho que es totalmente posible dada su capacidad productiva. En todo caso de mantener este ritmo de ventas, sus utilidades serán notoriamente mejores que las obtenidas en la sociedad anterior. Además, con tres meses adicionales de funcionamiento podrá acceder a créditos formales en el sistema financiero, pasando la barrera de la microempresa para convertirse en pequeña empresa.

Programa de atención a microempresarios: una experiencia desde lo local

Soledad Quiroz Z. Florencia Urzúa B.

Programa Microempresas de la Municipalidad de Conchalí

En la década de los ochenta diversas instituciones no gubernamentales empezaron a implementar proyectos destinados a apoyar a quienes desarrollaban una actividad productiva en forma independiente y principalmente a los pequeños grupos solidarios que conformaban talleres laborales.

Estos proyectos, en general muy concretos y de pequeña escala, tendían a atenuar las dificultades económicas que afectaban al sector poblacional, permitiéndole restablecer fuentes de trabajo que le asegurara un cierto nivel básico de subsistencia.

Paralelamente, se fue generando un cuerpo de conocimientos teóricos y de metodologías de trabajo para apoyar al sector informal de la economía.

En este período, también desde el gobierno central, se desplegaron algunas iniciativas orientadas principalmente a la creación de microempresas como una forma de paliar la cesantía y transferir ingresos a los hogares de los más pobres. (D. Raczynski, "Creación de pequeñas unidades productivas en sectores pobres: lecciones de tres experiencias", CIEPLAN, 1989).

A partir de 1990, diversos ministerios y servicios reconocen al sector informal como una realidad al constituir aproximadamente el 40% de la fuerza laboral del país, y se inician una serie de acciones destinadas a apoyarlas como una forma

de concretar los objetivos políticos de lograr el crecimiento con equidad.

No es el tema de este artículo analizar las acciones realizadas, basta decir que creemos que aún persisten diferencias conceptuales que impiden una definición global y operacional de lo que es una microempresa, en parte debido a que el término se ha conceptualizado recientemente y aún hay problemas teóricos y empíricos que dificultan el diseño de políticas específicas de apoyo al sector. Es esto lo que probablemente incide en la carencia de instrumentos adecuados que permitan al sector emerger de su depresiva situación.

Nos interesa más bien, exponer nuestra experiencia en el desarrollo de un programa de apoyo a los microempresarios que iniciamos a fines de 1990 desde la Municipalidad de Conchalí y que a partir del año siguiente fue incorporado como una función más de la Dirección de Desarrollo Comunitario, tal como lo son la capacitación laboral, la asistencia social y la atención a las organizaciones comunitarias, por nombrar sólo a algunas.

Al iniciar el Programa, la Municipalidad de Conchalí administraba el territorio conformado por la actual comuna de Conchalí, la comuna de Huechuraba, parte importante de la actual comuna de Recoleta y tres unidades vecinales que

ahora integran la comuna de Independencia y con un total aproximado de 460.000 habitantes, con un porcentaje significativo de pobres.

Las relaciones con el sector económico-productivo formal de la comuna se circunscribían a la prestación de determinados servicios asignados por la ley municipal y a atender sus requerimientos de mano de obra a través de la Oficina de Colocaciones.

La participación del sector empresarial en la gestión municipal se plasmaba en la representación de éste en el Consejo de Desarrollo Comunal, CODECO.

Del sector informal de la economía (microempresas, talleres, etc.) prácticamente no se tenían antecedentes.

En este contexto, en agosto de 1990 se acercó a la Municipalidad un equipo del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), interesado en desarrollar un Programa de Capacitación en Gestión orientado a microempresarios.

La administración municipal, en este período, estaba dispuesta a incursionar en nuevas áreas y por lo tanto a recibir propuestas destinadas a ampliar su gestión abordando aspectos del desarrollo no incorporados hasta la fecha.

Es así como se decidió ejecutar el Programa propuesto por SERCOTEC incluyendo la participación de algunas ONG que tenían experiencia en el tema, asignando al Departamento Laboral la responsabilidad de coordinar el Programa, dado que es la unidad municipal que focaliza su acción en el tema trabajo y empleo.

Junto con esta decisión surgió la primera y gran dificultad: ¿cómo convocar al sector informal a participar en el programa? Teníamos en contra el hecho que los microempresarios visualizaban al municipio como un ente fiscalizador, pronto a cobrar multas o bien a clausurar sus fuentes de trabajo por funcionar en forma ilegal.

Sumado a lo anterior se desconocía su localización dado que se emplazan al interior de las viviendas que no cuentan con elementos que señalen la existencia de un taller en su interior, por algo suele denominárseles "economía sumergida".

Es así como debimos desplegar diversas estrategias para llegar a los microempresarios, desde la

colocación de afiches y distribución de trípticos hasta recorrer las ferias y los persas para dar a conocer el Programa. Fue esta última actividad la que nos resultó más efectiva. Logramos inscribir, aplicándoles un cuestionario a cerca de 50 personas que desarrollaban su trabajo en forma independiente, de los cuales seleccionamos a 25.

Fue en este proceso de inscripción y de conocimiento, donde empezamos, desde el Municipio, a detectar las características de este sector, descubriendo la gran creatividad que desarrollan para lograr la sobrevivencia; el desconocimiento o bien lo lejano e inaccesibles que veían a los incipientes Programas Estatales de apoyo al sector. Entre sus características más sobresalientes destacamos: la dificultad para acumular capital; la forma de adquisición de insumos; la tecnología rudimentaria y la adecuación que hacen de máquinas obsoletas que emplean en los procesos productivos, las necesidades de financiamiento que presentan y su imposibilidad de acceder a los mercados formales y a la banca, los múltiples problemas que surgen al querer comercializar sus productos y más aún el tratar de legalizarse. En general, pudimos vivir con ellos la marginalidad y el aislamiento en que se desarrollan.

Pero también comprendimos que en ellos radica todo un potencial constituido fundamentalmente por su esfuerzo: por la capacidad e iniciativa que despliegan para vencer las múltiples dificultades que enfrentan a diario; porque desde su nivel micro han contribuido a generar fuentes de empleo, porque en sus unidades productivas se va generando una capacitación en el oficio que favorece a quienes no han podido adquirirlos por otros medios y el profundo sentido de solidaridad que en la mayoría de ellos está presente ya que es común que como vecinos participen en diversas organizaciones sociales aunque como productores de bienes o servicios hayan trabajado en forma independiente y aislada.

De esta forma y aún antes de iniciar los cursos, ya empezamos a reflexionar en la posibilidad de abrir un servicio municipal de atención permanente, y así surgió la idea bastante utópica en sus inicios, de crear una Casa del Pequeño Productor.

Decimos que era una idea utópica porque real-

mente no teníamos mayor experiencia en esta área, carecíamos de personal, de financiamiento y, por otra parte, las normas que rigen la administración municipal son bastantes rígidas, lo que hacía necesario buscar formas alternativas de acción. Creamos así la Oficina del Pequeño Productor dependiente del Departamento Laboral, impulsados por dar respuesta a los microempresarios que habían participado en el curso y que demandaban al municipio continuar atendéndolos.

El Programa que comenzamos a bosquejar se basaba en los siguientes supuestos:

1. La inestabilidad de las unidades productivas hace que la situación socio-económicas de los microempresarios sea muy vulnerable siendo fácil que pasen a ser objetos de asistencia social, por lo que es preferible "invertir" en apoyarlos para evitar "gastar" en ellos.
2. Las acciones de apoyo a los microempresarios contribuirían a elevar la eficiencia de sus unidades productivas como también les permitiría acceder a fuentes de financiamiento, lo que redundaría en un crecimiento de su unidad económica.
3. En la medida que articuláramos a los distintos actores económicos, podríamos ir creando un tejido económico que contribuyera efectivamente al desarrollo local.

Si bien lo anterior constituyó los supuestos en que basamos nuestra acción, también comprendimos que existían fundamentos suficientes para que el municipio iniciara esta nueva línea de trabajo.

Estos fundamentos dicen relación con:

1. La responsabilidad que le cabe al municipio en la promoción del desarrollo integral comunal. Hasta esa fecha el municipio había centralizado su accionar en lo que dice relación con el desarrollo social y territorial, preocupándose del desarrollo económico fundamentalmente a

través de la creación de zonas industriales como también regulando la actividad empresarial a través de planos reguladores y otros, por lo tanto el tema del desarrollo económico sólo había sido tocado tangencialmente.

Al incorporar a la gestión municipal la atención a los microempresarios, de algún modo y aunque sea a pequeña escala, se aborda en forma concreta el tema de las economías locales.

2. Las iniciativas que empezaban a desplegarse desde el gobierno central, destinadas a incorporar al sector informal a la modernidad para lograr mayores niveles de productividad e ingresos, era preciso acercarlas a los microempresarios desde el nivel local.
3. Por otra parte, el municipio es la expresión del gobierno local, que concentra y administra recursos junto con generar los espacios de participación, diálogo e influencia política. Es en el espacio local donde se articulan los distintos actores que se constituyen en motor y expresión del desarrollo local.

Los microempresarios, desde nuestra perspectiva, son actores vigentes y vitales, que nos informan sobre sus características, sus requerimientos y sus intereses.

4. Finalmente y refrendando lo anterior, es preciso destacar el rol articulador y potenciador de recursos que debe tener el municipio moderno.

Uno de los aspectos más destacables que debemos mencionar de nuestra experiencia, es justamente esto, pudimos desde el nivel local articular recursos públicos provenientes de SERCOTEC-FOSIS, privados de ONG y de los propios microempresarios. Juntos fuimos dando vida a un programa, definiendo líneas de acción, metodologías de trabajo y generando respuestas acordes a nuestra propia realidad.

La Oficina del Pequeño Productor entró en funcionamiento, en el mes de marzo de 1991, para esto lo primero que hicimos fue convocar a las instituciones con que habíamos desarrollado el Programa de Capacitación en año anterior.

Con SERCOTEC nacional y con SOINTRAL constituimos un equipo multiprofesional que se abocó en primer lugar a definir el Programa de

trabajo que llevaríamos adelante ese año.

En este programa se contempló lo siguiente:

- Las líneas de acción a desarrollar, que eran:
 - Información y orientación
 - Capacitación
 - Asistencia financiera y crédito
 - Apoyo en comercialización
 - Asesoría a la organización de microempresarios
- La generación de instrumentos para registrar datos relevantes de los microempresarios atendidos que nos generase información relativa a su emplazamiento, al nivel de desarrollo de la actividad productiva, a los requerimientos y tipos de servicios otorgados por la Oficina. Esto último con miras a un seguimiento posterior.

- La definición de la metodología que se implementaría.

Cabe señalar que el proceso de organización de la Oficina y de definición del programa de trabajo se realizó en forma simultánea a la atención de microempresarios; lo que nos permitió ir contrastando con la realidad las acciones diseñadas y nos llevó a incorporar nuevas áreas no contempladas inicialmente. Durante el primer año de funcionamiento de la Oficina obtuvimos logros importantes entre los que creemos necesario destacar:

- Acercamos los programas de asistencia y servicios centrales a los microempresarios, quienes tomaron conocimiento y se incorporaron a ellos desde nuestra oficina local. Es así como un número considerable participó en cursos de capacitación que SERCOTEC y SUR Profesionales dictaron en la comuna, otros microempresarios pudieron acceder a créditos y servicios financieros otorgados por SOINTRAL, fundamentalmente.
- Los microempresarios que hasta el momento sólo se conocían entre ellos como vecinos, tuvieron la posibilidad de relacionarse en su calidad de productores y con nuestra asesoría pudieron formar la primera Agrupación de Microempresarios de Conchalí, cimentándose una forma de organización y participación de un sector que, hasta hace poco tiempo atrás,

estaba segregado en la comuna.

- El tema microempresas empezó a ser discutido al interior del municipio considerándose en el estudio de las modificaciones que se harán al Plano Regulador.
- En la búsqueda de servicios de apoyo al sector establecimos relaciones con instituciones diversas, lo que por una parte nos permitió dar a conocer nuestra labor y, por otra, hemos podido tener una opinión sobre los programas vigentes.

Al finalizar el primer año, en conjunto con las instituciones participantes en el Programa (SERCOTEC y SOINTRAL), evaluamos lo realizado.

Desde el punto de vista cuantitativo, comprobamos que habíamos llegado a un número importante de microempresarios (167) pese a no haber hecho difusión, se había colocado más de \$14.000.000 en créditos, se habían impartido siete cursos sobre gestión empresarial, quince microempresarios habían recibido asistencia técnica en sus talleres y ocho habían asistido a la FESOL en calidad de expositores.

Analizado el período en sus aspectos cualitativos, resaltamos el trabajo mancomunado de las instituciones, lo que constituyó una demostración fehaciente de la efectividad de reunir en una misma instancia a representantes del gobierno central, del gobierno local, de instituciones privadas y de la propia comunidad, ya que permite maximizar los siempre escasos recursos y evita la duplicidad en las acciones.

Sin embargo, evaluamos que la asesoría a la organización de los microempresarios debíamos reorientarla. En un primer momento habíamos pensado que el esfuerzo por agruparse debería provenir principalmente de ellos, decidiendo que nuestro rol se limitaría a orientarlos y a asesorarlos en aquellas materias que ellos nos planteaban. Creíamos que solos podrían desarrollar iniciativas en torno a temas que nosotros veíamos prioritarios, tales como estrategias conjuntas de comercialización y abastecimiento de insumos, búsqueda de alternativas previsionales y de atención en salud, entre otras. Al momento de realizar la evaluación, la Agrupación de Microempresarios de Conchalí, se había dado sus propios estatutos,

contaban con una directiva, se reunían periódicamente, los socios aportaban con cuotas mensuales y había surgido algunos negocios incipientes entre algunos de ellos. Sin embargo, vimos que presentaban deficiencias en la capacidad de consolidarse, lo que se manifiesta en cierta "prudencia" por incorporar nuevos socios y en no emprender mayores desafíos, como podía ser el obtener personalidad jurídica para su organización.

Visto esto último, decidimos que en adelante deberíamos concentrar nuestros esfuerzos en robustecer esta incipiente organización con el fin que ésta lograra constituirse en un referente válido y representativo que nos permitiera establecer un diálogo permanente que iluminara nuestro quehacer.

De esta forma, durante el segundo año de funcionamiento del Programa, sin dejar de lado las tareas ya habituales de orientación, capacitación, etc., pusimos énfasis al trabajo con la Agrupación, contando en este quehacer con dos alumnas del último año de la carrera de Trabajo Social de la Universidad del Pacífico quienes acompañaron a la Directiva permitiéndoles incorporar conocimientos y prácticas.

Estas alumnas iniciaron su trabajo con la Agrupación elaborando un diagnóstico participativo con la Directiva que permitió detectar, como uno de los problemas principales, la carencia de preparación y de conocimientos sobre el manejo de una organización.

Su intervención posterior estuvo orientada a que incorporaran conocimientos y técnicas de planificación, de conducción de reuniones y de estrategias destinadas a fomentar la participación entre los socios.

Como apoyo a la labor de las alumnas prácticas la Oficina del Pequeño Productor, organizó un Taller de Desarrollo Organizacional implementado por expertos del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Otro aspecto que en este segundo año de trabajo quisimos enfatizar fue el de la comercialización, problema que afecta a un porcentaje importante de microempresarios. En este sentido los incentivamos a participar en ferias y eventos.

Un evento importante que trasciende el ámbito

comunal es la FESOL, ya mencionada anteriormente, por la participación en ella, en 1991, de 10 microempresarios de Conchali. Este segundo año decidimos, junto con un grupo de microempresarios, que como una forma de estimular en ellos el interés por perfeccionar sus productos y a la vez por darles a todos los interesados la posibilidad de postular a disponer de un stand en este evento, pese a que se disponían sólo de 17, la selección de los expositores se haría en la Oficina del Pequeño Productor, para lo cual los microempresarios presentaron oportunamente una muestra de los productos que deseaban llevar a la FESOL, los que fueron seleccionados por un jurado integrado por funcionarios municipales y representantes de SOINTRAL, institución que forma parte de la Directiva de la citada feria.

Por otra parte se obtuvo, a través del Departamento de Patentes Municipal, la destinación de puestos en ferias estables de la comuna y en las que se realizan en época de navidad, especialmente para microempresarios atendidos en la Oficina.

La formalización de la microempresa fue otro tema que abordamos en 1992. Nunca constituyó un objetivo de nuestro programa lograr mayor cantidad de microempresarios formalizados, más bien pensábamos que el interés por obtener una patente surgiría como una necesidad sentida por ellos mismos y como una consecuencia natural del proceso de consolidación y de crecimiento que enfrentaban como producto del apoyo que se les estaba brindando.

Sin embargo, tuvimos que tomar el tema de la legalización al comprobar las dificultades que enfrentaban nuestros clientes al querer formalizarse.

Teníamos un conocimiento preliminar dado fundamentalmente por nuestro contacto con las unidades municipales ante las cuales se enfrenta el productor para realizar sus trámites y por los numerosos artículos que dan cuenta de lo engorroso que suele ser el obtener una patente. Quisimos estudiar el problema desde la perspectiva legal, para lo cual solicitamos el patrocinio de un abogado.

La investigación sobre la normativa legal vigente, pese a estar aún en proceso de revisión final,

nos ha permitido identificar con mayor claridad los diversos requisitos que debe cumplir un microempresario, los trámites que debe realizar y ante qué servicio, dependiendo del tipo de actividad que realiza. De esta forma, si bien hemos implementado lo que algunos denominan la "ventanilla única", estamos en condiciones de analizar con el microempresario las características específicas de su unidad productiva y de acuerdo a éstas orientarla con respecto a todos los pasos a seguir.

Lo anterior en ningún caso soluciona los problemas pero sí evita el deambular por los distintos servicios consultando qué hacer, qué documentos presentar, etc.

Además de lo anterior, que constituye un servicio más que estamos otorgando, dicho estudio nos permite visualizar que existen algunas alternativas para que microempresarios con determinadas características puedan legalizarse, lo cual por cierto requeriría contar con la voluntad política de las autoridades locales para hacerlas viables.

Al dar una mirada retrospectiva del quehacer realizado durante los dos primeros años de funcionamiento de la Oficina del Pequeño Productor, podemos decir que, en un primer momento, nuestra mayor preocupación se centró en abrir puertas a los microempresarios, acercarlos a los programas y servicios que surgían, facilitar su acceso al crédito junto con impulsar su asociatividad, siendo esta última el foco de nuestra atención durante el segundo momento, así como lo fue nuestra preocupación por estudiar la normativa vigente en la búsqueda de alternativas que les permitieran formalizarse.

En este período, en que por el hecho de ser una de las primeras municipalidades que institucionalmente inició un trabajo con el sector informal, por lo que carecíamos de referentes similares, podemos decir que hemos hecho camino al andar, lo cual nos ha dado una experiencia valiosa y además podemos dar cuenta de algunos pequeños avances. Por ejemplo, contamos con una base de datos de 270 pequeños productores en que hemos registrado datos de individualización del empresario, su ubicación geográfica, el rubro y

sector productivo al que pertenece, la antigüedad de la actividad, su situación legal, el capital con que cuenta, las ventas promedio mensual, los trabajadores que con él trabajan, a quienes y cómo vende y los servicios recibidos de la Oficina.

Esta base de datos nos ha permitido contar con un catastro de los microempresarios, el que nos genera información sobre ellos de acuerdo a los requerimientos que surgen a diario. Por ejemplo, junto con la Secretaría Municipal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) hemos trabajado cartográficamente incorporando a este sector al proyecto comunal denominado "Sistema Unificado de Información Comunal".

Esta base nos facilita focalizar los servicios que entregamos para obtener de ellos mayor productividad.

Por otra parte hemos ido conociendo diversas instituciones públicas, privadas y del mercado financiero lo cual nos ha permitido ampliar al microempresario sus posibilidades de acceso a los servicios que ellas otorgan.

No obstante los logros alcanzados, nuestra experiencia nos pone de manifiesto que aún falta una institucionalidad que aborde el tema del sector informal desde todos sus ángulos: en su calidad de consumidores y proveedores de bienes y servicios, como trabajadores y/o empleadores carentes de previsión social, como contribuyentes potenciales que podrían generar ingresos adicionales a las siempre escuálidas arcas municipales y finalmente como una realidad actual y concreta cuya existencia, hemos visto, trasciende las condiciones macro-económicas del país.

En la actualidad observamos que son numerosos los servicios públicos que abordan el problema parcelándolo sin que aún pueda definirse una línea programática global.

A nosotros, como municipalidad, nos corresponderá profundizar en el conocimiento específico e integral de cada microempresario, evaluar el impacto que en ellos han producido los servicios otorgados y, junto con ellos, llegar a identificar cuáles son las demandas y necesidades que esperan una respuesta de parte nuestra.

Vimos, además, que tenemos por delante un gran desafío, constituido por la búsqueda de ac-

ciones innovadoras que, en el marco del desarrollo local, los incorpore como actores sustantivos.

Por el momento, ya hemos detectado que muchos de los microempresarios de Conchali presentan como característica el poseer una "autoimagen de pobres", lo que los limita en su desarrollo como productores. Nuestros esfuerzos en el corto plazo se orientan a fortalecer sus aspectos psicosociales, incentivando su autoestima, estimulando su agresividad como empresarios, impulsando en ellos deseos de progreso, entregándoles elementos para que valoren su trabajo y sus productos y para que entiendan, en su real magnitud, el rol que les corresponde como actores del desarrollo económico local.

Finalmente, y a manera de conclusión, podemos decir que, si bien nuestra experiencia es pe-

queña y aún no tenemos ninguna certeza si nuestras acciones han sido tan efectivas como lo deseamos, al menos como Municipalidad hemos institucionalizado un nuevo servicio a un segmento importante de nuestra población, del cual constituimos referentes válidos; como profesionales del área social nos ha permitido incorporar conocimientos y prácticas que hasta el momento eran patrimonio de otras disciplinas, lo que nos facilitará ampliar nuestro quehacer hacia sectores más consolidados de la economía y, algo importante, ahora estamos en condiciones de realizar aportes al nivel central a partir del conocimiento que poseemos de la realidad local.

Aún nos queda mucho por hacer, pero era necesario partir por algo y eso es lo que hemos hecho.

La comuna de Pedro Aguirre Cerda y su experiencia con el mundo microempresarial comunal

Mario Hanna D.

Beatriz State G.

Enrique Saldivia M.*

Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda

A. ANTECEDENTES GENERALES DE LA COMUNA

Pedro Aguirre Cerda es una comuna de reciente creación, derivada de territorios cedidos por San Miguel, La Cisterna y Santiago, quedando con una superficie total de 9,8 Km²., que comienza a funcionar como un Municipio autónomo a partir del 1º de enero de 1992.

La evolución demográfica de esta comuna tiene un crecimiento natural acorde con la tendencia que presentan las zonas urbanas de la Región Metropolitana, en la actualidad su población es de 128.045 personas, según datos emanados del Censo 1992, con una Densidad Poblacional de 13.066 Hab./Km², relativamente alta y en expansión (viviendas de un piso), en relación al resto de las comunas de la Provincia de Santiago.

Presenta un perfil muy particular, con agudos problemas sociales, deficiente dotación de infraestructura y equipamiento comunitario; con importantes déficits en Pavimentación, Areas Verdes y Vivienda.

Con una población en extrema pobreza de alrededor del 23 por ciento, presenta una delicada situación en el ámbito de la ocupación, especialmente en el sector juvenil, donde la desocupación alcanza el 25 por ciento, dentro de un contexto de comuna particularmente residencial, sin importantes centros industriales, productivos y comerciales, donde la actividad principal es el comercio y la pequeña producción (microempresas, talleres).

En consecuencia, todas las necesidades urgentes de la comuna son básicas, de gran magnitud e insertas en un contexto de pobreza consolidada y sobrevivencia social.

B. LA PERSPECTIVA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL

Concientes de la situación comunal y dentro del marco general anteriormente expuesto, el alcalde de la época, Sr. Juan Saavedra G. implementa un proceso de gestión municipal apoyado directamente por la SECPLAC (Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación) que tiene su eje en tres elementos dinámicos:

1. Participación de la comunidad organizada, considerada como un recurso fundamental.
2. Diagnósticos de la realidad comunal, para actuali-

260 • Ex-alumnos de la Escuela de Planificadores Sociales SUR, que participaron en el diseño del Programa Microempresas de la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda

lizar permanentemente la información y realizar acciones mejor focalizadas.

3. Transformar las necesidades de la comuna en *Proyectos Sociales y de Inversión* que sean financiables por fuentes externas al Municipio.

En consecuencia, partiendo de estas ideas fuerza, que agregadas conformaron en su momento la *Política Global* de la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, se procedió a materializar acciones en el campo específico de la actividad microempresarial de la Comuna que, en síntesis, se plantearon cubrir por un lado el mundo microempresarial formal, y por otro, el informal. De esta manera hay que entender la lógica de funcionamiento de la Incubadora de Microempresas, que es un sistema cerrado, frente al proyecto de Centro de Apoyo Integral a Microempresarios, que en su esencia es un sistema abierto, donde puede acceder el microempresario informal que no es sujeto de crédito ni de política por parte de la institucionalidad pública ni privada.

Bajo esta misma lógica se implementa el proyecto de diagnóstico a los empresarios registrados en el listado de patentes industriales de la comuna, el Primer Encuentro de Microempresarios, y la creación del Área de Microempresa.

1. INCUBADORA DE MICROEMPRESAS

La primera incubadora de microempresas del país cumplirá su tercer aniversario el 23 de agosto de 1993. Su origen partió de la concreción del proyecto, mediante la conjunción de voluntades de la Municipalidad de La Cisterna y de SERCOTEC, disponiendo de un inmueble adecuado y de personal profesional y administrativo para la conducción del proyecto. Posteriormente, en 1992, con la creación de la Comuna de Pedro Aguirre Cerda, se continúa con el proyecto.

a. Objetivos de la Incubadora

- Generación de empresas eficientes, a través de un tratamiento subsidiado aplicado a un conjunto de microempresarios, que se distingue de otras herramientas de fomento en dos aspectos centrales:
- Proporciona al empresario infraestructura física y administrativa, representadas por el

inmueble que lo acoge y el personal de secretaría, mensajería y vigilancia

- Al situarse el conjunto de empresarios incubados en un mismo lugar, es posible aplicar de manera más eficiente otros instrumentos de fomento, específicamente en el caso de la capacitación empresarial.

El fundamento de esta opción radica primero, en el hecho que la probabilidad de fracaso de las empresas nacientes debe disminuir significativamente al interior de este ambiente privilegiado; y segundo, que la promoción de la clase empresarial, al nivel del pequeño empresario, juega un rol fundamental en las economías desarrolladas.

b. Evaluación del Programa

El desarrollo de los empresarios y de sus proyectos ha sido disímil. Los empresarios han desarrollado aptitudes gracias a la capacitación formal recibida y al acopio de experiencias propias y compartidas.

Si bien la evaluación del desarrollo global del proyecto es satisfactorio, hubo deserciones y una quiebra.

Los volúmenes de venta, al situarse en un promedio mensual de \$1.176.500 por panel (existen 13 paneles) en el segundo trimestre de 1992, marcan un incremento del 183 por ciento en moneda de valor constante en relación a diciembre de 1990.

La remuneración promedio registra un aumento del 73 por ciento en el mismo período, al llegar a los \$82.180 por persona, incluyendo los retiros de los empresarios.

El nivel de empleo se sitúa en los 4,2 trabajadores por panel.

Estos resultados, que confirman un avance significativo de los empresarios incubados, no consideran los retiros no previstos de 4 empresas, dos en situación económica favorable y dos por fracaso del proyecto, incluida la quiebra ya citada. Aquí la lección apunta a los procedimientos y condiciones de selección de los postulantes.

c. Proyección a nivel nacional

El Proyecto Incubadora tiene la importante particularidad de que sus costos y beneficios son de fácil cuantificación. Los costos, constituidos por la inversión inicial más los costos operacionales en

que incurre la administración, pueden contrastarse con el valor agregado que genera el conjunto de incubados. La evaluación preliminar, según este criterio, arroja una tasa interna de retorno del 15 por ciento.

Para los encargados de la administración directa del proyecto, este antecedente y la difusión de la idea en países desarrollados, constituye una motivación para homologarlo en otras comunas del país.

Es muy probable que este proyecto sea una de las herramientas de fomento empresarial de mayor rentabilidad económica y social dentro de las existentes actualmente, y su replicabilidad en otras zonas dependerá de una voluntad política visionaria. El interés y decisión de otros municipios por reproducir esta iniciativa puede llevar a un progreso que efectivamente trascienda los límites comunales, como así ha ocurrido en Pedro Aguirre Cerda.

d. Perfil de la Incubadora

1. Infraestructura Actual

Terreno	: 10.000 m ²
Superficie edificada	: 1.200 m ² (ampliable al doble)
Nº de locales	: 13 (ampliable a 26)
Superficie por local	: 54 m ²
Suministro energía eléctrica	: 135 KVA
Áreas adicionales	: Oficinas, bodegas, baños y sala de capacitación.

2. Servicios Proporcionados al Incubado

Apoyo a la gestión empresarial
Asistencia técnica
Capacitación empresarial
Secretaría y Mensajería
Otros (vigilancia, teléfono, computador, etc.)

3. Inversión y Costos Operacionales

Terreno (1,2 UF/m ²)	: M\$ 104.400
Edificio e instalaciones (10 UF/m ²)	: M\$ 104.400
Costos anuales de operación	: M\$ 22.417

4. Índices de Evaluación (sobre datos 2º trimestre 1992)

Ingresos por venta anual	
Promedio por empresa	: M\$ 14.118
A capacidad plena (13 locales)	: M\$ 183.537
Remuneraciones anuales	
Promedio por trabajador	: M\$ 986
A capacidad plena (55 trab.)	: M\$ 54.239

5. Propiedad y Administración

El inmueble pertenece a la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, está entregado en comodato y es administrado por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

6. Actividades Desarrolladas (Período julio 1991 a junio 1992)

En este período se ha proporcionado apoyo a 12 microempresarios, consistente en:

- Apoyo a la gestión empresarial, especialmente en comercialización y finanzas.
- Capacitación en Comercialización, Técnicas de Ventas, Administración, Análisis Financiero Básico y Computación.
- Local de 54 m², servicios de secretaría, mensajería, vigilancia. Elementos de infraestructura: suministro de potencia eléctrica trifásica, líneas telefónicas, fotocopiadoras, etc.

II. PROYECTO CENTRO DE APOYO INTEGRAL A MICROEMPRESARIOS CONVENIO I. MUNICIPALIDAD DE PEDRO AGUIRRE CERDA Y ONG CONTIGO

A fines de 1991 el Municipio impulsa una línea de acción concreta hacia el microempresario informal de la comuna. De esta forma decide destinar recursos financieros especiales para apoyar este original e inédito proyecto en la comuna, con un presupuesto total de M\$31.247, de los cuáles M\$11.020 corresponden a estos recursos especiales gestionados por la Municipalidad.

El proyecto consiste en preparar y concretar la implantación de un nuevo Centro de Apoyo Integral a Microempresarios, con el objetivo de lograr una mejor eficiencia y mayor integración a la comunidad local. Se entrega básicamente capacitación, asesoría y créditos a 350 microempresarios de la comuna.

La meta es desarrollar, en la comuna, una infraestructura material y humana que permita brindar un apoyo global a los microempresarios, en conjunto con la Municipalidad y otros organismos privados o públicos.

A. LOS PRODUCTOS DEL PROYECTO

Durante 1992 y primer semestre de 1993 se entrega lo siguiente:

- Implantación de una infraestructura material y humana de atención integral a microempresarios de la comuna.
- Formación y capacitación en manejo de microempresas: cada beneficiario recibe 10 horas de formación. Además se desarrollan temas específicos como organización de microempresas, ventas, contabilidad, problemas legales, etc.
- Asesoría individual adaptada a las necesidades y característica del microempresario.
- Créditos por un monto promedio de \$180.000.
- Actividades organizativas para lograr una coordinación local del sector microempresarial.

B. EVALUACION DE LO REALIZADO

La realidad supera una vez más las expectativas, es así como el balance arroja que la Tasa de Reembolso llega a un 99,1 por ciento, el Índice de Atraso es del 4 por ciento, y el Índice de Riesgo es de un 2,3 por ciento.

El crédito otorgado se traduce en una mejoría de la microempresa, aumenta el patrimonio y las ventas mensuales. Esto se refuerza en la medida que la obtención de un segundo, tercer y cuarto crédito sigue apoyando el desarrollo y crecimiento de estas unidades productivas.

Los pocos fracasos se deben principalmente a la inexperiencia del cliente, a la alta vulnerabilidad del sector (robos, fallas mecánicas, problemas familiares, etc.), dificultades de gestión del creci-

miento y bajo nivel de estudios.

En consecuencia, la experiencia desarrollada señala la necesidad de complementar la actividad crediticia con la formación y la capacitación.

III. DESARROLLO LOCAL. DIAGNOSTICO DE LOS ACTORES COMUNALES.

En marzo de 1992 finaliza una investigación que tenía como objetivo visualizar algunas características relevantes de la comunidad organizada, sistematizar la información recogida y elaborar bases de datos sobre tres agentes no gubernamentales de Desarrollo Local: las Juntas de Vecinos, las ONG y los Empresarios Comunales. De allí se obtuvo información pertinente para proyectar el trabajo conjunto del Municipio y la comunidad.

A. DIAGNOSTICO A LOS EMPRESARIOS FORMALES DE LA COMUNA

Fruto de la investigación anterior fue, entre otros, una primera aproximación al mundo empresarial de la comuna, que dio paso al proyecto de *Diagnóstico de Empresarios y Microempresarios de la Comuna*, donde por primera vez se asume sistemáticamente el estudio del sector.

El estudio cubre el registro de Patentes Industriales de la Comuna, en total a la fecha 329 empresarios, a los cuales se les aplica una encuesta que aborda diferentes dimensiones de interés para el Municipio: identificación de la empresa, características socioeconómicas de los trabajadores, bienes y/o servicios producidos, producción, comercialización, ventas, patrimonio, créditos, análisis organizacional, capacitación, etc.

Este trabajo se encuentra aún en desarrollo.

B. CREACION AREA DE MICROEMPRESA

Bajo la actual administración municipal se crea el Área de Microempresa, incorporada a la Oficina Económica Laboral, dependiendo de la Dirección de Desarrollo Comunitario.

La creación de esta área responde a la inquietud de las autoridades municipales por implementar políticas efectivas de apoyo al sector. Se pretende fomentar y promover el desarrollo del microem-

presario comunal formal, así como de los sectores informales del ámbito productivo, incluyendo además el sector de servicios y talleres.

Se considera oportuno y necesario realizar un trabajo coordinado entre los distintos departamentos municipales como: Obras, Jurídico, Administración y Finanzas, Patentes, Rentas y Desarrollo Comunitario, quienes tienen una directa relación con los microempresarios, actuando así el Municipio como un todo, con criterios flexibles, considerando las propias individualidades y características del sector, a través de políticas programáticas que contribuyan a un mejor desarrollo de estas unidades productivas y su correspondiente inserción en el mercado, incorporando a los sectores formales e informales, los cuales constituyen un porcentaje significativo de microempresarios, de los cuales se tiene una escasa información.

Así, los objetivos del Área son :

- Asesorar al microempresario local en la solicitud crediticia.
- Apoyar iniciativas productivas a través de estudios de mercado y de prefactibilidad económica.
- Apoyar e incentivar la asociatividad gremial.
- Posibilitar la formalización y legalización del microempresario informal.
- Apoyar la capacitación del sector a través de contactos y vínculos institucionales.
- Difusión de beneficios para el microempresario.

C. PRIMER ENCUENTRO DE MICROEMPRESARIOS DE PEDRO AGUIRRE CERDA

Encuentro realizado en mayo de 1993, cuyos objetivos fueron :

- Permitir el encuentro, intercambiando experiencias, logros y dificultades.
- Diagnosticar la realidad del sector, por rubro productivo y de servicio.
- Informar los objetivos generales y específicos del área de Microempresa.

- Informar de las acciones y políticas municipales de apoyo al sector.
- Motivar la Asociación Gremial de los microempresarios.

1. Balance del Encuentro

- Participación de 45 microempresarios de ambos sexos.
- Los rubros presentes fueron : Alimentación y Bebidas, Talleres Mecánicos y Reparación de autos, Talleres de reparación de electrodomésticos y servicios, Textiles, Cuero y Calzado, Metalmecánico y Artesanos.
- Exposición del FOSIS Metropolitano, Banco del Desarrollo, PROPESA, SERCOM, CRESOL y SERCOTEC.
- Sistematización de planteamientos y necesidades de los microempresarios que pueden sintetizarse en lo siguiente :

Necesidades Planteadas:

- Capacitación laboral, tributaria, gestión empresarial, técnica y administrativa.
- Líneas de crédito.
- Comercialización.
- Formalización
- Creación de parque industrial.

Aporte del Microempresario al Desarrollo Local:

- Generación de fuentes de trabajo.
- Pago de impuestos.
- Servicios y bienes a la comunidad.
- Aportar experiencia.

Rol del Municipio para Apoyar al Sector:

- Realización de otros encuentros sectoriales.
- Facilitar los trámites municipales.
- Asesorías jurídicas.
- Realizar cotizaciones considerando a los empresarios de la comuna.
- Habilitar sitios eriazos para galpones industriales y locales.
- Mejorar seguridad.
- Facilitar el acceso hacia las autoridades.
- Mejorar la información.
- Desarrollar estrategias de manejo de problemas del sector.

PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ASESORIA TECNICA



Action learning - Aprender haciendo

Horst Steigler*

A. "NO CACHA NADA"

Miguel se sentía frustrado. Mientras iba en la micro que lo llevaba de vuelta a la oficina, iba mirando por la ventana a toda la gente que estaba en la calle. Se puso entonces a pensar, pero no pudo lograr claridad alguna.

Doña Marta lo había recibido esa mañana en su pequeño taller de confecciones con la misma simpatía de siempre, mostrándole con orgullo sus nuevas creaciones. A Miguel siempre le costaba llevar la conversación al tema pendiente: revisar el registro del negocio, en el que doña Marta tenía un desorden enorme. Pareciera que la plata se le escapaba. Nunca sabía ponerle precio a su trabajo.

Cuando Miguel logró meterla en el tema, ella sacó un cuaderno de debajo de un montón de papeles y restos de género y se lo mostró a su "asesor".

Las líneas y cuadros del registro estaban impecables, pero las cifras eran las del ejercicio del curso de contabilidad de la semana pasada, cuando Miguel le explicó el manejo de las distintas columnas con el ejemplo de don Luis, un carpintero que era del mismo grupo del curso de doña Marta.

"¿Por qué no usó el registro para sus cuentas, doña Marta, no entendió bien mi clase?" —preguntó Miguel.

—"Sí, lo entendí, pero lo que pasa es que los números eran de un carpintero, y yo trabajo en la confección pues Miguel. No ve que no me sirven". —contestó doña Marta con inseguridad.

Miguel bajó de la micro y desanimado caminó hacia la oficina: "¿Por qué me saco la cresta preparando clases si la gente no entiende nada?" —pensó con rabia

B. IR O NO IR A LA CAPACITACION, ÉSTA ES LA PREGUNTA

¿Quién de los que trabajan en el área de capacitación no ha compartido o vivido alguna vez esta sensación de frustración como la de nuestro amigo Miguel?

Trabajamos en instituciones privadas, estatales o no gubernamentales para la promoción de la micro y pequeña empresa y suponemos que la capacitación es una clave para el desarrollo de ella.

Para mejorar las oportunidades de negocios y el crecimiento de las empresas hay diferentes instrumentos y varias formas de intervención; la capacitación es una de ellas y puede que no sea la más importante. Revisando la situación actual y el aporte que puede brindar este instrumento, surgen dos preguntas:

(*) Cooperante GTZ, y Fundación Trabajo para un Hermano

¿Por qué hay tanta diferencia en el diagnóstico sobre la importancia de la capacitación para el éxito de las empresas entre nosotros, —que estamos tan unánimemente convencidos de ella— y los empresarios que le dan tan poca importancia?

¿Por qué la entrega de conocimientos a través de la capacitación no conlleva un cambio de comportamiento (empresarial), como es el caso de doña Marta?

Parece que la práctica actual de cursos de capacitación no ha motivado suficientemente a los empresarios para participar en ellas, no ha podido dar una respuesta satisfactoria a sus necesidades ni ha producido el cambio de comportamiento empresarial que se buscaba.

Sin embargo, no es el instrumento de la capacitación el que está fallando, sino su aplicación; es decir, la forma en que se está capacitando actualmente. Es la metodología la que requiere de una innovación. La actual desconoce o no considera ciertos conocimientos biológicos y psicológicos acerca del proceso de aprendizaje y, sobre todo, el proceso de aprendizaje de personas adultas.

Aunque no hay varitas mágicas, la metodología del *action learning* o *aprender haciendo*, que se presenta a continuación, sí puede ser considerado como un aporte innovador, efectivo y adecuado para la capacitación de empresarios.

C. "OJOS QUE NO VEN ..."

¿Cómo son los empresarios de la microempresa con que trabajamos? Ellos no son empresarios en el sentido clásico: estar en búsqueda permanente de oportunidades para inversiones productivas. Pero sí son empresarios en cuanto al manejo de recursos, definir metas, cumplirlas, gestionar y organizar actividades comerciales.

Por la escala de recursos que manejan las microempresas podemos decir que el empresario es la clave del negocio: él controla su empresa y todo lo que allí sucede. Salvo raras excepciones, se trata de autodidactas que sólo dominan algunos aspectos de la administración de su empresa.

En el caso del empresario, encontramos una gran ingenuidad respecto de múltiples temas profesionales: por ejemplo:

- confunde la capacidad productiva con el volumen de venta,
- la estrategia de ingreso al mercado es siempre sinónimo de precios bajos y calidad alta,
- sobreestima en forma imprudente la participación en el mercado,
- la viabilidad financiera se da por hecho,
- copiar al vecino los productos altamente tradicionales es algo cotidiano,
- tiene internalizada la mentalidad de la competencia a muerte,
- la ética financiera es muy deficiente,
- las ventas se confunden con los ingresos,
- no toma en cuenta los costos de preparación de los proyectos,
- no contabiliza los salarios y los costos de venta,
- etc., etc. "

Es necesario hacer algo para transformar a las personas ingenuas en profesionales.¹

Hay un campo abierto para la capacitación. El problema es que los empresarios mismos no lo ven así.

Según un estudio de SERCOTEC² "la participación de los empresarios en cursos de capacitación es baja".

Cuestionados sobre los principales obstáculos para el desarrollo de su empresa, los empresarios mencionaron "la falta de conocimiento administrativo" sólo en sexto lugar.

Para que un empresario participe en un curso de capacitación, es necesario que esté consciente de una debilidad o deficiencia en el manejo de su empresa, lo cual es muy difícil de reconocer. Además, el empresario tiene que estar convencido que el curso le va a servir.

Según la encuesta, "la razón más importante para no capacitarse es la falta de tiempo". Será un argumento relevante, pero probablemente hay muy poco conocimiento de la oferta que se esta

1. Rainer Kolshorn, "Competency based economies through formation of entrepreneurs", revista *Brainstorm* N° 3 y 4 / 90, GTZ, RFA.
2. "Antecedentes sobre la capacitación empresarial y laboral en la PYME y Artesanado", SERCOTEC, resumen de Pedro Holz, "Capacitación: urgente necesidad en la pequeña empresa", en: revista *Cipemi*, N° 73, mayo/junio 1991

dando, ya que hasta hace tres años atrás para este sector casi no existía ningún apoyo, era parte del sector "invisible" de la economía. No existía el hábito de "capacitarse". Además pueden haber influido las experiencias traumáticas o negativas de la enseñanza escolar. (¿Para que sufrir de nuevo?).³

Del estudio hay que destacar un aspecto bien significativo y dramático en relación a la utilidad y la calidad de los cursos:

"Sólo alrededor de un 50 por ciento de los participantes en cursos de capacitación pueden aplicar siempre los conocimientos adquiridos en ellos, ..."

En relación a "los problemas más importantes" de los cursos, los empresarios opinan: demasiado teórico (43,5 %), demasiado generales (34,8 %) y no se adaptan a las necesidades (20,3 %)

Con esta opinión es difícil motivar a los empresarios a capacitarse y esperar que le recomienden los cursos a sus colegas.

Hay dos versiones diferentes sobre la importancia de la capacitación; la de los empresarios y la de las instituciones que ofrecen capacitación.

Para algunas instituciones de apoyo al sector la capacitación sigue siendo un instrumento muy relevante, incluso puede ser de mayor importancia que el crédito:

"Los dueños de microempresas creen que la necesidad más importante para ellos es el crédito. Sin embargo, si se considera que la necesidad tecnológica y la deficiencia de capital de trabajo impiden el crecimiento y desarrollo, es fácil convencerse de que la capacitación es importante."

*"Sin embargo las experiencias han demostrado que aunque el crédito muchas veces es necesario, tiene que estar en una fase posterior; después de que los empresarios hayan sido capacitados para manejar su negocio adecuadamente."*⁴

¿Cómo se pueden compatibilizar las dos visiones sobre capacitación y convencer a los empresaria-

rios que les puede ser útil para mejorar su negocio?

El desafío para las instituciones consiste en ofrecer la capacitación como un producto atractivo y con un alto valor de uso para los usuarios.

D. LO ESCUCHO Y LO OLVIDO, LO VEO Y LO RECUERDO, LO HAGO Y LO ENTIENDO

Para enseñar o capacitar hay que saber algo sobre el aprendizaje y el "¿cómo aprendemos?"

Veamos primero los factores determinantes para lograr resultados de aprendizaje:

- la *inteligencia* (o capacidad para aprender)
- el *método* que sigo para aprender
- las *motivaciones* que me llevan a estudiar.⁵

Aunque sólo la combinación de los tres factores permite lograr el aprendizaje, la motivación es la base central, porque sobre ella establecemos la relación de enseñanza. Entonces, una función importante del método es mantener y alimentar esta motivación.

De la psicología del aprendizaje se sabe que en cada persona los diferentes "canales de percepción" como la vista o el oído, tienen diferentes grados de desarrollo. Estos canales de percepción están relacionados con el funcionamiento de nuestra memoria y nuestras formas específicas de aprender. Cada persona tiene ciertas "preferencias" en el aprendizaje por los sentidos, que son independientes de la voluntad (son el "hardware" neurobiológico). Se distinguen principalmente tres grandes "grupos de aprendizaje" según su preferencia:⁶

- visual
- auditivo
- táctil.

La preferencia por ciertos canales de percepción decide entonces sobre nuestra capacidad de recibir, captar y retener informaciones que nos lleguen.

¿Qué significa esto en la práctica?

3. Las preguntas y preocupaciones de empresarios respecto a los requisitos de los cursos de capacitación nos indican estas malas experiencias.
4. Jaime Carvajal, "Microenterprise as a social investment", en: "Microenterprises in developing countries", p. 204, ed. Jacob Levitsky, London 1989,

5. Michael Birkenbihl, "Formación de Formadores", p. 79, Madrid 1990
6. Frederic Vester, "Denken, Lernen, Vergessen" (Pensar, aprender, olvidar), Stuttgart 1978

Si en la sesión de capacitación la forma de enseñanza estimula únicamente el canal de percepción por el oído de los participantes, como pasa generalmente, todas las personas con otras "preferencias" de aprendizaje tendrán que esforzarse para no perder la atención o simplemente van a captar menos.

En general se puede decir que el ser humano retiene o asimila informaciones o materia entregada en menor grado que lo que lee y oye la retención aumenta sobre lo que ve y dice nosotros mismos, logrando la mayor asimilación sobre lo que hace por sí mismo

Una frase de Confucio resume este conocimiento:

Lo escucho y lo olvido
Lo veo y lo recuerdo
Lo hago y lo entiendo.

Para la capacitación esto significa que hay que usar una metodología que estimule diferentes canales de percepción, a fin de facilitar el aprendizaje y aumentar la capacidad de retención.

Para entender bien el proceso de aprendizaje, es necesario conocer también el funcionamiento de la memoria. El ser humano posee tres clases de memoria con distintas funciones:⁷

- memoria inmediata o de plazo ultracorta
- memoria a corto plazo y
- memoria a largo plazo

Se aprende solamente lo que queda almacenado en la memoria a largo plazo, pero todo lo que se quiere aprender tiene que pasar primero por las instancias de la memoria inmediata y después por la de corto plazo.

Todas las percepciones del exterior y del interior pasan por la memoria inmediata. Es el primer filtro de impresiones e informaciones; una especie de mayordomo que controla la entrada de informaciones. La memoria inmediata no almacena información, sino consiste en impulsos eléctricos que circulan a través de una red de fibras cerebrales y que duran solamente entre 10 y 20 segundos.

Si dentro de este tiempo la información no logra un "enganche" o una asociación con algo ya almacenado (ideas), la información se pierde.

El paso de la memoria inmediata a la memoria

a corto plazo se produce cuando el impulso eléctrico se relaciona a través de asociaciones con algo ya almacenado y se transforma en materia: en una matriz molecular. Este proceso dura hasta 20 minutos.

Finalmente, de la matriz molecular se construyen moléculas de proteína que contienen una codificación de la información, lo que permite llamarla en cualquier momento.

El traspaso de informaciones de una instancia de memoria a otra puede ser acelerado, retrasado y bloqueado.

Se *acelera* la información:

- cuando se producen asociaciones, es decir cuando la nueva información puede "conectar" con una "imagen" que ya está almacenada en el cerebro
- mediante una acción hormonal, lo que ocurre bajo "eustress" (stress de alegría, de agrado)

Se *retrasa* el traspaso de información si se ofrecen demasiadas informaciones en poco tiempo.

Se *bloquea* el traspaso cuando hay una situación de "distress" excesivo (miedo) o shock.

Todo esto significa para la capacitación que hay que respetar ciertas reglas básicas para la enseñanza:

- ofrecer la materia en un ambiente de "eustress", es decir, los participantes deberían sentir placer con la enseñanza y con el ambiente donde se realiza, porque el miedo es el enemigo del aprendizaje
- usar varios canales de percepción en la presentación de la materia
- incentivar la curiosidad
- transmitir la materia de manera que se generen muchas asociaciones con contenidos ya existentes en la memoria; relacionar lo nuevo con algo ya conocido y relacionar el contenido con la realidad.

Estas asociaciones serán revisadas cuando se hable sobre la importancia que tiene la experiencia en las personas adultas que están en proceso de aprendizaje.

7. Según F. Vester y Michael Birkenbihl, op.cit.

Del conocimiento del proceso biológico y psicológico del aprendizaje en general ya concluimos algunos aspectos importantes para aplicar una metodología adecuada, pero es necesario especificar aún más este proceso al referimos especialmente al aprendizaje de adultos: la *andragogía*. ⁸

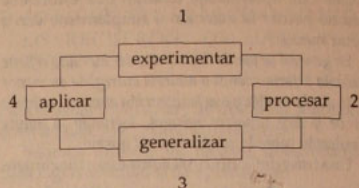
La andragogía se refiere a ciertas condiciones y principios en el aprendizaje del adulto. Independiente de la educación formal o informal, los adultos llegan a la capacitación con todas sus creencias, valores, convicciones, experiencias, prejuicios, sentimientos y un determinado comportamiento.

Según algunos autores ⁹ hay que *motivar* a los adultos a buscar nuevos conocimientos, aptitudes y conductas en su propio y único modo de aprender, en vez de enseñárselas.

Aunque los adultos aprenden continuamente, tienen cierto modo de aprender. Se distinguen básicamente cuatro estilos (David Kolb) según la forma como accede el adulto a una nueva materia:

- *experimentando* ("concrete experiencers"); los que tienen un acercamiento receptivo basado en la experiencia, aprendiendo mejor de ejemplos específicos e involucrándose en el tema
- *procesando* ("reflective observers"); los que tienen un acercamiento reflexivo y objetivo, basado en cuidadosas observaciones, aprendiendo mejor en un ambiente que permite observaciones objetivas
- *generalizando* ("abstract conceptualizers"); los que tienen un acercamiento analítico y conceptual, usando el pensamiento lógico y racional, aprendiendo mejor en situaciones impersonales
- *aplicando* ("active experimenters"); los que tienen un acercamiento pragmático (¿va a funcionar?) basado en el experimentar, aprendiendo mejor de proyectos, aplicaciones en casa y del "intentarlo"

CÍRCULO DE APRENDIZAJE DEL ADULTO



En un grupo de personas encontraremos todos estos estilos de aprendizaje. Pero ¿cuáles son las formas en que se conduce la capacitación normalmente?

En general, los capacitadores o explican los conceptos teóricos con algunos ejemplos prácticos o parten de ejemplos para llegar a conceptos teóricos. En esta práctica se relacionan fácilmente con aquellas personas que tienen el estilo de aprendizaje que corresponde a la metodología que ellos aplican, despreocupándose de los demás (y los demás se despreocupan de él y de la materia). Por la comunicación fluida con las personas propicias al método usado se produce un espejismo y el capacitador confunde el avance de algunos con el avance del grupo.

¿Qué estilos de conducción de capacitación podemos detectar? Básicamente cuatro: ¹¹

1. Situación:

La tarea es muy complicada y los participantes no son suficientemente capaces de resolverla.
¿Qué hacer?

Explicar. La conducta típica en capacitación.

2. Situación:

Los participantes son capaces de resolver el problema, pero no están convencidos de realizar la tarea. ¿Qué hacer?

"Vender la pomada" - motivar.

8. Vea: Carmela D. Ortigas, "Group Process and the inductive method - theory and practice in the Philippines", in: *Brainstorm* 1/92, Loose-Leaf-Collection, GTZ, RFA.
9. G.J. Pine y P.J. Horne, vea: Carmela D. Ortigas, op.cit.

10. Según David Kolb, Pfeiffer y Jones, vea: Carmela D. Ortigas, op.cit.

11. Jim Tomecko, revista *Brainstorm* - CEFE newsletter, GTZ (Oficina de Cooperación Técnica Alemana), RFA

3. Situación:

Los participantes tienen las capacidades y el potencial para realizar la tarea, pero no lo saben. ¿Qué hacer?

Facilitar para que afluoren estas capacidades.

4. Situación:

Los participantes mostraron su capacidad de resolver problemas en situaciones anteriores, pero tienen que enfrentar situaciones diferentes. ¿Qué hacer?

Delegando aquellas tareas a los participantes que si son capaces de resolver.

En el trabajo, con empresarios nunca vamos a tener una situación en que se dé una sola de estas constelaciones descritas. Lo contrario: los empresarios llegan al curso de capacitación con mucho conocimiento práctico y con mucha experiencia. Es decir, habrá momentos de:

- *motivarlos* a participar y compartir sus experiencias
- *facilitarles* el intercambio de experiencias y la aplicación de su conocimiento
- *explicarles* algunos conceptos teóricos y
- *delegar* ciertas tareas para que apliquen lo aprendido en la empresa.

Si se combinan los estilos de conducción con el ciclo de aprendizaje de adultos, surgirá una forma que abarca la variedad de las *maneras de aprender y de enseñar*.

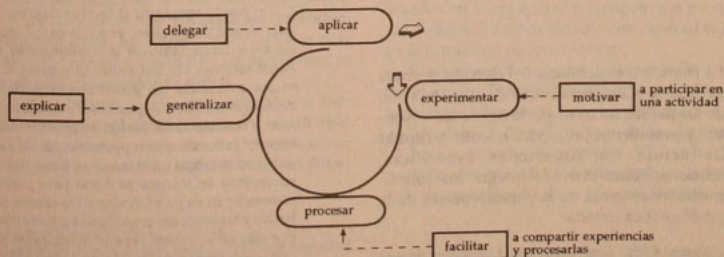
F. PERSONAS INTELIGENTES, APRENDEN DE SUS EXPERIENCIAS. PERSONAS SABIAS, APRENDEN DE LAS EXPERIENCIAS DE OTROS

En los años 40, el inglés Reg Revans se dio cuenta que los gerentes de empresas aprendieron mucho mejor uno del otro en una situación real de administración que en la sala de clase. El juntaba gente de la industria que tenía problemas comunes y luego intercambiaban sus ideas para obtener soluciones prácticas. Surgió así una nueva metodología que en los años setenta se denominó "action learning".¹²

Este *aprendizaje por experiencia* "se define como metodología tridimensional de enseñanza y de entrenamiento que toma en cuenta las *características personales y profesionales* de los participantes, reunidos en un grupo homogéneo, les motiva y les ayuda a *reflexionar sobre sus problemas concretos*, aprendiendo continuamente uno del otro, tomando *decisiones reales y a realizarlas en la práctica*, inducidos por un animador-asesor que, directamente, es como un coordinador de apoyo externo al grupo, incentivándoles sobre todo a 'aprender a aprender'".¹³

12. "Reg Revans - the Father of Action Learning", en: revista *Brainstorm* 2/1992, op.cit.

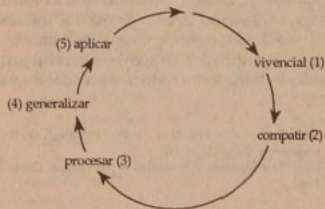
13. Jean Piere Vielmas, *Apprendissage par l'action*, Costa Rica 1984



Todos aprendemos de las experiencias propias. Lo nuevo del action learning es que se reflexiona sobre el comportamiento del pasado compartiendo las experiencias, lo que permite aprender de las experiencias del otro y llevar lo aprendido a la práctica.

Para la capacitación de empresarios la metodología del "aprender haciendo" se caracteriza por trabajar con simulaciones, dramatizaciones y ejercicios que permiten al participante vivenciar y procesar una experiencia vivida para darse cuenta de sus cualidades (fortalezas y debilidades). El puede experimentar el sufrimiento que implica cometer errores y conocer su forma de actuar en situaciones cambiantes.

Los ejercicios están estructurados de tal manera que respetan el ciclo de aprendizaje de adultos.¹⁴



- 1) La *vivencia* o experiencia del ejercicio permite generar la información individual en cada uno de los participantes respecto de sus sentimientos, pensamientos, comportamientos y formas de actuar en situaciones específicas; adicionalmente activa e integra los conocimientos existentes de la persona acerca de la problemática tratada.

- 2) *Compartir* esta experiencia individual con los compañeros del curso permite conocer y confrontar las distintas posibles reacciones y formas de actuar; ampliando de esta manera el propio horizonte con alternativas y nuevos caminos.
- 3) El *procesamiento* posterior, con el apoyo de un facilitador profesional, permite ampliar y enriquecer aún más la experiencia, al "hacer ver" a los participantes informaciones y resultados vividos, pero todavía no articulados por ellos.
- 4) *Generalizando* se estructuran informaciones e interpretaciones de la experiencia generada para después desarrollar una síntesis abstracta pero aplicable.
- 5) La *aplicación* inmediata en el aprendizaje o su aplicación posterior en la vida y el negocio, permite hacer puente entre el presente y el futuro.

El procesamiento de la vivencia en situaciones de simulación y dramatización (rol-playing) tiene particular importancia para la metodología, puesto que los monitores o facilitadores no imparten los conocimientos ya elaborados a los participantes, sino que los participantes deducen por sí mismos lo esencial de las diversas actividades y lo aplican a su propia realidad.

Ahora podemos volver a las preguntas del principio y ofrecer una explicación del caso de nuestro amigo Miguel, frustrado por no haber logrado un cambio en el comportamiento en la empresaria doña Marta.

"... no puedo conseguir el cambio de comportamiento que deseo alcanzar a través del proceso de aprendizaje mediante una comprensión puramente racional. Un individuo que hasta el momento practicaba un determinado modelo de comportamiento, sólo puede ser movido hacia el nuevo modelo si ha tenido la oportunidad de ejercitar este nuevo comportamiento. O, diciéndolo con palabras muy sencillas, tiene que poder comportarse tal y como se desea para poder experimentar en su propio cuerpo los efectos resultantes y las emociones asociadas a estos efectos. Por ello no se puede repetir demasiadas veces que la enseñanza debe de ser activa, lo que hace falta es eliminar las "conferencias" y ejercitar los modelos de comportamiento deseados mediante

14. "Manual CEFE - Competency based Economies through Formation of Entrepreneurs", FUNDASOL/GTZ, Montevideo-Uruguay, 1990

G. TENEMOS SOLUCIONES. ENCONTRAREMOS SUS PROBLEMAS

Hay una tendencia a ver aquellos problemas para los cuales hay soluciones. Comienza con el diagnóstico y las dificultades de definir un problema. Los problemas definidos, en muchos casos son soluciones disfrazadas.

Si un empresario habla de sus dificultades de comercialización y dice: "No tengo un lugar donde vender", trata de imitar su interés en tener un local de venta o un mejor acceso a una distribuidora, pero no define el problema. El problema de él es tener baja venta y eso puede tener múltiples causas (mala calidad, diseño tradicional, precio inadecuado etc.) y, por lo tanto, diversas soluciones.

Generalmente, los cursos de capacitación ofrecen un temario estandarizado: contabilidad, registro, legalización, costos etc. Estos cursos permiten enfrentar un tipo de problemas para los cuales las respuestas ya existen. Son problemas programados, del tipo técnico, que no involucran valores humanos y actitudes personales. La contabilidad se lleva con ciertas reglas y los costos se calculan fríamente según ciertas fórmulas. Eso son *problemas con final cerrado (closed ended problems)*¹⁶ y fáciles de manejar.

Los que son *problemas con final abierto ("open ended problems")*¹⁷ no tienen soluciones correctas o incorrectas. Surgen de situaciones no programadas y las soluciones son influidas por creencias, comportamientos, actitudes y motivaciones personales. El manejo de este tipo de problemas es complicado y la enseñanza difícil.

"Action learning" apunta justamente a este tipo de problemas. Las soluciones dependen de la capacidad del empresario de compatibilizar sus cualidades y recursos individuales con las situa-

ciones cambiantes. El aumento de esta capacidad o *competencia empresarial* no se logra con una capacitación concentrada en lo técnico estandarizado, sino solamente en la medida en que en los empresarios se logra generar autoconocimiento, entusiasmo, visión y perspectiva.

"Sólo mediante ejercicios orientados a la acción, que incluyen la posibilidad de experimentar el sufrimiento que implica cometer errores, se logró que las personas fueran capaces de dramatizar la vivencia del chispazo de comprensión, de entender e internalizar los puntos esenciales del aprendizaje y de comportarse con mayor profesionalismo en todas sus acciones futuras."¹⁸

Las diferencias entre la enseñanza tradicional y el método del "action learning", del aprender haciendo, se pueden resumir —en forma simplificada— en los siguientes aspectos:¹⁹ (Ver cuadro página siguiente).

H. CAPACITACIÓN EMPRESARIAL - CEFE

CEFE es un programa de promoción para la micro y pequeña empresa que practica la capacitación con la metodología del "action learning" la cifra se forma de la siguiente manera:

Competency based
Economies through
Formation of
Entrepreneurs

O sea, la promoción de economías que están basadas en la capacidad o competencia profesional de los actores económicos con especial énfasis en la formación de empresarios.

El programa fue desarrollado por la Oficina de Cooperación Técnica del Gobierno Alemán, GTZ, en los años 80 en Nepal, y se ha extendido en más de 20 países en Asia, África y América Latina.

Para la creación de empresas CEFE, se ha desarrollado una *metodología especializada* en la formación de empresarios. Esta tiene su sustento en el

15. Michael Birkenbihl, op.cit., p. 93/94

16. George Boulden and Alan Lawlor, "The Application of Action Learning - a Practical Guide", ILO, 1987, cit. por: revista *Brainstorm*, 2/92, CEFE-GTZ, RFA

17. op.cit.

18. Rainer Kolshorn, "Competency based economies ...", op.cit.

19. vea revista "Brainstorm" 1/92, op.cit.

1. llegada	centrada en contenidos	centrada en procesos
2. enfoque en	la conducción del profesor	el participante
3. énfasis en	el saber qué	el saber cómo
4. rol del profesor	de un experto	de un facilitador
5. actividad del alumno	trabajo individual	trabajo grupal
6. rol del alumno	pasivo y receptivo	activo y generativo
7. expectativa del alumno	dependencia	independencia
8. capacidad de juicio	limitada	amplia
9. actitud ética	competitiva	colaboradora
10. clases	programadas	flexibles
11. temas	impuestos	acordados
12. errores	no se deben dar	de ellos se aprenden
13. evaluación	pruebas	perfiles y resultados ²⁰
14. visión del mundo	correcto/incorrecto	incertidumbre
15. determinado por	directorio central	necesidades locales
16. personal ejecutor	personas expertas	equipo interdisciplinario curricular
17. meta	transformar práctica en teoría	teoría en práctica

conocimiento de la psicología del aprendizaje y del "action learning".

"Lo característico y particular del modelo CEFE es que su *centro de atención es la persona del empresario o la empresaria*. Su objetivo central consiste en aumentar, mediante una mayor competencia del empresario(a), la probabilidad de éxito de su empresa. Para llevar adelante sus negocios con más profesionalismo, el empresario debe elevar su capacidad de percepción crítica de su propia persona, de su negocio y de su contexto económico, así como aprender los conocimientos prácticos e instrumentos necesarios para iniciar y gestionar su empresa."²⁰

Aumentar la capacidad profesional del empresario significa ser capaz resolver problemas o situaciones críticas, recurriendo a distintas estrategias en forma adecuada y oportuna:

- *adaptar y ajustar* sus habilidades a nuevos requerimientos, por ejemplo a través de la capacitación
- *complementar* sus deficiencias utilizando las capacidades de otros, por ejemplo a través

de consultores o socios

- intentar *transformar* los requerimientos impuestos por la situación, p.j. a través de asociaciones gremiales o redes de apoyo.

En síntesis: *la competencia profesional del empresario consiste en la capacidad de compaginar sus cualidades y recursos individuales con la siempre cambiante situación económica.*

CEFE ha sido introducido en Chile en 1990 por la Fundación Solidaria Trabajo para un Hermano (TPH) en cooperación con la GTZ. Se han realizado varios cursos para la formación de empresarios y monitores. También en los cursos regulares para empresarios de microempresas existentes, la Fundación está practicando la metodología del aprender-haciendo con muy buena aceptación de parte de los participantes.

Para poder responder a la demanda por apoyo a la creación de empresas en los sectores populares, este año, 1993, la Fundación ha creado el programa CREA-EMPRESA con el apoyo del FOSIS. Se ofrecen cursos de formación de futuros empresarios con la metodología CEFE y crédito para la instalación de una nueva microempresa.

I. SEAMOS SABIOS, APRENDAMOS DE OTROS

La práctica de capacitación en Chile requiere un "ajuste" metodológico. Todavía dominan "tiza y pizarrón", o en su versión moderna, el retroproyector. En el escenario de la capacitación se habla mucho y se actúa poco.

Los cambios en el ambiente económico son rápidos y afectan cada vez a más personas y las microempresas no están ausentes de las dinámicas de este proceso. Cierta conocimiento básico de administración de empresas no será suficiente para enfrentar los cambios. Los empresarios pueden hacer su propias experiencias al adaptarse y adecuarse a nuevas situaciones con todo lo que significa, o pueden aprender y prepararse. Lo último es el deseo de todas las instituciones de apoyo.

Para que eso ocurra, las instituciones tienen que ofrecer cursos de capacitación atractivos, úti-

les y con un método activo que permita a los participantes descubrir y desarrollar sus capacidades.

Los que trabajamos en capacitación tenemos que tener presente que la suma de *describir* más *explicar* no es *entender*. Se trata de lograr que las personas comprendan y eso incluye el cambio en su comportamiento.

Mientras la capacitación no se adapte metodológicamente a esta diferencia, se seguirán dando cursos costosos con muy poco efecto en las personas y seguirán perdiendo ambos lados: aquellos Migueles que ponen toda su energía en el trabajo de capacitación, frustrándose a la larga, y aquellas doñas Martas que pierden su motivación rápidamente en capacitarse y a la larga siguen igual que antes. Incluso siguen peor que antes porque perdieron la fe y esperanza de que su problema pueda tener solución.

El desarrollo de la capacidad empresarial en la pequeña escala

Jossie Escárate Müller
SERCAL

En 10 años de trabajo hacia los sectores empresariales de pequeña escala, SERCAL ha capitalizado ricas y variadas experiencias, que no han estado exentas de fracasos. Son todas ellas, las buenas y las malas, las que han alimentado la reflexión sobre el rol que, en nuestra opinión, le corresponde jugar a este segmento de la economía, y sobre la orientación de los apoyos que se requieren para que efectivamente pueda hacerlo.

A nuestro juicio, la micro y pequeña empresa debe ser sujeto de políticas y no objeto de ellas. Es decir, tiene que formar parte de las estrategias de desarrollo económico, y no ser considerada un mero instrumento de absorción de empleo.

Actualmente se advierte una asimetría entre el nivel de modernización alcanzado por la economía chilena en general, y las dinámicas operativas y de gestión de una gran cantidad de empresas de pequeña escala que se encuentran retrasadas en relación a ese proceso. Ocurre que no se puede concebir un proceso de modernización productiva efectivo, sin la participación de la micro y pequeña industria, ya que representan el 82 por ciento de las empresas industriales del país.

276 Evidentemente, no se puede pensar en desarrollar ventajas competitivas reales y sustentables en el tiempo, al margen del contexto industrial nacional. Por lo tanto, la incorporación al proceso de

modernización representa un imperativo para todas las empresas, independientemente de su tamaño.

Hoy, la pequeña y mediana empresa tiene una gran oportunidad., tanto desde el punto de vista del aprovechamiento de la brecha de mercado que se le ha abierto, como desde la perspectiva del papel de agente democratizador de la economía que podría cumplir, en tanto sector.

A. EL CONTEXTO PARA LA PROPUESTA

1 El contexto económico mundial

Las recientes experiencias de desarrollo y readecuación industrial han colocado a las empresas de pequeña escala como un factor estratégico clave. Tanto en los países desarrollados como en los de rápido desarrollo, se ha observado una nueva dinámica en los mercados de consumo final y un nuevo tipo de articulación económica.

Estas tendencias mundiales de reestructuración capitalista muestran que el desarrollo tecnológico y la evolución de los mercados y sus demandas específicas, van perfilando la obsolescencia de la producción en masa en algunos rubros, y por tanto se relativiza el concepto de economías de escala.

La economía mundial tiende a orientarse, en el

consumo, hacia productos exclusivos, no masivos, en que la innovación y el diseño cambian velozmente en el tiempo. El producto tiene hoy un ciclo de vida menor que en el pasado, lo que hace necesaria una capacidad de innovación y cambio consistente con los mercados.

"Los gigantes que dominan el mundo empresarial tienen sus días contados si no se adaptan", sostuvo Tom Peters en un artículo publicado en *The Economist*. Esto implica una tremenda oportunidad para la pequeña escala, ya que el hecho de ser pequeño, puede constituir, hoy, una gran ventaja competitiva. Las ventajas que se adscriben al menor tamaño, aún cuando debiera distinguirse entre las potenciales y las actualmente existentes, se pueden resumir en:

- capacidad de adaptación y flexibilidad en las líneas de producción
- facilidad para adoptar sistemas de calidad total
- contacto directo entre el empresario y su mercado
- contacto directo entre el empresario y sus trabajadores
- menor costo de iniciación
- menor costo de salida

Desde el punto de vista del desarrollo económico, estos antecedentes nos indicarían la necesidad de visualizar a la pequeña escala como un agente de primera línea para los procesos de modernización productiva que el país debe enfrentar para consolidar su crecimiento y desarrollo.

2. El contexto nacional

Si lo observamos desde el punto de vista cuantitativo, encontramos que el 98 por ciento de las empresas formales del país -dentro de un universo de 500 mil empresas- corresponden a la clasificación de PYME. Dentro de ellas, la industria formal está conformada en un 58 por ciento por microempresas, un 29 por ciento por pequeñas, un 3 por ciento por medianas y un 10 por ciento por grandes.¹

1. Cifras extraídas del SII para la propuesta de clasificación de empresas hecha al Ministerio de Economía: Micro: ventas inferiores a las 2.600 UF anuales Pequeñas: entre 2.600 UF y 13.300 UF anuales Medianas: entre 13.300 UF y 25.000 UF anuales

Adicionalmente, al incluir los datos de la encuesta CASEN de MIDEPLAN, sumamos 120 mil empresas industriales informales en el país.

Este solo dato cuantitativo, nos da un indicativo de la importancia económica de fortalecer y dinamizar el sector de la pequeña escala.

Por otro lado, cuando nuestro país está empeñado en desarrollar una política de "crecimiento con equidad", y requiere democratizar las estructuras económicas y sociales, las empresas de pequeña escala aparecen como una alternativa para jugar un rol preponderante en este proceso, ya que es en ellas donde radica la capacidad de democratizar y descentralizar la riqueza, pues se percibe en ella la capacidad de:

- Distribuir más equitativamente los ingresos
- Capacitar a la fuerza de trabajo en actividades diversas
- Incorporar a los trabajadores en la toma de decisiones
- Desconcentrar el poder económico y democratizar la apropiación del excedente social
- Promover una clase empresarial innovadora y moderna
- Desarrollar las localidades y regiones

Estos argumentos nos muestran que también, desde el punto de vista político, aparece como oportuno priorizar una política de fomento al sector.

3. Política social o política económica

Si bien los argumentos esgrimidos hasta aquí apuntan decididamente a circunscribir las políticas de apoyo al sector en el ámbito de las políticas económicas, en este punto en particular discutiremos la visión tradicional que se ha tenido de la pequeña escala como generador de empleo.

Tradicionalmente se ha supuesto, a partir del hecho de que el costo de inversión por unidad de empleo puede llegar a ser, en la pequeña empresa, un quinto del necesario para la gran empresa, que el rol principal que tiene el sector es el de operar como absorbedor de mano de obra desocupada.

De este modo, las políticas de apoyo afincadas en esta visión ponían naturalmente su acento en el tema del financiamiento y estaban dispuestas a subsidiar ineficacias "estructurales" por el benefi-

cio social de la generación de empleos.

En el caso de las microempresas se las veía, incluso -hasta no hace mucho tiempo- como "programas de empleo" y se desarrollaban proyectos específicos en ese sentido. Generalmente se confundían los llamados "arreglos laborales" con microempresas con capacidad de articularse en el mercado, por lo que los programas orientados a generar puestos de trabajo estables por medio de la creación de estas unidades productivas, tendieron a fracasar en su mayoría.²

Por otra parte, diversos estudios han mostrado que lo que efectivamente aumenta en términos de autoempleo -en épocas de depresión relativa- son los oficios de servicios personales, el comercio informal y otro tipo de servicios improductivos.

La microempresa productiva, aquella que genera valor agregado, se comporta igual que el resto de la economía en los periodos de baja. Es decir, desaparece o disminuye su participación en el mercado, en cambio prolifera en los periodos de alza porque es cuando se pueden hacer negocios. La microempresas no son contracíclicas, en los momentos de contracción económica, lo que crece es el sector informal no productivo.

El enfoque instrumental del sector de pequeña escala conduce inevitablemente a consolidar un sector ineficiente que sólo puede perdurar en la medida que los subsidios se multipliquen. Por ejemplo, los créditos blandos, destinados a empresas de tamaño menor para crear empleo en una comunidad, permiten resolver temporalmente el problema de interés. No obstante, mantener esas plazas al mediano plazo requerirá de nuevo apoyo, con un costo adicional para el estado. Al menos así lo podemos evidenciar en nuestros países.³

Entonces, si asumimos que una política de apoyo al sector se inscribe dentro del marco de las políticas económicas, se debe considerar a la empresa como un objeto y no como un instrumento, lo que significa que las políticas de apoyo al sector

debieran perseguir evidenciar sus potencialidades competitivas. De esta forma, deja de ser el empleo la principal razón de apoyo y, por tanto, el financiamiento tampoco es el principal instrumento.

4. Las proposiciones de acción

Dado los argumentos esgrimidos en los puntos anteriores, aparece como evidente que al centrar una política en el desarrollo de las potencialidades económicas y las ventajas competitivas de la pequeña escala, las proposiciones de acción deben centrarse en fomentar empresas innovadoras, flexibles, con capacidad de adaptarse al medio cambiante, etc.

Nuestra propuesta se basa en que la mayoría de las empresas de menor escala se encuentran en una fase de fácil tecnificación, demandando fundamentalmente tecnologías blandas. Nos referimos a aquellas que tienen mayor relación con el "cómo hacer", a diferencia de las duras, que lo tienen con el "con qué hacer".

La incorporación de nuevas tecnologías de gestión en la empresa puede provocar resultados asombrosos en una primera etapa, los que van perdiendo significado paulatinamente en los periodos subsiguientes. Esto depende del grado de tecnificación relativa en que se encuentra la empresa al momento del cambio.

La competitividad no es sólo un problema de máquinas, sino de organización, y está compuesta por las personas concretas que conforman la empresa, donde cada uno tiene un aporte que realizar: empresarios y trabajadores. La modernización de una empresa pasa por la capacidad de innovar, de responder a tiempo, de aumentar la productividad, mejorar la calidad y bajar los costos.

Para este efecto, la evaluación principal que debe realizarse es la de medir la capacidad de las unidades económicas de actuar en la complejidad del medio, y en este contexto, la pieza clave es el empresario. Por tanto, las políticas de apoyo deben centrarse necesariamente, como componente articulador -y no excluyente- en aquellos instrumentos que faciliten el acceso a asesoría y capacitación para el empresario de modo de desarrollar

2. "Apoyo a pequeñas unidades productivas en sectores pobres: lecciones de políticas", Dagmar Raczynski. Colección Estudios CIEPLAN 27.

3. "Una política de promoción empresarial", Carlos Cruz, Doc. de Trabajo N° 14 SERCAL, 1989

su capacidad emprendedora y de gestión.

Mirado el problema desde esta perspectiva, el tema del tamaño pierde relevancia. No podemos observar a la pequeña escala y en particular a la microempresa como unidad de stock (compartimento estanco), sino como unidad de flujo (tránsito ascendente). Ser de pequeña escala, independientemente de otras variables, no califica automáticamente a una empresa como sujeto de apoyo.

La pregunta que hay que hacerse es si se les apoya por pequeños o por ineficientes. No se puede proteger a las empresas con franquicias especiales porque corran peligro de desaparecer. No se puede, por esta vía, subsidiar la ineficiencia, la baja productividad. Por el contrario, se trata de estimular y potenciar aquellas empresas con capacidad de alcanzar los niveles de productividad que las hagan competitivas en los nichos de mercado donde pueden operar.

Incluso, mirado desde la perspectiva de políticas de superación de la pobreza, este análisis es relevante. Si bien las microempresas son un segmento enclavado en los sectores pobres de la sociedad y se visualizan como una herramienta con potencial para contribuir a resolver el problema, es un hecho que estas unidades económicas, en muchos casos, generan subempleo y bajos niveles de ingresos para sus trabajadores y propietarios.

Sin embargo, un sistema de apoyo integral que se perfila en la perspectiva de aumentar sus niveles de productividad y su articulación con el mercado, posibilitará una mejora en las remuneraciones y en las condiciones de trabajo de sus operarios. Si estas unidades económicas son capaces de dar estabilidad a los puestos de trabajo que ofrecen, tenderán a representar una solución para el problema de ingreso y del empleo, en el mediano plazo.

En este marco, las líneas de acción deben ser concebidas como un conjunto de instrumentos que actúan coordinada y articuladamente a nivel local, y su éxito estará supeditado a la capacidad de ofrecer un sistema integrado de servicios que permitan cubrir las necesidades de apoyo global de las microempresas, siendo el eje del sistema la Asistencia Técnica.

La acción central deberá apuntar al desarrollo

de la capacidad empresarial y de gestión de los empresarios, y todas las otras líneas deberán constituir soportes especializados en esa dirección.

Este tipo de apoyo sólo será efectivo en la medida que su tratamiento sea profesional. Es decir, se dé en un marco de excelencia técnica. El hecho de que estas micro y pequeñas empresas no estén en condiciones de pagar un servicio de consultoría de alto nivel, no debe significar que queden limitadas a acceder sólo a apoyos de baja calidad, puesto que eso significa condenarlas a la marginalidad permanente.

Insistimos también en la necesidad de que el sistema actúe a nivel local, de modo de posibilitar la incorporación efectiva de los potenciales usuarios. La proximidad física a la red de la institucionalidad, facilita el acceso a aquellos sujetos que hoy no participan en ella y permite, efectivamente, la acción coordinada de los distintos instrumentos sobre un conjunto de usuarios acotados geográficamente.

5. Mercado de servicios ⁴

Planteada esta propuesta de acción, es necesario definir el marco en el cual debiera desarrollarse. En nuestra opinión, para ser consistentes con toda la argumentación anterior sobre la necesidad de potenciar y desarrollar empresas competitivas y bien articuladas al mercado, hay un camino evidente: *Crear y fortalecer mercados de servicios que operen eficientemente en el sector.*

Ahora bien, hay coincidencia –y así lo indican los distintos documentos sobre política hacia el sector del gobierno– en que los mercados de servicios necesarios para el desarrollo del sector están débilmente delineados o bien, no existen.

a. *Los servicios de financiamiento:* En este caso, por el lado de la oferta, nos encontramos con dificultades de acceso de la pequeña escala, principalmente por los altos costos de transacción que se tienen y la dificultad para determinar el riesgo de las colocaciones. La demanda, en cambio, está en un estado de desarrollo potencial avanzado, pero

4. "Apuntes para el desarrollo de un mercado de servicios para la PYME", Jossie Escárate, Ponencia presentada en la Conferencia ANDINET, CEPAL, 1992.

las trabas de la oferta le impiden hacerse "efectiva": sólo el 36 por ciento de las empresas formales de pequeña escala se cuenta entre los deudores del sistema financiero, frente a un 89 por ciento de las grandes empresas.

b. *Los servicios de capacitación:* Si bien este servicio aparece como un mercado medianamente desarrollado, nos encontramos, en realidad, con que la oferta no está orientada hacia la pequeña escala. Los organismos capacitadores han focalizado mayoritariamente sus acciones a nivel de cursos cerrados a grandes empresas, o hacia los segmentos ejecutivos de alto nivel, que son más rentables y de menor riesgo de ejecución. Dentro del escaso número de empresarios de pequeña escala que se capacita, la percepción de la mitad de ellos es que los conocimientos adquiridos no los pueden aplicar. La utilización de la franquicia tributaria SENCE, nos muestra que, del total de las empresas que utilizaron la franquicia, sólo un 38 por ciento correspondía al segmento de pequeña escala, utilizando sólo un 6,7 por ciento del total de los recursos.⁵

c. *Los servicios de asesoramiento:* Este mercado es, sin duda, el menos desarrollado. La oferta es casi inexistente hacia el sector. Mientras las empresas de mayor escala han consolidado un mercado de consultoría externa de buen nivel y adecuada cobertura, la pequeña escala sólo accede a prestaciones marginales. Y estas prestaciones están, las más de las veces, vinculadas a la acción de ONGs o de instituciones estatales, cuya cobertura y orientación, en general, está sesgada hacia los sectores más precarios, y se enmarca en una estrategia de superación de la pobreza, más que en una de desarrollo industrial. En definitiva, la oferta existente es pequeña y poco especializada.

La demanda, por su parte, es escasa y sin capacidad de expresarse. Sólo como una referencia conviene tener presente que según el Censo Industrial de 1989, el gasto en asesoría jurídica, técnica y contable, representaba el 1 por ciento del total de los costos de las empresas manufactureras de entre 10 y 49 trabajadores. Es razonable suponer que ese

gasto estaba destinado fundamentalmente al ámbito jurídico y contable.

Nuestro diagnóstico es que los empresarios de unidades de pequeña escala, mayoritariamente, se encuentran en un estado de virtual ceguera con respecto a sus necesidades de asesoría técnica. Y cuando llegan a descubrir que la necesitan, no saben dónde dirigirse —no conocen a las consultoras—, ni qué pedir. En general, su relación con apoyos externos se limita al contador y al abogado, los que ejecutan una labor muy específica y acotada a determinadas exigencias tributarias y legales. Pero si ocurriera que se superara esta dificultad, perciben que no tienen capacidad de pago para contratar el servicio, porque generalmente ignoran la existencia de los instrumentos estatales de apoyo.

Por eso pensamos que el problema de la demanda no se resuelve sólo mediante la difusión de los programas estatales, sino que es necesario impulsar su desarrollo de manera que pase de ser una necesidad latente a concretarse en una demanda efectiva.

B. METODOLOGIA APLICADA

1. Identificación del usuario

Tradicionalmente se han utilizado variables cuantitativas para identificar a los sujetos beneficiarios de una política de apoyo al sector. Entre ellas, las más frecuentes son:

- Ventas
- Número de trabajadores
- Capital

Adicionalmente se le agregan algunas otras características de la empresa:

- Tipo de propiedad
- Rol de los propietarios
- Dispersión de funciones
- Estamentos jerárquicos
- Dispersión salarial
- Grado de formalización

Es posible agregar otros criterios, sin embargo, nuestra experiencia nos ha mostrado que este conjunto de variables que hemos denominado estructurales, no logran describir o identificar completamente al sector. El "Pequeño o Micro Empresario",

5. Según datos del Servicio de Impuestos Internos para el año 1990.

como definición, no existe. Lo que encontramos son empresarios que tienen menor capacidad de acción en el mercado, ya sea por su propia incompetencia, o bien por una dificultad de acceso a recursos de diversa índole: técnicos, administrativos, comerciales, financieros, etc.⁶

Desde nuestra perspectiva, para formar y desarrollar una empresa, se requieren individuos dotados de espíritu empresarial (en el sentido "Schumpeteriano"). El éxito de un empresario no depende exclusivamente de que pueda contar con determinados apoyos externos. Más aún, se puede afirmar que sólo serán exitosos aquellos empresarios que tengan -o adquieran- "capacidades empresariales".

En esta concepción, la pieza clave es el empresario, por lo tanto, el esfuerzo mayor debe estar centrado en evaluar su competencia empresarial o su disposición a adquirirla, desterrando el mito de que ser empresario es un don con el que sólo cuentan algunos. Competencia empresarial, entendida como la disposición y capacidad de la persona de hacerse cargo en plenitud de la empresa y de las acciones que debe seguir para operar en el mercado, con una orientación estratégica.

Al observar al empresario como la pieza clave, podemos hacer distinciones que facilitarán la tarea de acercamiento en el período de la asesoría. En este marco, podemos distinguir a los empresarios "por opción propia", cuyas características se acercan a lo que normalmente se entiende por empresario: es creativo, innovador, con menor aversión al riesgo, orgulloso de su rol.

Dentro de ellos se pueden hacer distinciones más finas, dependiendo de:

- su origen y experiencia acumulada; si viene de la producción o de las ventas;
- de los objetivos que se proponen: lucro a corto plazo, estabilidad, prestigio;
- según su forma de enfrentar la empresa: profesionales, experimentados, aventureros, tradicionales, jugadores.

Cada una de estas identificaciones nos ha permitido detectar potencialidades diversas para el desarrollo de la empresa. Los factores constituti-

vos de la persona como edad, sexo, presentación, entre otros, influyen en la credibilidad, en los contactos, en la aceptación social, etc.

También hay empresarios "reactivos", para ellos, la opción por la actividad empresarial es una decisión forzada por la realidad. La inminente cesantía, la pérdida del fondo de indemnización, la marginación social, etc., han sido causas que explican cómo muchas personas se han transformado en empresarios. Para algunos, éste ha sido un aprendizaje positivo, muchos de ellos valoran esta decisión, adscribiéndose a los empresarios del primer tipo, en cambio, para otros, sigue siendo una actividad de tránsito, que conlleva un gran resentimiento, y por tanto escasa capacidad de aprendizaje y cambio.

2. Objetivos y condiciones para el trabajo de asesoría

Tal como hemos ido desarrollando en los puntos anteriores, nuestra experiencia nos indica que al centrar los esfuerzos en el empresario, la asesoría opera como un proceso de capacitación y entrenamiento "personalizado", tendiente a que el empresario pueda modificar y ampliar su manera de mirar el mundo. Es decir, que deje de ser un observador de problemas, para convertirse en un observador de oportunidades.

Para mirar de manera más sencilla un proceso en sí altamente complejo, distinguimos la capacidad de gestión de la capacidad empresarial. Si bien en las pequeñas unidades productivas, los roles de gestor y empresario están confundidos en una misma persona, la intervención que hace el asesor debe apuntar en esas dos dimensiones, entregando tecnología y propiciando un cambio de actitud que potencie la capacidad emprendedora.

El rol del empresario es el de visualizar las perspectivas del negocio a largo plazo. Es quien debe tomar las decisiones y correr riesgos calculados, por tanto su visión de mundo debe ampliarse permanentemente. Sólo así tendrá capacidad de ver las oportunidades que le abre el entorno. El empresario es quien propicia los cambios y las innovaciones al interior de las empresas.

El rol del gestor, por su parte, se relaciona con el "qué hacer". Es quien genera las acciones inter-

nas para que los eventos ocurran. Ejerce el control, supervisa, y se encarga de hacer funcionar la estructura hacia el objetivo definido por el empresario. Puede, incluso, llegar a ser el elemento conservador que se opone a los cambios.

Un equilibrio razonable entre ambos roles permite desarrollar una empresa generando cambios orgánicos y manejables, evitando la tendencia al "juego" y la "apuesta" de empresarios demasiado arriesgados.

Ahora bien, tal como decíamos en el caso de las empresas que nos interesan, estos dos roles están presentes en un solo sujeto. Por tanto, el ejercicio de la asesoría debe contemplar hacerse cargo de ambas dimensiones, si se pretende lograr efectivamente un cambio en la actitud y forma de operar de un empresario, con el fin de que tenga éxito en su articulación al mercado.

Esto lo podemos observar con un pequeño ejemplo. Si en el proceso de asesoría enfrentamos el tema de la comercialización y la venta, desde el punto de vista de la capacidad emprendedora, buscaremos que el empresario visualice los mercados, que allí vea las brechas donde están sus oportunidades de hacer negocios, y que tenga la capacidad de generar los cambios y transformaciones necesarias para aprovecharlas, incluso cambiando de rubro o producto si es necesario. En cambio, en el desarrollo de competencias para la gestión, nos ocuparemos de que aprenda a desarrollar una estrategia de mercadeo adecuada, cómo organizar un fuerza de ventas, identificar los clientes y las formas de abordarlas, mejorar el sistema de precios y descuentos, etc.

Para el logro de este objetivo, nuestra experiencia nos muestra algunas condicionantes necesarias de considerar:

- a. Las características organizacionales de estas empresas no aconsejan una asesoría ultra especializada, por tema, rubro, o tamaño. Por el contrario, nuestra experiencia nos muestra que una asesoría generalizada es mucho más eficiente para lograr los objetivos trazados, ya que en el proceso de asesoría lo usual es que se tengan que abordar todas las áreas en forma integral, desarrollando, junto con el empresario, su "proyecto-empresa", interviniendo de

manera sistémica en ello.

- b. En particular no es aconsejable una excesiva especialización por tamaño. En términos generales, para que una "consultora" sea un mecanismo eficaz de situar microempresas en posición de competir en el mercado, debe poner a su disposición una asistencia empresarial de buen nivel. Esto se demuestra, por un lado, con la validación de la oferta de la consultora en el mercado vía la contratación de sus servicios por empresas con capacidad de pago -es decir que pueden hacer "efectiva" su demanda en el mercado-. Además de ser un indicador de la calidad del servicio, asegura que los profesionales se retroalimenten permanentemente en sus capacidades de intervenir técnicamente y por otro lado, permite que actúen como "vasos comunicantes" entre las empresas más precarias y aquellas que ya están articuladas al mercado. No hay que olvidar que los consultores somos tecnócratas y no empresarios. Es necesario entonces, que conozcamos las prácticas empresariales de quienes tienen un éxito relativo mayor, lo que es especialmente válido cuando hablamos de microempresas.
 - c. No se puede decir que exista una metodología o técnica de asesoría única que pueda ser aplicada, en forma recurrente para todos los casos. Cada una debe ser desarrollada con objetivos y procedimientos ajustados a la realidad particular de la unidad económica que será sujeto del apoyo.
- En este contexto, y dado el énfasis que hemos puesto en el empresario, el otro actor relevante es el asesor. El éxito o fracaso de la asesoría dependerá sustancialmente de la relación que cada asesor sea capaz de establecer con su interlocutor.⁷
- Un primer aspecto tiene que ver con la "imagen" que cada interlocutor-asesor y empresario- tienen de la empresa y su proyecto. Se requiere buscar un consenso mínimo y aceptación de las partes de lo observado, ya que si prevalece la imagen del asesor, éste termina

7. "Asistencia Técnica a empresas: un modelo empírico, Documento de Trabajo SERCAL, 1990.

por asumir el control y la toma de decisiones. Por el contrario, cuando su actitud es pasiva, no se logran mayores resultados en relación a la actitud y comportamiento de sus interlocutores.

Es necesario entonces, que el asesor sea capaz de desarrollar una relación de "complicidad" y confianza con el empresario. No puede pretender ser el "salvador", ni el súper experto frente a un alumno ignorante. Sino debe tener la capacidad de mostrarle al empresario sus áreas de incompetencia y de fortaleza, asumiendo que en muchos casos el aprendizaje será mutuo.

La relación asesor-empresario va generando estrechos vínculos personales y un mayor conocimiento de las posibilidades de intervención en esa empresa en particular. En el desarrollo del trabajo, ambos van encontrando nuevas áreas de problemas, y por ende, nuevas necesidades de apoyo técnico. Ello los lleva a mantener un proceso de asesoría interminable y sin resultados evaluables.

Esta situación debe ser contrarrestada mediante una metodología de trabajo que permita controlar dichas situaciones. Siempre existe la posibilidad de otorgar un nuevo apoyo en el futuro. En cambio, es difícil terminar con los lazos de dependencia que se puedan generar.⁸

- d. Si bien cada empresa tendrá un asesor asignado y responsable del proceso de asesoría, el trabajo debe ser respaldado por un equipo. Sus principales funciones dicen relación, por un lado, con la necesidad en algunos casos de ciertas intervenciones más específicas. Cada equipo de trabajo debe contar con los "especialistas" -dentro del contexto de asesores generalistas-, que sirvan de apoyo técnico de sus compañeros frente a ciertas situaciones. Lo usual es contar con un experto en marketing, uno en finanzas, otro en producción y tecnología y algunas especializaciones más, dependiendo del tamaño del equipo.

Por otro lado, el equipo debe ser permanentemente el espejo y controlador de la relación que

el asesor va estableciendo con su interlocutor. En la discusión de los casos durante las reuniones de equipo, se pondrá especial énfasis en el seguimiento de la relación, lo que puede determinar la salida del asesor si no ha sido capaz de establecer la relación de confianza necesaria para provocar el cambio, o si los lazos se han estrechado tanto, que está reemplazando al empresario en su rol.

- e. Otro aspecto importante de destacar es la formalidad que debe rodear la relación entre el empresario, la consultora y el asesor. Este triángulo debe permanecer estrechamente vinculado, ya que es relevante que el empresario observe que el asesor está respaldado por una institucionalidad que le responderá más allá de lo que en términos personales le puede asegurar el asesor.

Por otro lado, el hecho de que se relacione con la institución de una manera formal y contractualmente transparente es parte del proceso de aprendizaje. En nuestro caso se firman contratos formales, especificando el objetivo de la asesoría, el plan de trabajo correspondiente, las horas profesionales necesarias y su distribución en el tiempo, así como el valor de la asesoría y los subsidios que se aplicarán cuando esto proceda.

Además de entrenar a los empresarios más informales, esto permite desarrollar en la práctica, relaciones de negocios contractuales y reguladas. Proporciona al empresario la capacidad de controlar el servicio que se le otorga: se le sitúa en una relación de negocios, donde él paga por el servicio que se le está prestando. Esto, además, lo obliga a valorar la asesoría y no tomarla como un "regalo". Por lo tanto los compromisos que adquiere en el proceso son mayores.

3 El proceso de asesoría

- a. *Diagnóstico inicial de la empresa:* En esta fase se deberá detectar tanto la viabilidad y capacidad de desarrollo de la empresa, como el hecho que la imagen que tenga el empresario de su negocio sea consistente con ese desarrollo. Esto permite identificar el tipo de apoyo -en términos

8. Carlos Morales, Op.Cit.

generales- que requiere el proyecto y si cumple con las características generales para ser sujeto usuario de los programas.

- b. *Diagnóstico en profundidad a la empresa:* No es fácil determinar, sin un diagnóstico adecuado, si una empresa tiene o no capacidad de desarrollo. Tampoco lo es, identificar al interlocutor en su rol de empresario o gestor del negocio. Influye, por cierto, la experiencia adquirida en el trabajo realizado con otras empresas. Ello incorpora al análisis aspectos cualitativos y cuantitativos que permiten evaluar con mayor rapidez los casos posteriores.

Sin embargo, sólo la realización de un diagnóstico profundo, con un período mayor que el de una entrevista o de un cuestionario, permitirá reconocer las potencialidades reales de un proyecto empresarial. Para fundamentar una opinión, es necesario conocer cómo el interlocutor actúa frente a determinadas situaciones: qué datos se registran en la empresa, cuáles son los flujos de información, cómo se toman las decisiones, cómo se atiende a los clientes, etc.⁹

Tal como indicábamos, este proceso de diagnóstico debe ser ampliamente compartido con el empresario. Esto implica que el asesor debe tener una capacidad de observación que le permita ser "objetivador" de esa realidad y, al mismo tiempo, tener capacidad empática para comprender los componentes subjetivos que rodean la imagen del empresario.

- c. *Plan de trabajo:* Este diagnóstico permite, además, identificar el "producto" (como servicio de asistencia técnica) que sea más atractivo para la empresa evaluada. La metodología presentada apunta al apoyo global de la empresa. Por ende, los productos no pueden ser diseñados en función de criterios sectoriales o temáticos. Más bien se deben considerar otros aspectos tales como: la calidad de la información de la empresa, el estado de la organización, las prioridades del empresario, la disponibilidad de tiempo y la capacidad de aprendizaje, entre otras. Los productos "presentados" pueden ser desa-

rollados en etapas sucesivas, manteniendo una relación de más largo plazo. Por ejemplo, hay casos en que antes de iniciar la elaboración de un proyecto es necesario tener conversaciones que permitan definir la idea central (consejería) para, posteriormente, confeccionar el estudio respectivo (consultoría) y, finalmente, participar en la implementación de la idea (asesoría).

- d. *Fase de implementación del trabajo:* Corresponde a la puesta en operación del plan de trabajo diseñado, entendiendo que éste puede modificarse en el transcurso de la asesoría, y que el objetivo principal de ésta, siempre será generar en el empresario competencias para que se haga cargo efectivamente de su negocio, diagnosticar sus problemas y visualizar nuevas posibilidades.

Se considera el trabajo directo en la empresa, analizando con el empresario cada uno de los problemas concretos que enfrenta. Es necesario recalcar que la mayor y principal parte del trabajo se realiza con el empresario en su medio, en su empresa. El trabajo de oficina está reservado para preparar material a entregar al empresario, planificar las reuniones y evaluar, en reuniones de equipo de asesores, el trabajo desarrollado y las potencialidades de cada uno de los proyectos.

Un aspecto relevante es el de la intensidad de la asesoría. Aún cuando se define una cierta cantidad de horas profesionales para realizar el plan de trabajo, éstas tienen -necesariamente- que distribuirse holgadamente en el tiempo. Esto en razón a que hay que respetar el ritmo y capacidad de atención del empresario, atendiendo a sus múltiples ocupaciones. La experiencia nos muestra que es necesario un tiempo de maduración tanto para el empresario como para el asesor, de modo que tengan oportunidad de reflexionar, discutir con otros y ver ciertos avances en la práctica, y con estos elementos, enriquecer y modificar -si fuera necesario- el proceso de asesoría.

- e. *Evaluación interna:* Esta fase corresponde a la evaluación del trabajo realizado en terreno, la recopilación de lo sucedido en cada experiencia

en forma sistemática permite ordenar y mantener información con la cual retroalimentar el trabajo de futuras asesorías, para así introducir cambios y desarrollar metodologías nuevas.

Es fundamental que sean terceros quienes, junto al asesor, observen y evalúen si efectivamente el interlocutor ha podido alcanzar el grado de autonomía planteado en el programa de trabajo.

Los métodos de evaluación, como sus variables, no deben ser diseñados sólo sobre bases cuantitativas. Cuando los montos de ventas bajan, no disminuye la posición de la empresa si simultáneamente, se ha logrado definir un segmento de mercado y se ha desarrollado un producto cuya calidad es la que se exige. Es decir, se trata de un cambio cualitativo que provocará, en el futuro, un comportamiento con resultados cuantitativos sostenidos.

Es relevante destacar que, en muchos casos, por el componente intangible de la asesoría en relación al cambio de actitud perseguido, no se refleja en resultados inmediatos. En general se requiere de una fase de maduración por parte del empresario para poder adueñarse de las propuestas de la asesoría y llevar a la práctica los cambios estructurales. Es decir, un mínimo sistema de monitoreo ex-post es necesario para evaluar consistentemente el trabajo.

C. LA EXPERIENCIA REGIONAL: LOS CASOS DE LA V Y VII REGIONES

1. El desarrollo de la demanda en los mercados de servicios regionales

Un problema que afecta a nivel nacional la posibilidad de aplicar exitosamente programas de modernización productiva para los sectores de pequeña escala, tal como vimos anteriormente, es la inexistencia de mercados de servicios que funcionen fluidamente.

En las regiones este problema es bastante más grave, por la escasa y prácticamente nula institucionalidad de apoyo a las microempresas. Cuando SERCAL comenzó a trabajar en la V y VII regiones, la oferta era prácticamente inexistente. Y

la poca que había, estaba anclada en programas de carácter solidario y asistenciales. El vacío era más significativo aún, en la oferta orientada hacia la PYME.

Aunque aparentemente, desde la óptica de un oferente como SERCAL, podría resultar atractivo operar sin competencia, el problema de desarrollar la demanda en este escenario era fuerte y particularmente difícil de resolver. La existencia de una oferta implica la existencia a su vez, de una masa crítica mínima que facilita la tarea de promoción y acercamiento de las microempresas a los programas.

Cuando comenzamos los programas,¹⁰ en Talca no existían instituciones que realizaran un trabajo similar, o incluso complementario al que SERCAL había definido. Sólo la Cooperativa de Ahorro y Crédito ORIENTCOOP, otorgaba créditos a algunos dueños de microempresas, en la medida que eran socios de la institución.

En Valparaíso, en cambio, al inicio de los programas¹⁰, existían diversas instituciones que desarrollaban trabajos hacia sectores marginados. Pero salvo la Cooperativa Liberación (que había inaugurado recientemente su sucursal en la V Región), tampoco se habían efectuado actividades con sectores productivos que tuvieran características de fomento económico de las microempresas.

Esta situación complicó la puesta en marcha de los programas, ya que fue necesario vencer las barreras de la desconfianza, apatía e ignorancia de los empresarios y, paradójicamente, convencerlos de que una propuesta como la que se les hacía contenía un potencial de desarrollo para ellos y sus unidades productivas.

La situación existente en Talca, caracterizada por un fuerte desconocimiento de este tipo de servicios por parte del sector, con todas las desventajas que esto implica, hizo que la etapa de instalación del primer programa se prolongara 4 meses más de lo presupuestado.

Después de utilizar diversos medios de promo-

10. Se refiere a programas específicos para microempresas. SERCAL ya tenía oficina en la V Región y experiencia en la VII, pero en 1991 se implementan programas financiados por el FOSIS, lo que implica un fuerte aumento de cobertura hacia el sector de microempresas.

ción, tales como realización de eventos, reuniones informativas en asociaciones gremiales de empresarios de la región, publicidad en la prensa local, mailing, reportajes en la televisión regional, se obtuvieron resultados inferiores a los esperados, e inferiores también a los necesarios para cumplir con el programa. Entonces se implementó un plan especial de promoción directa, llevado a cabo por los propios asesores, lo que se sumó a charlas y cursos de capacitación. El impacto de esta estrategia fue tan positivo, que permitió poner al día el programa y alcanzar las metas propuestas.¹¹

El trabajo a través de los gremios del sector, alcanzó resultados menores debido a que su representatividad es baja. A pesar de que para la coyuntura de iniciar un programa fue de enorme ayuda, no abría perspectivas suficientes como para programas de mediano plazo. El propósito central que se perseguía era desarrollar una masa crítica con capacidad de interacción, de modo que mediante el efecto demostración se estimulara a los otros empresarios.

2. Características de los usuarios

En términos generales, como observaremos en la información más detallada que se entregará más adelante, nos encontramos con empresas de un tamaño relativo bastante menor que en la Región Metropolitana, donde todos los segmentos parecen descender en la escala.

En regiones, de acuerdo a los antecedentes recogidos por SERCAL, los empresarios que se ubican en la cota superior de las microempresas son visualizados como "pequeños" y no se sienten interpelados por los llamados hacia la microproducción.

Por otro lado, debido al escaso desarrollo de mercados de servicios al que hacíamos referencia en el punto anterior, los empresarios muestran una enorme ignorancia y ceguera sobre el significado de una asesoría para su desarrollo empresarial. Alrededor del 30 por ciento de las empresas que fueron contactadas durante la etapa de promoción del servicio, rechazaron la posibilidad de un diag-

nóstico. El motivo fundamental fue el desconocimiento de los empresarios respecto de qué es y la relevancia que tiene la asistencia técnica en el proceso de desarrollo empresarial.

Por lo mismo, mostraron una gran falta de conocimiento respecto a las características específicas del servicio de asesoría, lo que influyó en el comportamiento de algunas empresas durante su entrega. Algunos empresarios confundían la asesoría con la capacitación tradicional, solicitando diplomas a su término. Otros ocultaban información, probablemente por temor.

Sin embargo, nos parece importante señalar que ha existido un cumplimiento positivo por parte de los empresarios -mejor incluso que el de sus pares de la Región Metropolitana- al contrato de asesoría con el que SERCAL inicia el servicio. En especial, respecto al compromiso de pago por el valor que se ha convenido, a pesar de que al menos el 40 por ciento de los empresarios atendidos nunca había firmado un contrato de ningún tipo. En donde el cumplimiento ha sido más débil, es en las reuniones fijadas previamente con el asesor, fundamentalmente por el desorden e informalidad que caracteriza a los empresarios.

Pero, en definitiva, el punto central de las dificultades del trabajo de asesoría fue la limitada visión de mundo que mostraban los empresarios, lo que les impedía visualizar alternativas más allá de los estrechos mercados locales en que habían operado tradicionalmente. Esta situación se agudiza en el caso de las localidades interiores. Esto, naturalmente, obstaculizó la tarea del asesor tendiente a ampliar el horizonte de oportunidades que perciben los empresarios. Sin embargo, una vez que fueron capaces de modificar su manera de observar, se dieron resultados francamente espectaculares sólo con ampliarse al mercado regional o de las regiones aledañas.

3. Lo local dentro de lo regional

Un fenómeno a tener presente, al iniciar estos programas, es que entre las ciudades capitales y las otras ciudades y localidades de la región, se produce una relación similar a la existente entre las regiones y Santiago.

Los efectos demostración se amplifican a medi-

11. Informe Final, Programa de Asistencia Técnica a Microempresas en Talca, SERCAL1992.

da que las localidades van siendo más pequeñas, ya que la probabilidad de que unos a otros se cuenten los resultados de una experiencia aumentan considerablemente.

El rol de los gremios puede llegar a ser de gran importancia. En la dimensión local, la cercanía geográfica y las relaciones de confianza, posibles de desarrollar una vez establecidos los lazos, permiten un acercamiento fluido y sistemático.

Una anécdota ilustrativa de la fluidez de la información y de las relaciones con los empresarios, ocurrió en una localidad donde se les cobró tarifas diferenciadas por el servicio a dos empresarios. El asesor no les explicó bien la razón de ello (la estimación de la capacidad de pago), y a la visita siguiente del asesor ya se habían comunicado los dos empresarios entre sí y con su asociación gremial, para pedir explicaciones por esta "discriminación". Todo esto motivó una reunión ampliada con la presencia de la Directora Regional para aclarar el problema y explicar en detalle los procedimientos a aplicar.

Desde el punto de vista de las entidades ejecutoras de los programas, los problemas se presentan por el lado del encarecimiento de los costos de implementación. Los profesionales deben trasladarse desde la ciudad central hasta las localidades, lo que hace necesario acumular un cierto número de peticiones de asesoría que justifique el traslado de los asesores.

Entre los problemas más de fondo, figura el que los empresarios están bastante más "ciegos" a las posibilidades de su entorno. Su aislamiento y reducción a estos pequeños mercados locales son muchas veces un impedimento grave para su desarrollo empresarial. Su visión de mundo es extremadamente limitada, por lo cual la tarea "intangible" del asesor de abrir su horizonte de posibilidades es a veces bastante difícil.

Por otro lado, el tamaño de las unidades económicas se reduce en general aún más, con lo cual el trabajo tiende a limitarse a un "ordenamiento" y saneamiento de la empresa, junto con la implementación de algunas estrategias y herramientas que le permitan al empresario mejorar su nivel de ingresos y su actividad laboral, pero sin capacidad de proyectarse más allá de una activi-

dad de subsistencia.

4. Las asociaciones gremiales

Los gremios en las regiones, y en particular en las localidades más pequeñas, pueden llegar a jugar un rol fundamental en los procesos de desarrollo local y en la modernización del sector al que representan. Esto ocurre básicamente porque pueden llegar a constituirse, en realidad, en representantes de las fuerzas vivas de su ciudad y alcanzar niveles relevantes de influencia política.

Para ello, tendrían que sistematizar su accionar y profesionalizar su gestión, entendiendo que la labor gremial abarca un campo mucho más amplio que la mera reivindicación, y que la defensa de los intereses de los asociados comprende también la prestación de servicios que los ayuden a potenciar la capacidad empresarial y amplíen las posibilidades de negocios. Junto con esto, deberían desarrollar una gran capacidad de "lobby", de manera de poder influir efectivamente en las decisiones trascendentes para el desarrollo de sus ciudades.

En este sentido, el gran ascendiente que tienen sobre los otros sectores económicos y sociales de las localidades, aumenta la factibilidad de que puedan promover estrategias de desarrollo integradas y participativas.

La limitante más fuerte es el "provincianismo", que así como restringe su visión de mundo en tanto empresarios, también impacta negativamente en sus competencias como dirigentes del sector. El co-relato de esta situación es la disposición al aprendizaje que exhiben, bastante mayor que la de sus pares santiaguinos. Como existe un vacío, las actividades de difusión, promoción e información sobre otras experiencias, lugares, mercados, etc., son recibidas con gran entusiasmo.

Finalmente, la gran conclusión que se puede extraer de la experiencia de SERCAL, es que la creación de un mercado de servicios de consultoría para el sector todavía es una tarea pendiente. Dentro de este marco, el esfuerzo principal debería estar dirigido a sacar a los empresarios de pequeña escala de su virtual estado de ceguera con respecto a sus necesidades de asesoría. Mientras éste permanece, será muy difícil emprender un real proceso de modernización productiva, y los progra-

mas estatales de apoyo seguirán teniendo un impacto muy limitado dentro del universo global de micro y pequeñas empresas.

RECUADRO 1

ASESORÍAS A EMPRESAS

SERCAL es una fundación sin fines de lucro, que ofrece diversos servicios de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas y cooperativas, orientados a generar capacidades empresariales en su gestión, así como también a fortalecer a sus organizaciones de apoyo.

A SERCAL le interesa promover el surgimiento de un nuevo tipo de empresario, innovador, que sepa hacer uso de los instrumentos de gestión integral y que tenga herramientas para mirar su entorno; que se transforme, efectivamente, en un observador de posibilidades.

Dentro de sus actividades institucionales, SERCAL posee dos grandes áreas de trabajo. La Línea Empresas, cuyo objetivo es el apoyo con acciones directas al crecimiento y fortalecimiento de unidades económicas de menor tamaño. Y la Línea de Desarrollo, a través de la cual entrega soporte técnico a instituciones que definen políticas e instrumentos para el fomento de la PYME, y diversos servicios a organizaciones de segundo grado, instituciones sin fines de lucro, así como a organismos estatales, comunales y locales.

METODOLOGÍA

SERCAL se caracteriza por el desarrollo de metodologías propias para realizar sus actividades, tanto en lo que se refiere a su Línea de Empresas como a su Línea de Desarrollo.

Con respecto a la primera, se ha especializado en encontrar oportunidades para empresarios dispuestos al cambio, actuando en el curso de las asesorías en dos ámbitos: el de la gestión, que comprende el aspecto técnico del funcionamiento de las unidades económicas, y el del desarrollo de la capacidad empresarial, que apunta a entrenar en el descubrimiento de las oportunidades que ofrece el mercado.

La experiencia acumulada en sus diez años de vida le permite afirmar que la gestión es la clave en el éxito de una empresa. Para gestionar bien una empresa, independientemente de su tamaño, se requiere de una serie de herramientas técnicas. La metodología desarrollada por Sercal consiste, precisamente, en hacer una transferencia tecnológica a nivel de gestión.

Se procede con cada empresa y empresario en terreno, rediseñando permanentemente las formas de trabajo con el fin de recoger la dinámica única de cada experiencia. No existe un sólo tipo de estructura ni una organización universal que pueda ser reproducida con similares resultados en todas las unidades económicas. Por lo tanto, una asesoría constituye un proceso de capacitación individual y de transferencia específica de conocimientos y tecnologías adecuadas para cada caso en particular.

Tan importante como aprender a utilizar los recursos técnicos, es que el empresario desarrolle capacidad de emprender. Debe convertirse en alguien capaz de detectar cuáles son las posibilidades que le ofrece el mercado. Es decir, ver lo que otros no ven, y asumir riesgos controlados, sobre la base del diseño del "proyecto empresa". Al transformarse en un observador de posibilidades, podrá luego buscar los apoyos que necesite para poder aprovecharlas efectivamente.

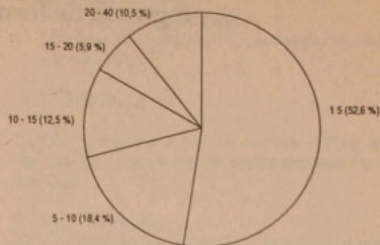
Actualmente, SERCAL pertenece al registro de Consultores Externos del Banco del Estado, Corfo (Corporación de Fomento a la Producción) y Sercotec (Servicio de Cooperación Técnica). Es operador de programas Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) y está reconocido como Organismo Técnico Ejecutor (OTE) del Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). Es decir, sus servicios pueden ser financiados a través de los subsidios estatales existentes.

RECUADRO 2

ANTIGÜEDAD DE LAS EMPRESAS

Microempresas Asesoradas por Sercal en Valparaíso y Talca
(1991 - 1992)

Rango de antigüedad en años	Nº de empresas	Porcentaje
1 - 5	80	52,6
5 - 10	28	18,4
10 - 15	19	12,5
15 - 20	9	5,9
20 - 40	16	10,5
Total Empresas	152	100,0

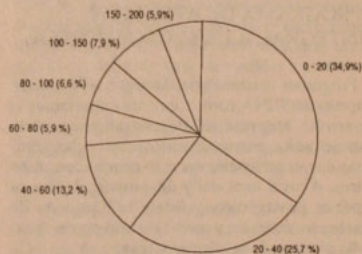


RECUADRO 3

VENTAS POR EMPRESA

Microempresas Asesoradas por Sercal en Valparaíso y Talca
(1991 - 1992)

Rango UF	Nº de empresas	Porcentaje
1 - 5	53	34,9
5 - 10	39	25,7
10 - 15	20	13,2
15 - 20	9	5,9
20 - 40	10	6,6
100 - 150	12	7,9
150 - 200	9	5,9
Total Empresas	152	100,0

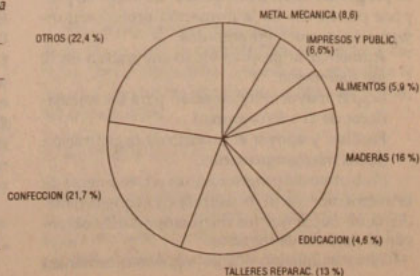


RECUADRO 4

DISTRIBUCION DE EMPRESAS POR RUBROS

Microempresas Asesoradas por Sercal en Valparaíso y Talca
(1991 - 1992)

Rubros	Nº de empresas	Porcentaje
METALMECANICA	13	8,6
IMPRESOS Y PUBLIC.	10	6,6
ALIMENTOS	9	5,9
MADERAS	25	16,4
EDUCACION	7	4,6
TALLERES REPARAC.	21	13,8
CONFECCIONES	33	21,7
OTROS	34	22,4
Total Empresas	152	100,0



Programas de asesoría a la micro, pequeña y mediana empresa; y, programa de formación de creadores de empresas en Colombia*

SENA - Colombia

I. PROGRAMA DE ATENCION INTEGRAL A LA MICROEMPRESA

El Programa Nacional de Atención a la Microempresa del SENA, como elemento importante del desarrollo empresarial tiene gran trayectoria institucional e interinstitucional. De hecho, comparte sus experiencias en este campo con otros países. A nivel nacional y de América Latina su papel es protagónico, y lidera la búsqueda de estrategias, métodos y medios que logren el desarrollo efectivo de la microempresa.

A. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El programa de microempresas del SENA se propone por medio de la formación profesional integral de los microempresarios:

- Aumentar la productividad del trabajo en la microempresa.
- Lograr mayor remuneración para los trabajadores de la microempresa.
- Facilitar y apoyar el proceso de organización de los microempresarios.

El objetivo del programa no es el crecimiento de la microempresa, ni convertirla en pequeña o mediana; se busca que los microempresarios obtengan el máximo de ingresos.

Esta maximización de los ingresos determinará

un tamaño óptimo para la microempresa, que puede ser relativamente pequeña o grande dadas las posibilidades y restricciones para su crecimiento.

Para el logro de sus objetivos, el programa de microempresas:

- Promueve el desarrollo tecnológico por medio de la capacitación y asistencia técnica.
- Apoya el desarrollo empresarial dando capacitación y asesoría en gestión.
- Propicia y facilita el establecimiento, desarrollo y consolidación de organizaciones y formas asociativas de microempresarios por medio de la capacitación y asesoría para la organización gremial y económica.

B. METODOLOGIA

Las características especiales que tiene el desarrollo de las habilidades gerenciales de los propietarios de las pequeñas unidades productivas, determinan una metodología, cuyo eje fundamental, es un proceso de asesoría integral en la empresa. Como consecuencia de este proceso resultan acciones de formación en aspectos técnicos, administrativos y para la organización microempresarial.

* Este trabajo es una recopilación de tres artículos, presentados por Julio César del Valle de SENA

La metodología se caracteriza por varios aspectos, entre los más importantes están:

1. Presenta una secuencia general de la formación profesional integral para la microempresa, donde incorpora diferentes fases y subfases en consonancia con las instrucciones de la unidad técnica del SENA (Acuerdo 12 de 1985), con los productos que se espera obtener en las cuatro fases y las respectivas subfases (Anexos-páginas 1 a 8).
2. Implica procesos de desarrollo a partir de diagnósticos participativos externos e internos, acordes con el carácter sistémico del comportamiento empresarial.
3. Presenta procesos, medios, contenidos y estrategias pedagógicas muy flexibles, ajustables a las especificidades de los diferentes requerimientos del usuario a las condiciones del entorno.
4. Estimula al microempresario a desarrollar sus valores personales empresariales, tecnológicos y comunitarios.
5. Es desescolarizada y permanente dentro del marco de la formación de adultos.
6. Presenta la oferta de capacitación a través de un itinerario multiopcional, flexible a los resultados del diagnóstico.
7. Dispone de un proceso operativo específico para sistematizar la asistencia técnica por actividades económicas. (Anexos-página 9).

C. REQUISITOS PARA PARTICIPAR EN EL PROGRAMA

Tener una unidad productiva dentro de los siguientes parámetros:

- Mínimo un año de establecida
 - Activos totales hasta 310 s.m.m.*
 - Ventas mensuales mayores a 10 s.m.m.*
 - Número de trabajadores entre 2 y 10 para microempresas manufactureras y hasta 5 para las de comercio y servicios
- * s.m.m.: Salarios mínimos mensuales.

El propietario de la microempresa deberá, como mínimo:

- Saber leer y escribir correctamente

- Utilizar hábilmente las cuatro operaciones matemáticas básicas
- Tener cédula de ciudadanía
- Demostrar interés y motivación por la asesoría y la capacitación

D. ESTRATEGIAS

Para lograr los objetivos propuestos en el Programa de Microempresas se tienen las siguientes estrategias:

1. Asesoría Integral

Es la estrategia general mediante la cual se ofrece formación profesional en las diferentes áreas. Es, principalmente, grupal y está orientada a fortalecer actitudes, generar conocimientos y desarrollar habilidades y destrezas: empresariales, técnicas y sociales entre los microempresarios, con el propósito de mejorar su competitividad, lograr los resultados económicos más favorables y motivar su interés por la agremiación.

2. Capacitación y Asesoría Empresarial

Dirigida a mejorar los niveles de gestión, tanto en las unidades económicas como en las organizaciones microempresariales.

Está constituida por una serie de módulos instruccionales sobre las áreas de gestión empresarial, que buscan mejorar el desempeño gerencial del microempresario. Los conocimientos se entregan a los participantes por medio de talleres estructurados en tal forma, que su aplicación sea inmediata y productiva.

3. Capacitación y Asistencia Técnica

Es la respuesta a la problemática tecnológica detectada en el diagnóstico, para lo cual se realiza la respectiva concertación con los centros industriales de la entidad.

E. RESULTADOS

El Programa de Microempresas del SENA, orienta su actividad de acuerdo con las directrices y estrategias trazadas por el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa. Ha logrado resulta-

dos importantes en los últimos años como:

- Cubrir gran parte del territorio nacional llegando a más de 190 municipios (Anexos-página 10 a 15) ofreciendo capacitación técnica, empresarial y organizativa y prestando asesoría y asistencia técnica a los microempresarios. En total se han atendido, en el último cuatrenio, aproximadamente 20.000 microempresarios con un promedio de 5 cursos por alumno.
- Avanzar significativamente en la conformación y consolidación de un diseño técnico-metodológico para la atención a la microempresa que cubre las áreas empresarial, técnica y para la organización microempresarial.
- Incluir, dentro del itinerario de formación, la capacitación para la organización y participación comunitaria, con el fin de darle a la formación la integralidad y la eficacia requeridas para lograr un verdadero desarrollo.
- Dedicar especial atención al diseño metodológico de la asistencia técnica a la microempresa, y efectuar los ajustes de acuerdo con las experiencias regionales.
- Incorporar dentro del proceso metodológico, el juego didáctico "El Empresario". Se rediseñó, reprodujo y distribuyó a todas las regionales y se capacitaron docentes en la dirección y ejecución de esta técnica de simulación que ha dado magníficos resultados para cambiar la actitud de los empresarios en la gestión de sus microempresas.
- Capacitar y actualizar técnica y metodológicamente a los docentes del programa por medio de seminarios, talleres, encuentros, pasantías y visitas de asesoría. Se realizaron 35 eventos con un total de 1.796 horas y la participación de 551 docentes.
- Desarrollar, mediante un convenio con la Corporación Financiera Popular, un programa de crédito para los empresarios capacitados y asesorados por el SENA. El programa tiene dos líneas de crédito: la línea BID y la línea IFI como contrapartida nacional. El programa de microempresas ha capacitado y asesorado en aspectos contables, de mercadeo, y proyectos de inversión, y ha brindado asesoría a los beneficiarios de estos créditos, para garantizar su

buena utilización.

- Asistir y asesorar a los microempresarios inscritos en las comercializadoras de Bogotá, Cali y Medellín.
- Brindar asesoría al SECAP del Ecuador para la iniciación de un programa de microempresas.
- Elaborar el material textual de Carpintería Metálica, compuesto de 27 módulos instruccionales y dos manuales técnicos.
- Introducir, en la entidad, la tecnología del alumnio arquitectónico y estructural y recopilar la tecnología de carpintería metálica en acero.
- Efectuar, en concertación con diferentes empresas, 25 eventos de divulgación y asistencia técnica para 800 microempresarios y 40 docentes de la entidad.
- Atender 47 organizaciones gremiales y económicas de microempresarios y a la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, CONAMIC, con capacitación y asesoría, contribuyendo a su desarrollo y consolidación.
- Realizar una adecuación del material MATCOM para su utilización en microempresas y en sus organizaciones.
- Elaborar propuestas de proyectos con el ánimo de conseguir cooperación técnica internacional.
- Brindar información sobre el programa de microempresas, a funcionarios de diferentes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.

F. PROYECCIONES

Para incrementar la eficiencia y la eficacia del programa de microempresas, en el inmediato futuro se hará énfasis en las siguientes acciones:

1. Validar y consolidar la metodología de atención a la microempresa en lo técnico, empresarial y organizativo.
2. Revisar y actualizar el material textual y audiovisual del programa de microempresas.
3. Capacitar y actualizar permanentemente a los docentes del programa.
4. Establecer un sistema permanente de evaluación y seguimiento del programa de microempresas a nivel regional y nacional.

5. Brindar atención integral y fortalecer el desarrollo de la microempresa para que eleve su nivel de productividad y competitividad en el mercado. Para lograr este propósito el Departamento Nacional de Planeación -con recursos provenientes de la cooperación técnica internacional y contrapartidas nacionales- se propone, mediante la participación del SENA y de organizaciones no gubernamentales, poner en funcionamiento:

- Los Centros de Desarrollo Productivo (CDP) para la microempresa, en actividades de confecciones, cueros, maderas y metalmeccánica. Estos Centros se instalarán en varias ciudades de Colombia.
- El Servicio de Orientación Tecnológica (SOT) para la microempresa con sede en Bogotá, (inicialmente) será descentralizado luego, en las diferentes ciudades en cabeza de la Cámara de Comercio y el SENA.

6. Promover la constitución de microempresas asociativas para la prestación de servicios o de producción.
7. Promover el establecimiento de servicios crediticios alternos y complementarios al de la Corporación Financiera Popular, que posibiliten mayor cobertura y efectividad en la estrategia de crédito empresarial.
8. Fortalecer las organizaciones microempresariales y los procedimientos de concertación interinstitucionales, con el fin de responder eficaz e integralmente a las necesidades reales, concretas y prioritarias de los microempresarios.
9. Integrar las diferentes modalidades de atención del SENA (Promoción Profesional Popular, Formación en Centros, Formación a Distancia, Formación en la Empresa y Divulgación Tecnológica), facilitando la ampliación y cualificación de los servicios de formación profesional a la microempresa.
10. Diseñar y validar bancos de pruebas teóricas y prácticas para ser utilizados en la validación de conocimientos de microempresarios.

Cuantitativamente la labor del SENA en los próximos años, en cuanto a capacitación, asesoría

y asistencia técnica se estiman así:

	1993	1994
a. CAPACITACION		
- microempresarios-curso	29.299	88.022
- microempresarios	9.790	10.867
- total horas en acciones de formación	174.820	194.053
b. ASESORIA		
- total microempresas	6.136	7.363
- microempresas con crédito	828	994
- microempresas sin crédito	5.308	6.369

II. PROGRAMA DE ASESORIA A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

A. INTRODUCCIÓN

Presentamos el Programa de Asesoría a la pequeña y mediana empresa que desarrolla el SENA en Colombia, con el fin de promover la competitividad de las empresas, mediante la cualificación del equipo gerencial a través de la asesoría para la solución de los problemas empresariales, la consultoría o asistencia técnica y la capacitación requerida por las empresas asesoradas.

1. El Programa de Desarrollo Empresarial
Dentro de este contexto, se creó el Programa de asesoría a las empresas que hoy se denomina "Desarrollo Empresarial". Con el propósito de contribuir al mejoramiento de las empresas colombianas. El programa atiende desde la creación de empresas, pasando por la micro, pequeña, mediana y hasta la gran empresa. En esta presentación nos circunscribimos a la atención en la pequeña y mediana empresa.

B. LA ASESORÍA A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

1. Antecedentes

Al considerar el desarrollo de los países latinoame-

ricanos y el de Colombia, en particular, se observa que cerca del 80 por ciento del empleo es generado por la micro, pequeña y mediana empresa y su aporte al P.I.B. alcanza el 40 por ciento, lo cual le da una importancia primordial en el contexto del desarrollo socio-económico del país.

Son ingentes los problemas con que se encuentra el empresario de la P.M.E., tanto de orden externo como serían: la falta de crédito, las limitaciones de estímulos, en términos fiscales, de asistencia técnica y de formación gerencial; como externos, del tipo: falta de visión gerencial prospectiva, manejo inadecuado de recursos, baja productividad, deficiente gestión de mercadeo y la tecnología, etc.

Las consideraciones anteriores justifican ampliamente el Programa de Asesoría a las Empresas del SENA, uno de cuyos frentes más importantes es el que se dirige a atender a la PYME, la cual se ubica como tal, según los siguientes parámetros:

- 10-200 trabajadores
- Ventas entre US\$30.000-400.000 por año;
- Tecnología semiautomatizada
- Valor de activos hasta US\$100.000;
- Tipo de producción: pequeñas series o fabricación individual;
- Talento gerencial: bajo-medio;
- Organización: jerarquía, funciones y unidades definidas
- Niveles jerárquicos existentes de 2 a 3.

Los rasgos distintivos del programa de asesoría a la PYME, son:

- Cubre todos los sectores de la economía, aunque en la práctica se enfatiza la atención a las *empresas del sector industrial y de comercio y servicios*; en el sector primario se atienden preferiblemente agroindustrias y empresas extractivas (minería).
- Las acciones se dan en todo el territorio nacional y fundamentalmente en las capitales de Departamento.
- La acción puede comprender uno o varios de los siguientes servicios:

Capacitación y desarrollo empresarial
Diagnóstico global y de las áreas funcionales
Asesoría en la solución de problemas de gestión y la previsión estratégica con la

participación activa del gerente y los mandos de la empresa

Consultoría en aspectos específicos

Asistencia técnica en aquellos aspectos en los cuales el SENA cuenta con personal especializado

Capacitación de supervisores y personal de ejecución

- El servicio no tiene costo para los empresarios, pues el SENA se financia con el 2 por ciento de las nominas de las empresas del país.
- El servicio de asesoría es prestado por profesionales experimentados y con una formación previa en metodologías de asesoría, enfoques gerenciales y áreas de gestión con una duración de 840 horas.

2. Objetivos

Los objetivos del Programa de Asesoría a las Empresas, dentro del contexto SENA, son los siguientes:

Asesorar a las empresas para la realización de la política social y económica del gobierno en los campos de la creación y el fomento del empleo, la competitividad de las empresas en el contexto internacional y la promoción social del trabajador, mediante la formación profesional integral en todos los niveles del empleo y en todos los sectores económicos.

- Contribuir al mejoramiento de la organización y administración de las empresas, mediante la capacitación y desarrollo de sus directivos.
- Promover la adecuada utilización de los servicios de formación profesional de los niveles administrativos y operativos.
- Inducir y orientar a las empresas en la adopción racional de tecnologías acordes con la realidad del país.
- Coordinar acciones con otras instituciones para ofrecer a las PYMES una atención integral.
- Desarrollar las habilidades de los empresarios para utilizar mejor los servicios empresariales que se ofrecen las entidades de apoyo a la PYME.

3. El proceso de asesoría

La atención a las empresas se realiza según el

proceso que se describe a continuación:

a. Ingreso al programa

Luego de realizar un diagnóstico sectorial y subsectorial, se establecen prioridades de atención regional y de conformidad con tales prioridades se realizarán las siguientes actividades.

- *Promoción:* divulgación del programa y captación de la demanda, a través de reuniones con gremios empresariales, empresarios y de medios de comunicación, etc.
- *Inscripción:* solicitud escrita y formalización de la relación de asesoría.
- *Selección:* aceptación o no de la solicitud (es posible que no se seleccione una empresa que ha solicitado asesoría si existe una crisis grave e inminente, laboral o financiera que interfiera con el proceso).
- *Admisión:* formalización del acceso al programa.

b. Diagnóstico

Consiste en el análisis de la situación empresarial, comenzando por el entorno, las oportunidades, las amenazas y la posición estratégica actual y siguiendo con el análisis interno de fortalezas y debilidades de la organización en su conjunto y en cada una de sus áreas. Se establecen así, por parte de los directivos con ayuda del asesor, las necesidades del desarrollo gerencial, capacitación, crédito, información asistencia técnica y consultoría en diferentes aspectos y áreas de la empresa.

c. Plan de acción

Realizado el diagnóstico, el asesor ayuda al grupo gerencial a generar un plan de acciones tendientes a suprimir los síntomas indeseables, mejorar aquellos resultados y procesos que lo ameriten y aprovechar oportunidades no utilizadas. Con ello se pretende optimizar la calidad y la productividad de la empresa, mediante actividades tales como:

- Asesoría y desarrollo gerencial
- Capacitación a diferentes niveles
- Asistencia administrativa
- Asistencia técnica, financiera, comercial, informática, etc.

d. Ejecución del plan de acción

Una vez establecido el plan, se realizan las acciones programadas en función de la situación específica de la empresa asesorada. Comprende actividades tales como:

- Seminarios de desarrollo del equipo directivo
- Capacitación a otros niveles
- Formulación de estrategias
- Identificación de indicadores de resultado y productividad en cada área
- Definición de objetivos corporativos y funcionales
- Acciones de mejoramiento de procesos organizacionales
- Asistencia técnica y consultoría para la resolución de problemas puntuales, con el apoyo de otros agentes SENA, instructores expertos en áreas específicas y centros de desarrollo tecnológico y formación profesional
- Coordinación con otras entidades de apoyo a la PYME
- El liderazgo de la ejecución del plan, es responsabilidad de la gerencia de la empresa

e. Evaluación y cierre

Busca confrontar los objetivos planteados para la asesoría frente a los logros, en términos de calidad de las acciones efectuadas y su pertinencia para la solución de los problemas y la proyección futura de la empresa asesorada.

f. Seguimiento

Con el fin de garantizar la aplicación de los correctivos a mediano y largo plazo y las acciones de crecimiento estratégico se pacta y se lleva a cabo un *follow-up* en la empresa asesorada. Con ello se pretende consolidar el desarrollo gerencial iniciado durante la asesoría, promover el enfoque de gerencia por autodiagnóstico y fundamentar el desarrollo de la empresa en una cultura estratégica, orientada a producir con calidad total y a fortalecerse "competitivamente".

C. MODALIDADES

Se dan dos modalidades de atención a la PYME

1. A.T.I. (Asistencia Técnica Integral).

Esta modalidad de atención se inscribe en el marco de la cooperación interinstitucional que obedece a lineamientos del gobierno colombiano, a través del Ministerio de Desarrollo Económico, dentro del marco de la ley de fomento a la micro y P.M.I.

El modelo hace énfasis en la instrumentación del diagnóstico y, en este sentido, se inscribe dentro del esquema metodológico ya planteado (aparte 2 de este caso), pero precisa tanto los mecanismos como los instrumentos a utilizar en esta fase del proceso, con el fin de facilitar la recolección sistemática de la información, su análisis y la formulación de planes de acción y desarrollo coherente.

Las características del modelo se sintetizan en los siguientes rasgos:

- Normalización: homogenización de los aspectos a explorar en cada área, y sobre los cuales se debe intervenir.
- Mejoramiento de la calidad del diagnóstico mediante un orden de secuencia para el análisis.
- Planificación y control de las etapas a realizar como resultado del diagnóstico

El modelo acoge la concepción sistemática de la empresa y, en consecuencia, los instrumentos se refieren a las siguientes funciones y sus indicadores:

- Económico-financiera
 - Economicidad global (rentabilidad)
 - Gestión financiera (aplicación de recursos)
 - Gestión económica (eficiencia financiera)
- Mercadeo
 - Interrelación con el mercado
 - Características del producto
 - Política y fijación de precios
 - Distribución y ventas
 - Sistema de información de mercadeo

Mediante Ley de la República se establecieron el "Consejo Asesor de la Política para la P.M.I." que es el máximo organismo. Dependiendo de él se encuentra el "Comité Ejecutivo Nacional" con representación del Ministerio de Desarrollo, Confecameras, Colciencias, Incomex, Superintendencia de Industria y Comercio, Fondo Nacional,

SENA, ICFES. ACOPI y PROEXPO. Existen Comités homólogos a nivel regional y a su interior tres Comités: Técnico, Financiero y de Asistencia Técnica.

La filosofía está orientada a atender integralmente a la PYME en asistencia técnica, asistencia gerencia, investigación, capacitación, importaciones, exportaciones, respaldo al crédito, asistencia financiera, asistencia comercial, consultoría tecnológica e información.

El rol del SENA concretamente gira en torno a la coordinación general del Programa A.T.I., asesoría gerencia, asistencia técnica y administrativa, informática para la gestión y divulgación tecnológica.

La capacitación gerencial y la asistencia técnica la comparte con las universidades (a través del ICFES).

Dentro de este gran marco de acción, la prestación del servicio de asesoría permite actuar de acuerdo con el esquema metodológico planteado en el punto 2. Si bien hace énfasis en la coordinación con otras entidades del orden nacional y regional.

2. Diagnóstico Integral a la P.M.I.

Este modelo fue elaborado a partir de las experiencias desarrolladas en Italia para promover el fortalecimiento y mejora de la eficacia de P.M.I. del sur de ese país.

- Producción
 - Productividad
 - Organización de la producción
 - Administración de la producción
- Administrativa
 - Existencia y eficiencia de la contabilidad
 - Estructura física para el procesamiento de información
- Personal
 - Rendimiento y comportamiento del personal
 - Costos de personal
 - Composición y dinámica de la nómina
 - Gestión y políticas de personal
- Gerencia
 - Grado de integración del equipo gerencial
 - Capacidad de programación
 - Capacidad de control
 - Clima organizacional

Una vez realizado el diagnóstico se establecen relaciones de cada subsistema con los demás y se evalúa la estrategia global emergente y su efectividad.

Como resultado del análisis de formularán planes de acción conducentes al mejoramiento.

El diagnóstico se hace más objetivo y preciso ya que requiere comparar los indicadores en la misma empresa en tres años, a su turno, compararlos con índices sectoriales para la misma actividad.

D. OPERACION DEL PROGRAMA

El programa de asesoría opera, a través de una estructura formal que comprende:

La División Nacional de Desarrollo Empresarial encargada de fijar las políticas generales, establecer los lineamientos metodológicos, técnicos y de contenido, así como de la gestión y formar a los asesores y directivos regionales del programa.

Divisiones Regionales de Desarrollo Empresarial encargadas de operar en las empresas, según las metodologías definidas.

1. Cubrimiento

El programa de asesoría a las empresas (Desarrollo Empresarial) se extiende a todo el país o departamentos y cubre todos los sectores económicos (que se atienden según prioridades establecidas en diagnósticos sectoriales regionales).

En 1990 se asesoraron 4.314 empresas, aumentando la atención en 8.5 por ciento con relación al año anterior. De este total el 10.1 por ciento corresponde al sector agropecuario, el 551.5 por ciento al sector industrial, el 9.7 por ciento a comercio y 28.7 por ciento a servicios.

2. Recursos

Para desarrollar sus acciones el Programa de Desarrollo Empresarial en sus diferentes campos, cuenta con 168 Asesores en las Regionales, más 180 Asesores Contratistas (vinculación a término).

En cada Regional el Programa es administrado

ya sea por un jefe de División (Regionales de más representatividad) o por un Coordinador.

Para las acciones de capacitación y asistencia técnica o consultoría, se cuenta con recursos humanos pertenecientes a los Centros de Formación que posee el SENA en las diferentes ciudades y regionales, casi todos ellos instructores técnicos o especialistas.

Las acciones de formación de mandos (gerencia medial son apoyadas por instructores de tiempo completo o parcial en áreas administrativas y de tecnología blanca. El apoyo a las acciones de atención en el campo de la informática para la gestión empresarial se da a través de ingenieros de sistemas que dan soporte a las acciones de los Asesores de Empresas.

El presupuesto de operación del programa procede del presupuesto general del SENA y su control lo realiza la Oficina de Planeación de la entidad.

E. RESULTADOS

Cuantitativamente ya se mencionó que el Programa atendió 4.314 empresas en 1990.

En estas empresas se obtuvo:

- Una más sólida formación gerencial
- Preparación para asumir estratégicamente los cambios del entorno
- Solución de problemas técnicos específicos
- Capacitación en niveles medios y operativos
- Mejoramiento de la gestión de las áreas funcionales
- Mejoramiento de la productividad.

Además de estos resultados en las empresas, el Programa ha contribuido, a través de Cooperación Técnica, a la formación de asesores y a la creación y mejoramiento de programas de asistencia técnica, consultoría y asesoría en otros países de Latinoamérica.

Las perspectivas futuras señalan la necesidad de una actualización técnica y metodológica que sería deseable alcanzar mediante el intercambio y la cooperación con otros organismos en el mundo que desarrollan actividades similares.

III. PROGRAMA DE FORMACION DE CREADORES DE EMPRESAS

A. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS

Grandes son los problemas de desempleo que enfrenta Colombia. Entre ellos, uno de los más notorios es el que golpea a los sectores jóvenes y al gran contingente de personas calificadas que no consiguen empleo; es decir, el desempleo calificado, lo que conduce, en las actuales condiciones de la actividad laboral, al estancamiento profesional y a un menguado desarrollo empresarial.

Una de las soluciones, posiblemente de las más idóneas, ha sido la de fomentar y estimular, en este recurso humano ya preparado y cuyo inmenso potencial para el desarrollo del país se está desaprovechando, una mentalidad empresarial que les permite escoger como vía u opción laboral la de crear sus propias empresas.

El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, ante esta situación y en cumplimiento de su papel en la formación profesional de todos los niveles ocupacionales del empleo, ha considerado incluir la formación de nuevos empresarios como uno de sus programas de acción.

Dos aspectos fundamentales justifican este programa:

En primer lugar, el SENA, como instrumento y organismo ejecutor de la política económica y social del Gobierno Nacional en el ámbito de la promoción y de la formación profesional de los recursos humanos del país, tiene la responsabilidad de ofrecerle la mejor contribución que esté en condiciones de aportar para ayudar a la solución de los problemas de empleo y de generación de ingresos.

En segundo lugar, el SENA, como organismo de formación profesional, ha venido evolucionando en la medida en que la transformación de las fuerzas y medios productivos han hecho evolucionar la concepción, dirección, instrumentación, ejecución y prospección de la formación profesional; lo cual le ha permitido adoptar como propio, en este caso, uno de los principios de la "Declaración

de Cartagena" (XXII Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor-mayo 1984): "la formación profesional debe coadyuvar a la generación de empleo y a la reactivación y mejoramiento de la actividad productiva. Para ello, las instituciones deberán realizar un gran esfuerzo por lograr que sus programas engendren en los que se forman, una capacidad empresarial que les abra posibilidades más amplias que las escasas disponibles bajo la forma de empleo dependiente".

Fue así como a partir de 1986 se comenzó a trabajar en el establecimiento de un esquema pedagógico y metodológico que le permitiera, inicialmente a partir de profesionales y técnicos, contribuir a la creación de nuevas empresas y por consiguiente a la ampliación de trabajo productivo mediante el fomento y estímulo a la mentalidad empresarial, a través de la capacitación y la orientación de quien podrían optar por la generación y conducción de iniciativas de esta naturaleza.

Realizado lo anterior, ya en el presente año, el SENA estableció el programa de formación de creadores de empresas, como contribución a la reactivación económica del país y a la generación de empleo mediante el desarrollo de empresarios que creen nuevas empresas en los frentes de actividad económica prioritarios y en aquellos que presenten oportunidades económicas concretas.

Este programa busca:

- Fortalecer la confianza de los potenciales empresarios en sus propias capacidades.
- Impartir la preparación y conocimientos necesarios acerca de aspectos financieros, técnicos y administrativos de la empresa.
- Dar a conocer y preparar al futuro empresario sobre las posibilidades y amenazas del medio externo.
- Ofrecer información y asistencia en la identificación de oportunidades económicas.
- Formar y asistir al usuario en la formulación y ejecución de su proyecto.
- Contribuir a asegurar la asistencia técnica y financiera que sea necesaria.
- Ofrecer servicios de asistencia, orientación y seguimiento en la puesta en marcha de su empresa.

B. PERFIL DEL EMPRESARIO CREADOR DE EMPRESA

Para llegar a la determinación del perfil del empresario creador de empresa se partió de la experiencia de actuales pioneros empresariales de nuestro medio y con base en ella se identificaron las características de comportamiento y las habilidades que están más relacionadas con el éxito empresarial. Por consiguiente, la meta de este trabajo investigativo fue la identificación de los comportamientos y condiciones que hacen posible crear empresa en Colombia.

La investigación se realizó a través de dos mecanismos:

- Sesiones de grupos con empresarios actuales que pertenecen al mismo universo poblacional de aquellos que se convertirán en empresarios futuros.
 - Entrevistas y encuestas a empresarios creadores de empresa de diversas regiones del país.
- El análisis de las sesiones de grupo aportó información cualitativa, en tanto que la encuesta proporcionó datos cuantitativos más específicos, lo que permitió precisar el perfil.

Igualmente, se consideró, en la composición muestral, a qué gama de actividades económicas de los sectores secundarios y terciario pertenecen, de tal suerte que las conclusiones del estudio pudieran aplicarse en una medida razonablemente confiable a la variedad de campos y actividades de las empresas de nuestro país en los dos sectores.

El trabajo, por su enfoque, brinda una visión comprensiva más que aunque el estudio no puede considerarse una investigación amplia y definitiva, pues la muestra fue limitada y no permite conclusiones diferenciales por actividades económicas. De todas maneras, aporta elementos y puntos de referencia con respecto al fenómeno de la creación de empresas en Colombia y las características típicas del emprendedor, además de elementos prácticos para las acciones de selección y formación de nuevos empresarios.

Un resumen de los elementos encontrados en el estudio del perfil del empresario creador de empresa es el siguiente:

- El empresario creador de empresas se encuentra rodeado de unas circunstancias que condi-

cionan su decisión, su actuación y sus resultados. Algunas de estas condiciones son estructurales y otras coyunturales. El conjunto de ellas tipifica la empresa que es posible crear en Colombia, por iniciativa propia de un emprendedor con recursos limitados.

- Esta empresa típica es, en su iniciación, una pequeña unidad productiva, usualmente de menos de cinco trabajadores, que comienza como una sociedad de hecho, sin cumplir requisitos legales, o como un ente individual que depende de su dueño o, en un buen número de casos, de los socios que la han gestado.
- Por carecer de información sobre oportunidades económicas, la mayor parte de los empresarios se orientan hacia actividades tradicionales dentro de la industria o el comercio. Tal orientación, con gran frecuencia, está influida por el conocimiento o familiaridad que tienen o hayan tenido en la actividad.
- Con frecuencia, el medio familiar ha tenido influencia en la decisión de convertirse en empresarios; en muchos casos, hay tradición empresarial en la familia.
- La decisión suele tomarse en una edad de madurez temprana, alrededor de los treinta años, cuando el emprendedor posee experiencia y formación en el trabajo. La empresa en su fase de iniciación y superadas las dificultades iniciales, se consolida en un período de unos siete años.
- El nivel educativo del empresario gestor es, en la mayor parte de los casos, el de secundaria. Unos pocos han tenido acceso a la educación superior.
- En una buena proporción, los creadores de empresa han abandonado un empleo para crearla. Otro grupo, no muy numeroso, ha derivado su subsistencia de un trabajo independiente antes de hacerse empresarios. Una mínima parte de los empresarios pasa del estudio a la actividad empresarial; tal vez esto está ligado al enfoque académico de nuestra educación y a la importancia que tiene la experiencia laboral en este tipo de opción.
- Dentro de las motivaciones más importantes para hacerse empresario se cuenta el deseo de

independencia, tanto en su aspecto económico como de autonomía de acción y decisión. La búsqueda de una estabilidad económica, que está ligada al impulso de independencia, pero que, de suyo, tiene una fuerza motivacional importante.

- En estrecha relación con las anteriores se halla la motivación de realización, el deseo de lograr las propias metas, alcanzar el éxito en un empeño personal y la respuesta ante el reto que compromete la conducta individual del empresario.
- Como incentivos y motivadores menores y menos frecuente y quizá también como facilitadores de la decisión, se encuentra el conocimiento del negocio, el proceso, el mercado, y los antecedentes familiares o tradición empresarial. Lo anterior se corrobora con el hecho de que casi la mitad de los empresarios se ha iniciado sin experiencia en el negocio. En una proporción significativa, la actitud frente al riesgo parece tener un peso específico mayor que el dominio del campo.
- Es habitual que la iniciación de la empresa se haga con recursos propios, normalmente dinero, máquinas o instalaciones, que frecuentemente son insuficientes y deben ser complementadas con empréstitos o créditos de difícil acceso o procedentes de apoyos proporcionados por familiares, proveedores o socios y amigos.
- La preocupación dominante en la gestión de la empresa es el área de producción (en el caso de empresarios del sector comercio, las ventas, obviamente), seguida por el área comercial, la gestión administrativa, el personal y finalmente el área financiera. Esta última encarna la contradicción de las urgencias económicas y el poco conocimiento y habilidad en el manejo contable y financiero, común en el empresario emprendedor de nuestro medio.
- Habitualmente el progreso empresarial es atribuido a la calidad lograda, las ventas y la respuesta de los clientes, el mercado y la capacidad innovadora. Pocos atribuyen el éxito a la dirección de la empresa o a la tecnología que poseen o desarrollan.

- La persistencia es una característica del empresario que le hace permanecer como tal. El refuerzo que obtiene al ser aceptado el producto, la calidad ofrecida -que es competitiva en el medio- y la satisfacción personal y empresarial, se añan a la capacidad organizativa que, de alguna manera, está presente en el empresario para incentivar su constancia y dar continuidad a su actividad empresarial.
 - El gestor de empresa ha de afrontar dificultades tales como la falta de capital de trabajo, la consecución de clientes, las incomodidades locativas, los escasos e inapropiados equipos, la escasez de materias primas, el desconocimiento de aspectos jurídicos y financieros, y la incertidumbre del medio.
- No obstante, quienes poseen la vocación empresarial obtienen y manifiestan satisfacción por su labor, por cuanto ella les brinda la oportunidad de obtener sus metas y les proporciona satisfacción económica de manera autónoma.
- El empresario posee como características distintivas:
 - ambición y deseo de superación
 - voluntad, energía y tenacidad
 - buenas relaciones interpersonales y habilidades sociales
 - optimismo
 - confianza en sí mismo
 - deseo de independencia
 - constancia y dedicación
 - habilidad para negociar
 - conocimientos y experiencia en las áreas técnica y comercial
 - habilidades para dirigir y organizar
 - dinamismo
 - sentido de lo práctico
 - decisión
 - innovación y creatividad
 - actitud abierta pero realista frente al riesgo
 - Sus áreas fuertes están fundamentalmente en: las relaciones y habilidades sociales
 - la habilidad para negociar
 - a gestión comercial
 - el conocimiento de su región y del comportamiento de su producto en el mercado
 - el conocimiento del producto

el control de la calidad (competitiva en el contexto)

la habilidad para manejar la cartera

- Se destacan como áreas débiles, y a las cuales la labor formativa debe orientarse de manera prioritaria, las siguientes:
la(s) tecnología(s) de producción
la innovación en el proceso de producción y en el manejo del mercado
la gestión contable y financiera
el manejo de costos
el conocimiento de aspectos jurídicos, en general, y de legislación laboral, en particular¹

C. INSTRUMENTOS DE SELECCION

La primera ayuda concreta al aspirante a creador de su propia empresa es la de facilitarle criterios y elementos que le permitan tomar una decisión más consciente, al poder cotejar su propio perfil con el del empresario creador de empresa en nuestro medio.

Con este propósito y además con el de hacer rentable, desde el punto de vista social y formativo, el programa de formación de creadores de empresa, se hizo necesario diseñar instrumentos que permitieran realizar de la manera más apropiada la selección de los participantes.

Este proceso, antes que una selección eliminatoria realizada por agentes externos, asume la forma de facilitador para la toma de decisión consciente por parte del aspirante a ingresar en el programa, de forma tal que se obtenga el compromiso de su parte y se garantice una mejor clasificación de los integrantes de los grupos de formación.

Por lo tanto el proceso, según esta concepción, es una acción de asesoramiento y guía que realiza el asesor de empresas con cada uno de los aspirantes a ingresar en el programa y cuyo propósito es facilitar la autoselección.

1. El estudio completo se puede consultar en el documento "Perfil del Empresario Creador de Empresas". Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Subdirección Técnico Pedagógica. División de Comercio y Servicios, Bogotá, agosto de 1986.

Las siguientes consideraciones justifican incluir e implementar en el programa un proceso y unos instrumentos de selección de aspirantes:

- El empresario que tiene éxito en la creación y puesta en marcha de una empresa posee características personales y de comportamiento que aseguran este logro. Las estadísticas evidencian el gran porcentaje de empresas que desaparecen en los primeros meses de existencia por diversas razones; pero, sin duda, dentro de ellas hay causas inherentes al comportamiento y desempeño del empresario y es lícito inferior que existe una relación entre las características personales que posee el empresario y su éxito como gestor empresarial.
- La identificación de las características que posee una persona puede coincidir con el potencial de "emprendedor" que asegure su éxito como empresario y, en consecuencia, facilita la orientación del aspirante en su decisión de convertirse en gestor de empresa.
- El riesgo, la inversión y la incertidumbre suelen ser altos en la implementación exitosa de un programa de formación de creadores de empresa, no obstante, pueden disminuir razonablemente al contar con un proceso que dé al futuro empresario una base sólida para su decisión.
- Al contar con grupos de empresarios potenciales mejor seleccionados, los programas de formación deben hacerse más efectivos en términos de sus resultados.

Con base en el perfil típico encontrado para el empresario creador de empresas se determinaron unos factores a explorar y de acuerdo con éstos se diseñaron los instrumentos que permiten facilitar la autoselección de los aspirantes.

Los instrumentos diseñados son sencillos de administrar y evaluar y, aplicados e interpretados de manera adecuada, se convierten en elementos facilitadores del trabajo del asesor de empresa quien, de esta forma, estará en mejores posibilidades para ofrecer *feed-back* y asesoramiento a los aspirantes al programa.

Se pretende que estos instrumentos, utilizados en forma flexible por los asesores encargados, conduzcan a una comparación del perfil típico con

las características de cada aspirante, a fin de orientarlo y brindarle la información de retorno necesaria para asegurar una buena decisión.

Adicionalmente, esta comparación entre el perfil típico y las características de los aspirantes permitirá hacer ajustes apropiados a los programas de formación.

Los instrumentos diseñados de acuerdo con el factor que se quiere explorar se muestran en forma sintética a continuación: (Ver Cuadro)

Una sugerencia para la secuencia en el uso de estos instrumentos de autoselección es:

Inscripción

Autoapreciación de características personales
Cuestionamiento motivacional o láminas de McClelland

Simulador situacional, en grupos de seis a ocho aspirantes

Cuestionario sobre potencial empresarial

Entrevista semidirigida

D. METODOLOGIA GENERAL ³

El modelo definido para la atención a las personas que piensan montar su propia empresa partió de

los propósitos ya enunciados, es decir, desde permitir a los usuarios hacer su propia autoevaluación como creadores de empresa hasta recibir asistencia técnica, orientación y seguimiento para la puesta en marcha de la empresa.

Por lo tanto, desarrolla desde la motivación hasta la cristalización de su proyecto con la puesta en marcha de la nueva empresa.

El modelo de atención se puede representar esquemáticamente tal como puede verse en el cuadro adjunto.

1. Promoción y motivación

A través de eventos dirigidos y abiertos se lleva la información completa sobre el alcance del programa, sus servicios y los compromisos que implican para los participantes.

Se dirige fundamentalmente a profesionales y técnicos egresados que tengan interés y potencialidad empresarial, y se lleva a cabo en las universidades e institutos técnicos, o en las asociaciones profesionales que los agrupan.

Aquellas personas que participan en estos eventos y que muestren un real interés diligenciarán una ficha denominada "Registro del

FACTOR POR EXPLOTAR	INSTRUMENTOS ²
<ul style="list-style-type: none"> - Información general de demográfica - Información y condiciones generales del empresario: potencial empresarial - Habilidades y actitudes - Motivación personal - Riesgos de personalidad - Visión de conjunto y "feed back " 	<ul style="list-style-type: none"> - Formulario de inscripción - Cuestionario sobre "potencial empresarial" - Simulador situacional - Cuestionario y láminas proyectivas de la U. de Harvard (D. McClelland) - Escala de autoapreciación de características personales (diferencial de Osgood) - Entrevista semidirigida

2. El detalle de los instrumentos y su guía de utilización se encuentra en el documento "Programa de Formación de Nuevos Empresarios-Instrumentos de Autoselección para Ingreso al Programa". Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Subdirección Técnico Pedagógica., División de Comercio y Servicios, agosto de 1986.

3. En el documento "Programa Nacional de Creación de Empresas-Metodología General". Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Bogotá, agosto de 1986, está el detalle de cada una de las fases del proceso metodológico

Usuario", a fin de comenzar con esta información el proceso de selección para ingresar al programa.

- En estos eventos promocionales se utiliza material audiovisual de apoyo para la presentación, a la vez que se entregan folletos o material escrito que complementen la información.

2. Selección

Este proceso, como ya se mencionó en el capítulo anterior, se basa en unos criterios globales y, mediante la aplicación de instrumentos de autoselección y su análisis, permite al usuario la toma de una decisión consciente sobre sus potencialidades y recursos para llegar a ser empresario.

El proceso, igualmente, permitirá definir adecuadamente el número de usuarios que se ha de atender teniendo en cuenta sus características y disponibilidad de recursos, así como también la capacidad de respuesta del programa en cada regional del SENA.

Ya se dio una posible secuencia de aplicación de las pruebas autoselectivas, las cuales, analizadas conjuntamente con el usuario, deben conducir, en la entrevista semidirigida, al último paso en el proceso de selección, a la toma de una decisión por parte del interesado respecto a su continuidad en el programa de formación de nuevos empresarios.

3. Ingreso al Programa

Esta etapa constituye básicamente el acto administrativo por medio del cual se formalizará el ingreso del usuario al programa y se reconocerán los compromisos y responsabilidades mutuos.

Esta formalización se materializa mediante la tramitación por parte del interesado de la ficha "Ingreso al Programa".

4. Plan de Atención

En esta fase cada usuario, con la ayuda del asesor asignado, definirá y elaborará su plan de atención. Este, consiste fundamentalmente en determinar las necesidades concretas de formación y servicios, los recursos necesarios para apoyarlo, el tiempo requerido y los compromisos mutuos.

El plan se registrará en la segunda parte de la ficha de "Ingreso al Programa", y allí mismo se irán colocando las actividades realizadas y los avances

que se vayan logrando en su cumplimiento.

Para ayudar al usuario a establecer su plan de atención, el asesor deberá contar, con guías y con elementos tales como:

- resultados de la selección (perfil del usuario)
- perfil típico del empresario creador de empresas
- posibilidades de apoyo tanto del SENA como de otras entidades
- necesidades de apoyo sentidas o solicitadas por el usuario

5. Atención al Usuario

Esta etapa se refiere a la satisfacción de las necesidades de formación y de servicios empresariales requeridos por el usuario para desarrollar su proyecto y crear su propia empresa, con base en el plan de atención elaborado.

Esta atención se realizará a través de acciones de formación orientadas al desarrollo de la mentalidad empresarial y con servicios orientados a apoyar la actividad empresarial.

- Formación

Para realizar la formación básica, encaminada al desarrollo de la mentalidad empresarial, se diseñó un material autoformativo que el usuario puede utilizar de manera individual o a través de seminarios.

- Ese material consta de los siguientes módulos
- la idea o el producto
- el proyecto
- la empresa
- el empresario
- el medio ambiente

Además, de acuerdo con su plan personal, el usuario podrá recibir formación en otros aspectos que se consideren necesarios, tales como: administración, tecnología, producción, mercadeo, personal, finanzas, etc. Esta formación podrá darse a través de acciones específicas para creadores de empresa o involucrándolos en grupos de empresarios en proceso de asesoría.

- Servicios Empresariales

Para las personas que van a crear su propia empresa no basta suministrarles una formación adecuada

da, sino que ésta debe ser complementada a través de servicios específicos que le permitan llevar adelante su proyecto empresarial

Los servicios empresariales que hasta el momento se ha determinado prestar a los usuarios son los siguientes:

- *Información* , que se presenta bajo la forma de
 - oportunidades económicas
 - finanzas
 - tecnología
 - administración
 - legislación
- *Intermediación* . Los enlaces necesarios entre los usuarios y los terceros pueden darse con entidades:
 - financieras
 - gubernamentales
 - centros de documentación
 - educativas
 - empresariales
- *Asesoría, consultoría y asistencia técnica*
 - tecnología dura (procesos de producción, prototipo, maquinaria, etc.)
 - tecnología blanca (organización y administración, aspectos legales, de crédito, laborales, etc.).
- *Especiales*
 - encuentros empresariales
 - foros
 - conferencias
 - documentación

En el gráfico se presentan, de manera esquemática, los elementos que conforman la atención al usuario interesado en crear su propia empresa.

6. Elaboración del Proyecto Empresarial

Teniendo en cuenta que la atención al usuario debe desembocar en la creación de la empresa, la elaboración del proyecto, como etapa intermedia, buscará que se concrete en un documento el desarrollo de la idea encaminada a crear la empresa.

El programa cuenta con una guía que se le propone al usuario para elaborar el proyecto empresarial.

Esa guía contiene los siguientes aspectos:
resumen del proyecto
descripción general de la empresa

mercadeo y ventas
producción e ingeniería
plan de inversión y financiación
evaluación económica
proyecciones de la empresa

7. Implementación del Proyecto: Creación y puesta en marcha de la empresa

En esta fase se realizarán las diferentes actividades requeridas para instalar y poner en marcha la nueva empresa, es decir, llevar a la realidad el proyecto elaborado por el usuario.

Por lo tanto contempla actividades tales como:
trámites de crédito
consecución y adecuación de instalaciones
locativas
constitución legal de la empresa
consecución de maquinaria y equipo
selección y entrenamiento de personal
consecución de maquinaria y equipo
selección y entrenamiento de personal
diseño y construcción de prototipos
obtención o producción de muestras
programación y control de producción
elaboración de plan de mercadeo

8. Evaluación y Cierre

Para dar por terminado el programa con cada usuario, y luego de que se adelanten las actividades definidas en su plan de atención, se procederá a hacer una evaluación total del proceso y de los resultados logrados y, si es del caso, definir el plan de desarrollo de la empresa creada y las ayudas que requiere para hacer realidad ese plan.

Desde el punto de vista administrativo, el nuevo empresario diligenciará el "Formato de Evaluación" luego de la reunión que haya sostenido con el coordinador general del programa y el asesor del SENA asignado. Posteriormente el coordinador regional formalizará el cierre a través de una carta dirigida al nuevo empresario.

E. CRITERIOS OPERATIVOS

Para la operación del Programa de Formación de Creadores de Empresa en las regionales del SENA, la

Dirección General ha establecido los siguientes criterios operativas.

1. Estrategias

- El Programa es de formación y asesoría para la creación de empresas.
- El núcleo de la atención al usuario es su proyecto empresarial.
- El Programa se desarrollará fundamentalmente a través de la modalidad de formación en la empresa.
- El desarrollo de la atención específica al futuro empresario se hará siguiendo las etapas definidas en el Manual de "Metodología General" del programa.
- La modalidad de divulgación tecnológica será el apoyo permanente para la organización y el funcionamiento de los servicios de información, ya sean autónomos o que hagan parte de otros, ya en funcionamiento en la entidad.
- La modalidad de formación en centros dará su apoyo a través de cursos específicos, utilización de talleres y laboratorios, y asistencia técnica.
- La asignación de los asesores de empresa al programa se hará teniendo en cuenta el perfil definido por la Dirección General.
- Los asesores asignados se formarán siguiendo las pautas que para tal efecto establezca la Dirección General.
- Los proyectos de creación de empresas que prioritariamente deberán apoyarse, serán los que se refieran a:
 - realizarse en "ciudades alternas"
 - fomento de la agroindustria
 - industria de bienes de capital
 - sustitución de importaciones
 - generación de exportaciones
 - pequeña y mediana empresa, que tengan espacio económico y
 - ofrezcan perspectivas de crecimiento y desarrollo empresarial

2. Organización y Operación

- El programa de formación de creadores de empresa tendrá cubrimiento nacional.
- Debe articularse, en lo posible, con programas

concretos dirigidos a la creación de empresas que desarrollen entidades como: fundaciones nacionales y regionales, corporaciones y promotores de desarrollo regional, Cámaras de Comercio, Asociaciones de Profesionales y Técnicos, Comités de Asistencia Integral a la PMI, Gremios Laborales y Empresariales, etc.

- Debe vincularse con entidades que ofrezcan a los usuarios posibilidades de acceso a crédito, asistencia técnica, información, mercados, tecnología.
- La formación y atención a los usuarios será individualizada, aunque para su desarrollo deben realizarse eventos de carácter grupal.
- Se fija, en principio, la posibilidad de que un asesor pueda atender y coordinar seis proyectos empresariales por año.
- El proyecto empresarial debe contemplar las normas legales que regulan la constitución y funcionamiento del sector empresarial en el país.
- En cada ciudad principal habrá un coordinador, quien canalizará en la mejor forma posible los recursos, tanto del SENA como los de otras instituciones, para el efectivo desarrollo de los proyectos en su área de coordinación.

SERVICIONACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
Resultados del Programa FACE Año 1989

REGIONAL	2	3	4	5	6	7	8	9	10.1	10.2	10.3	12
CAUCA	5	4	-	1	-	39	6.000	29	1	-	1	5
CALDAS	14	9	-	-	5	26	11.700	129	4/2	-	2	7
CORDOBA	2	-	-	2	-	13	15.126	83	1.8	0.3	2.1	0.95
BOGOTA	44	29	6	2	9	150	121.700	155	3.4	2.8	6.2	7.1
B/QUILLA	15	12	2	-	1	41	8.520	33	2	0.5	2.5	6
ANTIOQUIA	12	7	2	-	3	81	10.940	119	3	1.5	4.5	2.67
VALLE	9	7	1	-	1	23	4.900	334	3.4	0.6	4	2.25
GUAJIRA	2	2	-	-	-	5	448	20	1	-	1	2
N.SANTANDER	10	6	-	-	4	17	7.170	25	2	-	2	5
BOYACA	14	11	-	-	3	54	14.400	54	2.5	-	2.5	5.6
META	-	-	-	-	-	-	-	13	1	-	1	-
MAGDALENA	1	1	-	-	-	3	-	-	2	-	2	0.5
BOLIVAR	10	8	-	-	2	39	5.900	153	2	0.3	2	5
QUINDIO	6	6	-	-	-	23	4.375	31	2	-	2.3	2.6
SUCRE	6	3	1	-	2	79	7.000	80	1	-	1	6
RISARALDA	6	3	2	-	1	28	-	43	0.75	0.5	1.25	4.8
NARIÑO	6	4	1	-	1	47	14.500	40	4/0.7	-	2.8	2.14
HUILA	4	3	-	1	-	38	7.800	46	2	-	2	2
CESAR	5	5	-	-	-	25	2.885	31	2	-	2	2.5
SANTANDER	8	7	-	1	-	32	2.960	128	1	0.8	1.8	4.44
TOTALES	179	127	15	5	32	763	246.324	1.548	38.65	7.3	45.95	

- 2 Total empresas creadas
- 3 Industria
- 4 Comercio
- 5 Agricultura, pesca
- 6 Servicios
- 7 Empleos generados
- 8 Ventas mes (X1000)
- 9 Personal formado
- 10 Asesores
- 10.1 Ley 55
- 10.2 Planta
- 10.3 Total)
- 11 Promedio empresas/asesor

Programa de capacitación para creadores de pequeñas empresas puente

Mariano Lastreto
Investigador, CLAEH, Uruguay

A. DEFINICIÓN DE MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA¹

El concepto mismo de pequeña empresa es objeto de discusión, dada la dificultad para establecer indicadores que permiten marcar nítidamente los límites entre una micro y una pequeña empresa, entre esta última y una mediana empresa, o entre una mediana y una gran empresa.

La combinación de distintas variables e indicadores es necesaria porque una misma empresa puede ser definida como pequeña si se considera un indicador y mediana o grande si se tiene en cuenta otro.

El problema se complica más aún si tenemos en cuenta variables difícilmente traducibles en indicadores cuantitativos, como: cultura de empresa, modo de gestión, grado de inserción en el sistema económico, estrategia de desarrollo empresarial, etc.

La pequeña empresa es, por lo tanto, un agente económico que reúne un cierto número de caracte-

rísticas específicas que permiten diferenciarlo de otro agente que llamamos gran empresa. Por un lado, esta unidad productiva mostrará límites en el capital invertido, en el volumen de producción y de ventas, en el número de personas empleadas y en la capacidad de incorporar tecnología. Estos límites pueden ser cifrados y se podrá determinar los umbrales que definirán en cada caso las categorías que permitirán clasificar las empresas en "micro", "pequeña", y "mediana". Por otro lado, estas unidades tendrán cualidades que se traducirán en la producción de "culturas" características de la pequeña dimensión, en el desarrollo de modos de gestión propios, en una particular forma de inserción en el sistema socioeconómico y en la formulación de proyectos de desarrollo limitados en su alcance.

A pesar del carácter secundario que algunos autores han atribuido al indicador "número de empleados", creemos que sigue siendo el más apropiado para clasificar las empresas por su tamaño. Es el más utilizado por los organismos de crédito cuando proponen líneas especiales para la pequeña empresa. Es también uno de los principales indicadores considerados por los organismos de investigación y de promoción. En nuestro país, el Centro Nacional de Tecnología y Productividad

1. "Definición de micro y pequeña empresa", La importancia de las PYME en el Uruguay ha sido extraída del libro de José Arocena: *La pequeña empresa. Perfil de un actor*. Montevideo. CLAEH-EBO. col. Documentos N° 16. 1990.

Industrial (Ministerio de Industria y Energía) propone la siguiente clasificación:

Microempresa	hasta 4 personas ocupadas
Pequeña empresa	de 5 a 49 personas ocupadas
Mediana empresa	de 50 a 99 personas ocupadas
Gran empresa	más de 100 personas ocupadas

Debido a las características de nuestro país, quedan algunas dudas sobre el límite entre pequeña y mediana empresa. En el Programa de apoyo a pequeñas unidades productivas del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social se ha considerado pequeña aquella empresa que tiene entre 5 y 19 asalariados, mediana entre 20 y 49 y grande la que emplea 50 o más.

Las unidades económicas de pequeña dimensión presentan características comunes: en relación con el mercado ocupan en general espacios marginales y la mayoría se orienta esencialmente hacia el mercado interno. Muestran también una baja relación capital-trabajo, como consecuencia de una gran debilidad en la inversión inicial de capital propio. Este factor está ligado al escaso desarrollo tecnológico y contribuye a la baja productividad que caracteriza estas empresas. Sus dificultades para desarrollarse se van acrecentando por las características de la oferta de crédito, cuyas exigencias y requisitos formales, por lo general, no pueden satisfacer.

A este conjunto de dificultades, habría que agregar una situación de aislamiento en el sistema económico, que solamente se compensa en los casos en que la pequeña empresa actúa como subcontratista de grandes empresas. En esta posición, la pequeña empresa se asegura un mercado, pero ello genera una relación de dependencia que limita posibles estrategias de desarrollo.

B. IMPORTANCIA DE LAS PYME EN EL URUGUAY

308 En el análisis de la realidad económica de nuestro país, surge claramente la relevancia del sector de las pequeñas y microempresas.

Si bien este fenómeno se manifiesta tanto en el sector agropecuario, que constituye la base económica del país, como en los demás campos de actividad económica, posee en sí mismo especificaciones tales que constituyen una vasta área, excediendo el objeto del presente trabajo, por lo que restringiremos el mismo al universo no agropecuario.

Observando los datos del Cuadro I se distingue que de un total de 173.467 unidades económicas, el 84.0 por ciento ocupa hasta 4 personas y un 12.7 por ciento ocupa de 5 a 19 personas. Si sumamos estos dos estratos vemos que el 96.7 por ciento de las unidades económicas se encuentra en el nivel definido como micro y pequeña empresa.

En cuanto a su composición por rama de actividad, considerando sólo los dos primeros estratos (hasta 4 personas y hasta 19 personas), observamos en el Cuadro 2.b que las pequeñas y microempresas se concentran en:

- Comercios, restaurantes y hoteles	34.6 %
- Servicios comunales, sociales y personales	28.7 %
- Industrias manufactureras	14.0 %
- Establecimientos financieros y servicios a empresas	13.9 %

Si bien la actividad productiva y manufacturera no es de las más relevantes, sí lo es en cuanto a la cantidad de personas que ocupan, ya que una de cada cuatro personas en actividad pertenece a una pequeña o microempresa.

C. MARCO INSTITUCIONAL DE REFERENCIA

Existe en nuestro país una importante cantidad de instituciones que mantienen en forma directa o indirecta actividades con el sector de las pequeñas y medianas empresas. Según un relevamiento realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se han registrado 42 instituciones que tienen en sus objetivos, servicios de asistencia técnica y capacitación dirigido a este sector (ver anexo).

Sin embargo, es fácil encontrar áreas totalmente desiertas y otras, en cambio, superpobladas de ofertas.

Esto es claramente un reflejo de las característi-

cas del sector: alta atomización, falta de racionalidad estratégica en políticas de desarrollo, bajo profesionalismo, desaprovechamiento sinérgico de recursos disponibles, impactos reducidos de difícil multiplicación, alta dependencia de recursos externos.

Analizando en profundidad las ofertas de capacitación, se constató que en la mayoría de los casos, éstas seguían el siguiente perfil:

- Corta duración
- Poca profundidad
- Compromiso limitado
- Resultados no evaluados
- Escasa selectividad
- Amplia difusión
- Costos medios a bajos

En este marco es que el CLAEH decide instrumentar en conjunto con la ONG española Proyecto Local, un programa de Capacitación para Creadores de Pequeñas y Medianas Empresas, que incursionaría en otras dinámicas y metodologías en el entendido que no estaban satisfechas las necesidades para el sector de emprendedores que quisieran transformar su iniciativa en una empresa viable en el mediano plazo.

D. LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA "PUENTE"

1. Objetivos

El programa pretende favorecer la creación de nuevas microempresas a partir del "acompañamiento" de los nuevos emprendedores. Se trata de un proceso que va desde la detección de potenciales emprendedores, la evaluación de nuevas ideas de creación, la elaboración del proyecto de empresa, hasta la puesta en marcha de la nueva unidad económica.

Se trata de desarrollar el itinerario que significa el proceso de creación y de sortear los obstáculos propios de este proceso, con los que se encuentran los individuos o grupos emprendedores no familiarizados con la gestión empresarial. Se pretende servir de base o de "programa piloto" -que posteriormente pueda generalizarse-, en un contexto, como el uruguayo, en el que no existen experiencias significativas al respecto.

2. Metodología

La metodología del programa se basa en el acompañamiento de los nuevos emprendedores durante el itinerario que va desde la idea a la elaboración del proyecto de empresa, y de éste a su puesta en marcha. El programa brinda: asesoramiento, formación, información y, finalmente, apoyo crediticio para aquellos proyectos que se pongan en marcha.

El acompañamiento se estructura en torno a la elaboración del plan de empresa por parte de cada participante o proyecto y simultáneamente a la realización progresiva de módulos formativos sobre los diferentes aspectos relacionados con la creación empresarial. El plan de empresa se realiza de forma tutorizada y a nivel individual. Asimismo, el programa ofrece un espacio de reflexión en grupo, intercambio y contraste de ideas sobre los diferentes problemas de los proyectos, lo que permite contrarrestar el aislamiento propio de los individuos que inician un proyecto empresarial. Finalmente, se dedican recursos a la difusión de la acción en el medio, realización de coloquios, etc. y sobre la creación de microempresas en el Uruguay.

3. Descripción de las acciones

a. Constitución, cohesión y formación del equipo técnico

Se constituyó un equipo de dos personas, quienes asumieron las responsabilidades de conducción, con injerencia directa en todas las áreas que el programa promovía.

- Coordinación general
- Coordinación del equipo docente
- Coordinación de la dinámica grupal
- Manejo de fondos
- Tutorías individuales a las empresas
- Elaboración de materiales

b. Detección de emprendedores

La definición previa de los potenciales emprendedores constituyó una dinámica de principal importancia a fin de instrumentar una estrategia de difusión e identificación con quienes se pretendía trabajar.

- Edad	: Jóvenes adultos 24-25 años
- Género	: Equilibrio entre hombres y mujeres, con preferencia por incorporar más mujeres
- Tipo	: Preferencia por los emprendimientos asociativos, sin descartar los individuales.
- Territorialidad	: Montevideo
- Nivel económico	: Medio. Medio bajo
- Nivel educativo	: Medio. Medio bajo
- Actividad	: Preferencia por lo productivo, sin descartar servicios

c. Detección y coordinación de expertos docentes

La formación de un cuerpo docente que actuó como equipo multidisciplinario constituyó un objetivo permanente del programa a fin de proceder en forma sinérgica y sin barreras en la compleja y múltiple problemática que implica crear una empresa.

d. Participantes

El programa tenía como meta seleccionar 40 proyectos con los cuales trabajar. Durante la primera fase de formación, se preveía una deserción y/o fracaso del orden del 50 por ciento o algo menos, fijándose como mínimo aceptable que por lo menos 20 proyectos terminaran su plan de empresa y comenzaran la fase de puesta en marcha de la unidad.

e. Tutorías

El acompañamiento del proceso de creación de la empresa en forma individualizada para cada proyecto se ejecutó por medio de entrevistas -de frecuencia quincenal a mensual- fuera del horario de clases, a fin de mantener un claro diagnóstico del nivel de maduración y concreción de cada iniciativa participante.

Se previeron 40 horas de trabajo en tutorías por cada iniciativa durante la fase de formación.

f. Formación

La formación se desarrolló en forma conjunta, avanzando en cada materia en paralelo con el desarrollo del curso.

Si bien se dividió el programa en seis materias distintas, se mantuvo una fuerte coordinación e interacción entre ellas, a fin de que cada una contribuyera en forma efectiva al objetivo final de crear una empresa.

Materias	Horas totales p/materia
Comercialización y marketing	62
Recursos humanos	30
Administración y finanzas	52
Jurídica e impuestos	24
Gestión de empresas	40
Computación	44
Total	252

g. Elaboración de planes de empresa

El itinerario del programa tuvo como hilo conductor de cada iniciativa la elaboración de un plan de empresa en el cual se fueron plasmando los conceptos incorporados en el proceso de formación.

E. OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA

1. Difusión

La ejecución se efectuó en los meses de enero, febrero y marzo.

- Definición del nombre
- Creación del logo y afiche
- Armado de la campaña de difusión
- Instrumentación de la campaña

Para la difusión del programa se utilizaron 60 becas de salida entre personas e instituciones contactadas. El seguimiento y control de los resultados fue diario durante el período de inscripción, a fin de asegurar los resultados previstos, tal como se observa en los Cuadros 3 y 4 del Anexo.

Como resultado de esta actividad, se evaluaron 94 iniciativas presentadas al programa, de las cuales se seleccionaron 35.

2. Perfil de los participantes seleccionados

Efectivamente comenzaron el curso 32 proyectos, desertando un proyecto unipersonal en la segunda semana.

Como se desprende de la lista de proyectos participantes (ver anexo), existió una alta variabilidad de propuestas, distinguiéndose el 53 por ciento de los proyectos en el área de servicios (17), un 41 por ciento en el área de la producción (13) y un 6 por ciento que abarcó ambas áreas (2).

En cuanto a la composición de los participantes, el 58 por ciento fueron de sexo masculino y el 42 por ciento de sexo femenino.

El 47 por ciento de los participantes tenía entre 25 y 34 años; el 76 por ciento entre 25 y 44 años.

Con referencia a los niveles educativos: un 33 por ciento de los participantes finalizó secundaria completa y un 35 por ciento tiene un nivel de educación completo superior (magisterio, profesorado o título universitario).

Respecto a la situación ocupacional, los porcentajes eran los siguientes:

- 31 % empleados
- 25 % trabajadores por cuenta propia
- 22 % docentes
- 4 % estudiantes
- 4 % desocupados
- 15 % no especificaron

Por último, en el 72 por ciento de los participantes existían experiencias previas en el área en la cual querían montar su empresa.

F. DESARROLLO DEL CURSO

El curso fue impartido en doble horario. Un subgrupo asistía por la mañana, de 8 a 12, y otro por la tarde, de 18 a 22, de lunes a viernes.

La duración del mismo fue desde el 1º de abril hasta el 15 de julio de 1993.

La elasticidad en el doble horario permitió una mejor adecuación a las posibilidades de participación de los emprendedores, ya que su disponibilidad de tiempo era muy limitada.

Paralelamente al curso, a fines del primer mes, se comenzó con el régimen de tutorías de las empresas, manteniendo un seguimiento entre

quincenal y mensual de cada una de ellas en forma individual.

G. SISTEMAS DE CONTROL

Una especial atención tuvo desde un principio la instrumentación de mecanismos de control y seguimiento, que permitiera evaluar y corregir los desvíos y dificultades que sobre la marcha surgieran.

A nivel de los participantes:

- Control de asistencia por materia
- Control de asistencia por empresa

A nivel docente:

- Hoja de planificación, desarrollo y evaluación por clase

A nivel del programa:

- Presupuestación y control de gastos

H. COSTO Y FINANCIAMIENTO

Este programa contó con el aporte de financiamiento español, por intermedio de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

Con un presupuesto del orden de los US\$38.300, se utilizaron en gastos directos US\$36.684.

1. Estructura de gastos directos

- Retribuciones personales
Dirección
Docentes
Difusión
Secretaría
60 %
- Materiales
Capacitación
Difusión y promoción
Secretaría
9.0 %
- Equipos
Dirección
Capacitación
16 %
- Papelería
Total
8.0 %

- Eventos	
Presentación	
Acto de clausura	6.0 %

2. Evaluación de resultados

Si bien es prematuro arribar a resultados definitivos en cuanto al alcance de este programa piloto, existen indicadores que expresan satisfacción en lo logrado hasta el presente.

Uno de ellos lo constituye la continuidad de participación de la mayoría de las empresas seleccionadas, durante el desarrollo del curso. El 75 por ciento de las iniciativas lo culminó satisfactoriamente.

En el transcurso de los dos meses siguientes, 19 empresas están comenzando a actuar efectivamente en el mercado.

La difusión lograda por los propios participantes y durante la muestra de clausura ha acercado 45 proyectos como aspirantes para la próxima edición, que se llevará a cabo el año entrante.

Se ha formado un equipo técnico docente calificado que mantiene un seguimiento y apoyo a las empresas en formación, en esta nueva fase, a la vez que comienza a prestar servicios de consultoría a empresas que están ya en funcionamiento y se están acercando a la Institución

Se han establecido fuertes vínculos con la ONG española Proyecto Local, manteniendo una relación más próxima a una asociación entre ambas instituciones para la obtención de los resultados perseguidos, en vez de una relación de cooperación de una hacia la otra.

G. PERSPECTIVAS

Actualmente se mantiene el apoyo y seguimiento de las empresas egresadas en el primer año, a la vez que se está comenzando a aplicar la experiencia en una capital departamental en el centro del interior del país (Tacuarembó).

El próximo año se desarrollarán en forma conjunta dos cursos: el mencionado en Tacuarembó y simultáneamente otro en Montevideo, a fin de consolidar la metodología empleada para su posterior ampliación progresiva.

En esta segunda etapa se comenzará a manejar financiamiento local, por intermedio de los propios participantes o instituciones, a fin de disminuir la dependencia del financiamiento externo como única fuente.

PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO Y CREDITO



Grupos solidarios: una opción metodológica en el otorgamiento de créditos a microempresas

Humberto Caballero Zambelli.
PROPESA

INTRODUCCION

Desde noviembre de 1989, un año después de su creación, PROPESA está otorgando créditos a microempresas a través del sistema denominado de Grupos Solidarios (G.S.).

Los resultados han sido altamente exitosos si se les compara con los obtenidos en el período inicial de aplicación de un programa de créditos individuales. Estos han obligado a esta entidad a trabajar casi exclusivamente con esta metodología.

PROPESA es una organización sin fines de lucro, dedicada a desarrollar al sector microempresarial. Cuenta con el apoyo de grandes empresas nacionales y entidades de ayuda, tanto chilenas como internacionales. Está afiliada a Acción Internacional, organismo norteamericano privado que promueve el intercambio de experiencias entre organizaciones dedicadas al sector microempresarial.

Hacia mayo de 1993, PROPESA había otorgado 20.265 créditos, por un monto total de más de tres mil millones de pesos, a 4.765 microempresarios. Más de un 80 por ciento de estos préstamos corresponde a la modalidad de Grupos Solidarios.

El índice de morosidad de los créditos a G.S. es definido como el cociente entre el saldo de capital adeudado por todos aquellos clientes grupales,

con atrasos de más de 30 días en el pago de sus cuotas de amortización y la cartera vigente de G.S.; esto es, al saldo total de colocaciones a esa fecha.

Dicho índice de morosidad era, a fines de mayo último, de tan sólo uno por ciento.

El objetivo de este artículo es mostrar la experiencia de PROPESA en el otorgamiento de créditos a Grupos Solidarios, para intentar definir sus características y mostrar un camino de atención para el sector de la microempresa.

A. ORIGENES

La permanente emigración desde el sector rural y las periódicas crisis económicas surgidas en los países en desarrollo durante la segunda mitad de este siglo, trajeron por consecuencia que los sectores productivos de las grandes ciudades no pudieron absorber este flujo de trabajo. Entonces se formaron grandes cantidades de trabajadores independientes.

Estos trabajadores independientes estuvieron en un comienzo apartados de la ayuda financiera y de la capacitación. Sin embargo, reconociendo la importancia de este creciente sector, los gobiernos y las instituciones privadas han diseñado programas orientados a intensificar sus actividades económicas.

Las experiencias del Proyecto del Banco Grameen en Bangladesh y el Foro de la Mujer Trabajadora en India, pretendieron integrar el otorgamiento de recursos con la promoción de la acción colectiva entre los pobres del sector urbano, originando el concepto de "estrategia del Grupo Solidario".

El método de crédito a través de garantía mutua, surgió en la década de los 70, a partir de trabajos como el de PRIDECO/Fedecrédito en El Salvador, y de las entidades nombradas anteriormente. Fue descrito inicialmente en los Estudios PISCES y se documentó en forma más completa en la monografía de PACT, titulada "El concepto del Grupo Solidario" (María Otero, 1986).

La metodología de los G.S. incorpora elementos del modelo tradicional de las asociaciones de ahorro y crédito, adaptándolas a la situación específica de cada país.

Desde la década del 70, el financiamiento grupal ha crecido en número, tamaño y variedad de formas. En América Latina ACCION/International, una ONG de los Estados Unidos, ha promovido los planes de crédito a grupos de compañeros, bajo el nombre de Grupos Solidarios. También se ha extendido el método de garantía mutua a seis países de África y Asia. Otras entidades, como el Esquema de Crédito de Producción para Mujeres Campesinas de Nepal, han ideado su propio método para préstamos, con garantía mutua. Hoy, estos esquemas de crédito se emplean en 24 países del mundo y abarcan a más de un millón de microempresarios.

B. ¿QUÉ ES UN GRUPO SOLIDARIO?

Los Grupos Solidarios (G.S.) consisten en conjuntos de 3 a 8 microempresarios dedicados usualmente a actividades similares, quienes se organizan para recibir crédito.

El G.S. se forma por sus propios participantes, sin estar involucrada la entidad crediticia. Generalmente es un microempresario con necesidad de crédito quien busca a los otros participantes para constituir el grupo.

Esta es una dificultad inicial, ya que cada persona tiene recelos de juntarse con otros microem-

presarios dada la responsabilidad que se contrae al adquirir un préstamo.

No pocos pequeños empresarios han desistido de solicitar un crédito porque prefieren asumir sus compromisos en forma individual. Esta dificultad se observa con mayor fuerza entre los microempresarios productores que entre los comerciantes, lo que podría corresponder a características especiales de su actividad.

Sin embargo, aquél que persevera en su intento y logran agrupar a otros microempresarios conocidos, van apreciando con el tiempo las ventajas que involucra esta modalidad de crédito. Es por esta razón que el ejemplo demostrativo de G.S. ya formados, incentiva más a otros empresarios reticentes que la promoción realizada por la entidad crediticia.

El G.S. debe estar formado por personas que trabajan en forma independiente, generalmente de manera informal, y que cuenten con una antigüedad de a lo menos un año. Este requisito se debe a que durante los primeros meses de vida de una microempresa, su riesgo de insolvencia es muy alto: de las nuevas microempresas, más de la mitad quiebra antes de un año de actividades. Entonces, esta limitación se convierte en un seguro, tanto para cada uno de los participantes del G.S. como para la entidad de desarrollo financiera.

Los miembros del grupo garantizan colectivamente el pago del préstamo. El acceso a préstamos subsecuentes depende del cumplimiento en el pago de todos los miembros del grupo.

El primer préstamo generalmente es de bajo monto, y no le solucionan ningún problema financiero a la persona que lo solicita, sin embargo, va preparando a cada miembro del G.S. para que acceda a montos cada vez mayores, dependiendo de la responsabilidad demostrada. Al ir optando a créditos de montos escalonados, se va creando una suerte de educación en el uso del dinero, ya que se parte de sumas a las que cada microempresario está acostumbrado a manejar, las que van aumentando paulatinamente. Si consigue administrar con disciplina estos dineros, la microempresa logra un desarrollo.

Cuando se partió con el sistema de créditos grupales hace ya casi tres años, —como una forma

de contrarrestar una marcada tendencia a la elevación de los niveles de morosidad en los créditos individuales—, no estaban del todo claras las dimensiones que iría tomando este proyecto.

Las cantidades de pequeños empresarios que han ido adhiriendo al programa, muestran un constante aumento, salvo durante el año 1992, cuando disminuyó levemente el ingreso de microempresarios debido a una reestructuración del personal de crédito. Sin embargo, hasta mayo de 1993 se ha atendido a 4.765 microempresarios del Área Metropolitana a través del sistema de G.S., cada uno con un promedio de tres créditos y medio.

Uno de los grandes objetivos de PROPESA es llegar a un gran número de clientes. En la medida en que se logre atender al mayor número de microempresas, se estará contribuyendo a darle herramientas de desarrollo a este sector de la economía.

Sin embargo, no basta con masificar esta atención: es necesario llegar a los núcleos más pobres de la población, a aquéllos que no tienen acceso a las fuentes tradicionales de financiamiento.

Unido a estos objetivos, PROPESA trazó sus planes sobre la base de lograr su autosuficiencia financiera; esto es, que los ingresos operacionales sean, a lo menos, iguales a sus gastos operacionales. Durante 1993 se ha logrado pasar esa barrera.

También contribuyó al éxito de sus acciones el hecho de mantener una eficiencia financiera, entregando una efectiva respuesta a las necesidades del mercado. Por tanto, el método de financiamiento con garantía mutua no es por sí mismo particularmente responsable de los logros del programa.

C. CARACTERISTICAS QUE LLEVAN AL ÉXITO DEL CRÉDITO GRUPAL

1. *Autoformación del grupo* : cada grupo es responsable de seleccionar sus propios miembros. De esta forma se transfiere la labor de selección a los propios usuarios, quienes detectan con más facilidad a los microempresarios cumplidores. PROPESA incluye, por lo tanto, a los propios microem-

presarios en el proceso de estudio de los créditos. Complementando esta acción, está la labor del analista de crédito, quien verifica el grado de conocimiento que tienen entre sí los miembros del G.S.

Adicionalmente, también es el mismo grupo quien actúa como cobrador en una primera instancia, con lo que se mejora la eficiencia del sistema.

2. *Montos y plazos adecuados de los préstamos*: la norma de partir con montos pequeños para capital de trabajo, está inserta en la necesidad que tanto la institución como cada uno de los miembros del G.S. se conozcan, con lo cual disminuyen los riesgos frente a deudores incumplidores. El sistema está pensado para que los empresarios se vayan entrenando en el uso de cantidades de dinero cada vez mayores, de acuerdo con sus necesidades. También van aprendiendo a distribuir su crédito en el tiempo, de modo que en épocas de baja demanda de sus clientes, disminuyan proporcionalmente los montos solicitados. La posibilidad de incumplimiento se atenúa notablemente con este sistema.

3. *Procedimientos sencillos*: la necesidad de crédito para capital de trabajo que tienen los microempresarios es inmediata. Ellos no pueden esperar largas tramitaciones ni procedimientos engorrosos. En la generación de los créditos no existe burocracia ni documentación innecesaria: el G.S. firma una simple solicitud de crédito y entrega fotocopia de su cédula de identidad. El resto del proceso es efectuado con agilidad por el analista de crédito de PROPESA. El tiempo promedio de tramitación de un crédito inicial demora aproximadamente cinco días. En los préstamos, la entrega del nuevo cheque es automática con el pago de la última cuota del crédito anterior, ya que la nueva solicitud es retirada por algún miembro del grupo cuando cancela la penúltima cuota de amortización.

4. *Requisitos de pago oportuno*: ningún miembro de un G.S. puede optar a un nuevo crédito si no ha cumplido oportunamente con los plazos estipulados. La rigidez de esta norma es de suma importancia para ir generando una disciplina en los pagos, que se traduce en un hábito beneficioso para el propio microempresario en su actuar con otros (operarios, empleados, clientes, etc.).

5. Operaciones descentralizadas: los analistas de crédito de PROPESA trabajan directamente en terreno, visitando los negocios de los solicitantes de crédito para conocer perfectamente la situación de ellos y su evolución en el tiempo. Además, sirve para superar las barreras culturales que impiden a los microempresarios acercarse al sector financiero formal.

6. Incentivos por buen cumplimiento: en la medida que el grupo cumpla con sus compromisos crediticios, se le van abriendo las puertas para optar a montos y plazos mayores. Esta característica de negar créditos a grupos si uno de sus miembros no cumple, es la forma más eficaz y menos costosa de estimular la cancelación de un préstamo. Sucede a veces que ante el incumplimiento de un participante de un G.S., y para no verse privados de créditos futuros, son los otros miembros del grupo quienes cancelan la cuota pendiente y reemplazan al mal socio por otro que les merezca confianza.

D. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS MICROEMPRESARIOS DE GRUPOS SOLIDARIOS ATENDIDOS POR PROPESA

A fines de mayo de 1993, 48,5 por ciento de nuestros clientes de grupos solidarios eran mujeres.

La distribución por tipo de actividad económica era de: 66,8 por ciento en comercio, 5,4 por ciento en talleres de servicio (reparaciones de calzado, vehículos, electrodomésticos, peluquerías, etc.) y 27,8 por ciento en manufacturas.

En la actualidad se dan alrededor de 800 créditos mensuales a miembros de grupos solidarios.

El monto promedio de crédito inicial por persona es de \$ 90.200 y en préstamos, de \$ 262.500.

La cartera activa de G.S. era del equivalente a más de un millón de dólares. Hace un año, dicha cartera era la mitad de la actual.

El índice de morosidad, medido como el cociente entre el saldo de todos los créditos con atrasos en sus pagos a más de 30 días y el total de la cartera activa, fue del 1 por ciento, cifra importantísima si se considera el volumen de la

cartera y que son créditos sin garantías reales.

Más de la mitad de los clientes de PROPESA son informales y el resto presenta en gran medida algún grado de informalidad (no cuentan con permiso municipal o bien no dan boletas).

E. ANALISIS DE LA INTERMEDIACION FINANCIERA DIRIGIDA A LA MICROEMPRESA

A pesar de los resultados señalados en el punto anterior, son pocas las entidades del sistema financiero tradicional que se han arriesgado a atender este importante sector económico del país; una excepción es el Banco del Desarrollo. Sólo recientemente, en el marco del incentivo económico ofrecido por el FOSIS, algunos bancos y financieras se han atrevido tímidamente a incursionar en el sector. La razón es clara: los bancos y financieras no son especialistas en microempresas y su costo de operación en este sector, comparado con el efectuado al atender a empresas mayores, es muy alto. Dada la estructura organizativa de estas entidades, estimamos que les será muy difícil adecuarse a un costo de operación bajo, a no ser que se mantengan los subsidios estatales.

Sin embargo, la demanda de servicios financieros entre los sectores más pobres de la actividad económica del país sigue creciendo. A pesar de la estabilidad económica chilena y del casi despreciable índice de desempleo, el sector de la microempresa es bastante grande: nosotros estimamos que existen por lo menos 300.000 microempresas de 5 ó menos personas ocupadas, considerando al dueño y al grupo familiar que habitualmente labora en ella.

Existe por lo tanto, un mercado relativamente amplio para servicios financieros entre los sectores más pobres de la población económicamente activa.

Por otra parte, la experiencia indica que los pequeños empresarios son prestatarios responsables y que, además, están dispuestos a pagar el costo total real de estos servicios, cuando los dineros se prestan con la flexibilidad, los plazos y la rapidez que necesitan.

PROPESA ha desarrollado y aplicado un programa probadamente viable desde el punto de vista de atender a los sectores más pobres en sus requerimientos de crédito. Sin embargo, la Corporación ha atendido en cuatro años y medio de funcionamiento a menos del 2 por ciento del universo.

La razón que explica este bajo porcentaje parece no residir tanto en una falta de demanda de créditos microempresariales, sino más bien a la dificultad de disponer de un equipo de personas especializadas, ya que no existen en el país entidades que preparen técnicos en microempresas.

Formando un equipo base de analistas de crédito, se habrá dado un paso fundamental para proseguir esta labor de entrenamiento. PROPESA ya está superando esta etapa y ahora será mucho más fácil desarrollar masivamente las acciones tendientes a atender la demanda de créditos del sector. De hecho, nuestra cartera vigente; esto es, el total del dinero prestado que está en la calle, se ha ido duplicando durante los últimos años.

La tecnología y habilidad que ha desarrollado PROPESA para ir paulatinamente expandiendo el crédito a microempresarios se puede resumir en tres principios: conoce su mercado y la necesidad de éste de obtener préstamos rápidos y asequibles para capital de trabajo; ha utilizado métodos para reducir los costos administrativos sin subvenciones estatales; y ha enseñado a los microempresarios, motivándolos, a la cancelación de los préstamos.

A pesar de estos logros iniciales mostrados por PROPESA en el campo de la atención al sector microempresarial, aún falta mucho por hacer. Si se considera la intermediación financiera como un

proceso por el cual las instituciones movilizan recursos financieros mediante una variedad de instrumentos y los asignan a través de otros instrumentos, PROPESA cumple a cabalidad la parte de la concesión de créditos, ya que otorga facilidades de crédito que responden a la demanda del mercado e incluye el costo del préstamo que cubre los gastos que la gente está dispuesta a pagar. No obstante, la intermediación financiera tiene lugar dentro del esquema de las leyes y de las reglamentaciones establecidas en Chile y, en ese contexto, PROPESA, así como todas las otras ONG chilenas, está limitada en la captación de recursos. Si existiese poder para captar ahorros del público, el costo de fondo sería mucho menor y las posibilidades de expandir las actividades y acelerar el proceso, serían mayores.

El manejo del riesgo es el núcleo de la intermediación financiera; implica el riesgo de liquidez, ya que asegura que el dinero prestado es a más largo plazo que los ahorros; el riesgo de la tasa de interés, ya que asume que la tasa de interés para los ahorrantes siempre es menor que la tasa para los préstamos; y el riesgo del crédito, que asegura que los prestatarios cancelarán los préstamos. Las ONG se han concentrado primordialmente en administrar el riesgo asociado con la concesión de préstamos. Es fundamental, entonces, en una perspectiva de largo plazo, el que PROPESA, así como también las otras ONG dedicadas al sector microempresarial, amplíen sus acciones como entes intermediadores financieros si se quiere masificar la ayuda brindada a la microempresa. Y para ello, debe existir un cambio de mentalidad en los organismos del estado, y modificar las leyes y reglamentos vigentes.

Programa de crédito con fondos de garantía conjuntos.

Sector de la micro y pequeña empresa

Jesús Aguilar Cruz
ALTERNATIVA, Perú

INTRODUCCION

Desde de los años 70 en el Perú, se observa un proceso de consolidación de unidades económicas en pequeña escala. Este proceso no responde a ninguna estrategia de desarrollo o de política industrial, sino que es el resultado de estrategias de sobrevivencia de la población.

Ante la ausencia de oportunidades de empleo, la población inicia actividades económicas de diverso tipo que van encontrando posteriormente, pequeños espacios en el mercado, constituyéndose en actividades permanentes y generadoras de ingresos.

De manera global se calcula que existe en el Perú más de un millón de unidades económicas (ver Cuadro N° 1) que responden a las características de una microempresa. Del conjunto de microempresas podemos mencionar a los microproductores industriales, comerciantes minoristas y trabajadores en servicios, como los más importantes.

Para este conjunto de unidades económicas no hubo política específica de apoyo por parte del Estado. Existieron algunas medidas de apoyo crediticio dirigido a la pequeña empresa ya que, hasta hace poco, la microempresa no tenía ningún estatus oficial.

Aproximadamente a partir de 1984, algunas ONG que venían trabajando otras áreas críticas (salud, alimentación, vivienda, etc.) en zonas urbano marginales de Lima, empiezan a comprender que para la solución efectiva de aquellos problemas, se tenía que resolver en definitiva, el problema de los ingresos. Se empiezan a observar y promover estrategias de sobrevivencia que la población va desarrollando, al no encontrar otra alternativa.

Para el apoyo de estas unidades muchas ONG desarrollaron diferentes programas de promoción. Estos programas básicamente contemplaban el otorgamiento de servicios para el desarrollo de la actividad empresarial: el crédito, la capacitación, la comercialización, el apoyo para la organi-

CUADRO N° 1
MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA URBANA
(1990)

SECTOR	PEA	%	PEA	%
Industria	575.000	20	170.000	15
Comercio	1.500.000	21	625.000	57
Servicios	850.000	29	303.000	28
	2.925.000	100	1.098.000	100

319

Fuente: COPEME

zación, la asistencia técnica, servicios de información, etc.

Cada ONG tiene un programa de tipo integral, puntual, focalizado en una zona pequeña. El desarrollo de los programas, las necesidades del sector y las exigencias de eficiencia en el servicio, han inducido a que muchas ONG, en el Perú, se especialicen en función de uno o varios instrumentos.

De esta manera, se evita duplicar los esfuerzos, en la medida que muchas ONG comparten una misma zona de trabajo y por otro, se pueden aprovechar mejor las "ventajas comparativas" que ha desarrollado un equipo de promoción en cada institución.

Del conjunto de instrumentos de promoción mencionados, se ha avanzado más en lo que respecta al CREDITO, desarrollándose programas conjuntos, entre varias instituciones que han juntado sus fondos de garantía, para tener mayor capacidad de negociación frente a las instituciones financieras y a otros programas que, por su naturaleza y envergadura, pueden tener influencia en momentos que hay que competir por fondos líquidos de las instituciones financieras.

En este documento queremos presentar nuestra experiencia de Fondos de Garantía en Conjunto, que viene desarrollando el grupo PAMIS en Lima, cuyos resultados y perspectiva han empezado a motivar a otras instituciones que se están sumando a este esfuerzo. Antes quisiéramos aprovechar la oportunidad para socializar algunas reflexiones en torno a la microempresa y el problema del crédito.

A. CRISIS EN EL PROBLEMA DEL EMPLEO Y MICROEMPRESA EN EL PERU

1. Marco de Referencia

El Perú ha experimentado en las últimas tres décadas un intenso proceso de urbanización y expansión de las actividades económicas no rurales. Proceso que se caracteriza por su desarrollo desigual en el ámbito regional e insuficiencia en la absorción de mano de obra. La economía urbana se concentró en Lima Metropolitana (alrededor del

70 por ciento del número de establecimientos) y los sectores más dinámicos (como la industrial fabril) demostraron incapacidad para absorber la mano de obra disponible.

El excedente de mano de obra opta por autoemplearse en las denominadas actividades económicas informales de baja productividad tales como el comercio ambulante, la producción a pequeña escala, servicios personales o servicios domésticos y otras, a fin de generar un ingreso por lo menos de sobrevivencia.

Después de la segunda mitad de los años 70, en que la economía peruana inicia un largo período de recesión, las actividades informales se expanden aceleradamente. En 1975, las estadísticas de empleo sugieren que la PEA inserta en el Sector Informal de Lima Metropolitana representaba alrededor de un tercio de la fuerza laboral total. En 1992, esta tendencia se acentúa con las medidas económicas de ajuste estructural dictadas por el presente gobierno.

No obstante las condiciones económicas en que se desenvuelve el Sector Informal, se le reconoce un papel importante en las posibilidades de desarrollo productivo y consecuentemente, en la solución del problema del desempleo y subempleo en el país.

2. La promoción microempresarial

A partir del año 1984, se han llevado a cabo distintas experiencias de promoción del empleo, tomando como punto de partida a los microempresarios informales, tanto vendedores ambulantes como microproductores. La proliferación de programas de crédito, capacitación y organización con los microempresarios se ha dado paralelamente a la adquisición de un nuevo status político de la problemática de la informalidad.

Este proceso no ha sido ajeno a la rica experiencia organizativa de los trabajadores informales -principalmente del sector más representativo, el comercio ambulante- ni a su capacidad de lucha y movilización que han dado como resultado la constitución de un actor colectivo en la ciudad y un nuevo sujeto social.

La mayoría de los programas de promoción de

la microempresa tienen como hipótesis de trabajo su viabilidad, dado que su desenvolvimiento está más acorde con las necesidades y posibilidades del desarrollo, al utilizar mayor mano de obra, una tecnología adaptada y adecuada con la utilización de insumos nacionales, moviliza los ahorros familiares como inversión, etc. Por ello no extraña que se vuelvan las miradas a un pujante sector que desde las estrategias de sobrevivencia pueden generar desarrollo. En este sentido tanto la viabilidad de los programas como la viabilidad del sector mismo están estrechamente relacionadas.

Sin embargo, a pesar de las expectativas que genera este sector, las medidas promocionales desde el Estado han sido de carácter general e insuficiente, sin que necesariamente lleguen al sujeto que se pretende beneficiar. Este es el caso del crédito por ejemplo, creándose fondos especiales para la pequeña empresa y operativizados desde la banca de fomento estatal. Sus beneficios distan mucho de los objetivos planteados, y sirvieron más a estratos empresariales que menos requerían de este apoyo.

Siendo el crédito uno de los instrumentos de promoción más utilizados, su desarrollo a través de la banca de fomento y otras entidades financiera no estuvo exenta de problemas, encontrándose una inadecuación a las características de la pequeña empresa, en tanto requisitos exigidos, garantías, etc. mientras que la banca comercial simplemente no los consideró como sujetos reales de crédito.

Para el caso de la microempresa, el crédito de las instituciones financieras, simplemente no existió, sea por sus características mismas o por lo poco atractiva de la rentabilidad en las operaciones.

B. CARACTERISTICAS MICROEMPRESARIALES

El microempresario emprende una actividad económica de manera espontánea y de acuerdo con sus posibilidades objetivas y subjetivas. Lo guía el afán de alcanzar, al menos, los medios indispensables para satisfacer sus necesidades elementales.

La viabilidad económica de la microempresa es la razón de ser del empresario. Sin intentar

encasillar a la microempresa en definiciones de rigor académico, es factible señalar algunas de sus características más sobresalientes.

1. Racionalidad Económica

Toda actividad económica se desenvuelve de acuerdo con ciertas leyes o criterios que establecen sus objetivos, medios, distribución, organización, propiedad, derechos, alcances y demás elementos y factores.

Existe, en el medio social, todo tipo de actividades desarrolladas por distintas modalidades empresariales, cada una de las cuales tiene sus propias características específicas.

Entre la empresa formal y la microempresa informal existen semejanzas y diferencias que, más allá de las apariencias externas, las distinguen de manera clara.

El rasgo común es la *iniciativa privada*. Tanto la micro empresa como la grande surgen, se mantienen y proyectos a base de la iniciativa de sus conductores. A pesar de diferencias cuantitativas, en los dos está presente el ímpetu creador, la audacia, el empuje, etc., para encarar los riesgos y vencer las dificultades. En ambos casos estamos hablando de *empresa*.

Cuando se habla de empresa se suelen asociar las nociones de utilidad, ganancia, acumulación o lucro, como el criterio que explica su funcionamiento. Sin embargo, para hablar de microempresa informal, hay que reconocer características muy propias que la singularizan y la diferencian a la vez.

En la microempresa, hay una clara *lógica de supervivencia*, que define su existencia y constituye la motivación para crear, trabajar y crecer. Esta lógica surge de las condiciones de su vida y está latente en cada acto, tanto cuando forma su capital inicial, como cuando compra materia prima, trabaja, vende, ahorra, gasta o utilizar sus ingresos. En cada caso paso está presente una racionalidad biológica. Esto de ningún modo excluye los conceptos para la reproducción de ganancia, lucro, etc. en la motivación del microempresario.

Es muy diferente la motivación del empresario formal y la del microempresario. En el primero, la

inversión tiene por objeto esencial una utilidad destinada a la acumulación de capital. En el segundo, todo ingreso tiene por destino primordial la satisfacción de las necesidades básicas.

2. Acumulación Reducida

La capacidad de producir y retener excedentes determina la permanencia de una empresa y su proyección. Esta capacidad no resulta sólo del deseo del empresario, sino de la combinación de factores tales como inversión, costos, productividad, rentabilidad, mercado, etc.

Para la microempresa, éste es uno de los problemas más difíciles de resolver. Como toda actividad económica, su propósito es alcanzar un nivel de eficiencia mínimo que justifique su existencia y permita su desarrollo.

Con fines metodológicos se asume que existen tres niveles de microempresas en relación con el logro y retención de excedentes:

- De sobrevivencia
- De subsistencia
- De crecimiento

a. Microempresa de Sobrevivencia

Es aquella a la cual le es difícil producir los bienes o servicios indispensables para mantener al menos su capital. Estas microempresas, empiezan por autoconsumirse y en poco tiempo terminan la inversión inicial. Sus propietarios están forzados a cambiar de actividad, reduciéndose cada vez a niveles económicos más bajos.

Aquí encontramos microempresas productivas que no calculan de manera correcta sus costos productivos. Presionados por buscar medios para satisfacer sus necesidades, no determinan correctamente sus costos y precios. El afán de conseguir ingresos, les conduce a ofertar su producción a precios que, para competir en el mercado, apenas cubren la inversión en materias primas e insumos, más una pequeñísima diferencia destinada a pagar los gastos de mano de obra, local, energía eléctrica, transporte, etc. Generalmente, estos costos no son cubiertos en forma total y el déficit es absorbido por el microempresario.

Además, existen los micronegocios ambulantes

o con puesto fijo en mercados o tiendas de barrio que, debido a la ausencia de registros contables mínimos, confunden el capital de trabajo y los ingresos. El propietario suele usar indistintamente el dinero y hasta la mercadería como recursos de consumo doméstico.

b. Microempresa de subsistencia

Un segundo nivel de microempresas lo integran aquellas que alcanzan a reponer la inversión efectuada, además de obtener los ingresos indispensables para remunerar el trabajo. La subsistencia es su logro. A pesar de las limitaciones para crecer, conseguir este nivel es muy importante para el sector, dados los obstáculos que deben enfrentar en el desarrollo de sus actividades.

c. Microempresas en crecimiento

Finalmente, el tercer nivel está integrado por aquellas que tienen capacidad para retener excedentes y reinvertirlos. Estas microempresas, de manera gradual, llegan a capitalizar y ampliarse, constituyendo fuente de ingresos y nuevos puestos de trabajo.

3. Actividades en pequeña escala

Como consecuencia de las restricciones derivadas de su naturaleza, la actividad microempresarial es limitada. Hay una escasa dotación de capital para activos fijos, materias primas e inventario de productos acabados o en proceso, etc. Por su parte, los microcomerciantes enfrentan estas mismas limitaciones en el reducido capital de giro y stock. Los microempresarios que trabajan en el área de los servicios de reparaciones se ven también sometidos a la imposibilidad de contar con suficiente dotación de maquinarias, herramientas e insumos.

4. Uso intensivo de mano de obra

En contraste con lo que sucede en la empresa formal cuya capacidad económica le permite realizar importantes inversiones en maquinaria, la microempresa fundamenta su actividad en el uso intensivo de la mano de obra, como su recurso más cercano y factible, tanto por la imposibilidad de

contar con maquinaria como por la existencia de suficientes recursos humanos. En este sector se potencia la capacidad y destreza del artesano, la habilidad del vendedor o el ingenio del reparador. Estas cualidades desarrolladas por el informal constituyen uno de sus recursos más preciados para subsistir.

5. Activos fijos reducidos

El reducido equipamiento en máquinas y herramientas es compensado por la habilidad para adaptar instrumentos y utensilios. En la microempresa no es válido el concepto de depreciación, ya que existe una gran capacidad para alargar la vida útil de las máquinas por reparaciones y adaptaciones. De esta manera los equipos obsoletos descartados por las empresas modernas, continúan funcionando.

6. Escasa división del trabajo

En la microempresa, una misma persona realiza todas las fases del trabajo, tanto en la elaboración de productos, la comercialización o provisión de servicios, como en la gestión administrativa-generial.

El capital y los recursos técnicos y humanos de la microempresa determinan que el nivel de productividad sea inferior al de la empresa moderna.

La microempresa no siempre cuenta con los instrumentos administrativos y contables para una gestión eficaz. Esto no significa desconocer extraordinarias cualidades innatas que han permitido implantar esquemas sencillos y de alta eficiencia administrativa y productiva. No podemos dejar de reconocer, sin embargo, que la ausencia de elementales nociones en el campo administrativo, conspira contra el adecuado desarrollo de la microempresa.

7. Carácter familiar

La microempresa se caracteriza por contar con un personal muy reducido y en muchos casos restringido a la actividad exclusiva del propietario. Cuando se amplía lo hace, preferentemente, ocu-

pando la mano de obra familiar disponible.

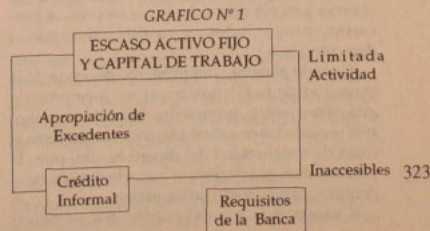
Al margen del grado de parentesco entre los trabajadores, su naturaleza familiar radica en el manejo en función de los intereses presentes y futuros del grupo familiar, sea nuclear o extenso, llegando a involucrar redes amplias de parientes. En este sentido es una proyección de las necesidades y capacidades del hogar. Tanto las responsabilidades como las utilidades se las asume con ese carácter.

C. PROGRAMAS DE CREDITO PARA MICROEMPRESA

1. Problema del Crédito

El microempresario no cuenta con fuentes de crédito suficientes y adecuadas. El sistema financiero formal no responde a sus requerimientos. Las exigencias en cuanto a garantías, condición económica, respaldos financieros, ahorros, etc. le cierran sus posibilidades, a pesar de su capacidad productiva, honradez y necesidades. En ausencia de crédito regular, el prestamista aparece como una de las pocas opciones a las que puede recurrir.

Las características de la microempresa refuerzan un círculo vicioso difícil de romper. Ante su escaso capital, el microempresario tiene mayor necesidad de crédito, sin embargo, al no cumplir con los requisitos exigidos por el sistema financiero formal recurre al crédito informal que es más caro, debido a esto reduce su capacidad, no crece, y continúa en una situación de escasez (ver gráfico N° 1).



a. Problema de acceso a las fuentes

El microempresario no es sujeto de crédito. A juicio de la entidad crediticia, el microempresario no tiene capacidad de pago.

El crédito es en esencia capital y como tal tiene un costo. En ello no sólo se cuantifica el costo del dinero sino también los riesgos que el crédito implica.

Mientras más riesgoso es el crédito mayor necesidad tiene de asegurar esa capacidad de pago. Para ello se utilizan las GARANTÍAS que aseguran la cancelación del crédito en el tiempo y condiciones previstas.

Pero el acceso al crédito no sólo es un problema de desembolso. Quien fija las condiciones es quien otorga el crédito, estableciendo los requisitos exigibles que un prestatario debe calificar. Estos requisitos son variados y puede asociarse a la solvencia del giro del negocio, cuentas bancarias que posee, referencias comerciales, rentabilidad de la inversión que se va a realizar, etc.

Por lo general, los requisitos dependen de la entidad crediticia, por ejemplo las cooperativas optan por exigir un mínimo de ahorro o encaje básico. De alguna manera, este es el esquema básico para la promoción del crédito que la mayoría de los programas adoptaron en el país para permitir el acceso a los microempresarios.

b. Problema de los montos de crédito

Otro aspecto relacionado con la problemática del crédito en el microempresario, es lo referente a los montos de préstamos.

En una operación de crédito, el monto generalmente está en función de la capacidad económica del negocio o del propietario. Esta capacidad se observa a través de los depósitos en cuentas bancarias, propiedades adquiridas o ingresos demostrables.

Cuando el monto del préstamo depende de la magnitud de sus depósitos, el microempresario está en desventaja, porque simplemente tiene ahorros congelados en cantidad suficiente (también el costo de oportunidad del dinero es alto) pues la práctica dice que cuando el negocio genera excedentes es capitalizado de inmediato.

Cuando el monto del crédito depende de la

magnitud de sus ingresos, el microempresario también se encuentra en desventaja porque, por lo general, éstos son bajos, variables, inseguros y en muchos casos, no los puede demostrar, restando la posibilidad de demostrar "capacidad de pago".

Esto se agrava cuando no tiene garantías reales, es decir propiedades inmuebles, activos o prendas de valor transables; aún cuando las posea, por lo general, no son de un valor real garantizable.

2. Fuentes de Crédito

En general el sistema bancario establece muchos requisitos y exigencias que el microempresario no puede sortear. Descartando el sistema bancario como fuente de crédito para el microempresario, quedan sólo dos alternativas; prestamistas informales y los programas desde las ONG.

a. Prestamistas informales

Una línea de financiamiento alternativo al Sistema Formal lo constituyen los "prestamistas informales o usureros". Ellos requieren garantías prendarias, de fácil liquidez en el mercado para, en caso necesario, recuperar su capital y a la vez generar un excedente. Como regla, se le pide una garantía prendable que supere el préstamo otorgado y que pueda brindar un plus al prestatario en caso de incumplimiento. Dichas prendas serían: joyas de oro y plata, automóviles, electrodomésticos, etc.

Requieren conocer la actividad económica del prestatario, entablandose en muchos casos, vínculos amicales y el pago de "intereses" de corto plazo, que superan largamente la tasa del mercado financiero formal.

b. Programas de las ONG

La imposibilidad del crédito bancario y lo caro del crédito del prestamista informal, hace necesaria la generación y el desarrollo de programas *ad hoc*. Las instituciones privadas u organismos no gubernamentales (ONG) asumieron este rol en el Perú, ejecutando programas flexibles y adecuados a las características microempresariales y hoy vienen trabajando con algunos bancos importantes dentro del Sistema Financiero Formal.

Las cifras de morosidad e incobrabilidad son muy reducidas. Se tienen cifras menores al 5 por ciento de morosidad histórica, mientras que en el sistema financiero formal la tasa de morosidad supera el 15 por ciento.

Esto demuestra la capacidad de pago en estratos del sector de la microempresa, tanto en la industria como en comercio y servicios. Asimismo se demuestra el grado de honestidad para cumplir sus promesas.

3. Fondos utilizados en los programas de crédito

a. Fondos rotatorios

El antecedente inmediato para la promoción del crédito dirigido a la microempresa son los fondos rotatorios, experiencia trasladada desde los medios rurales al área urbana. Con estos fondos se trataba de facilitar capital de trabajo a mujeres organizadas en los sectores populares, para el desarrollo de experiencias productivas.

En sí mismo el fondo rotatorio se define como posibilidad de que varias personas accedan a cierta cantidad de dinero para desarrollar actividades económicas, para luego devolverlo y así dar acceso a otros participantes.

De esta manera es un fondo "revolvente" pues va incorporando cada vez a más personas. La direccionalidad de los fondos se orienta hacia iniciativas pequeñas por lo tanto los montos otorgados también son pequeños y para beneficio de una población muy pobre.

Estos fondos sirvieron mucho para iniciar el trabajo de apoyo a actividades económicas. Sin embargo, su lógica estaba muy lejos de conceptuarse como crédito, tanto es así que en el desarrollo de la mayoría de los fondos rotatorios, la tasa de interés, en sí misma, era considerada como usura. Por ello, el fondo rotatorio no cobraba intereses o éstos eran de subvención, muy por debajo de la inflación y las tasas de interés del mercado.

No podía ser de otra forma ya que el destino del fondo estaba dirigido a una población muy pobre que muchas veces no desarrollaba actividades económicas, sino que se esperaba que lo hiciera a partir de recibir el dinero. Caso similar se daba cuando el destinatario era una organización popular.

b. Fondos de Garantía

Con el sector microempresarial se desarrollaron programas de préstamos en base a Fondos de Garantía en que, a diferencia de los fondos rotatorios, interviene una entidad financiera otorgando una línea de crédito mayor que el propio fondo.

El fondo de garantía es una suma de dinero depositada en una entidad financiera, cuya función es la de respaldar o garantizar los créditos a los microempresarios; esta modalidad les permite el acceso al crédito y a optimizar los recursos para obtener mayor número de beneficiarios.

A diferencia del fondo rotatorio, el fondo de garantía es multiplicado n veces, para formar el fondo prestable. A manera de ejemplo, si se coloca cien como fondo de garantía, la entidad financiera lo puede multiplicar por siete veces, otorgando préstamos por un monto de setecientos.

Con este mecanismo, el monto prestable se incrementa y por lo tanto el número de beneficiarios. La entidad financiera asume riesgos con recursos propios, lo cual constituye un avance significativo al permitir el acceso del microempresario a las fuentes de financiamiento formal o institucional.

Con este sistema diversas ONG desarrollan programas de crédito dirigido a los microempresarios tanto productivos como comerciantes.

4. Modelos de intervención

Cada ONG desarrolla su programa siguiendo objetivos institucionales y bajo la metodología más apropiada. Una síntesis de las modalidades de intervención se presenta a continuación.

a. ONG y entidad financiera

Bajo esta modalidad la ONG actúa directamente como intermediario en el programa de crédito, asumiendo las fases previas al desembolso, así como la recuperación. Por lo general, el crédito se da de manera individual.

b. ONG, entidad financiera y asociación

En esta modalidad interviene la asociación o gremio. Ambas, la ONG y la Asociación se convierten

en intermediarios financieros compartiendo, por lo general, un Fondo de Garantía, así como los costos operativos de la calificación de los prestatarios y la recuperación.

Al interior de la asociación se constituye un Comité de Financiamiento, el que se encarga de evaluar y calificar a los prestatarios, decidir sobre los desembolsos y evaluar el programa en su conjunto.

c. ONG, asociación, entidad financiera y sociedad de garantías

Esta modalidad se dio fundamentalmente con la microindustria, interviniendo el Fondo de Garantía para la Pequeña Industria, que era una entidad con fondos gubernamentales administrada por uno de los gremios industriales de la pequeña industria, APEMIPE.

d. Entidad financiera y asociación

En esta modalidad la asociación actúa directamente, sin intermediación de una ONG, relacionándose con los bancos, para la firma de convenios y operativización de su línea de crédito. En la actualidad, son pocos los casos como éste, ya que los bancos exigen el concurso de equipos especializados.

D. FONDOS DE GARANTÍA CONJUNTOS

Los programas de las ONG, al mismo tiempo que han experimentado un rápido desarrollo, se han caracterizado por su heterogeneidad en cuanto a modalidades y sujetos de atención. Son generalmente puntuales y locales, por lo que tienen una cobertura limitada (tanto en términos geográficos como en número de beneficiarios y en montos que se distribuyen entre los usuarios).

Solo en Lima Metropolitana existen más de 25 ONG dedicadas a apoyar a la micro y pequeña empresa. Todos estos programas han sufrido las consecuencias de la crisis de nuestro país, y más específicamente, su secuela de inflación y falta de liquidez en el sistema financiero; situación que ha revertido en un mayor flujo de préstamos hacia la mediana o gran empresa, ya que éstas ofrecen menores riesgos por las garantías que ofrecen y

menores costos operativos (por mayor escala en cada transacción).

Por ello, las ONG preocupadas por ampliar la cobertura de atención, mejorar la eficiencia en cada programa, la capacidad de negociación ante las entidades financieras, y lograr con ello una mayor atención a los usuarios, se propusieron la tarea de aunar esfuerzos para centralizar y especializar las acciones referentes al programa de financiamiento.

Por tal motivo, ALTERNATIVA viene desarrollando la *Metodología de Fondos Conjuntos*, que consiste en agrupar los Fondos de Garantía que tiene cada ONG para, en conjunto, desarrollar un programa único, con metodologías similares y, de esta manera, lograr un poder de negociación frente a las otras instancias que intervienen en los programas de crédito.

El programa ha supuesto una especialización de ALTERNATIVA en la gestión de responsabilidad del financiamiento, encargándose de brindar asesoría, monitoreo y evaluación a otras instituciones.

La metodología de Fondos Conjuntos se hace sobre la base de las experiencias desarrolladas desde las propias ONG. También parte del convencimiento de que, para la banca, los préstamos bajo la modalidad de Fondos de Garantía, le son bastante rentables ya que las tasas de morosidad son moderadas, y los costos de operación se reducen cuando la ONG trabaja con la organización de microempresarios.

Hasta ahora no se había logrado un planteamiento homogéneo para todos los programas. La ausencia de programas coordinados o ejecutados en conjunto duplicaba los esfuerzos de las ONG, por el lado de la gestión de los fondos en las entidades financieras, y por el lado de la ejecución cuando se comparten áreas geográficas determinadas.

Mediante este programa, se logra:

- Negociación centralizada (un sólo bloque) con la entidad financiera.
- Monitoreo y seguimiento en conjunto
- Base de datos homogenizada
- Programa único de control de cartera.
- Evaluación de impacto según variables determinadas.

- Capacitación a:
 - Los equipos de trabajo de las ONG
 - Los Comités de Crédito de las organizaciones gremiales, en cursos masivos y programas.

1. Operatividad del programa

a. Grupos metas

El programa no altera los trabajos originales que viene realizando cada ONG. En este sentido los grupos beneficiarios son los mismos. Estos pueden estar organizados o en proceso de organización, según las diferentes modalidades de operación de los programas de promoción de cada ONG.

El trabajo puede realizarse a través de *Asociaciones o gremios*. En este sentido, puede adquirir en la ejecución del crédito cualquier modalidad desarrollada en el punto III.4 del presente documento.

Una ONG puede firmar convenios con una *Asociación de productores o de vendedores*, para lo cual se otorga una línea de crédito. En muchos casos donde interviene la población objetivo de manera organizada, éstos contribuyen con un fondo de garantía propio, con lo cual potencian la cobertura del programa.

Asimismo el trabajo puede realizarse a través de *Grupos de empresarios*, que no necesariamente están organizados bajo formas jurídicas de asociación o gremio. En este caso la línea de crédito que se otorga a un grupo, es proporcional a la que maneja la ONG respectiva.

Finalmente, el crédito puede entregarse a *individuos* en cuyo caso la ONG sólo es un intermediario para facilitar el acceso al crédito del microempresario.

b. Intermediarios financieros

Este programa es viabilizado por una entidad bancaria, en este sentido, facilita el acceso al crédito institucional. No es sólo una ventanilla financiera y no reemplaza al banco.

Lo que se ha podido lograr hasta la fecha con el intermediario financiera actual es:

- a. Apoyo del Fondo de Garantía, en momentos que no existe ninguna posibilidad de crédito institucional para la microindustria en el Perú.
- b. Depósito en dólares del Fondo de Garantía y la

tasa de interés pasiva más alta.

- c. Flexibilidad en los requisitos exigidos en un expediente de crédito. Sólo constancia domiciliaria, apertura de libreta de ahorros, fotocopia de L.E., declaración jurada de bienes, firma de pagaré y autorización de descuento de pagaré.
- d. Rapidez en los trámites para el desembolso: 05 días hábiles, desde que ingresa el expediente completo al banco.
- e. Apoyo técnico principalmente en las recuperaciones morosas o fondos afectados, y en la capacitación a los técnicos de ONG.

c. Prestación de servicios

i. Créditos

- Destino del crédito. El programa está dirigido para microempresarios que requieren ampliar su capital de trabajo. Sin embargo, se podrán atender préstamos para activo fijo.
- Montos máximos de crédito. Los montos máximos de crédito individuales serán: Hasta US\$3,000 (o su equivalente en moneda nacional).
Un individuo no podrá ser beneficiario del crédito en más de una ventanilla financiera a la vez.
- Plazo de repago. Hasta 6 meses.
La frecuencia de pago será de 30 días.

ii. Capacitación

ALTERNATIVA, capacita al personal de las ONG sobre el funcionamiento del programa y a los comités de crédito de las asociaciones.

La ONG brindará capacitación a los usuarios de sus programas, antes del desembolso del crédito, cuyos contenidos deben estar referidos a criterios y técnicas para un manejo adecuado del crédito.

iii. Gestión centralizada del programa

Las ONG que forman parte del sistema, reciben los siguientes productos de apoyo a sus programas de crédito.

- Negociación centralizada con las entidades financieras, para facilitar mejores condiciones.
- Software de control y seguimiento.
Base de datos de la ficha de evaluación de impacto. Así como programa de análisis de cartera.

- Capacitación del personal de las ONG, sobre el manejo del programa y su adecuación a las condiciones de cada ONG.
- Capacitación para los comités de crédito de las asociaciones.
- Reportes mensuales sobre la marcha del programa, en conjunto e individualizado por cada ONG.

2. Mecanismos de Incorporación

- a. Convenio entre la ONG y ALTERNATIVA
- b. ALTERNATIVA emite carta a entidad financiera (agencia de la zona) para autorizar a la ONG una línea de crédito, indicando las personas autorizadas para operar el programa.
- c. La ONG promociona, califica y evalúa los créditos.
- d. La ONG remite carta a entidad financiera indicando los datos pertinentes de los prestatarios.
- e. La ONG supervisa el desembolso de los créditos a los usuarios.
- f. La ONG envía a ALTERNATIVA la siguiente información de los usuarios:
 - Entidad financiera que atendió
 - Apellidos y nombres
 - Número de libreta electoral
 - Actividad económica
 - Monto otorgado en moneda nacional (o moneda extranjera)
 - Número de expediente en entidad bancaria.
- g. ALTERNATIVA coordina con entidad financiera para ver posición de cartera.
- h. ALTERNATIVA comunica a la ONG sobre los créditos morosos, así como línea utilizada y disponible a colocar. Esta se hace mensualmente.
- i. ALTERNATIVA efectúa coordinaciones con la ONG y entidades financieras.

3. Responsabilidad en el programa

A. De ALTERNATIVA

- Administración centralizada de los Fondos de Garantía.
- Reporte mensual sobre la línea de crédito disponible, número de créditos y montos moro-

sos; y monto del fondo de garantía afectado por las entidades financieras.

- Negociar las mejores condiciones financieras para el crédito y el programa.
- Supervisar las diversas líneas de crédito que generen los Fondos de Garantía.
- Coordinar con la ONG y entidades financieras para que los programas de crédito sean ágiles, eficientes y eficaces.
- Suspender la línea de crédito cuando supere el 5 por ciento de grado de morosidad de la ONG, entendiendo la morosidad calculada con más de treinta días de retraso de pago.
- Proponer, promover y viabilizar nuevos servicios financieros al sector de la pequeña y micro empresa, por parte de los intermediarios financieros.
- Viabilizar e institucionalizar una Central de Riesgo, con la información de las ONG para contrarrestar nuevos casos de crédito morosos (fundamentalmente incobrables).
- Tratar de mantener o hacer crecer en términos reales el Fondo de Garantía.
- Proponer los mecanismos para la recuperación de los fondos de garantía afectados por créditos morosos.
- Emitir la carta de presentación a la entidad financiera, presentando a la ONG y las personas autorizadas para operativizar la línea de crédito asignada.

b. De la ONG (o entidad ejecutante)

- Firmar el convenio con ALTERNATIVA, para operar el programa de crédito.
- Evaluar, calificar y aprobar los desembolsos de créditos, bajo responsabilidad.
- Elevar la información a la entidad financiera (carta fianza con los nombres de los usuarios a atender) y a ALTERNATIVA sobre los desembolsos efectuados, indicando información básica.
- Elevar sugerencias para una mejor efectividad del Programa de Crédito.
- Participar en las reuniones que convoque ALTERNATIVA, sobre el Programa de Crédito.
- Efectuar acciones de recuperación de los créditos y fondos afectados por morosidad, ante reporte de ALTERNATIVA.

c. *De la entidad financiera*

- Remunerar los fondos de garantía depositados (tasa pasiva).
- Palanquear los fondos de garantía con recursos propios.
- Crear y otorgar a ALTERNATIVA una línea de crédito, con recursos propios, para atender a los usuarios y requerimientos del programa de crédito.
- Rapidez en los trámites.
- Otorgar a cada usuario su calendario de pago.
- Reportar a ALTERNATIVA sobre la situación de las líneas de crédito otorgadas, cartera de usuarios, cartera morosa, estado de los fondos de garantía, etc.
- Brindar apoyo legal y técnico para la recuperación de los créditos por los cuales se afectaron los fondos de garantía.

4. *Proceso de recuperación de los créditos*

- a. La ONG se encargará de las recuperaciones de los créditos.
- b. ALTERNATIVA, de acuerdo al proceso operativo, emite la información de los créditos morosos a la ONG.
- c. Se implementará la Central de Riesgo para intercambiar información sobre morosos en situación de incobrables. Información sobre créditos vigentes en cada ONG, evitando que otros puedan dar crédito al mismo usuario, (evitar Carroussell). Cobranzas a morosos, mediante la contratación de servicios de terceros, (está en vías de implementación).

En caso de morosidad, agotada la primera instancia, transcurridos 45 días de no pago, la ONG pasará todo el expediente, documentos valores, etc., a la Central de Riesgo para que ésta se encargue del proceso de cobranza.

Si sucediese el caso de que el Fondo de Garantía fuera afectado, se suspenderá la línea de crédito de la ejecutante, para coordinar los ajustes necesarios de procedimiento.

5. *Coordinaciones entre los ejecutantes*

ALTERNATIVA, propondrá reuniones de coordinación con las ONG para intercambiar opiniones sobre la marcha del programa.

También convocará a las entidades financieras a reuniones con él, para que en caso que hubiesen algunos inconvenientes con la operación del programa, se mejoren y den soluciones a éstos.

Dentro de estas reuniones de coordinación se pueden plantear nuevos mecanismos de operatividad, de ajuste en las metodologías utilizadas con las ONG. Concluida las reuniones, ALTERNATIVA hará actas resumidas sobre lo acontecido en dichas coordinaciones.

A MANERA DE CONCLUSION

- Los programas de promoción de las ONG en el Perú constituyen el único soporte para el desarrollo de la microempresa.
- Estos programas tienen en el componente de Financiamiento su mayor grado de desarrollo y han permitido el acceso de los microempresarios a las fuentes institucionales de crédito, a pesar de las restricciones conocidas.
- El sistema comúnmente utilizado es el de Fondo de Garantía que permite una mayor cobertura y la participación más activa de las entidades bancarias, combinando diversas modalidades de relación ONG-Banco y ONG-usuario.
- En el último año, un grupo de ONG han logrado juntar sus fondos de garantía, lo que ha permitido:
 - Una negociación centralizada frente al banco
 - Un sistema operativo homogeneizado
 - Un sistema de monitoreo y evaluación de impacto estandarizado.
- Esta modalidad permitirá, en el futuro, el diseño y ejecución de un Programa de Crédito de mayor alcance, que posibilite la utilización de fondos de los organismos multilaterales.

ANEXO: REFERENCIAS DE LAS PUBLICACIONES EDITADAS POR EL
DEPARTAMENTO PROMOCION DEL EMPLEO DEL CENTRO ALTERNATIVA

1. EXPERIENCIA DE COGESTION
MUNICIPIO-AMBULANTES. EL FOMA
EN EL CONO NORTE DE LIMA,

ALTERNATIVA. Lima 1993. Publicación N° 7 de la Serie: "Materiales de Trabajo del Departamento Promoción del Empleo".

Esta publicación difunde los alcances y conclusiones del Seminario "El FOMA en el Cono Norte de Lima", realizado entre el 29 y 30 de setiembre de 1992 en Lima, gracias a la conjunción de esfuerzos de la Coordinadora de Federaciones Distritales, los FOMA de San Martín de Porres, Puente Piedra y Carabayllo, la Comisión Mixta de Empleo y Trabajo de la Coordinadora de Alcaldes del Cono Norte y del Centro ALTERNATIVA.

FOMA son las siglas del Fondo Municipal de Apoyo al Ambulante, fondo económico constituido por la municipalidad con parte de los recursos que aportan los comerciantes ambulantes por diversos conceptos, especialmente por el denominado *sisa*. El FOMA es dirigido por una Junta Administrativa compuesta por igual número de representantes de los ambulantes y de las municipalidades.

El documento reflexiona sobre cada una de las experiencias desarrolladas en esta parte de Lima, en particular sobre los diversos programas de promoción realizados así como el papel que la representación gremial y municipal han realizado en este proceso.

Sintetiza un conjunto de propuestas orientadas a potenciarlas en el afán de contribuir a la democratización de los gobiernos locales, las instituciones gremiales y la representación social y política de la población. Es un documento importante para los interesados en analizar la gestión de los gremios y sus propuestas realizadas.

2. CENTRAL DE RIESGO EN EL SECTOR DE
LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

Augusto Inmenso G., ALTERNATIVA. Lima 1992. Es el octavo número de la Serie: "Materiales de Trabajo", del Departamento Promoción del Empleo.

Considerando el vacío sobre información del comportamiento crediticio en los programas de apoyo a la pequeña y micro empresa, el autor plantea un diseño y funcionamiento de la Central de Riesgo para dicho sector, que sirva a toda organización ejecutantes de programas de crédito, entre cuyos objetivos se pretenda preservar el valor real de sus Fondos (de Garantía y/o Revolutentes) y ser fuente de crédito para los micro y pequeños empresarios. El autor señala que, al igual que lo sucedido con otras instituciones, "en muchas ONG, los programas inician procesos de masificación, ampliando el número de usuarios y los montos de préstamos otorgados. Sin embargo, este proceso no puede darse sin acondicionar instrumentos y metodologías, en donde el *factor información*, la toma de decisiones, es clave (aparte de la evaluación de la unidad económica) si no se quiere caer en el vicio de cumplir con metas numéricas de los servicios.

3. TRIBUTACION Y COMERCIO
AMBULATORIO

Guillermo Nolasco. ALTERNATIVA. Departamento Promoción del Empleo. Lima 1993.

En los últimos años, con algunas modificaciones y semejanzas, a través del registro y formalización de los vendedores ambulantes se busca ampliar el número de contribuyentes al Estado, ello en el

número de contribuyentes al Estado, ello en el marco de la reforma tributaria que el Gobierno Central viene desarrollando.

Sin embargo, dicho objetivo se ve mediatizado por diversas circunstancias que fluyen de las propias heterogéneas características de esta problemática. Situación que a grandes rasgos es analizada en el libro "Tributación y Comercio Ambulatorio," Especialista Guillermo Nolasco Ayasta (Centro ALTERNATIVA).

El texto se orienta a mostrar cómo se recaudan, controlan y administran los tributos en los diversos niveles del Estado, particularmente los vinculados al comercio ambulatorio; actualmente en Lima se estarían recaudando por 300 mil ambulantes, aproximadamente, *dos millones setecientos mil soles* (un millón trescientos cincuenta mil dólares norteamericanos) mensuales, solamente en la recaudación por concepto de *sisa* (uso temporal de la vía pública).

En este marco, precisa los mecanismos, montos

y conceptos por los cuales, desde hace muchos años (incluso desde la época colonial), los ambulantes vienen tributando al Estado, siendo opuesto a la común creencia de que este sector de comerciantes no paga tributos.

En este sentido, observa que cuando los representantes del Estado parten de ese errado supuesto, no toman en cuenta la diversidad de niveles de desarrollo que a su interior se procesan e intentan incorporarlos globalmente para efectos de pago de impuestos directos, al margen de programas de desarrollo específicos para el sector, con lo cual no obtienen efectos positivos.

Por el contrario, señala, que adoptando el sistema de tributación vía los municipios, perfeccionando su recaudación y control, que ya forma parte de los usos y costumbres del diario laborar del pequeño comercio, se lograría incrementar significativamente su aporte tributario al Estado sin siquiera modificar los montos y conceptos que ellos vienen abonando.

I. TRAYECTORIA DE LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO LIBERACIÓN

En la generación de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación participaron dos instituciones: el Programa de Economía del Trabajo (PET) y la Federación de Cooperativas y Comunidades de Trabajo (FECOT). En el caso del PET, después de un largo proceso de investigación sobre las formas de sobrevivencia de los sectores más pobres de la población, que se inició a comienzos de los años 80, concluyó en valorizar altamente las iniciativas de carácter productivo surgidas de esos sectores, pero, al mismo tiempo, constató que una de las mayores dificultades de esas iniciativas, especialmente de aquellas que habían logrado un mayor desarrollo y necesitaban recursos para sostener su crecimiento, era la imposibilidad de acceder a las fuentes tradicionales de crédito existentes en el país. Por su parte, en el caso de la FECOT, esta entidad había llegado también a la conclusión de que no existían en el país instrumentos financieros adecuados para iniciativas económicas de carácter autogestionario, especialmente para las más pequeñas. Coincidían así en sus propósitos una institución de estudios y de servicios a los sectores populares —el PET—, y una entidad de agremiación de talleres, cooperativas y empresas

autogestionadas —la FECOT—.

En la concepción original de la Cooperativa Liberación estaba la idea de constituir una entidad financiera de apoyo a las microempresas, cooperativas de trabajo y demás empresas autogestionadas, operando con establecimientos fabriles del sector urbano del país. Debido a la escasa presencia de cooperativas de trabajo y empresas autogestionadas en el medio, se esperaba enfatizar preferentemente el apoyo a la microempresa.

La Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación inició sus actividades de financiamiento a las microempresas a principios de 1986, a pesar de que sus comienzos como institución de ahorro y crédito se remontan a principios de la década de los 70. En efecto, debido a los obstáculos administrativos existentes en aquellos años para formar cooperativas de ahorro y crédito, el PET y la FECOT identificaron y recurrieron conjuntamente a una cooperativa de ahorro y crédito que en dichos momentos se encontraba en receso, y simultáneamente, con una situación financiera y patrimonial plenamente saneada y sin movimiento. Dicha cooperativa —la Cooperativa Liberación— estaba en proceso de disolución. De acuerdo con la administración de la cooperativa de esos momentos, sus socios accedieron a revertir el proceso de

disolución, a incorporar un cierto número de socios de la confianza del PET y de la FECOT, en tanto que ellos mismos se retiraban de la cooperativa para dar paso, así, hacia fines de 1985, a un nuevo destino de esta cooperativa en torno al fomento y apoyo de las microempresas.

De este modo, el PET pasó a contar con un instrumento financiero legal a través del cual canalizar su propio proyecto de apoyo crediticio a las microempresas, formulado en 1985 con el nombre de Fondo de Desarrollo de la Economía Popular (FODEP), en tanto que la FECOT encontraba una instancia que contribuiría al desarrollo de la autogestión en el país.

A principios de 1987, los estatutos originales de la cooperativa fueron modificados por la Junta General de socios con el fin de consagrar en la escritura social el objetivo de fomento y apoyo a la microempresa. Hasta el momento, la cooperativa se atenia en sus operaciones a lo que era el funcionamiento generalizado de las cooperativas de ahorro y crédito en el país, que no hacen distinción entre el préstamo productivo y el préstamo de consumo. Por otra parte, se reconoció en la modificación de estatutos la existencia de tres tipos de socios:

- SOCIOS A: microempresas del sector informal de la economía
- SOCIOS B: microempresas jurídicamente formalizadas y cooperativas de trabajo.
- SOCIOS C: entidades de agremiación de microempresas y coope-rativas, ONG y otras instituciones privadas que, sin ser sujetos de crédito, participan de los objetivos de la cooperativa.

1986 fue un año destinado a establecer políticas, a formular los procedimientos de funcionamiento de la cooperativa y a buscar los recursos necesarios para poner en marcha las operaciones de crédito. Todo esto, fue posible con donaciones iniciales de recursos (que en años posteriores se repetirían) de dos fundaciones holandesas: NOVIB y CEBEMO.

El año 1987, junto con permitir un aumento importante de las operaciones, estuvo centrado en

determinar nuevas formas de operación derivadas de la reforma de estatutos aprobada por la Junta de Socios. Además, en ese año se inician los acuerdos de aval y garantía con otras ONG orientadas al apoyo de la microempresa.

1988 corresponde ya a un año de funcionamiento de la cooperativa a régimen normal, con un importante nuevo incremento en sus operaciones, y con un énfasis en la determinación de índices de eficiencia (cobranza, recuperación, gastos, etc.).

En 1989, la cooperativa abre su primera sucursal en Concepción, e inicia acciones destinadas a obtener recursos significativos de fuentes externas, acordes con su programa de expansión.

En 1990, gestiones de financiamiento realizadas frente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llegaron a su culminación con la aprobación por parte de ese Banco de un préstamo, en condiciones muy blandas, por US\$500.000; se obtuvo una aprobación adicional de recursos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), dependiente del Ministerio de Planificación.

En 1991 se ponen en operación los recursos del préstamo del BID y del FOSIS, y se obtienen recursos adicionales de una fundación española - CODESPA-; a su vez, se abre una sucursal en Valparaíso y otra en la Zona Sur de Santiago.

Ese año se llevó a cabo una nueva reforma de estatutos destinada a diferenciar dentro del Consejo de Administración los distintos estamentos de socios de la cooperativa, a establecer la participación de los socios de la cooperativa, a establecer la participación de los socios en instancias regionales con poder de decisión, y a crear un Comité de Participación encargada de poner en marcha iniciativas destinadas a fortalecer la participación de los socios al interior de la cooperativa. Para fines estamentarios, se establecieron cuatro categorías de socios, dividiendo el estamento C anterior en dos grupos: entidades de agremiación de empresas y cooperativas (socios D), y ONG y otras instituciones privadas que, sin ser sujetos de crédito, participan de los objetivos de la cooperativa (socios C).

Finalmente, el año 1992 fue el período en el que se continuó con el proceso de profundización de la acción de la Cooperativa con un énfasis especial en

el incremento de las operaciones de crédito y la obtención de los recursos para el cumplimiento de dicho objetivo.

La relación sucinta que se acaba de hacer es ilustrativa de un proceso sostenido de expansión, desde 1986 hasta 1992. Igualmente ilustrativas son las cifras de desarrollo de la base societaria y de los fondos para préstamos.

El crecimiento en el número de socios en el período 1986-1992 es el que se muestra en el Cuadro N° 2.

La proporción entre socios del estamento A y socios del estamento B se ha mantenido relativamente estable, con un porcentaje del 90 por ciento de socios A y un 10 por ciento de socios B. Por su parte, el estamento de socios C ha tenido escaso movimiento hasta ahora. A los dos socios

CUADRO N° 2

SOCIOS ACTIVOS DE LA
COOPERATIVA LIBERACION
POR AÑO DE INGRESO (1986-1992)

Año	Nº de socios
1986	9
1987	19
1988	46
1989	80
1990	164
1991	382
1992	782
Total socios Activos	1.482

CUADRO N° 3

SOCIOS DE LA COOPERATIVA LIBERACION SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1991

ACTIVIDAD ECONOMICA	NUMERO DE SOCIOS	PORCENTAJE
Maderas	199	13,4
Confecciones	276	18,6
Cuero y calzados	184	12,4
Textiles	69	4,6
Industrias metálicas	97	6,5
Imprentas y editoriales	100	6,7
Alimentos	79	5,3
Servicios de reparaciones	95	6,4
Cerámica	52	3,5
Prod. plásticos y químicos	38	2,5
Maquinarias	47	3,1
Servicios varios	68	4,5
Otras manufacturas	55	3,7
Comercio	19	1,2
Construyendo juntos	15	1,1
Construcción	21	1,4
Pesca artesanal	44	3,0
Otros talleres	13	1,1
Instituciones	6	0,5
Productos agropecuarios	5	0,5
Total Socios	1.482	100,0

institucionales que participaron en la fundación de la Cooperativa -PET y FECOT- se agregaron en 1989 dos ONG: la Fundación Solidaria Trabajo para un Hermano y Taller Norte. La primera de éstas es una institución que también apoya financieramente a las microempresas, en tanto que la segunda, orientada a la vivienda popular, ha podido canalizar recursos a través de la cooperativa para un tipo de organizaciones populares de vivienda denominadas «Construyendo juntos».

Del total de socios existentes a fines de 1992, predominaban los establecimientos dedicados a la confección de prendas de vestir (18,6 por ciento), a la fabricación de productos de madera (13,2 por ciento), y al curo y el calzado (12,4 por ciento), tal como se indica en el Cuadro N° 3 que se presenta a continuación.

Las cifras que maneja la cooperativa indican que las ventas promedio mensual de sus socios ascienden a la suma de \$685.409 (el equivalente a unos US\$1.704).

En lo que se refiere a la asignación de recursos por parte de la Cooperativa Liberación, el número de operaciones de crédito ha tenido entre 1986 y 1992 la evolución que se muestra en el Cuadro N° 4.

Los Créditos de Proyectos corresponden a proyectos de financiamiento preparados y presentados por los socios (con asesoría del personal de la Cooperativa) que, por lo general, obedecen a un propósito de ampliación de las actividades de la

microempresa con la consiguiente necesidad de aumentar su capital de trabajo y/o de aumentar o reemplazar activos fijos. Por su parte, el Descuento de Documentos, como lo indica su nombre, corresponde a descuento de cheques a fecha, letras y otros documentos de pago por parte de clientes de la microempresa; en esta misma línea se asimilan los anticipos proporcionados por la cooperativa sobre órdenes de compra y facturas de clientes. Por último, el Crédito de Gerencia es un préstamo de tramitación inmediata para hacer frente a necesidades imprevistas de caja, que se concede sobre la base de una delegación de atribuciones del Consejo de Administración de la Cooperativa sobre el Gerente de la misma. El monto máximo de un préstamo de gerencia es de unos US\$350.

Los recursos de los que ha dispuesto la Cooperativa para la materialización de estos créditos alcanzaban en 1990 a \$116 millones (unos US\$330.000), en tanto que en 1991 su volumen llegaba a los \$321 millones (alrededor de US\$900.000). Los \$321 millones de 1991 permitieron otorgar préstamos a las microempresas de ese año por casi \$517 millones. En el año 1992 la Cooperativa dispuso de \$560 millones disponibles para créditos y otorgó créditos por la suma de \$1.284 millones.

Sobre la base de las cifras expuestas hasta aquí se determina que el monto promedio de cada préstamo para créditos de proyectos alcanzó en

CUADRO N° 4
NUMERO DE OPERACIONES DE CREDITO POR TIPO DE PRESTAMO Y AÑO
1986-1991

Año	Tipo de préstamos			Total
	Créditos proyectos	Descuento de documentos	Créditos de gerencia	
1986	15	0	2	17
1987	42	0	70	112
1988	46	14	76	136
1989	102	18	90	210
1990	126	36	96	258
1991	283	153	340	776
1992	668	324	604	1.616

1992 a los \$586.000 (poco más de US\$1.450).

En el cuadro N° 5 se presenta el detalle de las colocaciones al 31 de diciembre de 1992, desglosados por producto financiero y sucursal.

El origen de los recursos para préstamos es el que se indica en el Cuadro N° 6.

El préstamo del BID, cuya proporción en el financiamiento total se indica y que alcanza a los US\$500.000, es casi una donación. El compromiso de la Cooperativa es de devolverlo en un plazo de 25 años, con una comisión del 0,5 por ciento anual, con 8 años de gracia y sin cláusulas de reajuste. Sólo es obligación de la Cooperativa crear una

cuenta de reserva donde se acumulen los reajustes por efecto de inflación.

Cabe hacer notar que el cuadro anterior solamente es ilustrativo de la forma en que se han financiado los créditos que ha otorgado la cooperativa. No es una descripción detallada de los activos y pasivos del balance. Por lo mismo, el capital de los socios, que asciende a 97 millones de pesos aparece financiando una parte de los créditos, sin embargo, restan aproximadamente 24 millones de pesos de capital que financian otras cuentas de activo.

CUADRO N° 5
SALDO DE COLOCACIONES POR PRODUCTO Y SUCURSAL
(miles de pesos al 31/12/92)

Productos	Stgo.	Stgo.SUR	Concep.	Valpo.	Total
Proyectos	157.276	44.458	56.307	66.564	324.605
Gerencia	10.361	2.521	5.441	4.121	22.444
líneas de Des.	104.907	9.114	26.102	31.006	171.129
Factoring	16.938	0	0	434	17.372
Programas Esp.	8.452	0	0	0	8.452
Total por Suc.	297.934	56.093	87.850	102.125	544.002
Porcentajes	54,8%	10,4%	16,1%	18,7%	100%

CUADRO N° 6
ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA PRESTAMOS DE LA COOPERATIVA LIBERACION 1991
(en %)

Fuente de Recursos	%
Capital y Reservas	
Capital de los socios y reservas	13,5%
Subtotal Capital y Reservas	\$ 72.953.000 13,5%
Donaciones al patrimonio	
NOVIB - CEBEMO	25,0
CODESPA	8,0
OTROS	4,5
Subtotal donaciones	\$204.321.000 37,5
Pasivos exigibles	
BID	35,5%
FOSIS	13,5
Subtotal créditos	\$ 266.818.000 49,0
Total	\$ 544.000.000 100,0

II. ESTRUCTURA DE LA COOPERATIVA

La estructura de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación, como todas las cooperativas, sobrepone una estructura de participación de los socios sobre una administrativa de carácter empresarial (en este caso, financiero).

La Cooperativa Liberación no asocia personas sino grupos productivos. Por consiguiente, y sólo para efectos legales, en el caso de los socios del estamento A (socios que no están formalizados legalmente) se asocia a la Cooperativa un miembro de cada grupo productivo informal, pero se deja establecido en la práctica que dicha persona actúa como socio en representación de su grupo.

La estructura de participación de la Cooperativa Liberación se basa en la Asamblea General de Socios, el Consejo de Administración, los Comités que de él dependen (de los cuales, el más importante es el Comité de Créditos), los Comités Regionales, el Comité de Participación y la Junta de Vigilancia. En 1991 hubo un intento de los Consejeros que representaban a las dos instituciones fundadoras, PET y FECOT, para formar un Comité de Educación, pero su funcionamiento fue discontinuado y llegó a escasos resultados.

La Asamblea General de Socios es el organismo máximo de dirección de la Cooperativa. Se reúne en Junta Ordinaria anualmente para conocer y aprobar cuando lo estime conveniente, para conocer y decidir sobre cualquier otro punto que se considere de interés o que este establecido por los estatutos, como lo es, por ejemplo, las reformas de los mismos. Las Juntas se realizan en la sede de la Cooperativa, Santiago, lo que implica la realización de Juntas Regionales preparatorias a cada Junta Ordinaria o Extraordinaria, en aquellas localidades donde opera la Cooperativa.

A las Juntas realizadas hasta ahora han asistido entre 60 y 150 socios, lo que revela que la participación en estos eventos ha llevado un ritmo inferior al proceso de incorporación de nuevos socios. Si bien es cierto que alrededor de un 30 por ciento de los socios de la Cooperativa residen en otras regiones del país, ello no es suficiente para explicar este bajo interés relativo por parte de ellos para participar en las Juntas. Con el objeto de abordar el

problema, en la reforma de los Estatutos de la Cooperativa aprobada en 1991 se estableció la creación de un Comité de Participación.

El Consejo de Administración es el organismo colegiado sobre el cual la Junta de Socios delega la marcha y supervisión de la Cooperativa. Después de la reforma de estatutos de 1991, su composición es la siguiente:

- Cinco representantes de las microempresas, elegidos por la Junta, de los cuales dos pueden ser de organismos de agremiación como la FECOT, si estos organismos hacen uso de esta opción.
- Un representante de cada región donde opere la Cooperativa y se haya constituido un Comité Regional, designado por los miembros de este último entre quienes forman parte del Comité que representan a las microempresas. En la actualidad, el Consejo de Administración de la Cooperativa cuenta con dos consejeros correspondientes a esta categoría, uno de Valparaíso y uno de Concepción.
- Tres consejeros designados por el estamento de socio C de la Cooperativa.
- Dos representantes del personal de la Cooperativa, designados por todos los funcionarios de la misma.

Cada consejero titular cuenta con un respectivo consejero suplente. Entre los consejeros titulares de la Cooperativa se elige un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. La duración en sus cargos será, a partir de 1993, de tres años.

El Consejo de Administración se reúne mensualmente, hasta ahora, y sus principales tareas tienen que ver con la supervisión de la marcha de la Cooperativa, la aprobación de planes y programas, y la admisión y eliminación de socios.

En lo que va corrido de la marcha de la Cooperativa, depende de él el Comité de Créditos y el Comité de Admisión de Socios.

El Comité de Crédito está establecido en los estatutos de la Cooperativa y lo conforman tres miembros del Consejo de Administración de la misma. Este Comité, en reuniones semanales, aprueba los préstamos que otorga la Cooperativa (salvo los Créditos de Gerencia, que el Consejo de

Administración delegó en el Gerente) y propone políticas de crédito para su aprobación por parte del Consejo de Administración.

Debido al gran volumen de incorporación de nuevos socios (a razón de 50 a 80 por mes) y a la necesidad de estudiar más acuciosamente sus respectivas solicitudes de ingreso, en 1991 el Consejo de Administración estableció un *Comité de Admisión de Socios*, formado por tres consejeros encargados de esta tarea, con el objeto de llegar con una propuesta acabada a cada reunión del Consejo donde debe aprobarse el ingreso de nuevos socios. Este Comité no está expresamente establecido en los estatutos, pero forma parte de las atribuciones de delegación con las cuales cuenta el Consejo de Administración. Hasta ahora, su frecuencia de reuniones ha sido mensual.

Los *Comités Regionales*, creados con la reforma de estatutos de 1991, son instancias de representación regional de los socios que en provincias, están adscritos a una determinada sede regional de la Cooperativa. Como tales, operan como Comité de Crédito y como Comité de Admisión de Socios para su respectiva región. La composición de estos comités es la siguiente:

- 3 representantes de las microempresas socias que operan en la región.
- 1 representante de los socios C que puede ser, en el futuro, un representante de una ONG que opere en la región que haya sido incorporada como socia de la Cooperativa.
- 1 representante del personal de la oficina regional de la Cooperativa.

Como ya se ha dicho anteriormente, los miembros de cada Comité Regional eligen entre sus tres representantes de las microempresas al miembro del Consejo de Administración que los representará en esa instancia. También se ha dicho que, en la actualidad, se han constituido Comités Regionales en Valparaíso y Concepción.

El *Comité de Participación* es, también, una creación de la reforma de estatutos de 1991. Está conformado por dos socios elegidos en la Junta Ordinaria y por un consejero designado por el Consejo de Administración. Sus tareas están referidas a idear mecanismos de participación de los socios en la Cooperativa y a estimular dicha par-

ticipación.

Por último, la *Junta de Vigilancia* es una instancia contralora tradicional, establecida en los estatutos de las cooperativas chilenas, cuya misión es la de vigilar la calidad y rectitud en la administración de la Cooperativa, especialmente en el manejo de los fondos y demás bienes de la misma. Sus tres miembros titulares, lo mismo que sus tres suplentes, son elegidos por la Junta Ordinaria, y duran un año en su cargo. Por consiguiente, su dependencia es directa de la Asamblea de Socios.

A esta estructura societaria de la Cooperativa se liga una estructura de ejecución encabezada por el Gerente. El Gerente es un profesional de la confianza del Consejo de Administración, pero cuya remoción no queda al arbitrio de una mayoría del mismo, sino que el cese de sus actividades está sujeto a algunos requisitos.

De la Gerencia (conformada por el Gerente, el Subgerente y una secretaria de Gerencia) dependen funcionalmente tres grandes unidades: una unidad técnica, una unidad de finanzas y contabilidad y una unidad de promoción y educación. En términos territoriales, dependen de la Gerencia, además de la oficina central de Santiago, las sucursales de Valparaíso, Concepción y de la Zona Sur de Santiago.

La unidad técnica se encarga de la preparación de los proyectos de crédito y de su seguimiento, lo que implica un contacto bastante continuo con los microempresarios. La unidad de finanzas y contabilidad agrupa las sub funciones de aprovisionamiento de los recursos, registro de las operaciones, caja, cobranza, contraloría contable y la administración interna de la Cooperativa. Por último, la unidad de promoción y educación se encarga de promover la Cooperativa entre socios potenciales, preparar las solicitudes de admisión de nuevos socios, realizar los programas de capacitación de los nuevos socios, realizar los programas de capacitación de los nuevos socios en torno al funcionamiento y forma de operar de la Cooperativa, y detectar y coordinar con otras ONG las necesidades de capacitación. Esta última unidad tiene a su cargo la publicación de un boletín bimensual.

En las sucursales, el equipo básico de ejecución

está formado por un ingeniero o técnico a cargo de la oficina quien, además, prepara los proyectos de crédito y se encarga del seguimiento de las microempresas, un encargado de promoción y educación y una secretaria que asume las diversas tareas administrativas de la oficina.

III. PROCEDIMIENTOS DE CRÉDITOS DE LA COOPERATIVA. METODOLOGÍA DE TRABAJO

El diagnóstico que tienen en la actualidad las autoridades del país interesadas en el apoyo y fortalecimiento de las microempresas, plantea que estas unidades productivas carecen de acceso al mercado financiero formal, porque el costo de transacción de cada operación de crédito resulta excesivamente elevado. En otros términos, el sistema bancario chileno no llega a la microempresa porque la rentabilidad de cada operación de crédito realizada con ella es cercana a cero o inferior a cero. Ello sería consecuencia de que el costo que sufren los bancos en cada transacción financiera sería cubierto muy deficientemente en cada una de las pequeñas operaciones posibles de realizar con las microempresas.

El punto tiene más aristas que el sólo costo de transacción. Este aspecto, si bien importante, no es la única barrera a la incorporación de las microempresas al mercado financiero formal. También actúan fuertemente en contra de otros factores como la imprecisión de los antecedentes que proporciona el microempresario para el análisis de su proyecto, la discriminación social y de trato que se produce sobre el microempresario al interior del banco, la existencia de tecnicismos bancarios que el microempresario no comprende y que nadie se los explica, la dificultad que puede tener el microempresario para exponer una idea que requiere financiamiento, etc.

Desde el punto de vista de sus costos, la Cooperativa experimenta una tensión sostenida entre la generación de ingresos y los gastos que debe enfrentar. Los ingresos operacionales están constituidos por los intereses, cuotas sociales y comisiones cobradas, y por los pagos hechos por el

FOSIS y otros organismos por créditos concedidos en el período, en tanto que los gastos corresponden en su mayor proporción a sueldos del personal (52,8 por ciento de los gastos en 1991). La evolución de ingresos de la operación y gastos entre 1989 y 1992, ha sido la que se muestra en el Cuadro N° 7 que se expone a continuación, el que también presenta la relación porcentual entre ambas partidas.

CUADRO N° 7
EVOLUCION DE INGRESOS OPERACIONALES Y
GASTOS DE LA COOPERATIVA
1988-1992

Año	Ingresos (Miles de \$)	Gastos (Miles de \$)	Relación de Ingresos a Gastos %
1989	17.903	36.987	48,4
1990	40.614	64.211	63,3
1991	75.188	111.342	67,5
1992	147.656	189.707	77,8

Tal como se puede observar la Cooperativa ha ido incrementando progresivamente la cobertura de financiamiento de sus gastos operacionales. Las cifras reflejan como ingresos los intereses percibidos, cuotas sociales y reajustes ganados. Se consideran como egresos los normales, fruto de la operación y los reajustes pagados y la fluctuación de valores. No se han considerado como ingresos todos los aportes de instituciones públicas y privadas que la Cooperativa ha recibido para contribuir a su financiamiento.

En relación al trabajo específico con microempresarios, la Cooperativa ha definido dos procedimientos estandarizados, uno para la admisión de nuevos socios y el otro para la preparación de proyectos de crédito, su aprobación y seguimiento. A continuación se describen cada uno de ellos.

1. Admisión de nuevos socios

La Cooperativa no ha realizado hasta ahora campañas masivas de captación de nuevos socios. Los socios han llegado, por lo general, por el consejo de

socios antiguos o de ONG que conocen el trabajo de la Cooperativa.

Casi todas las personas que llegan a las oficinas de la Cooperativa Liberación a informarse sobre su funcionamiento y las posibilidades de acceso a ellos pudieran tener, lo hacen motivados por la posibilidad de beneficiarse con préstamos productivos. Los microempresarios que plantean su incorporación a la Cooperativa sin requerir financiamiento, son contadas excepciones.

Los interesados en incorporarse a la Cooperativa se entrevista con un funcionario de promoción, con el cual acuerdan una visita al establecimiento productivo. Este mismo funcionario elabora un diagnóstico de la microempresa respecto del cumplimiento de los requisitos para ser considerada dentro del grupo objetivo de la Cooperativa.

Los requisitos definidos hasta ahora para ser considerado en este grupo objetivo son los siguientes:

- a. La microempresa debe realizar una actividad de carácter industrial, sea de producción de bienes o de prestación de servicios. En general, se descartan de plano las actividades netamente comerciales (como el comercio ambulante, o actividades agrícolas que van a implicar el financiamiento de cultivos).
- b. La antigüedad de operación de la microempresa debe ser superior a seis meses. La Cooperativa no financia proyectos de creación de microempresas.
- c. El establecimiento debe estar ubicado dentro del área territorial en la cual opera la Cooperativa: Santiago, Valparaíso y Concepción, incluidas localidades cercanas.
- d. El número de personas que trabajen en la microempresa debe ser igual o superior a tres. Algunas de estas personas pueden ser familiares no remunerados. En áreas territoriales nuevas en las cuales inicie sus actividades la Cooperativa se ha aceptado que el límite inferior se rebaje temporalmente a dos.
- e. La remuneración máxima pagada por la microempresa (incluido el retiro del microempresario) no puede ser superior a cinco veces la remuneración mínima.

- f. Ninguna de las personas que trabajen en la microempresa pueden percibir una remuneración inferior al sueldo mínimo legal por jornada completa. Se exceptúan de este requisito los familiares no remunerados y los trabajadores que tienen el *status* legal de aprendices.
- g. La microempresa debe ser la actividad principal de subsistencia del microempresario, esto es, su principal fuente de ingreso familiar.

Realizado el diagnóstico por el encargado de promoción, este pasa a una reunión regular del equipo profesional de la Cooperativa, quien, sobre la base de los antecedentes recogidos, establece una recomendación de aprobar o rechazar la admisión del postulante.

La recomendación, junto con un resumen del diagnóstico, es entregada al Consejo de administración de la Cooperativa, quien determina en último término, si se acepta o se rechaza la solicitud de admisión de la microempresa.

Si la microempresa es aceptada como socia, el respectivo microempresario debe participar en un corto programa de capacitación (tres sesiones) sobre la forma de operar de la Cooperativa y la preparación de proyectos.

2. Preparación de los proyectos de crédito, aprobación y seguimiento

Si una microempresa es aceptada como socia, puede presentar de inmediato una solicitud de crédito. En caso de hacerlo, se le asigna un profesional de la unidad técnica con el cual preparará conjuntamente el proyecto de crédito. Los datos que debe consignar el proyecto son los siguientes:

- a. Identificación del proyecto
 - nombre del taller
 - sector de la producción al cual pertenece
 - tipo legal de taller
 - destino de los recursos solicitados
 - localización del proyecto
 - nombre de la persona responsable del proyecto
- b. Antecedentes específicos sobre el proyecto
 - actividades realizadas por el grupo productivo hasta la fecha

- objetivos específicos del proyecto
 - destrezas y experiencias de los integrantes
 - Áreas críticas previstas en el proyecto
 - Razones para esperar el éxito del proyecto
 - Efectos de un eventual fracaso
- c. Estado de situación de la microempresa
- especificación del activo
 - capital fijo y capital de trabajo
 - el pasivo y el patrimonio
- d. Plan de actividades
- plan de producción
 - plan de ventas
 - costeo
- e. Necesidades de inversión del proyecto y flujo de caja
- necesidades de inversión en capital fijo
 - necesidades de inversión en capital de trabajo
 - flujo de caja
- f. *Características organizativas del grupo*

Una vez que la elaboración del proyecto ha concluido, la unidad técnica emite un informe y la Gerencia hace llegar todos los antecedentes al Comité de Créditos. Además, el técnico que colaboró con el microempresario en la elaboración del proyecto participa en la reunión del Comité de Créditos, en la cual se resolverá sobre el mismo, a fin de responder a las consultas que puedan expresar los miembros del Comité, y para manifestar su opinión sobre la conveniencia de aprobar o rechazar la solicitud. El Comité de Créditos toma esta decisión sobre la base de toda esta información, decisión que puede coincidir o discrepar con la recomendación del equipo técnico.

Si el proyecto es aprobado por el Comité de Créditos, los pasos posteriores son netamente administrativos (firma de los documentos por los cuales el microempresario reconoce la deuda, constitución de las garantías, giro de los recursos, etc.).

Para el seguimiento posterior, el mismo analista de crédito o un auxiliar realiza visitas a la microempresa y supervisa que los recursos se empleen en los fines para los cuales fueron solicitados. En la práctica, estas visitas de seguimiento

se transforman en visitas de asistencia técnica. La persona encargada de su realización va asesorando en ellas al microempresario, de manera de lograr en la mejor forma los objetivos buscados con el crédito.

Existe un consenso generalizado entre especialistas latinoamericanos sobre la microempresa que este proceso de preparación del proyecto, aprobación y seguimiento, es un factor fundamental en el éxito de los programas de apoyo a estas unidades productivas. En concreto, las siguientes condicionantes tendrían una incidencia primordial:

- a. Frecuencia e intensidad de los contactos entre el analista y el microempresario en el período previo y en el período posterior a la aprobación del crédito.
- b. Realización de los contactos en terreno, en el lugar de trabajo del microempresario, especialmente en el período de preparación del proyecto.

Pero, como es obvio, estos condicionantes están limitados por el costo que implican, lo que ha conducido entre los expertos a especulaciones respecto del número óptimo de microempresas que se pueden atender. En los programas de créditos llevados a cabo en Centroamérica, se ha planteado que un análisis de crédito puede tener a cargo simultáneamente un total de entre 40 y 60 microempresas. En los primeros años de la Cooperativa Liberación, se llegó a cifras semejantes estableciendo una clasificación de los clientes de crédito en tres categorías:

- Prestatarios de la Cooperativa que operan sin problemas y se relacionan regularmente con ella, a los cuales se visitaba normalmente una vez al mes.
- Prestatarios de la Cooperativa de comportamiento no suficientemente conocido o que se encontraban en el período de aplicación de los recursos obtenidos en préstamo, a los que se procuraba visitar con una frecuencia quincenal.
- Prestatarios con problemas o incumplimiento con la Cooperativa, a los que se visitaba semanalmente o, incluso, con mayor frecuencia.

En la actualidad, el fuerte crecimiento experi-

mentado por el número de socios de la Cooperativa ha ido limitando la frecuencia de contacto en el lugar de trabajo entre los analistas y los microempresarios.

IV. SISTEMA DE DECISIONES DE CRÉDITO AL INTERIOR DE LA COOPERATIVA. SU RELACIÓN CON LOS RESULTADOS ESPERADOS

El procedimiento de análisis de las solicitudes de crédito expuesto anteriormente está conectado con los resultados, aunque esta relación no es plenamente explícita.

Cierto número de solicitudes de crédito no llegan a conocimiento del Comité de Crédito y son descartadas en la reunión de análisis del equipo profesional. En general, se descartan las solicitudes que presentan los siguientes problemas:

- Información de respaldo de la solicitud que no ha podido completarse a cabalidad o que resulta claramente inconsistente.
- Proyectos que muestran una rentabilidad abiertamente negativa.
- Solicitudes que encubren en la realidad una petición de un préstamo para otros propósitos, por lo general, para un propósito de consumo.
- Proyectos cuyo flujo de caja es incompatible con los criterios de monto, plazo e interés establecidos por la Cooperativa.
- Solicitudes cuyo monto sobrepasa los márgenes máximos de préstamo establecidos por la Cooperativa para los socios.
- Aporte de capital del socio insuficiente en relación a las cantidades que se soliciten.
- Sospecha fundada de que los antecedentes que respaldan la solicitud han sido falseados.

Son contadas las situaciones en las cuales solicitudes rechazadas por el equipo técnico basadas en estas consideraciones llegan en apelación al Comité de Crédito.

Por su parte, este último no ha establecido normas explícitas para tomar sus decisiones sobre las solicitudes que llegan a su conocimiento, pero en la resolución que finalmente adopta han pesado preferentemente hasta ahora los siguientes criterios:

- a. Capacidad de pago mostrada por el proyecto presentado a su consideración.
- b. Comportamiento anterior del socio en sus obligaciones con la Cooperativa, cuando se trata de socios que ya se han beneficiado con otros préstamos.
- c. Rentabilidad del proyecto presentado.
- d. Riesgos del proyecto.
- e. Opinión del analista de la Cooperativa que participó en la preparación del proyecto.

Del examen de estos criterios salta a la vista que el Comité no prioriza sino indirectamente en su decisión, los indicadores que se relacionan con el impacto del programa de financiamiento de la microempresa: empleo generado, aumento de los ingresos, etc. No es que el Comité los omita completamente, pero tampoco son relevantes en la decisión que se toma.

Los criterios del Comité de Crédito para la aprobación de los proyectos se basan, fundamentalmente, en asegurar la capacidad de autosostenimiento del sistema financiero. Otros programas de crédito puestos en ejecución en el país han fracasado rápidamente, o se han extinguido, por una administración negligente en relación a este requisito de autosostenimiento.

El punto es parte de una antigua controversia que ha estado presente en los programas de desarrollo social puestos en marcha en el país. Se habla de que un programa se maneja con un criterio «economicista» cuando en su operación se privilegian los aspectos económicos; por el contrario, un programa se manejaría con un criterio «social» cuando se privilegian los aspectos sociales del mismo. Sin embargo, en muchos sectores se ha llegado al convencimiento de que la controversia entre los aspectos económicos y sociales de un proyecto es una controversia falsa. Si se pone en práctica un programa de naturaleza económica para generar determinados resultados sociales, como es un programa de apoyo a la microempresa, los resultados económicos del mismo deben ser obligadamente congruentes con los resultados sociales que se buscan, salvo que haya un error en la concepción original del programa o que éste se haya desviado de sus objetivos.

De los criterios planteados como fundamento

de las decisiones del Comité de Crédito de la Cooperativa, la capacidad de pago tiene que ver con la propia mantención de los fondos de que dispone la Cooperativa para sus préstamos; el comportamiento anterior del socio en sus obligaciones con la Cooperativa también está relacionado con la mantención de los fondos (en el sentido de disminuir los riesgos), y lo mismo sucede con el criterio de análisis de los riesgos del proyecto. La opinión del analista respecto de la solicitud de crédito está orientada, fundamentalmente, a considerar aspectos importantes que no hubieran quedado con suficiente evidencia en la sola presentación por escrito del proyecto.

Por consiguiente, de los criterios utilizados por el Comité de Crédito para la asignación de los recursos de la Cooperativa, solo el de rentabilidad está asociado a los resultados del programa de financiamiento para la microempresa. Un proyecto de crédito de una microempresa que asegurará un mejoramiento de la rentabilidad, a lo menos permite defender puestos de trabajo y potencia las posibilidades de mejorar las rentas de quienes trabajan en ella.

Una argumentación de este tipo puede considerarse excesivamente simplificadora. Además, no todas las aprobaciones de préstamos que realiza el Comité de Crédito están guiadas por el propósito de aumentar la rentabilidad. Hay casos donde el crédito ha sido otorgado con un propósito explícito de defender los puestos de trabajo, sin que se pretenda mejorar la rentabilidad necesariamente. Así, la Cooperativa ha financiado el cambio de local de funcionamiento de microempresas que se han visto obligadas a ello, la adquisición de equipos o instalaciones que hacen menos penosa la faena de producción pero que no inciden en cambios inmediatos en la productividad, el pago de multas y otros gravámenes establecidos por autoridades tributarias, sanitarias o ambientales. etc. En todos estos casos, la aprobación del Comité descansa en otro de los criterios enunciados, como la capacidad de pago o el análisis de los riesgos del proyecto, aunque la finalidad subyacente es, en realidad, la defensa de los puestos de trabajo o el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

En todo caso, queda a la vista que el cumplimiento de las finalidades sociales de la Cooperativa Liberación descansa, principalmente, en un acucioso escrutinio de las solicitudes de ingreso como socios de la institución. Si este examen es adecuado con las finalidades sociales expresadas por la Cooperativa, y con el grupo objetivo que se pretende beneficiar, las decisiones del equipo profesional en primera instancia, y del Comité de Crédito en segunda, se facilitan y pueden reducirse con bastante propiedad a los criterios que se han expuesto para aprobar o rechazar las solicitudes de crédito.

Se desprende de aquí una ventaja de este programa financiero a la microempresa, respecto de otros que operan en el país basados en fundamentos no participativos. En efecto, estos últimos se ven enfrentados a la necesidad de evaluar cada solicitud que les llega, en función de sus propósitos sociales. Como esta es una tarea compleja y difícil de sistematizar, a menudo adoptan un criterio objetivo único, aunque esto no les asegura necesariamente el cumplimiento de las finalidades sociales que se han propuesto. Así, por ejemplo, para fines de simplificación, una institución puede adoptar el criterio único relativo al número de personas que trabajan en el establecimiento que solicita el préstamo, considerando como beneficiarias a las microempresas donde este número esté por debajo de ciertos límites que se haya fijado. Sin embargo, este criterio excesivamente simplificador puede significar que se estén beneficiando pequeñas unidades empresariales que no deberían ser consideradas en programas de apoyo a la microempresa.

Otro aspecto ligado al sistema de decisiones de la Cooperativa y, por consiguiente, ligado a los resultados, tiene que ver con la velocidad de respuesta de ésta a las solicitudes de crédito de las microempresas asociadas. Una de las primeras innovaciones en la operación de la Cooperativa, establecida a los pocos meses de haber empezado a funcionar, tiene que ver con la creación de la Línea de Créditos de Gerencia, ampliamente utilizada por los microempresarios en la actualidad. La práctica mostró que, muchas veces, los microempresarios experimentaban necesidades

de caja de poco monto para hacer frente a compromisos ineludibles o situaciones imprevistas que no se acomodaban a los flujos normales de ingresos de las microempresas. En razón de ello, se estableció esta línea, autorizando al Gerente de la Cooperativa para aprobar estos préstamos hasta un monto equivalente a las 15 unidades de fomento. El procedimiento está casi automatizado, y hoy en día pueden acceder a esta línea todos los microempresarios asociados que cumplan con los prerequisites establecidos para obtener un préstamo.

De un tenor distinto, pero también ligado a la capacidad y velocidad de respuesta de la Cooperativa a las demandas de las microempresas, son los requisitos de antigüedad como socio para poder optar a un préstamo. Aunque quienes dirigen la Cooperativa reconocen que es el propósito de obtener financiamiento el principal motivo por el cual los microempresarios solicitan ingresar a ella, durante mucho tiempo se planteó la conveniencia de fijar un plazo entre el ingreso del nuevo socio y la gestión de su préstamo. En la actualidad, este plazo es de tres meses. Por consiguiente, un socio que se incorpora a la Cooperativa debe esperar tres meses después de haberse aceptado su ingreso, para iniciar los trámites con el fin de obtener un préstamo. Sin embargo, este plazo se está revisando en la actualidad con el propósito de disminuir la espera, debido a la necesidad de competir con otros programas de apoyo a la microempresa que funcionan en el país y cuya velocidad de respuesta es más rápida.

Por otra parte, si bien los préstamos de Gerencia se aprueban sin mayor trámite, la línea de descuento de documentos y los préstamos de proyectos tienen un curso más lento en su aprobación o rechazo. En el mejor de los casos, y dado que el Comité de Crédito se reúne semanalmente, la demora en la decisión puede llegar a ser de una semana. Sin embargo, dado que ambos tipos de préstamos requieren la elaboración previa de un proyecto, la demora oscila en promedio entre dos y cuatro semanas.

V. LAS RELACIONES ENTRE EL CRÉDITO Y LA ASISTENCIA TÉCNICA Y LA CAPACITACIÓN

Las necesidades del microempresario responden, a menudo, a una combinación de aspectos relacionados con crédito, asistencia técnica y capacitación. A veces, las necesidades manifestadas en uno de estos ámbitos, comúnmente en el financiero, encubren necesidades reales en otros aspectos, pudiendo llegar a darse, por ejemplo, que una adecuada asistencia técnica hace innecesario el apoyo crediticio que se pretendía lograr en esos momentos.

Sin embargo, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación ha definido para sí misma un quehacer especializado en el ámbito del financiamiento a las microempresas, sin que pretenda asumir acciones en lo relacionado con la asistencia técnica o la capacitación.

Esta opción contrasta con otros programas de apoyo a la microempresa llevados a cabo tanto en el país como en otros países de América Latina, que combinan el crédito con acciones de apoyo en el campo de la asistencia técnica y de la capacitación. Así, por ejemplo, la Fundación Carvajal de Colombia, el mayor programa de apoyo a la microempresa de América Latina en manos del sector privado, establece una relación muy estrecha entre el crédito y la capacitación que ellos mismos proporcionan; en Chile, PROPESA establece una relación semejante entre crédito y capacitación; casi todos los programas llevados a cabo en el sector rural en Chile y en otros países ligaban el crédito a la asistencia técnica.

La opción tomada por la Cooperativa Liberación se basa en la práctica anterior de quienes participaron en su formación. Esa práctica les aconsejaba separar institucionalmente el crédito de la asistencia técnica y de la capacitación, a partir del razonamiento de que cuando estos tres tipos de acciones van unidas, la responsabilidad respecto de la devolución de los préstamos se transfiere desde el microempresario a quienes han proporcionado la asistencia técnica y la capacitación. Más aún, en algunos casos, el incurrir en mora en la

devolución de un préstamo puede ser una conducta empresarial apropiada desde el punto de vista de la unidad productiva. Adicionalmente, señalan que cuando hay en el medio variedad de oferta de servicios de capacitación y de asistencia técnica, es preferible que sean los mismos microempresarios quienes decidan donde requerirlos.

El punto puede ser muy debatible. Quienes apoyan la unión de los tres tipos de acciones argumentan que de este modo, se facilita el diseño de programas integrados para microempresarios, que el crédito lleva en sí mismo un componente de asistencia técnica y de capacitación, que el efecto de un préstamo puede perderse por una capacitación o una asistencia técnica inadecuadas, que la separación obliga a establecer procesos de coordinación que entranan el sistema, etc.

Sin embargo, la Cooperativa Liberación reconoce que tanto el crédito como la capacitación y la asistencia técnica son elementos fundamentales de un programa de apoyo al microempresario. Para ello, ha recurrido a dos líneas de acción coincidentes con este propósito:

- Coordinación con entidades especializadas que dan asistencia técnica y capacitación, tales como el PET, INFOCAP, SERCAL, etc.
- Participación, en conjunto con el PET (y originalmente con la FECOT), en la fundación de dos entidades especializadas de apoyo técnico: Consultora Técnica y SERCOM.

En este último caso, se trata de una entidad - Consultora Técnica -que proporciona servicios generales de asistencia técnica (legal, contable, administrativa, etc.) y de una entidad especializada en el apoyo a la comercialización de las microempresas -SERCOM-.

Con todo, la Cooperativa ha debido conservar necesariamente algunas áreas de la capacitación y de la asistencia técnica; cuya responsabilidad en la ejecución considera inconveniente transferirla a terceros.

En el caso de la capacitación, la orientación general que se entrega al microempresario respecto del funcionamiento de la Cooperativa, la forma de preparar las solicitudes de crédito y la administración de los recursos financieros (presupuesto de caja, examen de opciones de financiamiento,

etc.), son suministradas directamente por la unidad de promoción y capacitación. Al microempresario que ingresa como socio a la Cooperativa, junto con comunicarle este hecho, se le cita de inmediato a un programa general de orientación y capacitación, el cual, originalmente, constaba de cinco sesiones, aunque actualmente se han reducido.

Por otra parte, la unidad de promoción y capacitación realiza, cuando es necesario, el diseño de programas específicos de capacitación para ser impartidos por otras instituciones a los socios de la Cooperativa, en los cuales, a veces, participan como instructores miembros del personal.

En el caso de la asistencia técnica, la supervisión y el seguimiento del crédito, como ya se ha señalado, están encomendados al personal técnico de la Cooperativa. En la práctica, esto determina la realización de acciones de asistencia técnica. La persona a cargo de la supervisión y seguimiento orienta al microempresario en relación a los problemas de gestión que surgen en el manejo de su establecimiento.

Sin embargo, dado que el grueso de las actividades de asistencia técnica y de capacitación son realizadas por otras instituciones especializadas, la creación y funcionamiento de instancias de coordinación con ellas es una labor fundamental que debe ser abordada a diario por la Cooperativa.

La existencia de actividades paralelas al crédito, de asistencia técnica y de capacitación, plantean un problema adicional en la determinación del impacto de las acciones de la Cooperativa. En efecto, si confluyen estos tres tipos de actividades que inciden conjuntamente en los resultados económicos y sociales de la microempresa, es difícil determinar qué porción de esos resultados es atribuible exclusivamente al crédito proporcionado por la Cooperativa Liberación.

La complejidad del problema radica en el hecho de que las actividades más importantes de asistencia técnica y de capacitación son realizadas por otras instituciones. Por supuesto, el problema no se reduce sólo a aislar estadísticamente los efectos atribuibles a cada una de estas tres variables. La interrelación sinérgica entre ellas es demasiado estrecha como para reducir el problema a

un simple tratamiento estadístico de la información. Más acertado es asumir que crédito, asistencia técnica y capacitación son componentes de un mismo proceso de apoyo y que, en el caso de las microempresas, estas partes del proceso carecen de significación efectiva cuando son desarrolladas aisladamente unas de otras. Esto es así en la mayoría de los casos, aunque en términos metodológicos muy rigurosos, que trascienden a los objetivos de este trabajo, debiera hacerse un intento de aislar los efectos específicos de cada una de las variables.

VI. SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE RESULTADOS

El seguimiento y verificación de resultados ha sido implementado hasta ahora deficientemente, privilegiándose en cambio la información contable relativa al préstamo mismo recibido por cada microempresa. En 1991 se puso en marcha una base de datos que contiene la siguiente información respecto de cada microempresa asociada a la Cooperativa.

- Nombre del taller
- Rol Unico Tributario del taller
- Dirección (con indicación de la comuna, ciudad y teléfono)
- Nombre del responsable del taller
- Rol Unico Tributario del responsable del taller

- Existencia o ausencia de personalidad jurídica
- Tipo de taller (familiar, asociativo, etc.)
- Rubro del taller
- Actividad del taller
- Fecha de ingreso a la Cooperativa
- Volumen promedio de ventas mensuales
- Valor del activo
- Valor del patrimonio
- Número de hombres que trabajan en el taller
- Número de mujeres que trabajan en el taller.

Se trata de datos estructurales, que permiten clasificar a las microempresas apoyadas, pero no dicen nada respecto de la evolución experimentada por las mismas. Más aún, algunos de los datos pueden perder vigencia si no se someten a un proceso constante de actualización, como sucede con la información relativa a ventas mensuales, valor del activo y del patrimonio, y número de trabajadores.

Dado que los contactos entre la Cooperativa y la microempresa carecen de regularidad en su frecuencia, cualquier esfuerzo de sistematización de la información que de cuenta de la evolución del taller se hace más complicado. Por otra parte, los costos de un seguimiento sistemático de las microempresas por parte de la Cooperativa se estiman excesivamente altos, no obstante la relevancia de la información que podría obtenerse.

Financiamiento a la pequeña empresa

Gonzalo Jara

Subgerencia Pequeña Empresa, Banco de Estado

A. ANTECEDENTES GENERALES

En la economía actual, las pequeñas y medianas empresas se han constituido en una clave importante para el desarrollo del país. Por un lado, son capaces de aumentar sus ingresos, de generar empleos y de mejorar las condiciones de vida de las personas. Al mismo tiempo, contribuyen a la democratización y son sustento del desarrollo regional. Por otra parte, la gran flexibilidad de este sector le permite adaptarse con rapidez a las cambiantes condiciones del mercado, proceso que en las empresas de mayor tamaño es considerablemente más lento.

La pequeña y mediana empresa nace, en general, de un "saber hacer" específico, que puede manifestarse en nuevas y variadas formas de producción y orientación hacia el mercado. Esta experiencia —según los expertos— es en sí misma un gran recurso de creatividad y una potencial fuente de nuevas relaciones económicas.

En este sentido, algunos ejemplos de países altamente desarrollados nos muestran que en la economía de hoy, a diferencia de hace 20 años cuando se pensaba que lo importante era tener grandes industrias, el gran esfuerzo productivo lo realizan las pequeñas y medianas empresas, verdadero motor de la dinámica de los países desarrollados.

El programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa apunta a ampliar y consolidar el núcleo empresarial del país, sobre la base de insertarlas en el proceso de modernización de la economía, a través de la creación de una cultura empresarial - laboral moderna, competitiva e innovadora, y generando, a su vez, las condiciones para ello, considerando que nuestro país enfrenta, en las puertas del siglo XXI, el desafío de situarse en un camino de desarrollo con grados crecientes de equidad social.

Con este objetivo, el Gobierno ha señalado —entre otras cosas— la necesidad de profundizar en los temas relativos al financiamiento y la capacitación. También se destaca el considerar que el desarrollo de una nueva cultura empresarial implica plantearse sobre los cambios en la mentalidad de las personas, no sólo en empresarios y trabajadores, sino en la totalidad de los actores involucrados en este proceso.

B. FINANCIAMIENTO A LA PEQUEÑA EMPRESA EN EL BANCO DEL ESTADO DE CHILE

Hemos observado en los últimos años un fuerte interés en el país por el futuro y las posibilidades del sector de pequeñas y medianas empresas, inte-

rés que se manifiesta en la gran cantidad de seminarios, estudios y diversas otras iniciativas orientadas a contribuir a su desarrollo.

Podemos distinguir esencialmente 3 motivaciones:

1. La Modernización Productiva con Integración Social: asociado al impacto que tendría sobre el desarrollo económico y social del país, el contar con un sector de empresas pequeñas sólido, organizado, innovador, en permanente búsqueda de tecnologías, mercados y oportunidades.

Dada la importancia relativa del sector en términos de la economía nacional, avanzar en su desarrollo tendría un importante impacto económico y social : mayor número de empresas y empresarios, aumento absoluto y relativo del producto y empleo del sector, difusión del progreso técnico, mayor productividad y mejores remuneraciones.

2. La consolidación democrática: asociada a la ampliación de la base empresarial del país y a la diversificación de la propiedad de las empresas, son un elemento importante para asegurar la consolidación de dicho proceso.

3. El aspecto comercial: asociado al interés surgido en el sistema financiero en relación con el financiamiento a las pequeñas empresas, hacen que se busquen negocios alternativos, ante el proceso de desintermediación financiera que se vive en la actualidad.

Frente a esto, el sector de pequeñas empresas aparece para las instituciones financieras como un mercado que se puede profundizar.

La creación de nuevos servicios como el Leasing, el Factoring, el Capital de Riesgo, el financiamiento a microempresas, y otras a futuro, son también formas de aumentar el nivel de negocios con el sector.

En relación con el Banco del Estado de Chile, y como instrumento de políticas del Gobierno, las motivaciones están en los tres factores mencionados: el desarrollo económico y social del país, el desarrollo y consolidación de la democracia en Chile y la posibilidad de incrementar las operaciones con un sector que, a pesar de las dificultades que presenta, constituye un buen negocio para una

institución financiera.

Antes de seguir, es conveniente separar a este sector denominado PYME en dos subsectores claramente diferenciables y que, en términos comerciales, deben ser abordados separadamente. Me refiero a la realidad de las pequeñas empresas en comparación con lo que se denomina empresas medianas.

Medianas Empresas: constituido por empresas con niveles de ventas superiores a 25.000 U.F. al año. En general, estas empresas están organizadas en forma muy similar a las grandes empresas, con diferenciación y especialización de las labores y tareas de trabajo, con cierto nivel de activos fijos, equipo gerencial, etc.

Estimamos que este sector está, en general, bien atendido a través de los diversos servicios financieros existentes en el mercado nacional.

Pequeñas Empresas: constituidas por Empresas de hasta 25.000 U.F. de venta anual, en general presentan estructuras organizativas mas simples, habitualmente de tipo familiar, sin gran diferenciación de labores y, frecuentemente, con importante y principal participación del dueño en la gestión del negocio.

- Este sector tiene un acceso mas restringido al sistema financiero formal y, por lo tanto, recurre con frecuencia al crédito de proveedores, a los cheques a fecha y, en casos de urgencia, a prestamistas.
- La pequeña empresa, debe ser objeto principal de nuestros análisis, y finalmente, beneficiarios de los nuevos servicios que el sistema financiero pueda ofrecer.
- El gran obstáculo que presenta dicho sector se refiere al alto costo de operación y al riesgo crediticio asociado. Efectivamente, las características esenciales de estas empresas, podemos resumirlas de la siguiente manera:
- En general, sus sistemas de información son poco confiables; esto dificulta realizar un análisis de la empresa basado en los antecedentes que el cliente presenta. Asumir la labor de recopilar los antecedentes por parte de la institución financiera, constituye un costo muy alto.

- En algunos casos las ventas no las registran en su totalidad, lo que crea un problema difícil de resolver cuando deben comprobar ingresos, ya que el banco trabaja en sus estudios sobre ingresos verificados a través de I.V.A., balances, Impuesto a la Renta, etc.
- Muchos pequeños empresarios no están calificados para una buena administración de la empresa. Esto dificulta la relación banco - cliente, ya que no es posible un diálogo fluido y conducente. Hay empresarios que no tienen clara la situación financiera de la empresa, sus fortalezas y debilidades, el efecto de determinada composición de sus activos, las alternativas de financiamiento más convenientes, la situación de comercialización de su producto o servicio, la competencia, las posibilidades tecnológicas más adecuadas, etc.
- Cabría detenerse aquí para resaltar el hecho que ser un empresario pequeño obliga a un dominio básico de una gran diversidad de materias relacionadas con la administración de empresas. Efectivamente, se debe conocer el proceso productivo y, ojalá, estar al tanto de las posibilidades de desarrollo tecnológico; debe conocer el mercado de su producto o servicio y ser capaz de detectar nuevas posibilidades; asimismo, conocer el mercado de sus proveedores y las condiciones de crédito; cuando al contratar trabajadores debe saber lo esencial sobre la legislación laboral y previsional; si tiene relación con alguna institución financiera, debe saber acerca de cheques y operaciones de crédito; debiera ser capaz de trabajar en base a un flujo de caja y una proyección anual del negocio; debiera conocer ciertos aspectos contables y tributarios, es decir, debe conocer los más variados aspectos relacionados con su empresa y tomar decisiones diariamente en relación con ellos.

En nuestra opinión, éste es un aspecto crucial para el desarrollo del sector, y hay muchísimo por avanzar a través de la capacitación y formación de empresarios.

En resumen, todo lo antes descrito nos permite

caracterizar al pequeño empresario como un cliente cuya atención es muy cara y riesgosa para las instituciones financieras. Si a esto le agregamos el hecho de que la mayoría de estas empresas no posee activos fijos suficientes para respaldar los créditos, resulta entonces un riesgo aún mayor para los bancos.

En este marco, se inició en el Banco del Estado de Chile el diseño e implementación del Programa de Financiamiento a la PYME, una ardua labor encaminada a dotar a la Institución de lo necesario para emprender esta ambiciosa tarea, esto es, infraestructura física, personal capacitado, una nueva política comercial y nuevos procedimientos de operación.

C. PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN EL BANCO DEL ESTADO DE CHILE

Cuando asumió la nueva Administración del Banco, se encontró con una Institución que estuvo dormida muchos años. Se abocó desde entonces a un proceso de modernización, conjuntamente con el desarrollo de nuevas tareas de servicios y negocios. Una de las tareas prioritarias de trabajo ha sido la definición de la nueva Política de Financiamiento a las Pequeñas Empresas, y la creación de la infraestructura comercial correspondiente.

Nuestros esfuerzos se han desarrollado en los siguientes sentidos:

1. Creación de la Gerencia de Pequeña y Mediana Empresa, destina plataformas comerciales exclusivamente a atender a los clientes del sector. Esta Gerencia es la responsable de impulsar y coordinar el Programa de financiamiento a la PYME a lo largo de todo el país y de atender a los clientes en la Oficina Principal.
2. Nueva Política Comercial, aprobada por el Comité Ejecutivo del Banco y orientada a las pequeñas empresas, su objetivo es permitirles mayores posibilidades de acceso al crédito a empresas que tradicionalmente estaban marginadas por falta de garantías. En la nueva política comercial se reemplaza

la metodología tradicional de evaluación de créditos que definía la capacidad crediticia de los clientes en base a las garantías disponibles para caucionarlos.

Esta nueva política establece como criterios de evaluación los siguientes:

- una evaluación cualitativa del empresario, con el objeto de medir su capacidad de administración;
- un análisis cuantitativo de la situación financiera y de capacidad de pago de la empresa y del proyecto.

El resultado positivo de estos factores permitir, cuando el empresario no cuente con garantías reales para respaldar el crédito, rebajar el porcentaje de exigencia. En lo óptimo de una evaluación, el Banco podrá otorgar el crédito solicitado con la exigencia mínima de garantías, que es del 40 por ciento del monto del crédito.

Es importante aclarar que se mantienen los requisitos básicos para ser considerado sujeto de crédito, esto es, estar formalmente constituido, cumplir con las obligaciones tributarias y previsionales, no registrar antecedentes comerciales pendientes (protestos sin aclarar en el Boletín de Informaciones Comerciales), ni deudas vencidas en el sistema financiero.

Hasta abril de 1993 se aprobaron créditos por \$5.721.753.000.- (US\$13.820.659) en base a este nuevo mecanismo, con garantías reales que cubren en promedio en empresas nuevas el 79,3 por ciento y en empresas con historia el 70,5 por ciento. En total se flexibilizaron garantías hasta abril pasado a 258 clientes.

El Banco dispone en general de 2 modalidades de créditos:

- a. Capital de Trabajo: en pesos o en U.F., hasta 2 años plazo, con servicio mensual, trimestral o anual.
Interés créditos en pesos 22,09 por ciento anual.
Interés créditos en U.F. 9 por ciento anual.
- b. Créditos para inversiones: en U.F. a plazos entre 3 y 10 años, servicio mensuales, trimestrales, semestrales o anuales, interés del 9 por ciento anual.

3. Nuevos Productos y clientes

- En el mes de agosto de 1991 se creó un nuevo producto con las características de un crédito personal, que permite a las pequeñas empresas un fácil acceso al crédito de corto y mediano plazo. Asimismo, se resuelve una distorsión tradicional en la Banca, por la cual los pequeños empresarios solicitan créditos en forma personal para conseguir recursos para sus empresas. Este "Crédito de Fomento a Pequeñas Empresas" tiene un monto máximo de 500 U.F. y se sirve en cuotas fijas en pesos, con un plazo máximo de hasta 4 años y período de gracia si es necesario de hasta 6 meses, con sólo pago de intereses mensuales, con interés del 1.75 por ciento mensual y que permanece vigente por el plazo de 1 año.

Hasta el mes de marzo de 1993, se otorgaron 9.892 créditos de este nuevo producto, por un total de \$17.065.047.000.- equivalente a US\$41.220.000.- La morosidad de estos créditos alcanza sólo al 1,54 por ciento, \$249.212.000.-

- En marzo de 1991 inició sus operaciones la empresa filial BANESTADO LEASING, en cuyos negocios tienen una importante participación las empresas pequeñas.
- Por cierto, el Banco del Estado dispone de toda la gama de productos y servicios financieros tradicionales existentes en la banca. Esto incluye cuentas corrientes, cobranzas, financiamiento del comercio exterior, créditos para capital de trabajo, equipamiento e inversión.

4. Registro de Empresas Consultoras

Este registro, compuesto por 150 empresas a lo largo del país, tiene por objeto ofrecer a nuestros clientes, una nómina de consultores calificados que trabajan de acuerdo a las pautas definidas por el Banco para atender sus necesidades de preparación de proyectos. Estos servicios son de cargo del cliente, lo que dificulta una utilización masiva de ellos. Sin embargo, con la entrada en operación de la subvención a la Asistencia Financiera (SUAF) de Corfo, estimamos que se producirá una mayor demanda, con lo que mejorarán las posibilidades de acceder a créditos.

En nuestra opinión, pese a las dificultades que hemos encontrado en este proceso, los resultados obtenidos hasta la fecha son satisfactorios y, mejor aún, promisorios. Efectivamente, al comprobar la tendencia observada en las colocaciones a pequeñas y medianas empresas, el Banco del Estado está ampliamente satisfecho por cuanto ha excedido con creces su meta anual de colocaciones de US\$40.000.000. para 1992, toda vez que durante ese año se colocaron \$88.112.280.000 lo que equivale a US\$218.100.000.

Para nadie debiera ya ser un misterio el grado de abandono que sufrió el Banco del Estado. Ello ha significado volcar todos los esfuerzos hacia la recuperación del sitio que realmente le corresponde, como un Banco moderno, eficiente y rentable, que entregue una expedita y completa oferta

de servicios financieros a sus clientes, que son mayoritariamente aquellos sectores marginados del sistema bancario.

Estimamos que una institución como el Banco del Estado de Chile puede lograr un gran impacto en una iniciativa de esta naturaleza, y las cifras así lo demuestran; para ello, día a día se trabaja en mejorar servicios, métodos de evaluación de créditos, se estudian nuevos productos, se capacita al personal. Estimamos que a finales del año en curso se habrán realizado avances significativos en la labor comercial, de forma que, además de seguir siendo el banco del financiamiento a la vivienda y la agricultura, será también el banco de la pequeña y mediana empresa de todos los habitantes de esta Nación.

La intermediación financiera con la microempresa:

Andrés Bernal Espinosa
Roberto Gillet Bebin
SOINTRAL- PET

INTRODUCCION

Existe un consenso creciente sobre la importancia de la microempresa (Mi) como otro ente dinamizador de la economía, por su gran tamaño² y absorción de mano de obra; su aporte en la actividad productiva, en complementación con las empresas de mayor tamaño, y el aprovechamiento de los diferentes espacios y excedentes del mercado; y, por constituir un eslabón relevante para tender a la equidad en la generación de riqueza de los sectores más pobres de la población.

De ahí, entonces, que los gobiernos de América Latina estén impulsando políticas dirigidas a crear mejores condiciones para la Mi, principalmente con incentivos hacia instituciones privadas que provean de ofertas fundamentales para su existencia, tales como el financiamiento, la asistencia comercial, la asistencia técnica, la capacitación-formación, la articulación gremial y comercial, la entrega de información útil, etc.

No obstante los esfuerzos desplegados por los diferentes actores oferentes, la Mi se encuentra aún desprovista de servicios adecuados a sus necesidades y características, que abarquen a todo su universo. Esa carencia se produce especialmente en el financiamiento, que por sus particulares complejidades requiere de tecnologías apropiadas, que permitan estructurar ofertas masificadas y eficientes. En efecto, en la actualidad, existen instrumentos escasos o de alto costo, con una limitada cobertura, que desaprovechan potencialidades en estas unidades económicas, que reflejan la existencia de un mercado de capitales con una relativa segmentación, en circunstancias que la intermediación del recurso financiero se considera un elemento determinante en la operación y crecimiento de cualquier empresa.

En este artículo se proponen alternativas de operación financiera con la Mi, que permita masificar la oferta de este recurso, teniendo en cuenta diversas observaciones a este mercado y la experiencia desarrollada por SOINTRAL.³ El artículo se inicia considerando la importancia del financiamiento, y su situación actual aplicada a la

1. El artículo corresponde a una versión modificada de: Gillet (1993) y Gillet y Bernal (1992).
2. En Chile, el 51 por ciento de los ocupados laboran en empresas de menos de 10 trabajadores o son trabajadores por cuenta propia, y representan el 97 por ciento de las unidades productivas existentes; de acuerdo a informaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Mideplan.

3. Institución financiera para la Mi, creada en 1987. En anexo se entregan algunos de sus resultados.

Mi. A continuación se analizan los elementos básicos de la operación financiera con esas unidades productivas; y posteriormente se revisan las diferentes alternativas de operación crediticia. Finalmente se señalan las tareas del Estado en este ámbito, y se exponen las conclusiones.

A. LA IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO

El crecimiento de la economía está directamente relacionado con el desarrollo del mercado de capitales, por su incidencia en el financiamiento de las empresas de una manera más eficiente. El crédito es de especial relevancia para todo tipo de empresa, porque dinamiza su operación al independizar sus flujos normales de corto plazo, para adecuarlos en términos del mediano, y eventualmente del largo plazo. Ello le permite implementar inversiones y poner en práctica o realizar nuevos negocios.

En el caso particular de la Mi, que funciona en condiciones de gran escasez de recursos de todo tipo, el crédito también tiene importancia para producir un funcionamiento por sobre la subsistencia o pasar a niveles mayores de crecimiento en respuesta a sus potencialidades, logran optimizar, en ambos casos, las diferentes oportunidades que se le presentan.

No obstante, las características del financiamiento a la Mi, debe incorporar metodologías que sean adecuadas a estas unidades productivas, atendiendo a sus particularidades, en términos de funcionamiento, estacionalidad de los productos o servicios, valores involucrados en los créditos, garantías, dominios de gestión del solicitante, entre otros elementos a considerar; todo lo cual significará entregar productos que correspondan a los requerimientos de la demanda. Igualmente, tiene que ser oportuno en el tiempo, tramitado en forma ágil, para adecuarse a la dinámica comercial de estas unidades.

El financiamiento para la Mi ha sido analizado en forma extensa en la literatura especializada, asignándosele un papel de especial relevancia.⁴

4. Klein, E. 1990; reúne un conjunto de trabajos sobre experiencias en varios países de América Latina.

Este permite encarar "la problemática de las pequeñas unidades productivas desde un umbral algo mayor de recursos, desplazando la restricción presupuestaria de la pequeña firma".⁵ Asimismo, "es un instrumento esencial para facilitar el equipamiento 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".⁶

Igualmente, en la literatura se hace mención de las limitaciones del financiamiento, cuando se entiende como el único elemento de desarrollo de una empresa de menor tamaño. Este, por el contrario, se debe concebir complementario a otros servicios, y a las condiciones y operación de dicho financiamiento, puesto que cuando se lo sobre dimensiona tiene como consecuencia adicionar un nuevo problema a los ya existentes en la unidad productiva.⁷

B. LA SITUACION ACTUAL DEL CREDITO A LA MICROEMPRESA

En la actualidad existe una gran carencia de servicios de financiamiento para la Mi por diversos motivos que tienen que ver con dos aspectos: las condiciones y medio ambiente en que se desenvuelve este tipo de empresas, y los modos de operar de los entes de intermediación financiera y marco jurídico que los norma.⁸ Al respecto, aún cuando existe un programa especialmente dirigido a estas unidades productivas desde 1990, los créditos han llegado solamente a 15.707 de ellas, cantidad que representa un porcentaje poco significativo del total.

El factor referido a elementos desfavorables al financiamiento en la Mi, considera que estas unidades tienen una "insuficiente capacidad para absorber productivamente el crédito potencial, por relaciones desventajosas de articulación con el sistema económico global, que se manifiestan en

5. Mizrahi, 1989, p. 62.

6. Martínez, 1989.

7. Mideplan, 1992; Klein, 1990 y Quiñones 1993.

8. Gillet y Bernal, 1992, p. 2.

dificultades para incorporar nuevas tecnologías acceso a los insumos y colocación de sus productos en los diferentes mercados; todo lo cual los sitúa en una situación de mayor riesgo para las instituciones de crédito formal".⁹ A esto se agrega la falta de entrenamiento empresarial y desconocimiento de formalidades crediticias de los dueños de una pequeña unidad productiva, que los limita en la obtención de crédito;¹⁰ el bajo volumen de activos, y su escasa posibilidad de ser prendados; y la irregularidad en los contratos de personal, tributarios y de patentes. "En síntesis, la debilidad económica que presenta este sector, y la naturaleza de los distintos mercados que enfrenta, dejan al pequeño productor en una situación de desventaja que viene a constituirse en una barrera de entrada muy importante al crédito".¹¹

Con respecto a los entes de intermediación financiera, hay que diferenciar entre las instituciones formales, e instituciones surgidas en los últimos años, inicialmente con interés no comercial. En las primeras, se observa "una banca orientada históricamente a atender clientes con características muy diferentes" a la Mi, "en sus sistemas y productos (empresas de mayor volumen de operación, tecnologías más avanzadas y altas concentraciones de patrimonio y activos)". En ellas "la superación del problema de riesgo de cartera en préstamos a pequeñas unidades productivas, no es suficiente para incentivar a dichas instituciones financieras, puesto que subsiste el aspecto de rentabilidad", considerando el alto costo de administración por crédito, en relación a los ingresos de él. A este elemento "se debe agregar el desconocimiento de este mercado y su forma de abordarlo", por parte de estas entidades financieras. Asimismo, está la normativa legal que rigidiza el establecimiento de nuevos negocios, que pueden significar operaciones interesantes con la Mi.¹²

En tanto las otras entidades financieras, de carácter menos formal, tienen una escasa cobertura en las ciudades de mayor tamaño y casi

inexistente en las de menor número de habitantes. Dentro de su radio de acción, no disponen de todos los productos que satisfagan en forma plena las necesidades financieras de la Mi, o en algunas oportunidades las metodologías de atención no son adecuadas a los verdaderos requerimientos que hacen esas unidades. Esas carencias se explican en los reducidos tamaños de planta con que operan, que les impide aprovechar economías de escala, para poder masificar y diversificar la oferta. También se ven afectadas por tendencias asistenciales que se hacen cargo de problemas extra comerciales del cliente, que les significa perder la perspectiva de negocio y mostrar señales equivocadas sobre su acción y los verdaderos productos que entregan. No obstante, todas ellas prestan un servicio de gran valor, que logra suplir en alguna medida las deficiencias del mercado financiero.

En atención a las situaciones observadas en ambas ofertas, en cuanto a no llegar con plena efectividad a la demanda, se pueden ayudar a resolver por medio del trabajo complementado entre ellas, como se indica en las secciones siguientes.

C. LA OPERACION FINANCIERA CON LA MICROEMPRESA

La forma de convertir a la Mi en sujeto de crédito de ofertas masificadas, que las incorpore en sus diferentes requerimientos monetarios, pasa por tener en cuenta los elementos básicos de la operación financiera: el riesgo crediticio y la rentabilidad de la cartera de préstamos, que se analizan a continuación.¹³ También se deben considerar las características de esa demanda para permitir un adecuado diseño de aquellos elementos; pero este tema desborda el propósito de este artículo.¹⁴

Los elementos para el análisis de esta sección, tal como se indicó en la parte introductoria, se enriquecen con la experiencia de SOINTRAL, ins-

9. Ibid.

10. Fuentealba y Marshall, 1989.

11. Gillet y Bernal, 1992. Ver también: Caruz, 1989; Del Pino y Gillet, 1992.

12. Gillet y Bernal, 1990. Ver también: Quintero 1989.

13. Sobre este tema, cfr. Mizrahi, 1989.

14. Sobre este tema ver entre otras publicaciones: Martínez, R., 1989; Cohen E., 1989; Kritz, E., 1990; Quintero 1989; Del Pino y Gillet 1990.

tución crediticia que ofrece diferentes productos financieros con el propósito de satisfacer en forma adecuada y oportuna a los requerimientos de la Mi.

1. Riesgo crediticio

El riesgo crediticio en una institución financiera depende fundamentalmente de la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones, que se minimiza con la evaluación de los solicitantes y del negocio existente o potencial; y en menor grado del valor de liquidez de las garantías.

La rigurosidad y eficiencia en las evaluaciones significará aumentar la calidad de la cartera de préstamos, disminuir los costos de cobranza y de provisión de incobrables, y masificar el servicio por la estandarización de la atención que se produce. También se permite presupuestar de manera más efectiva los flujos monetarios para colocaciones, en el caso particular de organizaciones de crédito no formal que manejan fondos rotatorios. Para lograr lo señalado se requiere adoptar metodologías y criterios que ponderen adecuadamente al solicitante y a su negocio.

En esta perspectiva, las instituciones de crédito deben pasar desde los enfoques de evaluación de proyecto, a los de administración de riesgo de cartera, en donde se establecen probabilidades esperadas de cumplimiento según los diferentes perfiles de cliente, que se traducen en la determinación de un costo financiero equivalente a ese riesgo, a cada una de las categorías que se presentan.

Así, la evaluación del solicitante de un crédito en términos de sus competencias y predisposición al cumplimiento de los compromisos, deben ser el aspecto fundamental en el proceso de selección de los clientes, dentro del cual, la existencia de un proyecto de financiamiento queda subordinada a aquella, y sólo aporta antecedentes para la decisión de otorgamiento.

Una alternativa para evaluar la predisposición al cumplimiento de compromisos del cliente, se basa en obtener referencias confiables de éste, a partir de antecedentes comerciales (deudas y morosidad con el sistema financiero, comercial, y

con otras instituciones análogas); recomendación de clientes antiguos; y la apreciación objetiva del analista de la institución de crédito. A esto se deben agregar las características más propias del solicitante, para conformar las diferentes categorías asignadas a probabilidades de cumplimiento, que en suma conforman un índice para la toma de decisiones. Posteriormente, a medida que el cliente va realizando operaciones con la institución, los antecedentes acumulados en su carpeta se agregan a su «historia» crediticia, que renuevan los criterios de clasificación particular sobre el mismo y sobre el total.

Con respecto a la evaluación específica del negocio, la metodología utilizada para determinar sus fortalezas debe sostenerse, principalmente, en la confección de un estado financiero simple (balance); la generación de un flujo de caja actual y proyectado; y un breve análisis de los mercados que enfrenta.¹⁵

Para confeccionar la información necesaria, es conveniente que participe directamente el solicitante del crédito, quien prepara la solicitud con la ayuda de su analista; en algunos casos también se ha recurrido a otras empresas para realizar esa labor, en un sentido de complementación. Esta labor permite capacitar al Microempresario en realizar una buena presentación de sus propuestas posteriores de crédito; y racionalizar funciones y reducir costos de operación de la institución. Además, con esa acción se entrega un servicio al empresario que aumenta sus capacidades de negociación futuras ante otras instituciones financieras que requieren mayor complejidad en la petición del crédito.

Con una adecuada evaluación del negocio se obtienen los períodos de amortización, plazos, etc., que deben determinar las condiciones del crédito, y logran dimensionarlo a las características de cada Mi; en donde esto último constituye una condición esencial en un programa de esta naturaleza, atendiendo las múltiples diversidades

15. La complejidad de la información va a estar en directa relación con los montos involucrados en la operación crediticia. Así difieren los antecedentes entregados por un cartonero, con un empresario textil.

en dichas unidades productivas. En consecuencia los sistemas de administración de créditos tienen que ser flexibles para adaptarse a las diferentes demandas reales, no sin por ello estandarizarse en los procedimientos comunes.

En relación a las garantías, éstas son un elemento accesorio en el otorgamiento del crédito, y deben estar subordinadas a la solvencia moral del solicitante y mérito del negocio. No obstante, son un instrumento que permite asegurar la cobranza ante algunas eventualidades, y por lo tanto su valor estimado debe delimitar el monto máximo del crédito, cuando no exista suficiente conocimiento del cliente.

Por otra parte, ellas deberían constituirse según lo que efectivamente el negocio esté en condiciones de ofrecer, en términos de su tipo, en un gran abanico de posibilidades, que no descarta nuevas alternativas propuestas por el cliente. Algunas de las garantías que se adecúan relativamente a la Mi, son por ejemplo: avales; avales cruzados;¹⁶ prendas sobre un activo fijo; lease-back;¹⁷ cheque postfechados, del cliente o de terceros; etc.

2. Rentabilidad de la cartera de préstamos

Uno de los factores que permite que los programas de créditos puedan mantenerse en el tiempo y ser sustentables, tiene que ver directamente con su rentabilidad. Por lo tanto, debe existir una preocupación esencial por los ingresos que genera la cartera y la estructura de costos involucrada para administrarla correctamente. Ambas variables se analizarán separadamente.

Los ingresos de la operación financiera se generan fundamentalmente de la tasa de interés cobrada a los clientes analizados, sobre reducidos saldos insolutos de los préstamos, que tienen como efecto un bajo resultado. En consecuencia, se puede

pensar que la alternativa consiste en cobrar altas tasas de interés (muy superiores a las de mercado) con tal de percibir ingresos interesantes; pero esto se ve limitado por las regulaciones legales; y también por el mayor riesgo del negocio, ante aumento del costo financiero.

En función de acrecentar ingresos se puede utilizar la capacidad instalada de la institución crediticia: de recursos humanos, sistemas computacionales, sistemas de comunicaciones, etc., para ofrecer otros servicios a los clientes. Así entonces, se implementan productos como cobranza de facturas y letras; pagos de servicios; pagos de impuestos y patentes; venta de información financiera y comercial de posibles consumidores de los clientes; incorporación a entidades financieras de mayor tamaño; etc.

De acuerdo a lo analizado en el punto anterior, la posibilidad de maximización de ingresos está restringida por las características de los clientes, por lo tanto la minimización de costos y aumento de productividad son las variables que determinan la rentabilidad.

Para enfrentar adecuadamente los costos de una institución se hace necesario que en primer término sean identificados y mensurados correctamente, con el objeto que sea posible su evaluación y control.

En el caso de las instituciones crediticias se identifican dos tipos de costos: de captación¹⁸ y administración.¹⁹ Estos últimos pueden ser disminuidos significativamente con la oferta de productos financieros adecuados a los clientes que racionalizan las operaciones; adaptación organizacional a las condiciones y requerimientos de la demanda, en forma eficiente, con diseños de modernos y ágiles sistemas de administración; y, trabajo complementado con otras instituciones especialistas que ofrecen otros servicios auxiliares al sector, tales como asistencia técnica, capacita-

16. Dos o más clientes se avalan entre ellos.

17. La garantía está compuesta por el traspaso-venta de la propiedad de un activo del cliente a la institución de financiamiento, por el equivalente del crédito. A su vez éste se le entrega en arriendo durante la vigencia de la obligación, con opción de recompra en forma automática al momento de cancelación total del crédito.

18. La captación de recursos financieros para colocación, puede ser del: público; sistema financiero; donaciones, que también incluyen un costo; etc.

19. Los costos de administración se pueden dividir en: evaluación y selección de los clientes; aprobación y desembolso de los créditos; y, seguimiento y recuperación de los préstamos.

ción, asistencia legal y tributaria, asistencia comercial, etc. Todos los cuales son analizados en particular, en esta sección.

Además, otras consideraciones que se deben tener en cuenta para una adecuada estructura de costos dice relación con determinar la carga óptima de administración de cartera por analista y el tamaño de planta de la institución financiera.

La oferta de productos financieros más conveniente de ofrecer a la Mi, en condiciones de eficiencia, tiene que considerar la facilidad de su operación, agilidad, características específicas de estas unidades y su demanda. En estos se destacan los siguientes productos que han tenido un resultado positivo de aplicación en la institución crediticia ya indicada:

1. *Crédito Escalonado*. Corresponde a una sucesión de créditos que se otorgan en valores ascendentes, de acuerdo a los cumplimientos y necesidades, con características particulares para cada cliente, en términos de período de cancelación,²⁰ período de gracia y monto de las cuotas. El financiamiento se hace efectivo a partir de una evaluación inicial, tanto del empresario, como de la Mi y su capacidad de endeudamiento, que establece el monto máximo de crédito. La modificación de este rango, se efectúa con evaluaciones posteriores sobre esas mismas variables. Este mecanismo de crédito permite transmitir el deseo de establecer relaciones más permanentes entre el cliente y el intermediario financiero, lo cual estimula el cumplimiento; se familiariza con el quehacer "bancario"; y, permite realizar programaciones con mayor horizonte de tiempo. Los mecanismos de evaluación inicial tienen que ser rápidos y sencillos, y más aún los de aprobación, que están basados fundamentalmente en "la historia" de los cumplimientos; todos los cuales se facilitan con la participación del empresario.

2. *Línea de Crédito*. Entrega una disponibilidad de financiamiento según la relativa antigüedad de la Mi como cliente y la evaluación del negocio, que puede usar según sus propios requerimientos y

liquidez, decidiendo sobre los valores y momento de los giros o abonos de ella. Su aplicación otorga una herramienta que dinamiza la operación del negocio para la Mi, en la medida que entrega el financiamiento cuando se requiere. Este sistema opera como la Cuenta Caja - Banco de la unidad productiva, que le evita mantener recursos en efectivo sin utilizar. En consecuencia, el tiempo para cada nuevo giro no puede ser superior a un día.

3. *Descuento de Documento ("Factoring")*. Este producto entrega liquidez a un documento proveniente de una venta a crédito, que puede ser cheque a fecha, letra o factura. Su característica permite establecer un crédito ágil, que sólo necesita de una rápida verificación de los documentos involucrados para su giro, descontando anticipadamente los intereses y gastos involucrados. El tiempo entre la presentación de la solicitud de crédito y el de giro de éste no debería exceder a un día hábil. Este producto permite al microempresario poder aumentar sus ventas y la productividad de su capital de trabajo, que de lo contrario se verían inmovilizados hasta la fecha de su cobro.

4. *Créditos de "Empalme"*. Este crédito consiste en financiar total o parcialmente una orden de compra formal de una empresa comercial, productiva o deservicios, que sea solvente. Su otorgamiento dependerá de la capacidad potencial de cumplimiento del pedido, y su plazo se ajusta a las fechas de cancelación de éste. Para cautelar su cancelación se puede establecer un convenio entre la empresa que origina el pedido y la institución financiera; y un mandato de cobro del cliente a esta última. Este producto permite aprovechar oportunidades habituales de negocios a los microempresarios, en una forma ágil y expedita, que resuelve su problema de no poder acreditar garantías.

5. *Leasing*. Esta modalidad de crédito fundamentalmente resuelve el problema de garantías y permite acceder a un segmento de Microempresarios que van necesitando inversiones mayores en infraestructura. Su operación se facilita por la propiedad sobre el bien, que asegura su eventual incobrabilidad.

20. Semanal, quincenal, mensual u otro.

También con el objeto de establecer una estructura productiva racionalizada en la institución crediticia, que signifique minimizar sus costos de operación, se debe tender a automatizar la mayor parte de las funciones del sistema de administración de cartera, con la ventaja adicional de imprimir agilidad en el funcionamiento y atención de clientes, y masificar la oferta. En dichas funciones, lo más complejo de mecanizar se refiere a la evaluación de las solicitudes de préstamo; pero se pueden considerar tres técnicas alternativas, que entregan información relevante para decidir su aprobación. A continuación se mencionan en grado creciente de complejidad en su aplicación y de mayor certeza en los resultados que produce. La primera de éstas corresponde al sistema implementado en la actualidad por la institución expuesta más arriba, con la tendencia a derivar hacia las dos técnicas siguientes en forma sucesiva.

- *Método Estadístico («Scoring»).* Se trata de establecer un perfil de los sujetos de crédito, a través de relacionar variables que expresen características de los clientes y comportamientos de pago.
- *Sistemas de Expertos.* Consiste en desarrollar módulos de software, a partir de aplicaciones basadas en el conocimiento de expertos en evaluación de crédito.
- *Sistemas Neuronales.* Se refiere a módulos de software que desarrollan perfiles de evaluación con los datos de experiencias análogas, a partir de procesos heurísticos.²¹

3. Trabajo complementado

Un modelo que permite obtener buenos resultados en la reducción de costos de operación, de acuerdo a lo señalado anteriormente, es el que se establece mediante convenios de trabajo o sociedades, con empresas o instituciones que ofrecen otros

servicios auxiliares a la Mi, en ámbitos de capacitación, asistencia técnica, comercialización, etc. Con esto también es posible mejorar la atención, con servicios más amplios, completos e integrales.

Con esta complementación, se racionalizan los diferentes esfuerzos de apoyo a la Mi, por la especialización de cada institución en un servicio determinado, que significa mejorar su calidad y disminuir los costos de su aplicación. Además, desde el punto de vista de la demanda, al entregar señales más precisas sobre la oferta, se evitan interpretaciones equivocadas que supeditan al financiamiento cualquier otro producto ofrecido desde una misma entidad, disminuyendo los tiempos de tramitación, y de información y orientación al cliente potencial; con lo que también se mejora la satisfacción del consumidor real.

Se pueden pensar muchas alternativas de trabajo conjunto, fundamentalmente en lo local, como se han realizado en diferentes oportunidades desde SOINTRAL, donde no sólo se visualicen reducciones de costos en la promoción hacia Mi y en la evaluación de éstas, sino además en la formación de pequeños empresarios, en la gestión de negocios y otras alternativas, que aumenten la efectividad de la acción. Todo esto también significa entregar una mejor atención a estas unidades productivas, a través de una oferta amplia de servicios de varias instituciones, que generada en un mismo espacio físico, facilita su acceso y estimula su desarrollo en la interrelación con otras empresas. Una experiencia al respecto la constituye el trabajo desarrollado en dos comunas diferentes,²² con otras empresas, de rubros distintos, y con gran potencial en uno de los casos.

Otra posibilidad de trabajo complementado es aquella que permite establecer representaciones en otras localidades, que facilita la expansión territorial de la institución de crédito, y con esto el traspaso de tecnología y "know-how". Las representaciones deben ser entregadas a aquellas instituciones calificadas que asuman parte de los riesgos y de los costos operacionales, y consecuente-

21. El proceso heurístico o no algorítmico, se refiere a un proceso dinámico y creativo de búsqueda de soluciones, a partir de un sistema físico computacional y sistema lógico computacional (software), que incorpora constantemente nuevos antecedentes sobre su quehacer, y por lo tanto entrega resultados teniendo en cuenta toda la información relevante existente.

22. Conchalí y un centro de iniciativa empresarial de la zona sur de Santiago.

mente, también reciben parte de los *spread*. Los procedimientos y modalidades de créditos estarán dados por la institución que entrega la representación y por las características de la localidad. También constituye una buena experiencia la acción implementada por parte de SOINTRAL con la corporación Maguidantu, en Arauco, en el financiamiento de miniagricultores y en el apoyo a la distribución de sus productos en Santiago.

Además, existe la complementación con entidades bancarias, en donde éstas se constituyen en entidades de segundo piso que proveen de recursos a instituciones de crédito no formal, según mecanismos que se analizan en la sección siguiente, o bien se coordinan en la entrega conjunta de servicios a la Mi. Con esta modalidad se responde a los requerimientos del mercado, en cuanto al tipo de atención y a un mayor volumen de financiamiento. Una buena experiencia al respecto, la constituye el trabajo establecido con el Banco del Desarrollo, que se expone más adelante.

4. Antecedentes de una experiencia

Se toman algunas magnitudes de operación financiera de la institución indicada anteriormente, con el objeto de ilustrar los antecedentes de un funcionamiento de esta naturaleza. Esta información se incluye en anexo.

El tamaño de planta de la institución es de 10 personas y su costo operacional aproximado anuales de US\$ 107 mil, con un número estimado de 2.300 operaciones de crédito anual (1.110 han sido realizadas en el primer semestre de 1993) y US\$ 2 millones en total de colocaciones, que hacen un tamaño medio del crédito de US\$ 875, a un costo de US\$48,4. La morosidad de los créditos, de 90 días o más es de un 3%, y en inferior plazo, entre un 8% y un 14%.

En términos cualitativos, en reciente evaluación de impacto de la operación crediticia, efectuado por una empresa independiente, se constató que una de las satisfacciones más sentidas por los microempresarios clientes era la agilidad, oportunidad y especialización de los servicios. En ellos estaba el deseo de establecer relaciones permanentes con la institución, con un alto grado de fidelidad.

D. EL RECURSO DE FINANCIAMIENTO Y ALTERNATIVAS DE OPERACION CREDITICIA

Existen diferentes modalidades de obtención de fondos de préstamos para el financiamiento a la Mi, que fluyen más específicamente a instituciones de crédito no formal. En particular se describirán algunos que resulta interesante resaltar, como el Fondo de Aval, la Carta de Garantía, la donación y la captación del público.

1. Fondo de aval

Una primera modalidad se refiere al Fondo de Aval²³ o fondo de fideicomiso, en donde las instituciones bancarias otorgan crédito a personas que han sido previamente avaladas por una entidad no formal, con respaldo de dicho fondo. Esto permite multiplicar los recursos según el acuerdo entre ambas partes; sin embargo, de acuerdo a las primeras experiencias de SOINTRAL, los esfuerzos de recuperación de la cartera se van a ajustar en el tiempo, al valor total del fondo, y por consiguiente en el mediano plazo va a significar su pérdida, como consecuencia del traspaso paulatino de la incobrabilidad, que se le endosa al garante, en condiciones de menor costo de operación para la institución bancaria.

Adicionalmente, dicha forma de financiamiento, por medio de un tercero, afecta la cercanía con el cliente, que es necesaria de establecer para entregar productos adecuados a cada empresario, y oportunos en el tiempo.

Además, resulta necesario diseñar productos de bajo costo, con procedimientos simples y de mínima tramitación, que se facilitan de aplicar cuando existe una sola institución involucrada en la operación. Todo lo cual, también es altamente valorado por el cliente.

En consecuencia, las instituciones de crédito no formal, en su relación con la banca deben establecerse en una perspectiva de sujetos de crédito con

23. Corresponde a un depósito o documento endosable a favor de una institución financiera.

características especiales o "mayoristas" de financiamiento para la Mi, captando fondos a tasas preferenciales de mercado, que sumado a sus bajos costos de operación y *spread*, puedan llegar a sus clientes con un costo de financiamiento altamente competitivo. Esta posición se favorece por la cercanía y conocimiento de los clientes objetivos y la existencia de tecnologías que racionalizan los procedimientos.

Esta relación que se establece con la banca, y puesta en práctica por SOINTRAL, abre otras posibilidades de negocio conjunto, para establecer productos financieros complementados, como por ejemplo la operación de aval a un microempresario ante un banco, en un porcentaje bastante inferior al cien por ciento. A diferencia del Fondo de Garantía, en este caso se crean condiciones favorables de costo financiero para esas unidades productivas, y la posibilidad de evolucionar a servicios de mayor sofisticación crediticia.

2. Carta de garantía

Otra modalidad de obtención de fondos se refiere a una carta de garantía,²⁴ que otorga un organismo de promoción del desarrollo a una entidad financiera de la Mi, para que acceda directamente al financiamiento bancario. Esta carta entrega un seguro frente al incumplimiento de la obligación por un determinado monto que elimina el riesgo de la operación, y en consecuencia, reduce los costos de ella. Este sistema favorece el acercamiento a la banca, que se sostiene en la confianza y respeto de los compromisos, con lo que es posible acrecentar los montos originales y sus condiciones.

Las características del financiamiento de la banca corresponden al establecimiento de una línea de crédito otorgada directamente a la institución financiera no formal, con el objeto de ser empleada en el otorgamiento de créditos. Con esto, se establece una relación equivalente, en términos comerciales, para la obtención y colocación

de los fondos. Esta modalidad crea una disposición más realista y comercial frente al financiamiento y a los clientes desde dicha institución, que se sostiene en su posición también de deudor.

En particular, la experiencia de SOINTRAL en su utilización de cartas de garantía muestra resultados muy favorables que han permitido más que duplicar los recursos disponibles de la garantía, y adquirir nuevos productos financieros en la banca, desde una buena posición de negociación.

En síntesis, la operación de una Carta de Garantía permite movilizar recursos financieros hacia la Mi desde la banca, que son captados a costos razonables; genera nuevas posibilidades de financiamiento para éstas, cómo gestión de cuentas corrientes y otros productos; entrega mayor solidez financiera y capital de "reputación" a la institución de crédito no formal que utiliza la garantía; y por último, opera con recursos más estables en el tiempo y propios del país.

3. La donación

Otra alternativa de obtención de fondos, que es de uso generalizado en diferentes ámbitos, privilegia la donación de estos recursos, desde instituciones de cooperación para ser posteriormente prestados a la Mi. No obstante, en esta posibilidad al diferir los criterios entre la captación y colocación de dichos fondos, afectan la disposición de cobranza sobre los créditos e inciden en una mayor incobrabilidad.

Sin embargo, la alternativa de funcionar con dichas instituciones de países con mayores recursos, que captan donaciones de personas individuales o del Estado, abre una posibilidad de relación diferente en la cooperación que consiste en incorporarlas más activamente, como fondos que son capitalizados, con algunos ajustes, en la institución financiera y por lo tanto en calidad de socios de ésta, en conjunto con otros componentes de ella. De esta manera se establece una relación más transparente, que demanda derechos y obligaciones de las partes. Especialmente adquiere mayor coherencia en la perspectiva de utilización de los recursos para el otorgamiento y cobranza de crédito.

360 24. La Carta de Garantía es una orden de pago a favor del destinatario para cubrir operaciones de crédito o comercial; y no significa traspaso de fondos mientras no sea ejecutada.

En esta alternativa también se puede visualizar una mayor incorporación de los donantes individuales primarios, mediante la participación en los logros intangibles de la institución y en la posibilidad de participar temporalmente de manera más directa en ella, en su calidad de "socio".

4. Captación del público

Por último, se observa una alternativa de gran potencial, como es la captación directa del público, del mismo país de la institución de crédito no formal. Para esto se deben ofrecer tasas convenientes, y la de un bien intangible, como es la posibilidad de participar en una acción de desarrollo de empresas de menor tamaño. Con este último, se puede acceder a un importante mercado potencial que demanda actividades serias y competentes en ese plano.

La incorporación de dichas personas en calidad de clientes, más que de donantes, que permite establecer una relación cercana por un determinado lapso de tiempo, exige de la institución un comportamiento eficiente, adecuado y transparente.

En esta misma alternativa, otra posibilidad es la incorporación de socios individuales, que reciben el beneficio de la participación en instituciones de esta naturaleza y eventuales beneficios materiales que se puedan generar.

E. TAREAS DEL ESTADO

El papel del Estado es importante en el incentivo del sector financiero formal en su atención hacia la Mi, en la medida que puede generar condiciones para el establecimiento de distintas ofertas privadas. Para esto cuenta con diferentes herramientas, que implican variados niveles de intervención, entre las cuales, se destacan positivamente aquellas que logran generar condiciones permanentes y de amplia cobertura. Entre éstas se destaca la flexibilización de regulaciones al sector financiero, para hacer más expedita su operación con la Mi.

También le puede caber la tarea de estimular el financiamiento, por medio del otorgamiento de cartas de garantía a instituciones de crédito no

formal que estén disponibles en las diferentes licitaciones o remates periódicos que se realicen, y a las cuales se concurre con un precio de subsidio ex-post por crédito otorgado, como único elemento a considerar.

La Carta de Garantía puede ser de diferentes valores, que dan derecho a obtener financiamiento en instituciones bancarias por un monto levemente inferior al total de ésta; con subsidios de parte del Estado destinados a la operación, que deben ser inversamente proporcionales a su magnitud. La institución podrá demandar los tramos para los que se encuentre calificado previamente, de parte de una empresa independiente y especializada para dicha calificación.

Este sistema que facilita el financiamiento, por medio de una garantía, entrega buenas posibilidades de acceder a la banca para obtener una línea de crédito, según lo acredita la experiencia que se expone. La institución beneficiaria de esta garantía, es responsable de negociar con los bancos de su preferencia el monto de la línea, que podrá estar o no relacionada con el valor de la garantía; el costo financiero; y todos los aspectos relativos a esa línea. Asimismo, se constituye como primer deudor, antecediendo a la garantía.

También este sistema —a diferencia del uso de recursos foráneos recibidos directamente por las instituciones—, tiene efectos en el manejo de la política económica, al tener mayor control sobre los mismos; sobre la asignación de los fondos para inversión y gasto, en el sector productivo, de acuerdo a criterios de rentabilidad, según las señales que se entreguen; etc.

Por último, al Estado le corresponde el rol de legislar en torno a la creación de incentivos para la formalización de los empresarios de Mi, que es de vital importancia en su acceso al financiamiento y para su desarrollo. Una de las barreras a la entrada es justamente el estar al margen de la legalidad. También se deben crear otras condiciones de atención más local, en conjunto con los Municipios, de tal manera que se diseñen sistemas adecuados que realicen acciones oportunas.

En este aspecto, la función del Estado debe generar condiciones que hagan posible el funcionamiento de la Mi, de manera eficiente y con tasas

plazo, de rentabilidad social equivalentes, en el mediano tiempo, al resto de la economía, que no distraigan recursos artificialmente desde otras alternativas. En síntesis, con esto se trata que el sector público sólo contribuya a establecer la "infraestructura" o ambiente propicio de funcionamiento, para personas y empresas que no tienen el acceso natural al sector financiero y a otros servicios de apoyo, y que al hacerlo podrían contribuir más eficazmente al desarrollo económico.

CONCLUSIONES

Los programas de crédito que se dirigen a la Mi, desde instituciones financieras formales y no formales, son de vital importancia para su desarrollo, muy especialmente cuando aquellos son ofertas eficientes y apropiadas.

Su consecuencia tiene un componente social, pero principalmente económico, en el sentido que se logra incorporar, de manera más efectiva, a un amplio porcentaje de las unidades productivas del país para contribuir en mayor medida al crecimiento global.

Las características del rol asignado a dichas instituciones de crédito, son múltiples y especialmente diversas, por las mismas heterogeneidades de las unidades productivas en cuestión. En esta gran gama de posibilidades se pueden destacar algunos criterios que surgen desde la experiencia señalada y la observación de la realidad.

Un primer criterio es el carácter comercial o de negocio que debe tener toda institución de financiamiento a la Mi, para funcionar de manera más dinámica en las diferentes oportunidades que presenta el mercado, y así ofrecer productos adecuados y convenientes para la Mi, y en el momento oportuno. Esto es posible en la medida que se piensa exclusivamente desde la conveniencia de la institución, y que al interpretar la demanda lo hace para lograr su propio objetivo; en contraposición a pretender situarse en aquella, y funcionar en torno a los intereses de ésta, sin poder traducir realmente sus necesidades. En la primera alternativa, el impulso y dirección se encuentra al interior de la institución, que establece una relación estrecha con los clientes; en cambio, en la segunda, lo hace

fuera de ésta, en los "beneficiarios", sin una clara orientación.

Con el criterio señalado la institución puede dedicarse a ejecutar en mejor forma su especialidad, que es en definitiva la principal demanda que recibe. Con esto, también las ofertas que se diseñan van a ser más permanentes en el tiempo, porque se sostienen en actitudes y recursos de la realidad; y sus instrumentos deben tender a aumentar su calidad y ser más competitivos, en contraposición a establecer productos para clientes que supuestamente deben aceptar productos deficientes y ser tratados como personas extrañas al crédito.

En este sentido, las instituciones deben tener el suficiente cuidado de no exigir o establecer procedimientos artificiales, en clientes que no tienen mayores oportunidades de atención, y por lo tanto están relativamente forzados a aceptar las distintas formas de otorgamiento de crédito que se les ofrece. De éstas se destaca la improvisación y el paternalismo.

Asimismo, cuando se funciona en una perspectiva de negocio, el manejo de fondos está más asignado al objetivo de la institución y a beneficiar a sus clientes, que a la realización de gastos injustificados que podrían favorecer más a los integrantes de aquella.

No obstante lo anterior, se debe destacar la importancia de instituciones que funcionan dirigidas a personas con menores competencias y grados de desarrollo, que no logran constituir una empresa. Ellas requieren de atenciones especiales, necesariamente fuera de este mercado, que reparen deficiencias estructurales, con productos diferentes a los señalados anteriormente, con el objeto de proveerlos de recursos básicos que les permita un funcionamiento económico más autónomo.

Por otra parte, las instituciones dirigidas a la Mi deben procurar la mayor complementación con otras instituciones u organismos, de tal manera que se creen las condiciones de entorno que demanda la Mi, en los espacios locales, o en gremios. Todo esto requiere crear una "infraestructura" de apoyo hacia dichas unidades, esfuerzo que debe ser compartido por los gobiernos municipales, de

acuerdo a su responsabilidad en el desarrollo de su entorno.

Otro criterio que se debe tener en cuenta, es la evaluación de impacto de la institución en sus clientes, derivado de la entrega de los diferentes productos financieros. Además, es conveniente la realización de estudios de diagnóstico sobre la Mi, en espacios o rubros determinados; y estudios de investigación a nivel más general, que permiten caracterizar la Mi, al sujeto que la dirige y los productos a que accede. Posteriormente, esto permitirá seleccionar los instrumentos para mejorar la oferta y acercarla a los intereses de la demanda, a raíz del funcionamiento imperfecto de este mercado.

Por último, los clientes, junto con requerir productos adecuados y oportunos, también demandan una atención que los considere y valore como personas, más allá de una relación impersonal que sólo se establece por la mediación del dinero. Este comportamiento deseado genera y renueva las competencias en los funcionarios y es posible de materializar cuando en las instituciones existe una verdadera vocación por el desarrollo del ser humano y las localidades; que es el elemento que inspira la acción y la tarea por realizar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARUZ, V.

Dificultades para el Acceso de las Microempresas al Crédito en "La Microempresa en el Desarrollo Nacional". J. Marshall ed. ILADES - Georgetown University. 1989.

DEL PINO, J y R. GILLET

Pequeñas Unidades Productivas, en Economía y Trabajo en Chile. PET. 1992.

FUENTEALBA, S. Y J. MARSHALL

La Microempresa Emergente en el Desarrollo Nacional en "La Microempresa en el Desarrollo Nacional". J. Marshall ed. ILADES - Georgetown University. 1989.

GILLET, R.

El Financiamiento Crediticio para la Microempresa en Economía y Trabajo en Chile. PET. 1993.

GILLET Y BERNAL

Intermediación Financiera para la Microempresa,

ponencia en seminario: "Experiencias Significativas de Apoyo Financiero a Pequeñas y Microempresas y Asociaciones de Productores". Quito, Octubre 1992.

KLEIN E. ed.

Lecciones sobre Crédito al Sector Informal. PREALC. 1990.

MARTINEZ, R.

Racionalidad, Riesgo y Viabilidad de la Microempresa. En: "Microempresas y Economía Popular". Ernesto Cohen et al. ILPES, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Mis (Guatemala). Puerto Rico. 1989.

MIDEPLAN

Estrategia de Fomento de la Pequeña Producción para su Integración al Desarrollo. Chile. 1992.

MIZRAHI, R.

Crédito e Intermediación al Sector Informal. En: "Microempresas y Economía Popular". Ernesto Cohen et al. ILPES, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Mis (Guatemala). Puerto Rico. 1989.

QUINTERO, V. M. Compilador

Alternativa Microempresarial Fundación Friedrich Ebert, SEDECOM y Universidad de San Buenaventura. Colombia. 1989.

QUIÑONES, L.

La Asistencia Técnica al Microempresario Popular: Un Pilar Fundamental para su Desarrollo en Economía y Trabajo en Chile. PET. 1993.

TOBIN, J.

On the Efficiency of the Financial System. Loyd Bank Review, July 84, pp. 1-15.

ANEXO

	1992	1993 (1 Sem)
MONTO COLOCACION AÑO	816.750	971.250
NUMERO DE OPERACIONES	1.089	1.110
CAPITAL DE TRABAJO	220.000	300.000
COSTO OPERACIONAL	76.500	53.750
TAMAÑO DE PLANTA (personas)	10	10

- TAMAÑO MEDIO DEL CREDITO = US\$ 875

- RAZON DE EFICIENCIA EN LOS FACTORES DE PRODUCCION ²⁵ = 18,1 (TOTAL COLOCACION / COSTO OPERACIONAL)

- ROTACION DEL CAPITAL = 3.2 ANUAL

- COSTO PROMEDIO CREDITO = US\$ 48,4 (COSTO OPERACIONAL / NUMERO DE OPERACIONES)

- COSTO DEL PRODUCTO: DESCUENTO DE CHEQUE = 1,8%

- CARTERA DE CLIENTES VIGENTES = 560

- NUMERO DE OPERACIONES PROMEDIO POR CLIENTE = 1,4

- MOROSIDAD (desde 1 a 89 días) = (entre 8 y 14%)

- INCOBRABILIDAD (morosidad 90 días o más) = 3 %



PROGRAMAS DE FOMENTO FOCALIZADOS



Género, cultura y desarrollo.

La organización como proceso de construcción social: el artesanado rural

Ximena Valdés Subercaseaux

Centro de estudios para el desarrollo de la Mujer CEDEM

"Yo me creo que conocer la historia, ayuda a cambiar. Conocer la historia de las mujeres ayuda a unir, sola una mujer no hace nada y en la unión de las mujeres va la cosa para solucionar nuestros problemas. Yo creo que conocer la vida ayuda"¹.

INTRODUCCION

Los vínculos entre el pasado y el presente, plasmados en oficios artesanales que perviven en el mundo rural, motivaron a una intervención social dirigida a desarrollar un proceso organizativo entre los cultores y cultoras de la producción de artesanías tradicionales.

El sector artesanal corresponde a la franja campesina más pobre; más feminizada, si atendemos a que los cultores de los oficios artesanales son más que nada las mujeres campesinas; más arraigada a la preservación de la memoria, si atendemos a que estos oficios tienden un nexo con la historia de los pueblos y grupos sociales pre-existentes a la conquista hispana; un sector en el cual el componente indígena es parte significativa de su composición numérica; un sector disperso en el territorio y

atomizado, por no contar con una experiencia e identidad colectiva.

De esta manera, el entrecruzamiento de las variables clase, género y etnia, confluyen en su caracterización.²

Por otra parte, el artesanado rural conforma un sujeto no constituido socialmente, aún cuando sus prácticas formen parte de la vida cotidiana de una gran cantidad de personas, grupos sociales, comunidades o aldeas. Tales prácticas culturales, representan más bien una continuidad entre pasado y presente, pero han adolecido de proyecciones futuras.

En general, estos oficios han sido folclorizados y en este acto se ha priorizado la producción mate-

2. La labor artesanal cobra sentido cuando los procesos de descomposición campesina han llegado a situaciones límite respecto de tenencia de la tierra, agua, acceso a tecnología, etc. Por tanto, se trata del campesinado pobre. Respecto a la variable género, se trata de un sector esencialmente conformado por mujeres, especialmente cuando consideramos que existe una segmentación por sexo y oficio que se concretiza en que la textilera y la alfarera son oficios femeninos, la cestería un oficio mixto, la labor a partir de la madera y la orfebrería, oficios masculinos. Por último, muchos de los cultores/as artesanales son indígenas y la artesanía aparece como la materialización de la cultura de los pueblos mapuche, aymara y rapa-nui.

1. Extracto de la historia de vida de Leontina Leyton, campesina del Valle Central de Chile.

rial por sobre sus cultores. En América Latina, para lograr el reforzamiento de los nacionalismos y de las identidades nacionales, en algunos países y en distintos momentos, se recurrió a los rastros y evidencias que hasta el presente prolongaron las culturas precolombinas. Sin embargo, las políticas públicas no muestran una preocupación por proyectar estas actividades e insertarlas en los proyectos de desarrollo. Ha sido más bien el turismo el que ha vinculado al artesanado, individualmente, con el mercado.

Por otro lado, los movimientos campesinos e indígenas, las organizaciones sociales, orientan las demandas al cambio social o al reforzamiento de identidades étnicas, reivindicando tierra, agua, crédito y/o educación, reconocimiento cultural, etc., como los elementos más significativos para la superación de sus problemas económicos y de discriminación. Una labor feminizada y los problemas que derivan de ella no figura sino tangencialmente en la agenda campesina y en los procesos de afirmación étnica.

Respecto del movimiento de mujeres, su carácter urbano y reciente, así como las reformas del Estado para incorporar la dimensión de género en las políticas públicas,³ tampoco ha permitido colocar en la agenda problemas específicos que atañen a una categoría social amplia y heterogénea como «la mujer». Se ha hablado de «la mujer» reinando una concepción de mujer abstracta y universal, que generalmente no considera las precisiones que se requieren para el cambio de las diferentes condiciones y posiciones de las mujeres en la sociedad.

Búsquedas teóricas en torno a los conceptos

3. En Chile, fruto del desarrollo del movimiento de mujeres bajo la dictadura, en 1991 cuando asume en gobierno la alianza de Partidos de la Concertación por la Democracia, se crea el SERNAM -Servicio Nacional de la Mujer-. Durante estos 4 años de gobierno se ha priorizado la jefatura de hogar femenina, la violencia intrafamiliar y programas piloto específicos hacia la atención de hijos de temporeras. Asimismo, a la formación y capacitación de funcionarios públicos en vistas a introducir la variable género en las políticas sociales. A través del Ministerio de Agricultura INDAP se han otorgado créditos dirigidos a la familia y créditos pequeños a las mujeres para mejoramiento de infraestructura doméstica.

intereses prácticos y estratégicos, los primeros vinculados a generar cambios en la condición femenina respondiendo a necesidades inmediatas, los segundos orientados a generar transformaciones respecto a la posición de las mujeres en la sociedad y remitidos a las relaciones de género, surgen al evidenciar las limitaciones encontradas en las estrategias encaminadas a provocar la incorporación de las mujeres al desarrollo.

En este aspecto, luego de constatar que los proyectos orientados a las mujeres habían ignorado su papel en la producción, y afianzado sólo su papel en la maternidad y las tareas reproductivas,⁴ se constató que se había producido una mayor sobrecarga de trabajo y que las concepciones sobre el desarrollo habían generado una feminización de la pobreza, se sucedieron otras estrategias que comenzaron por incorporar el componente mujer en los proyectos de desarrollo, lo que tampoco fue alentador. Surgieron nuevas concepciones en los proyectos: orientaciones a la familia y orientaciones a la mujer. El primero priorizó la maternidad y la generación de ingresos a partir de las habilidades tradicionales de las mujeres, mientras que el segundo privilegió la función productiva de la mujer. De este enfoque derivaron corrientes que en un caso priorizan la pobreza y en otro caso la desigualdad entre hombres y mujeres. El enfoque de la pobreza en general se orienta a la generación de ingresos, mientras el de la superación de las desigualdades entre los géneros conjunta estrategias de concientización y actividades productivas.⁵

4. Esta abstracción de la participación de la mujer en la producción campesina en Chile se legitima en el Estado y sus políticas públicas entre 1964 y 1990, a través de los Centros de Madres. Tal política de organizar a las mujeres en función de su condición de madres y amas de casa tiene como corolario una capacitación dirigida a aprender manualidades tales como pintura en género, confección de vestuario, etc., y desarrollar actividades ligadas al procesamiento de productos alimentarios. Cfr. Valdés, X. *Del prestigio a la gestión. Poder y liderazgo en las mujeres campesinas*. Ponencia presentada al Seminario Liderazgo y Poder Local, SUR, Santiago, mayo 1993, capítulo "Todas íbamos a ser socias".

5. Cfr. entre otras las siguientes: Backhaus, Annette, "La dimensión de género en los proyectos de desarrollo: necesidad y reto". *Enfoques peruanos* N° 11, Lima 1988;

Todos estos han sido temas y problemas surgidos a la luz de debates y experiencias concretas llevadas adelante por ONG, o por los Estados que orientan su labor a incidir en cambios en la condición femenina y/o a la transformación de la posición de la mujer en la sociedad.

Los retos en torno a la factibilidad de una propuesta organizativa, cuando nos enfrentamos a un sector pauperizado, discriminado en términos étnicos y genéricos, con bajo acceso a la educación y a recursos materiales, poco considerados en las políticas públicas por verseles a menudo como «inviabiles», son múltiples.

La propuesta CEDEM está dirigida a la *construcción de un sujeto social, y esta construcción social se asienta en un proceso educativo centrado en la conformación de una organización*. De este modo, se concibe la organización como el producto de un proceso educativo dirigido a la construcción social de sujetos. Parafraseando a Zemelman, diremos que se busca «ver a los sujetos en su proceso de constitución, como condensadores de historicidad. Historicidad entendida en una doble acepción: como fruto del pasado y como presente que contiene las posibilidades del futuro. Lo anterior implica reemplazar la relación presente-pasado por la relación presente-futuro.⁶

La centralización organizativa del sector parte del supuesto que, para avanzar hacia transformaciones de la posición de las mujeres en la sociedad, es preciso promover procesos organizativos, de modo tal de producir espacios y experiencias de

constitución de sujetos sociales. Aún cuando la conformación de una identidad colectiva que sustente un proyecto de cambio no es sino una virtualidad, es tal vez posible incidir en ello sobre la base de los intereses más inmediatos, partiendo de la base que se trata de un sector atomizado, que no ha logrado conformar y articular demandas. *Corolario de esta situación, las condiciones de vida no han sufrido cambios, a pesar de la imagen de sociedad exitosa y moderna, de cara al futuro, que impera en el país.*

En esta experiencia, el proceso organizativo comienza a perfilarse a partir de la conformación de una organización en vistas a mejorar las condiciones de comercialización de la producción artesanal, lo que supone introducir el *componente cultural*, valorar los oficios tradicionales, dignificar a sus cultoras/es. Si bien esto implica atender a la condición de las mujeres artesanas y a sus necesidades prácticas, la hipótesis subyacente supone que el *proceso organizativo permitiría forjar un espacio de construcción social de problemas* (por ejemplo, la aparición de un sector folclorizado, que no vislumbra sino a través de sus productos), un espacio de conformación de demandas (demandas frente al Estado, las organizaciones sociales campesinas, a los gobiernos locales) y un proceso por el cual un sector atomizado y disperso podría forjar una identidad colectiva, excediendo lo local, las afinidades de residencia, etnia o género (mayor fuerza y poder frente a la sociedad).

No obstante, interpelar el tema género no sólo supone que la propuesta hubiera contemplado una gran mayoría de mujeres, sino considera que la superación de la discriminación de género implicaba alterar una relación social desigual entre hombres y mujeres. Los supuestos para enfrentar el cambio en las relaciones de género se sustentaron en que, al favorecer la incorporación de las mujeres a un proceso organizativo de corte gremial, donde ellas desarrollarían liderazgo y poder en el espacio organizativo (desde salir de la casa a eventos organizacionales hasta lograr mayores ingresos y acceso a dinero) permitiría, progresivamente a las mujeres, alterar sus relaciones sociales permeadas por la desigualdad, en lo cotidiano, a nivel de la familia y de la comunidad local.

Yudelman, Sally., Una apertura a la esperanza. Fund. Interamericana, Roselyn 1987; de la misma autora *The integration of women into development projects: observations on the NGO experience in general and in Latin American in particular*, en Development alternatives: the challenge for NGO. World Development, volume 15, Oxford 1987; Portocarrero, Patricia editora, varias autoras, Mujer en el Desarrollo, Balances y Propuestas. Ired-Flora Tristán, Lima 1990; Guillén Rosa et al. Ganarse la vida y el respeto. Proyectos productivos y mujer rural. Red Nacional Mujer Rural., Flora Tristán, Lima 1991; Guzmán, Virginia et al, Compilación de varias autoras Una nueva lectura: Género en el Desarrollo, Ed. Entre Mujeres, Lima 1991; Anderson, Jeanine. Intereses o Justicia. Ed. Entre Mujeres, Lima 1992.

6. Zemelman, Hugo. Educación como construcción de sujetos sociales. Revista La Piragua, México 1992, pág 12.

1. ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DIRIGIDA A LA ORGANIZACIÓN DEL ARTESANADO RURAL

El problema de la heterogeneidad de las mujeres

Durante las últimas décadas se ha complejizado enormemente la situación de la mujer en el campo, debido a la creciente heterogeneidad interna de la sociedad rural, provocada por la modernización agraria.⁷

Esta heterogeneidad se explica por los procesos de cambio que han afectado al mundo rural y, en consecuencia, a las mujeres.

Por una parte, ha habido un incremento de la salarización femenina que se explica por la expansión de la fruticultura ligada a la exportación, y por la pauperización campesina que se produce por el desplazamiento de la estructura agraria.⁸ Si bien este fenómeno tiene una expresión regional e involucra fundamentalmente a mujeres que habitan la región central mediterránea, las campesinas nosalariadas, o que desarrollan trabajo por cuenta propia —que se reparten a lo largo del país—, han intensificado las labores tradicionales, buscando con ello generación de ingresos para paliar la pobreza, lo que se acentúa en períodos de crisis.

Aparte de las *temporeras*,⁹ existe una mayor

cantidad de mujeres que se concentran en las áreas de pequeña propiedad y minifundio. Representan a un vasto sector de trabajadoras que se las califica como «ayuda familiar no remunerada». Ellas tienen un papel importante en la reproducción de las economías campesinas; están relacionadas con la producción de alimentos básicos para el país, industrias domésticas, además del quehacer en torno a actividades reproductivas.

Muchas de las mujeres campesinas, especialmente las que viven en áreas de minifundio y áreas rurales de poblamiento indígena, realizan otro tipo de actividades generadoras de ingresos, destacando entre ellas la producción artesanal.

Dada la perdurabilidad histórica de los oficios artesanales se puede leer como resistencia los procesos de descomposición social y pauperización, y resistencia a la desaparición de las identidades y culturas forjadas por diversos grupos sociales a lo largo de la historia.¹⁰ En estas situaciones las mujeres cuentan con gran autonomía económica sin que por ello se evidencien diferencias en la responsabilidad femenina en la esfera reproductiva. A estas actividades productivas tradicionales se han sumado otras¹¹ lo que junto al incremento de

7. Bengoa, José, *El campesinado 10 años después de la Reforma Agraria*. SUR, Santiago, 1985; Ortega, Emiliano, *Transformaciones agrarias y campesinado: de la participación a la exclusión*. CIEPLAN, Santiago, 1987; Gómez, S y Echenique, J., *La agricultura chilena. Dos caras de la modernización*. FLACSO, Santiago 1988; Valdés, Ximena, «La feminización del mercado de trabajo agrícola en Chile Central», en *Mundo de Mujer: continuidad y cambio*. CEM, Santiago, 1988.

8. Paralelo a este incremento de las asalariadas, se da una segmentación sexual del mercado de trabajo que, se expresa en que las mujeres que se han incorporado a la agricultura de exportación, realizan diferentes tareas a las masculinas llegando a representar más del 40 por ciento de la fuerza de trabajo de temporada y a cerca del 80 por ciento en época de embalaje de la fruta. Valdés, X., «La feminización del mercado de trabajo agrícola en Chile Central», en *Mundo de Mujer: continuidad y cambio*, CEM, Santiago, 1988; Valdés, X., *Mujer, trabajo y medio ambiente. Los nudos de la modernización agraria*. CEDEM, Santiago, 1992.

9. Asalariadas de temporada en la fruticultura de exportación que llegan a 150.000 mujeres superando el número de obreras de la manufactura.

10. Si bien existen artesanos hombres, el artesanado rural está esencialmente integrado por mujeres, reeditándose así el fenómeno de que las mujeres se ubican en las actividades menos remunerativas.

11. En 1975 Mc Namara en un discurso de la Banca Mundial pronunciado en Nairobi, confirmaba el fracaso para incorporar a los pobres al desarrollo por la vía de la revolución verde y las reformas agrarias, aludiendo a una nueva política de transferencia de tecnologías apropiadas a la pequeña propiedad y a planes de desarrollo localizados en áreas determinadas, a diferencia de las políticas nacionales implementadas en los setenta. Hacia los ochenta se desarrollaron los DRI y se focalizaron los recursos para el desarrollo. En este contexto hay que ver los DRI y la incorporación de los campesinos a determinadas producciones, tales como la cunicultura para lana. En este rubro, los campesinos no son más que productores a domicilio de los exportadores. Durante los ochenta se promovió otro tipo de actividad económica, como por ejemplo, la realización de programas de huertos familiares —que en esencia están a cargo de las mujeres— el desarrollo de la cunicultura y apicultura a pequeña escala, etc. Hoy día está en boga la micro-empresa.

los procesos de salarización femenina y a revitalización de las actividades femeninas de corte tradicional, hablan de un redimensionamiento de la participación femenina en una variada gama de actividades productivas.

No obstante, la mayor participación de las mujeres en actividades salariales o de producción de bienes no ha tenido como corolario el mejoramiento de su situación. Muy por el contrario, continúan ubicándose en las actividades peor remuneradas y continúan estando fuertemente discriminadas a través de los salarios que, por lo corriente, son a destajo o por estar insertas en rubros productivos poco rentables en el mercado.

De esta manera, la mayor participación de la mujer en la generación de ingresos se traduce en que cada vez más mujeres y cada vez más horas de la jornada de trabajo de cada mujer son necesarias para solventar las necesidades de las familias del campo.¹² A esto se agrega que, al parecer, los costos de las crisis los solventan esencialmente las mujeres en tanto los beneficios de los períodos y actividades en expansión, suelen ser percibidos por los hombres.¹³

Pobreza, cultura y desarrollo

En Chile, la población rural representa al 16 por

ciento de la población total.¹⁴ La pobreza es un problema de larga data que ha sido enfrentado, o soslayado, en cada modelo de desarrollo y se ha perpetuado en áreas rurales marginales. Es particularmente aguda en los sectores de minifundio y pequeña propiedad campesina e indígena. La marginación de vastos sectores del desarrollo ha contribuido, por otra parte, a que la pauperización se agudice diferencialmente por sexo, lo que se ha manifestado, como en el resto de América Latina, como proceso de feminización de la pobreza.

Otro de los elementos importantes a destacar dentro de los fenómenos que atañen la pobreza es que, una que una vez salido el país de la crisis de comienzos de los ochenta y al observarse altas tasas de crecimiento económico, el modelo neoliberal genera una *salarización de la pobreza*,¹⁵ esto quiere decir que no sólo el modelo excluya a vastos sectores, sino que también integra a un importante segmento de la población a través de la generación de empleos precarios en el marco de los procesos de flexibilización de los mercados de trabajo. Tal es el caso de los empleos femeninos generados por la fruticultura de exportación.

Si el descrito es un fenómeno que se observa en el último quinquenio, la pobreza se vio abultada con la crisis provocada por la reestructuración de la economía y sociedad chilenas en los años setenta y ochenta. Con la mayor incorporación de la economía chilena al mercado mundial, y a pesar del proceso de modernización provocado por este hecho, la pobreza pervive en vastos sectores de la población.

En 1989, momento de campaña electoral que interpeló la receta neoliberal inducida por el gobierno militar entre fines de 1973 y fines de los ochenta, la Concertación de Partidos por la Democracia hablaba de 5.000.000 de pobres, poco menos de la mitad de la población del país, que en ese

12. Yudelman, S., *Hopeful Openings. A study of five women development organizations in Latin America and the Caribbean U.S.A.*, 1987; Yudelman, S. «The integration of women into development projects: observations on the NGO experience in general and in Latin America in particular» en *Development alternatives: the challenge for NGO*. World Development Oxford, Volume 15, 1987.

13. Podemos ilustrar esta aseveración analizando lo que fue la Reforma Agraria realizada entre 1964 y 1973 para el segmento femenino y masculino de la población rural: los hombres se beneficiaron con la propiedad de la tierra y dotación de capital, en tanto las mujeres fueron excluidas de estos beneficios. Otra de las medidas inequitativas de ese período, fue la concepción que se tuvo de la participación campesina: las mujeres en los Comités de Bienestar, los hombres en las directivas de Asentamientos y Cooperativas, las mujeres decidiendo, en consecuencia, problemas menores, los hombres en decisiones que afectaban la gestión de las empresas, los créditos, la producción, etc. Cfr. Garret, P. «La reforma agraria: organización popular y participación de la mujer en Chile 1964-1973» en *Debate sobre la mujer en Latinoamérica y el Caribe*, Las trabajadoras del agro, Magdalena León editora, Tomo II, Bogotá, 1982.

14. Proporción subestimada luego de los cambios de criterio en la definición censal de los asentamientos urbanos y rurales.

15. Cfr. Díaz, Alvaro, *Modernización autoritaria y régimen de empresa en Chile* en *Revista Proposiciones* N° 18, SUR, Santiago, enero 1990, págs. 54-68; Valdés, X. *Mujer, trabajo y medio ambiente*. Los nudos de la modernización agraria. CEDEM, Santiago, 1992.

entonces bordeaba los 13.000.000 de habitantes.

Al analizar este número en sus componentes sociales, culturales y genéricos, es posible ver la pobreza numeraria desde otra perspectiva. Así entonces, el número es sustituido por una mirada que permite ver al otro en su especificidad.

En efecto, una franja importante de esta cantidad de pobres posee un *capital cultural* que se arrastra tras largos períodos históricos y que muestra una forma de enfrentar la vida mediante la reproducción material de parte de su cultura: la creación artesanal. Mirada la pobreza desde esta perspectiva, la noción de carencia, de lo que no es, de lo que no se tiene, de la falta de bienes, etc., adquiere otro significado. El ejercicio de cambiar la mirada a la pobreza (en condiciones de vida, bienes materiales, metros contruidos de material sólido), por otra, que sin negar este aspecto lo asocia a lo que se posee: la capacidad de crear, en condiciones adversas, objetos que expresan una manera de ver el mundo, una modalidad de producción que se ha mostrado útil, necesaria para sobrevivir e identificarse frente a los otros, tras una historia de despojos y de discriminaciones de todo sello.

De esta manera, ha sido la especificidad del artesanado rural, la comunidad de intereses de un sector que tiene prácticas sociales semejantes, la que se ha privilegiado para potenciar un proceso de construcción de sujetos sociales.

El artesanado rural

El artesanado rural expresa con nitidez la diversidad cultural existente en el país. Su producción material se presenta como espejo de esta diversidad. Sin embargo, enfrenta problemas comunes. La raíz de esta diversidad cultural se encuentra en realidades de larga data, sobre las cuales se impone la conquista hispana y, más tarde, una historia republicana que, en conjunto, no han conducido a borrar el pasado pre-hispánico. A éste se le ha sumado la *formación de un campesinado pobre* con lo cual, al mapa de los antiguos pueblos y culturas indígenas, se le ha sumado un conjunto de comunidades campesinas pobres, cuyo origen y formación se explican o por el mestizaje o por las

características estratificadas socialmente que asume la formación de la sociedad chilena desde la época de la Colonia.

El artesanado rural se caracteriza por su asentamiento en áreas marginales respecto de los mercados, en tierras pobres y erosionadas por su sobre uso; en general, las propiedades se ubican al margen de los valles irrigados por lo tanto deben explotar tierras de secano, son propietarios de pequeñas extensiones de tierra que han sido testigos de la minifundización, a causa de los mismos sistemas de herencia campesinos y de la apropiación de tierras por parte primero, de hacendados y de empresarios después. Esto sucede en la zona central del país. Las áreas de poblamiento indígena se sitúan en una región que, en el caso *mapuche* y *huilliche*, le fue aplicando el régimen reduccional y se las construyó a comunidades, régimen de propiedad que en 1979 fue revisado para dar paso a la propiedad individual. El poblamiento *aymara* se ubica en los bordes meridionales del país y conforma lo que en las administraciones coloniales y republicanas se dejó del lado de la frontera chilena, permaneciendo el resto de los aymara, en su gran mayoría, del lado boliviano y peruano.

Estas características, sumadas a la pobreza y a las particularidades culturales, hacen que las mujeres tengan un peso significativo en la reproducción campesina. Dentro de los ingresos de las economías campesinas indígenas y de áreas de minifundio, y por su grado de descomposición, la artesanía genera una parte considerable de los ingresos familiares. (Véase anexo 1: Composición de los ingresos de las familias de artesanos rurales).¹⁶

Por otra parte, las transformaciones agrarias han conducido a que sean las mujeres las que

16. En una encuesta realizada en 1889 a 74 hogares de artesanos/as asociados a la Cooperativa ALCA, con 330 personas y a 93 hogares con 475 personas no socias de la Cooperativa, se vio que la composición de los ingresos era la siguiente: 32.45 por ciento por concepto de venta de fuerza de trabajo, 20.57 por ciento por jubilaciones, subsidios estatales (de vejez, invalidez, etc.), 19.14 por ciento por producción agropecuaria y 27.83 por ciento por producción artesanal en los casos de artesanos/as asociadas a la Cooperativa Almacén Campesino en tanto estas proporciones llegaban al 30,62 por ciento por venta de fuerza

retengan para sí los fenómenos de continuidad con el pasado. Las tierras se han empequeñecido, hecho que ha conducido a que los hombres cuenten con menos recursos en tierras para realizar las labores agrícolas y ganaderas.

Cuando no se trata de pérdida de tierras, ha sido el mercado con su ley de hierro lo que ha conducido a una restricción de las tierras en cultivo y a una creciente reducción en la productividad, las cosechas y la acumulación ganadera.¹⁷ Lo que resta a esta descomposición campesina en las áreas de minifundio son, sin embargo, los espacios y las actividades femeninas: un huerto plantado de hortalizas y flores, la casa que alberga a la familia, una cantidad de aves y animales menores y un *capital cultural que plasma en oficios que se reproducen de generación en generación*. Es en estos oficios donde radica un conocimiento campesino femenino que posibilita la existencia de numerosas industrias caseras de mujeres, principalmente las labores artesanales, de elaboración de alimentos y otras de producción agrícola y pecuaria.¹⁸

Es dentro de estos procesos de cambio donde existen una serie de fenómenos de continuidad

ligados a las actividades femeninas, y fenómenos de cambio ligados a las actividades masculinas. No obstante estos procesos atraviesan al conjunto del campesinado, ellos se manifiestan desigualmente en el territorio.

Así, cuando hablamos del artesanado rural, nos estamos refiriendo a un proceso por el cual, *la labor de las mujeres cobra sentido desde dos puntos de vista: el cultural, por representar cada oficio la pervivencia de antiguas prácticas de factura doméstica y el económico, porque la actividad artesanal es una importante fuente de ingresos en economías campesinas*, diezmadas por el mercado, la migración, la diferenciación social.

Pero, ¿puede la promoción de esta labor tradicional de las mujeres potenciar su desarrollo si se evidencia que la labor artesanal no es sino una de las expresiones de la feminización de la pobreza?

En el fondo, ¿no es que estos proyectos intervienen sólo para modificar la condición de la mujer, sin alterar su situación?

¿Cuáles son las alternativas para las mujeres de los segmentos más pobres del campesinado, para las mujeres indígenas? ¿No es sino migrar a las abultadas urbes e insertarse en el empleo doméstico remunerado, una de las pocas «salidas», en sociedades que tienen límites en la generación de empleos mejor remunerados para mujeres?

2. DIMENSIONES DE UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN DIRIGIDA AL ARTESANADO RURAL FEMENINO POTENCIAR EL MERCADO COMO META INMEDIATA

Es a la luz de estas interrogantes y consideraciones que se desarrolla una propuesta dirigida a promover un proceso organizativo del artesanado rural femenino, partiendo de la evidencia de que uno de sus mayores problemas es el de la comercialización de la producción, y para lo cual se convocó a diversas mujeres y grupos a participar en el reto de construir una organización a la cual se han incorporado hombres artesanos.

El enfoque de las acciones a seguir para potenciar las estrategias de mercadeo de la producción

de trabajo, al 30,46 por ciento por subsidios, jubilaciones y donaciones, al 16,83 por ciento por producción agropecuaria y al 22,07 por ciento por producción artesanal en los casos de familias de artesanos/as no asociados a la Cooperativa. En promedio, contando asociados y no asociados, resulta que un cuarto de los ingresos de estas familias proviene de la producción artesanal. Si se considera que en la gran mayoría de los casos ésta es una actividad femenina, el peso de las mujeres en la formación de los ingresos es significativa ya que a esta proporción hay que agregar que las mujeres participan en la producción agropecuaria

17. El promedio de hectáreas por familia arrojado por la encuesta a 74 hogares de artesanos/as en 1989 era de 2,4, y bajaba cuando se trataba de localidades artesanales donde había un mayor peso de la artesanía en la composición de los ingresos, lo que coincidía con localidades cuyos oficios eran femeninos. Tal es el caso de Pomaire, Pilén, Quinchamalí, localidades alfareras. Cfr. Valdés, Ximena et al. Oficios y trabajos de las mujeres de Pomaire. Ed. Pehuén/CEM, Santiago 1986, para seguir el proceso de pérdida de tierras de esta comunidad rural entre los siglos XVII y XX

- 372 18. Para los casos de la cestería, la alfarería y la textilera mapuche y aymara, véase Valdés, Ximena et al. Memoria y Cultura: femenino y masculino en los oficios tradicionales. Ed. CEDEM, Santiago 1993 (en prensa).

asentada eminentemente en las prácticas culturales femeninas está dirigido a la organización, el mejoramiento de los ingresos de las artesanas y a optimizar su capacidad de liderazgo.

Las mujeres artesanas conocen el mercado, frecuentan la calle, negocian cara a cara con los clientes y eso les da un manejo y dominio de los espacios públicos. Acceden al dinero y, gracias a ello, tienen niveles de decisión y algún poder en la esfera de la familia.

La razón fundamental para apuntar a una organización fundada en la comercialización, fue el hecho de que a menudo la venta no es una actividad tan particularizada como la producción.

Los procesos de trabajo artesanales están centrados en el individuo, en la división por sexo y edades del trabajo; se desarrollan en el ámbito doméstico y la división y cooperación en el trabajo no excede más allá de la familia. Se observa además que mientras desaparecen prácticas campesinas de ayuda mutua en el trabajo agrícola, como el *ayni* o la *minga*, por la pauperización y la mercantilización de las relaciones de producción, cuando las artesanas salen a vender sus productos, otras formas de colaboración parecen reeditarse en el mercado. Esto se hace ya sea acudiendo a la ayuda de una pariente, con el préstamo de sitio en las ferias, o a través del envío de productos al mercado con una vecina.

En esta transacción comercial, es la mujer la que en general negocia, lo que permite la entrada esporádica de dinero que el hombre no logra generar, pues las cosechas se venden una vez por año y la venta de fuerza de trabajo es temporal.¹⁹ Aparte de la expoliación que se produce en esta transacción, sobre todo cuando se trata de intermediarios, el

mercado es un espacio social donde la artesana se relaciona con sus pares y busca generar diversas relaciones sociales para consolidar vínculos y nuevas estrategias de mercadeo. Así, la salida a vender al mercado crea y recrea una sociabilidad femenina, un espacio de poder de las mujeres donde se articulan intercambios de productos, de noticias, nexos entre el campo y el pueblo o la ciudad.²⁰

Por estas razones, parecía pertinente apoyar el desarrollo de procesos asociativos centrados en la comercialización de los productos, ya que la esfera de la comercialización es un lugar de relaciones sociales susceptible de potenciarse en beneficio de las artesanas.

Por otra parte, existe una fuerte conjunción entre la reproducción cultural por la vía de distintos oficios y el mercado, dado que los oficios cristalizan en productos, y éstos en medios de intercambio monetario. Así, el artesanado rural se mueve entre la resistencia a la descomposición campesina y las necesidades de integración al mercado, como una necesidad de sobrevivencia material y cultural.

La educación como herramienta de construcción social del sector

El primer objetivo perseguido fue el hacer colectivo la comercialización para diversificar los mercados locales. Esto supone un proceso de educación y capacitación dirigido, en primer lugar, a la valoración de la producción artesanal y a la dignificación de sus culturas. Se trata de los oficios tradicionales de las mujeres campesinas e indígenas. En segundo lugar, la estrategia está dirigida a potenciar y a mejorar lo que ya existe como conocimiento en las mujeres.

19. «La ocasión de la verdadera apertura al exterior está dada a la ama de casa por el mercado o la feria semanal. El mercado tiene una doble importancia: otorga pequeñas entradas de dinero regulares que sirven para los gastos cotidianos y proporciona a las mujeres una experiencia más allá que la que vive en su comunidad aldeana. Aunque se trate de un mercado específicamente femenino, donde nuestras vendedoras no se relacionan más que con las compradoras, no hay que desestimar la influencia que ejerce sobre las campesinas que toman contacto con la moda del pueblo, la lengua de la ciudad y es quizás ahí donde hay que buscar la causa profunda de los cambios

observados en la familia rural, de salida de las jóvenes hacia la ciudad, animadas por sus madres que han conocido un modo de vida». Segalen, Martine. *Mari et femme dans la société paysanne. Flammarion. Bibliothèque d'Ethnologie historique*. Paris, 1980.

20. Rebolledo, Loreto. Fragmentos. Representaciones y percepciones de las mujeres campesinas, Ed. CEDEM, Santiago, 1991.

Dentro de los objetivos ha sido de principal prioridad la implementación de una propuesta educativa y de capacitación dirigida a la restitución de una dignidad diezmada, a la puesta en común de problemas de un sector atomizado, a la valorización de las mujeres como portadoras de cultura, al mejoramiento de los ingresos y para ello diversificación de los mercados, y al fortalecimiento del liderazgo femenino. Cada objetivo se ha ido construyendo en el curso de este proceso y se han privilegiado distintos objetivos en cada etapa, para alcanzar como meta la consolidación de la organización entendida como construcción de una identidad colectiva.

La revalorización cultural

La hipótesis que sustenta esta estrategia de acción es que debieran existir causas extra-económicas, *indisociables de la cultura*, que expliquen la larga perdurabilidad histórica de un conocimiento femenino que cristaliza en oficios tradicionales. La reproducción de los saberes femeninos ligados a la producción artesanal, de un conocimiento anclado en la memoria, es una práctica no ajena a sus formas de vida campesina, y se ha revelado, por su coexistencia con procesos de cambio, como una forma de resistencia. Esta resistencia debiera tener para las mujeres un significado, más amplio que el económico, que explique las razones que las motivan a reproducir elementos de su cultura en la producción material contemporánea.

El mercado de artesanías y la pobreza campesina por sí solos no parecen ser elementos suficientes que expliquen la existencia de una producción artesanal como un componente más de los ingresos de las familias pobres del campo. Estos oficios y el significado que ellos tienen para las mujeres, *dejan ver una relación indisociable entre trabajo y vida, entre cultura y sobrevivencia, entre saber, y prestigio y poder.*

La interrogante que animó originalmente la idea de configurar esta propuesta de intervención dirigida al artesanado rural femenino se planteó de este modo: *¿Es posible potenciar el capital cultural de las mujeres campesinas e indígenas para generar un cambio, tanto en sus ingresos como en*

su dignificación como portadores de cultura, todo esto basándose en intervenciones dirigidas a obtener mejoramiento de sus ingresos y valoración de los oficios, promoviendo a las artesanas como sujetos sociales?

No se trataba de apelar a innovaciones de tipo técnico productivo, aún cuando éstas se hayan contemplado, sino de apelar *«al recurso campesino más importante de todos: la memoria, que en situaciones críticas se convierte, literalmente, en su último recurso»*.²¹

Citando a Baraona, podemos decir que se recurrió a lo que la praxis campesina enseña, *un corpus de conocimientos, cuyo mejor mordiente es la memoria y que está dirigido a asegurar la sobrevivencia.*

3. ESTRATEGIAS DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

La estrategia de investigación

A partir de 1982, bajo algunos supuestos surgidos de la experiencia vivida por las mujeres campesinas durante la reforma agraria 1964-1973, y de las motivaciones del entonces emergente movimiento de mujeres en el país, se comenzaron a realizar indagaciones que dieran cuenta de las características de las mujeres rurales. Se buscó caracterizar su heterogeneidad interna. Esto se realizó a través de la metodología de *historias de vida*.²² Los resultados de esta labor se plasmaron más tarde en el *análisis de estas historias*, agrupadas por conjuntos homo-

21. Baraona Rafael. «Conocimiento campesino y sujeto social campesino» en: La producción de conocimientos en el medio campesino. Gonzalo Tapia, editor. PIIE. Santiago, 1987

22. Una vez recopiladas cerca de 50 historias de vida en distintos sectores geográficos, que contemplaban la inserción de las mujeres en las haciendas de la zona central, las mujeres indígenas y de campesinas de distintas localidades, entre otras, se las motivó a organizarse, constituyendo varios grupos locales. Estas historias fueron seleccionadas y publicadas en el libro *Historias testimoniales de las mujeres del campo*, Ed. PEMCI/Círculo de Estudios de la Mujer/AHC, Santiago 1983, luego de lo cual se convocó al conjunto de mujeres entrevistadas para hacerles entrega del libro, buscando dar así un paso para colectivizar las historias individuales y promover la constitución de sujetos sociales.

géneos, procedimiento que enriqueció y alimentó la promoción organizacional a nivel local y luego, nacional.²³ Más adelante, una vez constituida la organización Almacén Campesino (1986) y cuando se enfrentó la necesidad de conocer niveles y composición de ingresos, capacidades productivas por grupo y persona, impacto de la organización sobre la diversificación de mercados, se aplicó una encuesta a gran parte de los grupos asociados, la que proporcionó datos para planificar pedidos, diversificar las ventas hacia en mercado externo, etc.²⁴

En 1990, el equipo de trabajo organiza el Seminario Artesanado rural y desarrollo, momento para el cual se sistematiza la experiencia.²⁵

En términos del conocimiento que ha proporcionado esta experiencia sobre las dificultades que enfrenta este sector social, se han hecho esfuerzos por llevar los problemas y las necesidades de políticas y medidas para el artesanado rural a instancias políticas.²⁶

La intervención cultural o la educación del otro

Una vez que avanzaron los niveles organizacionales y como forma de apoyar la valorización de la labor artesanal en forma concreta, se creó la Coección Artes y Oficios, que plasma en sus con-

tenidos y gráfica, los conocimientos acerca de cada grupo de artesanas/os.²⁷

La intención de este texto ha sido la de educar al público urbano. En el fondo, los elementos de discriminación étnica y genérica tienen relación con el otro, con la sociedad intolerante a la diversidad cultural, genérica y étnica, donde prevalece una identidad urbana, blanca y moderna. Esta relación con el otro implica reconocer las relaciones inter étnicas y las relaciones asimétricas entre los géneros. Sin embargo, los resultados de esta estrategia no sólo deben ser vistos en el mundo exterior de los artesanos, sino en sus propias vidas individuales y grupos de base. Por el hecho de ser nombrados, por el hecho de aparecer en textos ilustrados, su propia labor se redimensiona. Luego, aparte de la entrega de conocimientos a un público amplio, estas publicaciones tienen por objetivo crear una estrategia comercial en que el producto se acompaña con la entrega de información acerca de las formas de vida de sus cultores. La educación dirigida hacia el otro se enfrentó subordinando el objeto al sujeto que lo produce.

El más reciente producto para la intervención cultural está dirigido a maestros y maestras y a los jóvenes, y con ello se intenta acceder tanto a quienes educan como a los estudiantes, de modo tal de incorporar en distintas materias de la educación formal conocimientos acerca de la labor artesanal.²⁸

23. En 1986 fueron publicados los libros *Mujeres de la tierra*, Sonia Montecino (acerca de las mujeres mapuches); *Oficios y trabajos de las mujeres de Pomaire*, Ximena Valdés et al. (acerca de las transformaciones del oficio alfarero); *Andar andando*, Kirai de León (acerca de las mujeres del sector forestal); *Quinchamalí*, reino de mujeres, Sonia Montecino (acerca de las mujeres en una aldea alfarera).

24. Véase algunos de estos datos en Anexos.

25. Rebolledo, Loreto et al. *El Almacén Campesino: un modelo de intervención con artesanos/as rurales*. Ponencia presentada al Seminario Artesanado rural y Desarrollo, Santiago, diciembre 1990 (inédito).

26. Véase *Tramas para un nuevo destino*. Propuestas de políticas de las Mujeres de la Concertación por la Democracia. Editado por Josefina Rossetti y Sonia Montecino. Capítulo *Mujer Campesina*; Valdés, X., Rebolledo, L., y otras, donde se recogieron las demandas de las campesinas, asalariadas y artesanas, y se propusieron políticas concretas hacia estos sectores de mujeres. Recién en febrero de 1993, el Estado, a través de SERCOTEC y su Programa Nacional de Artesanías, crea una Comercializadora en la cual se calcula que ingresarán como socios 200 artesanos. *Diario La Epoca*, 12 de junio, pág. 15.

27. En 1991 se publicaron: *Loceras de Pilénú*. X. Valdés; *Tramas en crin*, artesanas de Rariú. L. Rebolledo. En 1992, *Textilería mapuche*, arte de mujeres. A. Willson; en 1993, *Cestería de Huentelolén*. L. Rebolledo. A la vez se han hecho exposiciones de fotografías y artesanías. Estas iniciativas apuntan a mostrar y promover en el habitante urbano un conocimiento acerca de los oficios y sus cultoras/es, sus modos de vida y sus problemas.

28. Se concursó en el Ministerio de Educación -Fondo Nacional de la Cultura y las Artes- para elaborar un libro acerca de las raíces históricas y el presente de la cestería, la alfarería y la textilería campesino indígena. Sus contenidos están dirigidos a mostrar las continuidades en la historia y relevar el papel de las mujeres en los oficios tradicionales. Valdés, X., Rebolledo, L., Cavilán, V. y Willson, A. *Memoria y cultura: femenino y masculino en los oficios tradicionales*.

En términos organizacionales, en lo que comprometía a las mujeres que por tradición elaboraban productos artesanales (mujeres aymara, campesinas de la zona central, mujeres mapuche, mujeres chilotas), los intereses estaban orientados a la generación de ingresos, para lo cual enfrentaban problemas de comercialización. Se las apoyó en un comienzo para mejorar los canales de comercialización del hilado en razón de un mercado cautivo existente en ese momento.²⁹ Dicho mercado se mantuvo por cerca de dos años y en este lapso se evidenciaron problemas inherentes a la especialización, en un producto con poco valor agregado y alta especialización, que obligaba a las mujeres a dejar de producir prendas elaboradas que destinaban tanto a su propio consumo como a la venta.

Fue a raíz de esta experiencia que comenzaron a concebirse otros modelos de apoyo a la comercialización de artesanías.³⁰ Tales modelos no están centrados en el producto, sino en las personas que existen tras estas actividades y ellos están orientados a *desarrollar procesos asociativos y organizativos entre productoras*, de modo tal que sea a través de organizaciones que el artesanado rural de nuestro país logre fortalecer su capacidad de negociación y liderazgo y mejore sus condiciones de vida.

Más que productos, estos son una forma particular de lenguaje, son memoria, historia y conti-

nuidad en procesos de cambio, que han producido arrinconamiento, despojo de tierras, migración, proletarianización y empobrecimiento de los cultores de la producción artesanal.

La mirada, entonces, estuvo puesta en que el producto artesanal sintetiza un modo de vida, una memoria colectiva, un saber asociado a una experiencia empírica milenaria, una forma de relación con la naturaleza y el medio ambiente y una diversidad cultural que pugna por existir en una sociedad poco entrenada en aceptar la diferencia.

Bajo estos supuestos, a contar de 1985, el CEDEM implementó el Proyecto Apoyo al artesanado rural femenino que culminó en la organización Almacén Campesino que, en 1991, se transformó en Cooperativa.³¹

En esta perspectiva se apuntó al desarrollo progresivo de una identidad y una conciencia gremial, basada en una iniciativa donde lo fundamental era enfrentar colectivamente el problema de la comercialización.

En síntesis, la propuesta apuntó a desarrollar una organización para la comercialización de artesanías, convocando a sujetos portadores de un oficio tradicional dispersos en el territorio, sin experiencia organizacional y que, mayoritariamente eran mujeres e indígenas.

3.1 Implementación de la propuesta educativa para potenciar la organización

En el desarrollo de esta forma asociativa se priorizaron los ejes organización y gestión comercial, como componentes de la propuesta educativa y de capacitación.

Respecto de la *organización*, ésta se desarrolla sobre la base de una propuesta educativa con

29. Se organizó una Red de Artesanas que consiste en articular a las campesinas e indígenas productoras de hilado de oveja, alpaca y llama, a constituir un poder comprador de lana en Santiago, destinado a proveer a pobladoras de materia prima para la producción de prendas de vestir tejidas.

30. Hacia fines de 1985 se convocó a hilanderas, tejedoras, alfareras y a mujeres que desarrollaban otros oficios a organizarse para enfrentar colectivamente la venta de los productos, iniciativa que culminaría más tarde en la Sociedad y luego Cooperativa Almacén Campesino. Otras experiencias surgidas en el mismo período pueden ser reseñadas: la Casa de la Mujer Mapuche, Proyecto de CEDEM y la Organización de Artesanas Aymara de la I Región Cnathati, que surge de la labor del Taller de Estudios Andinos, TEA en Arica.

31. La democratización del país favorece en tránsito de la forma legal Sociedad a Cooperativa y es así que en 1991, luego de un proceso de capacitación para la formulación de nuevos estatutos, se adquiere la personalidad jurídica de Cooperativa frente al Ministerio de Economía. Este proceso, sin embargo, hace que el número de socios disminuya, dado que las exigencias de las cooperativas no permiten la existencia de socios pasivos, como lo fueron en los años precedentes algunos grupos aymaras del altiplano (Véase Anexo: Número de socios por año).

contenidos centrados en:

- la cultura y la afirmación cultural (lengua, identidades étnicas y de género)
- procesos de trabajo, oficios artesanales, modos de vida, entorno y medio ambiente
- problemas e intereses de los artesanos/as
- demandas
- trayectoria de las organizaciones campesinas
- derechos de los artesanos

La propuesta educativa se acompañó de capacitación instrumental referida a realización de actas, ejecución de reuniones, informes en asambleas a los asociados, relaciones con otras organizaciones y elaboración de estatutos, así mismo se prestó asesoría legal.

En lo que concierne la *gestión comercial* se desarrolló un plan de capacitación en los siguientes aspectos:

- como se hace un proyecto para ampliar el Fondo Rotatorio
- el Fondo Rotatorio, su funcionamiento y administración
- distribución del Fondo Rotatorio
- balances y análisis de compras y ventas
- control de calidad
- funcionamiento de la sala de ventas³²
- el mercado
- lectura de los informes comerciales
- realización de inventarios

En síntesis, el proceso educativo y de promoción organizacional,³³ centrándose en la valoriza-

ción de la labor artesanal y apuntando a resolver en el problema de la diversificación³⁴ del mercado de las artesanías y de comercialización de las mismas en la ciudad y en el mercado externo, ha tendido a potenciar fines sociales y prácticas colectivas o cooperativas. Esto se ha hecho sin deslegitimar ni a los intermediarios ni a los sistemas de comercialización local, y sin ignorar las instancias que, a nivel local, pueden resolver otro tipo de problemas tales como los de vivienda y salud.

Sin embargo, los mayores esfuerzos han estado dirigidos a la organización de grupos dispersos y atomizados, para un fin común, en el entendido que este *referente organizacional favorece* el liderazgo, apoya el desarrollo de la capacidad de negociación a nivel de cada localidad y dignifica la labor artesanal.

Este procedimiento ha conducido a la consolidación organizativa gradual y al desarrollo de un proceso de co gestión comercial entre la Cooperativa y los profesionales de CEDEM, ya que se han transferido las decisiones progresivamente desde

tación y cerca de 50 reuniones de Directorio. Por otra parte, se apoya a los grupos en terreno, sobre todo se los apoyó en los primeros años. Es pertinente destacar que la capacitación ha dado lugar a la formación de un grupo de dirigentes/es, que en un comienzo estuvo integrado por las mujeres de más edad y con mayor legitimidad por el desempeño del oficio. Más adelante y de manera progresiva, las labores de dirección fueron transferidas, mediante elecciones, a las mujeres más jóvenes y con mayor escolaridad. Con todo, los sucesivos cuerpos directivos de la organización combinan por un lado el saber de algún oficio y la experiencia que otorga la edad, con la mayor escolaridad de las jóvenes. La participación de los hombres en el grupo directivo es baja, ya que también su participación en la membresía de la organización llegaba en 1989 al 16,1 por ciento y la femenina al 83,9 por ciento

34. La encuesta aplicada a artesanos socios y no socios del ALCA en 1989, reveló que éste había incidido en la diversificación de los canales de comercialización conformados por intermediarios, mercados locales y ferias (Véase Anexo 5). Respecto de los precios, esta misma encuesta reveló que los precios del Almacén Campesino eran más altos que aquellos de los mercados locales, y muy superiores a los pagados por los intermediarios. Por otra parte, se ha observado que al existir un canal de comercialización con mejores precios y estable, los precios locales tienden gradualmente a subir, ya que los artesanos valoran más su trabajo y no venden sus productos a cualquier precio.

32. La primera sala de ventas se abre en septiembre de 1986; la segunda en mayo de 1987; en enero de 1991 la Cooperativa se traslada a un local mejor habilitado, que busca mejorar la estrategia comercial. A contar de 1987 la sala de ventas funciona con un gerente de la Cooperativa, una vendedora y un ayudante. Aparte los salarios del personal, se incurre en gastos de aseo y mantención y pago de servicios: luz, agua, teléfono, etc. La gerente se encarga de su administración, de la indagación de nuevos mercados y de las exportaciones desde 1990. Su gestión es controlada por el Directorio y la Junta de Vigilancia. Los montos y la distribución de los pedidos entre los grupos son hechos por el Directorio. Los pedidos son estacionales y tienen una frecuencia de tres veces al año como mínimo, lo que coincide con los períodos de baja de los mercados locales y del turismo -los inviernos- y, en consecuencia, con los períodos en que los artesanos tienen menos ventas.

33. A la fecha se han realizado 8 Asambleas Anuales de socios en las cuales se elige el Directorio, 12 Jornadas de Capacitación

la ONG a los artesanos, aún cuando los conocimientos del mercado urbano y externo radican en la gerencia (técnico urbano).

Uno de los hechos importantes que ha legitimado un proceso de apropiación por parte de las artesanías/os, ha sido que los proyectos de fondo rotatorio hayan sido hechos, en algunos casos, por ellos y que la Cooperativa sea propietaria de bienes y de un capital social logrado gracias al aporte de los socios. La propiedad del recurso más importante de la organización ha tenido una base real en la ejecución de un proyecto para los fines de pago a la producción de los asociados. Asimismo, el sentido de propiedad del Fondo Rotatorio implica que el recurso se distribuya con equidad y con control social por parte de la directiva y los representantes. Del mismo modo, como se entregaron herramientas de gestión comercial donde se analiza la situación de las ventas del Almacén Campesino y de los productos que inmovilizan el capital de trabajo —fondo rotatorio—, las exigencias de calidad y mejor distribución de los pedidos en función del comportamiento del mercado han sido apropiadas por las artesanías/os, estableciéndose mecanismos de autoregulación y control colectivos.

3.2 Impacto del Almacén Campesino en sus asociadas/os

Entre los impactos que hubo en este proceso organizativo pueden distinguirse cuatro aspectos:

En la gestión comercial:

1. Diversificación de los mercados locales

En especial en épocas invernales y en grupos con dificultades de acceso a ventas en las localidades (Véase Anexo 5).

2. Del subsidio al autofinanciamiento

El aumento de las ventas promedio mensuales desde \$174.603 en 1987, \$236.393 en 1988, \$442.684 en 1989, \$916.966 en 1990, \$1.054.522 en 1991, \$1.880.058 en 1992 (en pesos chilenos), han permitido el logro gradual del autofinanciamiento de la gestión comercial desde un 33 % en 1987, un 24 %

en 1988, un 31 % en 1989, un 58 % en 1990, un 64 % en 1991 y un 97 % en 1992, logrando el autofinanciamiento total en 1993 (Véase resultados operacionales).

3. Mejoramiento de la calidad y rescate cultural

Respecto de la producción, se ha incentivado el rescate de piezas y diseños que se habían dejado de hacer y el perfeccionamiento técnico de los procesos de trabajo. A través de la capacitación técnica dirigida a algunos grupos, se ha mejorado la calidad de los productos y, a la vez, se ha transferido el control de la misma a los grupos. A través del control de calidad que hacen los mismos grupos, ha habido un sustantivo mejoramiento de los productos, aún cuando se hace necesario replicar este control de calidad en el momento de su llegada a Santiago. Sin embargo, la orientación de algunos productos al mercado externo y el control de calidad que esta orientación ha requerido, ha logrado avances sustantivos en este sentido.

4. Exportaciones y acceso al mercado externo

A contar de 1990 se exporta a diversos países, y las exportaciones superan las ventas en el mercado interno, lo que además de generar mayores ingresos para los grupos exportadores, crea una dependencia del mercado externo -fluctuante e inseguro-, por lo cual se busca potenciar las estrategias comerciales en el mercado interno.

5. Acceso a ferias nacionales

Varios grupos de la Cooperativa han accedido a vender como grupo y no como individuos aislados en la mejor feria de artesanías -Parque Bustamante.

En lo organizacional:

1. Conformación de grupos locales de artesanías/os.
2. Constitución de una Sociedad en 1986 y en 1991 de una Cooperativa.
3. Articulación de 21 grupos con 198 artesanías/os a lo largo del país (Véase mapa de localización de los grupos).
4. Conformación de un grupo de dirigentes/es que comprende a unas 20 artesanías/os (dentro de los cuales hay 18 mujeres y dos hombres).
5. Conformación de un grupo de representantes

de grupos que comprende cerca de 30 personas (cargos rotativos).

En este proceso se desarrolla una identidad colectiva, se forma un grupo directivo al cual se le han trasferido decisiones en forma progresiva y enfrentar problemas con el apoyo de la ONG, que progresivamente ha ido disminuyendo³⁵ y especializándose. Es la directiva de la organización quien decide sobre los nuevos grupos que solicitan su incorporación, sobre la distribución del Fondo Rotatorio y quien ha decidido crear un fondo social a partir de las cuotas de incorporación.

A la vez, algunos grupos locales de la Cooperativa promueven el desarrollo de iniciativas a nivel local y el proceso organizativo ha posibilitado la formación de dirigentes que representen al conjunto de las artesanas/os asociados. Este es un aspecto que requiere de profundización, ya que las orientaciones de la descentralización del Estado y los recursos hacia los gobiernos locales permitiría un mayor acceso de cada grupo a los mismos.

En las relaciones de género a nivel familiar y de las localidades:

El balance, comparando lo que ha significado para las mujeres esta experiencia, desde fines de 1985 en adelante, en especial para quienes han ocupado cargos directivos, da cuenta de los siguientes elementos:

1. Las mujeres han desarrollado un poder y prestigio ante sus familias, comunidades y organizaciones locales.
2. Las mujeres han desarrollado liderazgo y esto tiene relación tanto con disposiciones personales a la participación con la edad de los hijos. En general, son las mujeres que no tienen hijos pequeños y las mujeres solas (la proporción de jefatura de hogar femenina en la Cooperativa es del 29 por ciento, en el país del 20 por ciento)

35. En un comienzo trabajaron dos profesionales, entre los años 1986 y 1987, 3 profesionales, en 1988 y 1989 3 profesionales y dos técnicos (2 antropólogas, 1 geógrafa, una técnica en desarrollo rural, una agrónoma), entre 1991 y 1993 se disminuye el apoyo profesional a 1 persona jornada parcial y se mantiene la técnica en desarrollo rural que coordina su trabajo con la gerente.

quienes han desarrollado capacidades como dirigentes.

3. Tienen herramientas que las avalan frente a sus familias y maridos (en los inicios enfrentaban el problema de «pedir permiso a sus maridos», ahora salen sin que se presenten resistencias en la familia y los hombres).
4. Al interior de la organización y toda vez que existen artesanos hombres, se han desarrollado «estrategias femeninas» en que, sabiendo que en muchos casos los hombres venden más joyas en plata mapuche por ejemplo-, esto es valorado, pues las mayores ventas masculinas dejan más margen de comercialización para el autofinanciamiento de éste servicio, prestado a todos los asociados.

En los procesos de transferencia de conocimientos

1. Desarrollo progresivo de mayor control de Directiva a la gestión comercial de la gerencia.
2. Capacidad para conocer y controlar el capital invertido a través de la realización de inventarios por la Junta de Vigilancia de la Cooperativa.
3. Acceso a la toma de decisiones por parte de los artesanos
4. Conocimiento del mercado urbano y de la ciudad.
5. Dificultades en la transferencia de conocimientos desde las/os dirigentes o los representantes de grupos, a los grupos de base.
6. Dificultades en la lectura y manejo de los informes financieros.

3.3. Logros, problemas y limitaciones

No obstante los logros alcanzados, y el hecho de que ésta sea la única Cooperativa en su género en el país, la experiencia no está exenta de problemas. El más sustantivo ha sido lograr el autofinanciamiento de la gestión comercial, lo que ha actuado en desmedro del desarrollo organizacional. En lo organizacional, a pesar de que la Cooperativa cuenta con un cuerpo directivo de cerca de 20 personas, los grupos de base no muestran el mismo sentido de pertenencia que el nivel de representantes de los grupos ante las

asambleas y la directiva.

Uno de los problemas ha sido la transferencia de conocimientos. La edad de los asociados es determinante (la edad media bordea los 40 años), las dificultades en lecto-escritura, problemas concernientes a la transferencia de conocimientos de quienes asisten a reuniones, asambleas y jornadas hacia los grupos locales de base, la existencia de varias lenguas, la distancia entre cada grupo, lo

que dificulta la asistencia de todos los miembros a asambleas y jornadas y la lejanía de la sala de ventas (se ubica en Santiago; la distancia entre el grupo ubicado más al norte -altiplano de Tarapacá- y el de más al sur, bordea los 3.000 kilómetros).

Vistos los avances y problemas de esta experiencia, el sentido de apropiación de los recursos, la tuición sobre la distribución equitativa de los

ANEXO 1:

Composición de los ingresos netos de las familias de artesanos rurales socios de la Cooperativa Almacén Campesino (1989, en %)

venta fuerza de trabajo	subsidio jubilaciones	producción		localidad
		agropecuaria	artesanal	
21.93	10.31	6.95	60.81	Pomaire
71.65	7.20	4.43	6.72	Lo Ermita
47.60	0.10	24.39	27.91	San Vicente
45.56	13.26	34.45	6.73	Pencahue
21.95	22.36	32.42	23.27	Rari
9.29	48.39	27.62	14.70	Huentelolén
26.10	21.20	7.10	45.60	Pilén
35.29	1.94	0.00	62.77	Temuco
11.01	51.41	25.86	11.72	San Juan
27.20	19.42	40.26	13.12	Achao
39.46	30.71	7.04	22.79	Puerto Ibáñez
32.45	20.57	19.14	27.83	Promedio

Encuesta a artesanos, CEDEM 1989.

ANEXO 1:

Composición relativa de los ingresos netos de familias de artesanos rurales no socios de la Cooperativa Almacén Campesino (1989)

venta fuerza de trabajo	subsidio jubilaciones	producción		localidad
		agropecuaria	artesanal	
4.39	62.38	30.95	2.28	Yerba Loca
18.53	10.54	1.91	69.02	Pomaire
40.52	24.87	27.73	6.88	Población
75.10	5.15	15.57	4.18	Pencahue
28.22	45.62	5.18	20.98	Rari
25.18	31.96	20.04	22.82	Pilén
25.60	16.13	11.04	47.23	Quinchamali
51.37	25.31	7.28	16.04	Hualqui
7.93	64.22	19.39	8.46	San Juan
29.40	18.47	29.24	22.89	Achao
30.62	30.46	16.83	22.07	Promedio

Encuesta a artesanos, CEDEM 1989.

mismos, los avances en los criterios de gestión comercial, los problemas y limitantes en la transferencia de conocimientos, la distancia entre dirigentes, representantes y grupos de base, la Cooperativa es un referente organizacional para un segmento del artesanado rural.

Este proceso organizativo desarrollado duran-

te 7 años a partir de individuos aislados, ha permitido a la vez crear un espacio en que se han ido construyendo socialmente diversos problemas y un proceso de identidad que desborda lo local, integrando a mujeres e indígenas en un proyecto para enfrentar colectivamente los problemas derivados de su condición.

ANEXO 2:

Número de grupos y personas por año.

	1986*	1987	1988	1989	1990	1992
GRUPOS	8	13	17	18	20	21
PERSONAS	119	198	233	273	284*	196

*Salen 4 grupos entre 1986 y 1987 e ingresan nuevos grupos.

*Salen 5 grupos aymara al constituirse la Cooperativa.

Fuente: Registro de socios Almacén Campesino.

ANEXO 3:

Localización y conformación de los grupos en 1990.

REGION	Nº HOMBRES	PERSONAS MUJERES	Nº GRUPOS CARACTERIZACION
I REGION	45	108	6 grupos de hilanderas y tejedoras aymara, 29% hombres, 71% mujeres (de los 153 socios, 116 activos) <i>Enquelga, Pisiga Centro, Cotasaya, Chapicollo, Chulluncane.</i>
V REGION	-	9	1 grupo de mujeres bordadoras en hilo, <i>Putando</i>
REGION METROP.	-	10	1 grupo de loceras, <i>Pomai</i>
		5	1 grupo de yerbateras, <i>Lo Ermita</i>
VI REGION	1	7	1 grupo de hilanderas y tejedoras en pelo de conejo, <i>San Vicente de Tagua Tagua</i>
VII REGION	-	5	1 grupo tejedoras en lana oveja, <i>Pencahue</i>
		7	1 grupo tejedoras en crin de caballo, <i>Rari</i>
		12	1 grupo loceras, <i>Pilén.</i>
		13	1 grupo loceras, <i>Quinchamali.</i>
VIII REGION	4	7	1 grupo cesteros mapuche en Nocha, <i>Huentelolén.</i>
IX REGION	3	-	1 grupo joyeros mapuche, <i>Temuco.</i>
X REGION	6	-	1 grupo artesanos en madera, <i>Liquiñe.</i>
	3	9	1 grupo tejedoras, cesteros y artesanos en madera huilliche, <i>San Juan de la Costa.</i>
		18	1 grupo hilanderas y tejedoras, <i>Achao.</i>
XI REGION		12	1 grupo de alfareras, <i>Puerto Ibáñez</i>
TOTAL	62	222	284 PERSONAS

Fuente: Sistematización y registros CEDEM.

ANEXO 4:
Composición por oficio, sexo y etnia

OFICIO	MATERIA PRIMA	HOM.	MUJ.	ETNIA
TEXTILERIA				
1. andina (tejido e hilado)	lana llama y alpaca	29%	71%	aymara
2. zona central (tejido e hilado)	lana oveja	—	100%	
(tejido e hilado)	lana conejo	12,5%	87,5%	
(tejido crochet)	angora	—	100%	
	hilo	—	100%	
3. zona sur (tejido e hilado)	lana oveja	—	100	huilliche
San Juan				
(tejido e hilado)	lana oveja	—	100%	
ALFARERIA				
1. zona central	greda roja	—	100%	
greda negra	—	100%		
3. zona sur	greda blanca/cuero	—	100%	
CESTERIA				
1. zona central	crin de caballo	—	100%	
2. zona sur	ñocha	36,4%	63,6%	mapuche
Huentelolén				
boqui	50%	50%	huilliche	
San Juan				
MADERA				
1. zona sur	San Juan	100%	—	huilliche
Liquiñe	100%	—	mapuche	
JOYERIA				
	plata	100%	—	mapuche

Del cuadro sobre composición por sexo, se deduce que:

- la *alfarería*: es un oficio femenino (a excepción del caso de Pomaire donde por la introducción del torno existe trabajo masculino).
- la *textilería*: es un oficio femenino, a excepción del caso aymara para la elaboración de *telas* como el cordillate y la bayeta y del hilado en pelo de conejo

en que se usa *ruecaí*

- la *cestería*: es un oficio femenino cuando se usa *crin de caballo*; mixto cuando la materia prima es *ñocha* o *boqui*.
- la *artesanía en madera* es un oficio masculino, al igual que la *platería*.

Fuente: Sistematización y registros CEDEM.

ANEXO 5:

¿Canales de comercialización de los socios/as del Almacén Campesino en 1989.

GRUPO	ALCA	CEMA*	INTERMEDIARIO FERIAS	MERCADO	LOCAL	TOTAL
POMAIRE	7,9	—	42,9	49,2	100	
LO ERMITA	74,8	—	25,2	—	100	
SAN VICENTE	41,9	—	40,0	18,1	18,1	100
PENCAHUE	6,3	—	37,3	56,4	100	
RARI	36,3	—	12,9	51,0	0,6	100
HUENTELOLEN	39,0	7,1	53,9	—	100	
PILEN	21,2	0,9	17,9	58,7	1,3	100
TEMUCO	16,9	2,9	24,6	55,6	—	100
SAN JUAN	43,1	6,3	1,3	49,3	—	100
ACHAO	35,0	2,3	1,2	49,0	12,5	100
PUERTO IBAÑEZ	12,5	—	35,4	51,4	0,7	100
TOTAL	23,2	1,5	21,7	49,8	3,8	100
de \$59.448.400						

* CEMA, Centros de Madres, estatal.

Fuente: Encuesta CEDEM a artesanos 1989.

INTRODUCCION

El objetivo de este artículo es presentar los avances en el conocimiento de las actividades económicas desempeñadas por mujeres en Uruguay y sus implicaciones en términos de las políticas y programas de promoción de las microempresas.

Para situar esta problemática, en la primera parte se proporciona una idea de la magnitud y las tendencias del fenómeno de la producción en pequeña escala en Uruguay, se describen sintéticamente los programas dirigidos a estos sectores y las estrategias de promoción, así como los principales problemas detectados en su funcionamiento.

En el capítulo siguiente se muestra el papel que tienen las mujeres en estas actividades económicas y las dificultades específicas que enfrentan.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones tendientes a mostrar la necesidad de vencer los obstáculos que impiden la real participación de las mujeres en los programas de fomento de las actividades en pequeña escala, no sólo por razones de equidad, sino también para aprovechar eficientemente los recursos de la sociedad.

A. LA MAGNITUD DEL FENOMENO DE LAS PEQUEÑAS UNIDADES DE PRODUCCION EN URUGUAY

Los problemas de desempleo y estructura económica basada en la existencia de unidades de pequeña escala es tradicional en la sociedad uruguaya. Jacob (1984) señala que en la década de los 40, Uruguay era considerado "el país de América Latina en que existe el mayor número de pequeños industriales y artesanos".

Si bien en la década de los setenta hubo una importante expansión de las grandes concentraciones fabriles (Stolovich, L. 1991), en la década de los ochenta los empleos se estancaron, incrementándose, en cambio, los empleos industriales en las empresas de menor escala.

Esta expansión está vinculada a las prácticas de las familias que enfrentan situaciones de insuficiencia de ingresos por falta de puestos de trabajo o por la crisis del sistema de seguridad social. Pero también tiene que ver con la tendencia hacia la descentralización productiva en las actividades donde es posible la fragmentación de las distintas operaciones del proceso productivo (Aguirre, et

Los datos del último censo económico (1988) muestran que el 36 por ciento de los empleos se encuentran en establecimientos con menos de 10 trabajadores, un 31 por ciento corresponde a unidades entre 10 y 100 trabajadores y 33 por ciento a unidades que sobrepasan los 100 trabajadores (Longhi, Stolovich, 1990) (ver Cuadro 1 anexo).

Las pequeñas unidades predominan en el comercio, bares, hoteles y en algunas actividades de la industria manufacturera como vestimenta, mueblerías, aserraderos, panaderías, imprentas, calzado, etc.

En estas industrias no sólo existen pequeñas unidades, sino también trabajadores a domicilio que representan un 6 por ciento del total, siendo la proporción bastante más alta en algunos departamentos del interior del país. El trabajo a domicilio es importante en la industria de la vestimenta, tejido de punto, comercio minorista, servicios a las empresas y servicios personales.

Los puestos callejeros, concentrados en las actividades de comercio al por menor (*quioscos*, puestos de diarios, venta de diferentes artículos, elaboración de alimentos) han tenido una fuerte expansión en los últimos años, tanto en Montevideo como en algunas ciudades del Interior.

Existe una estrecha vinculación entre relaciones informales de trabajo y unidades en pequeña escala. Las estimaciones basadas en la Encuesta de Hogares (Aguirre, Méndez, 1988) calculan la existencia de alrededor de un 29 por ciento de trabajadores que se podrían tipificar como informales. Es importante destacar la creciente presencia de mujeres debido a la escasez de empleos industriales "aptos" para ellas resultado de la división sexual de las ocupaciones.¹ Por otro lado, responde a la necesidad que tienen las mujeres de los sectores populares, sobre todo aquéllas que tienen hijos pequeños, de buscar empleos con horarios flexibles o que se puedan realizar en los hogares.

En los últimos cinco años se ha venido destacando la importancia de un sub conjunto de estas

pequeñas unidades llamadas "organizaciones privadas de gestión colectiva".

El caso de Manos del Uruguay, con más de veinte años de presencia en el mercado, aparece como un caso excepcional, donde la asesoría técnica y la acción de las fundadoras (pertenecientes a estratos sociales altos) enfrentaron el desafío de compatibilizar objetivos de índole diversa, a veces casi antagónicos, tales como la promoción de fines sociales y la necesaria característica empresarial.

No obstante, lograron finalmente ir perfilando lo que luego se transformó en una Central de Servicios con la finalidad de asistir a los grupos artesanales que se habían formado. Paralelamente se fue logrando un paulatino involucramiento de las artesanas en la gestión, al punto que a partir de 1988 los representantes de las Cooperativas constituían la mayoría de la Comisión Directiva.

El Grupo de aprendizaje Interinstitucional (GRAI, 1989),² proyecto apoyado por la *Interamerican Foundation* la ha caracterizado como a un nuevo modelo de entidad privada diferente al de la empresa tradicional. Se han destacado como características comunes: 1) la propiedad del capital es asignada al conjunto de los socios; 2) la capacidad de decisión y control no es proporcional al capital aportado; 3) tienen un conjunto complejo de objetivos, entre los cuales se destacan la satisfacción de las necesidades básicas de sus integrantes o la satisfacción de ciertos valores; 4) estos objetivos y el destino que tengan las utilidades son decididos por sus integrantes.

Se ha estimado que ocupan entre un 7 a un 9 por ciento de la población económicamente activa (GRAI, op. cit.). Según la misma fuente, la mayor parte (72 por ciento) se ubica en el sector servicios, el 21 por ciento desarrollan actividades en el sector agropecuario y un 7 por ciento en el sector industrial o artesanal. La mayor parte (76 por ciento) están organizadas como cooperativas y el resto son asociaciones civiles o culturales.

1. EL incremento de la relación asalariados/informales en la población activa se debe fundamentalmente a la ocupación de las mujeres, las cuales aumentaron en Montevideo su tasa de actividad, del 27.9 en 1968 al 47.4 en 1990.

2. La IAF financió 15 proyectos de apoyo a pequeñas cooperativas, artesanos y jóvenes empresarios, así como investigaciones y sistematizaciones de acciones.

B. LOS PROGRAMAS DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS Y LAS ESTRATEGIAS DE PROMOCION

El impulso de líneas de apoyo a la pequeña y micro-empresa en Uruguay data de los últimos cinco años. Han surgido programas de crédito, asistencia técnica y capacitación en el sector público, en entidades cooperativas y en ONG de promoción.

El cuadro que se adjunta (ver Cuadro N° 2 anexo) intenta ofrecer información sistematizada acerca de las características principales de esos programas. Según esta información, se estima que se habrían apoyado a 2.200 micro empresas y pequeñas empresas urbanas.

Según estimaciones proporcionadas por un documento elaborado por OBSUR (Da Costa, Lasida Comp. 1990) el número de entidades de este tipo asistidas sería de 1.200.

En relación al crédito ofrecido por el sector público, se han señalado deficiencias (Arocena, 1990) que determinan una reducida utilización de sus líneas de crédito.³ Una encuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizada conjuntamente con el Banco de la República (Arocena, op. cit) detectó una serie de posibles factores explicativos de esta situación.

Se mencionan: a) la resistencia cultural del pequeño empresario a endeudarse; b) la falta de conocimiento de la existencia y formas de operar de estas líneas de crédito; c) los requisitos incompatibles con la "informalidad" legal; d) la exigencia de garantías reales. Esto último se eludiría en la línea creada en el nuevo departamento de la pequeña empresa al plantearse la posibilidad de una garantía solidaria de firma.

Actualmente la Corporación Nacional para el Desarrollo⁴ tiene planteado canalizar fondos ya otorgados por el BID a través de ONG y/o insti-

tuciones públicas.

Desde enero de 1991, a través de la puesta en marcha de la Ley Presupuestal, está funcionando en Uruguay la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) que actúa dentro del Ministerio de Industrias, Energía y Minería, y que tiene como cometidos coordinar actividades y programas dirigidos a estos sectores. Hace dos meses se aprobó la ley 16.201 que da competencias a esta Unidad, por lo cual recién se están dando los primeros pasos para la definición de una política nacional y de una estructura institucional en la materia.

Existen líneas de crédito atendidas por organizaciones pertenecientes al sistema cooperativo de ahorro y crédito, las cuales tienen una trayectoria de varias décadas y poseen una importante red de sucursales en todo el país. Es probable que por esta vía, y continuando un Programa experimental orientado a microempresarios urbanos ya iniciado, se canalicen recursos del BID en forma masiva, tal como lo afirmó el Presidente del Banco Interamericano, Cr. Iglesias (La República, 6-10-91).

Las ONG de promoción se proponen, por el momento —en su mayoría— un trabajo experimental más que una línea que implique masificación de su trabajo. Existen, sin embargo, proyectos recientes de articulación de recursos humanos y materiales de distintas organizaciones para potenciar e incrementar la escala de operaciones (SAINDESUR).

En el marco del Proyecto GRAI (op. cit) —apoyado por la *Interamerican Foundation*— se ha realizado un importante esfuerzo de sistematización y análisis de diferentes experiencias de ONG que ha permitido identificar las distintas áreas problemáticas respecto a:

- 1) la identidad organizacional
- 2) los factores productivos
- 3) los aspectos organizacionales
- 4) las instituciones de apoyo.

1. En relación al primer aspecto, se ha señalado que en ciertas coyunturas se enfatiza el objetivo empresarial, lo que se traduce, por ejemplo, en conflictos con el personal, mientras que en otros momentos aparece el objetivo social con resulta-

3. El crédito a los pequeños empresarios no alcanza a representar el 1 por ciento del total de colocaciones del Departamento de Crédito Industrial del Banco de la República.

4. Es una entidad no estatal de derecho público creada en 1985.

empresa como tal. Vinculado a este aspecto de la identidad organizacional está el referido a la insuficiencia en la definición y explicitación de «reglas de juego» para los miembros de la empresa, lo que puede conducir a que no se asumen las obligaciones y no se logre compromiso con la institución.

2. Se ha observado que las decisiones respecto a los recursos que se deben volcar al ahorro y a la inversión son potencialmente conflictivos, debido a las diferentes posiciones respecto a distribución anticipada o postergación de necesidades para aportar a una inversión que está destinada a obtener beneficios futuros.

3. Un área de problemas que se ha detectado en la sistematización antes señalada tiene que ver las formas de relación interna y la distribución de poder. Hay dificultades para resolver —según Zaffaroni (GRAI, op. cit.)— una división del trabajo que reconozca la especialización de algunas funciones de manera compatible con la filosofía participativa que dio origen a la organización.

En cuanto al papel de los programas de apoyo, se han planteado varias interrogantes, que van desde los contenidos de los diversos tipos de capacitación (formal versus seguimiento-acompañamiento) hasta las necesidades de especialización de los equipos técnicos. En cuanto a las formas de relación con las microempresas, ha surgido la interrogante de si se deben ofrecer servicios integrales de financiamiento, capacitación y asistencia técnica o especializarse en algunas áreas.

Las escasas experiencias de asociación entre microempresas remite a la discusión sobre las posibilidades y dificultades de articulación entre ellas. Zaffaroni (op. cit.) señala que no resulta fácil "En parte por cierto individualismo, en parte porque resulta difícil para las personas que integran estos grupos estar dispuestos a disponer de un tiempo que les es precioso para ensayar experiencias de trabajo conjunto. El tiempo que le restan al trabajo en su propia empresa lo sienten después en los niveles de ingreso, en los niveles de funcionamiento de su propia empresa".

C. EL PAPEL DE LAS MUJERES EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN PEQUEÑA ESCALA Y LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS QUE ENFRENTAN.

En las actividades económicas en pequeña escala existe división sexual de las actividades en el sentido de que existen actividades consideradas aptas para mujeres y otras para hombres.

Las mujeres de bajos ingresos aparecen concentradas en un número reducido de ocupaciones, en las que se requiere escaso o ningún capital y que se vinculan generalmente a sus roles tradicionales: el tejido, la costura, las manualidades, la preparación y venta de comida. Entre los hombres, en cambio, existe un espectro más amplio de modalidades de inserción laboral informal que comprende microempresas manufactureras, talleres de reparación, trabajos en la construcción, en el comercio establecido y ambulante, en la recolección de residuos o por cuenta propia como obreros especializados.

Las mujeres pobres, además de ubicarse en mayor proporción que los hombres en esos trabajos de baja productividad y remuneración, asumen al mismo tiempo la responsabilidad de las tareas del hogar y en una proporción importante la jefatura de la familia.

Las microempresarias conforman en Montevideo alrededor de un 20 por ciento de la fuerza de trabajo informal (ver Cuadro N° 3 anexo). Existe un grupo de microempresarias que incorporan fuerza de trabajo pagada en forma permanente o esporádica; en general una o dos trabajadoras. En ciertos casos, la posibilidad de pagar mano de obra les permite no cumplir total o parcialmente tareas directas de producción, pudiendo dedicarse más tiempo a la comercialización en el mercado interno. Un cierto número de ellas trabajan para fábricas o talleres más grandes.

Otro tipo de situación lo constituyen las microempresas en las que participan colectivamente dos o más personas en la producción y en la gestión. Se pueden estructurar en base a relaciones familiares o societales y también pueden incorporar fuerza de trabajo contratada.

La mayor parte de estas microempresas se organizan a partir de vínculos familiares, presentándose dos tipos de situaciones:

1) puede suceder que se trate de una actividad económica establecida para que la mujer no "salga" a trabajar mientras que el marido o compañero apoya la actividad de la mujer con tareas de gestión, realizando su trabajo principal "afuera";

2) ambos trabajan, pero ella tiene generalmente la calidad de trabajadora familiar no remunerada, correspondiendo la titularidad de la empresa al marido. En general, las empresas de comercio —a diferencia de las dedicadas a servicios y a la manufactura— involucran más trabajo femenino familiar, lo cual se vincula a lo prolongado de las jornadas de trabajo y a la relación existente entre la vivienda y el lugar de trabajo.

La presencia de las mujeres como microempresarias se presenta con más frecuencia en las actividades orientadas a la supervivencia familiar. Constituyen, conjuntamente con los hijos, una reserva potencial de fuerza de trabajo frente a períodos de incremento de la actividad, o aquéllos en los que se vuelve necesario sustituir a trabajadores remunerados. Las mujeres consideradas como trabajadoras familiares no remuneradas —ya que frecuentemente los negocios están a nombre del esposo—, son la base de la formación y funcionamiento de los pequeños comercios como almacenes y tiendas.⁵

Estas actividades durante la crisis económica de los años 70, presentaron una tendencia sostenida a la reducción de su número, aún en los años de fuerte crecimiento de la demanda interna y de la manufactura no tradicional. En cambio, aumentó entonces el otro componente de la informalidad, sobre todo los trabajos por cuenta propia o los trabajos a domicilio.

Una proporción importante de las microempresas de mujeres que se dedican a la costura o al tejido, trabajando para empresas medianas o grandes. En ciertos períodos destinan parte de la producción para la venta directa al mercado interno. La calidad de los productos hace que deban dirigirse a los consumidores de bajos ingresos. Hemos visto que una parte de tales empresas desea retirarse de esa articulación en los momentos en que el mercado lo permita, o en circunstancias en que su nivel de acumulación les posibilite manejar capital propio o cedido como para invertir en la materia prima y maquinaria necesaria. A los precios que el mercado maneja habitualmente, la posibilidad de acumulación de una pequeña unidad de este tipo parece únicamente posible si se apoya en la sobreexplotación de sus integrantes, lo que, aparte de implicar un alto costo social, resulta difícilmente asumible por mujeres para las cuales esta actividad no ocupa, desde el punto de vista subjetivo, un lugar central en sus vidas.

Las mujeres valoran sobre todo el tipo de relaciones y el ambiente de trabajo de estas pequeñas unidades, ya que posibilitan la creación de un clima más humanizado que el existente en empresas más grandes.

Este tipo de microempresas presenta para su desarrollo una serie de condicionamientos y limitaciones; las mismas provienen de su subordinación a las unidades económicas para las que producen y de su dependencia de los mecanismos del mercado. Se ha observado que las restricciones derivadas del rol doméstico y de factores culturales e ideológicos, impiden el manejo de elementos de negociación de tipo empresarial. Por otra parte, la inadecuación del sistema legal demora los trámites y no favorece su constitución como sujetos de crédito.

Por la atomización en que se encuentran es difícil que estos grupos se articulen entre sí y con el resto de las organizaciones sociales.

Las artesanas y trabajadoras industriales a domicilio conforman el estrato más numeroso de la fuerza de trabajo informal: el 31 por ciento. Las tareas desempeñadas implican el conocimiento de un oficio o la posesión de destrezas consideradas como propias de la condición femenina. Por lo

5. En las empresas con menos de cinco personas ocupadas, el 51 por ciento del trabajo es familiar, mientras que en las que trabajan entre 5 y 9, sólo lo es el 25 por ciento. En el comercio minorista es donde se concentran no menos del 75 por ciento de las pequeñas empresas en actividades como "venta de comestibles, bebida y tabaco", "géneros, vestimenta, textiles y calzado" y en "almacenes de ramos generales: ellas representan el 68 por ciento de las pequeñas empresas del comercio minorista" (Longhi, 1986).

general, estas trabajadoras son mujeres que han empezado a "coser para afuera", a "hacer arreglitos", a tejer, a construir juguetes, a fabricar cajas de cartón o a realizar cualquier otro tipo de trabajo manual de similar grado de especialización. Esas mujeres producen lo que han aprendido a hacer y buscan entonces mercado para sus productos.

Del total de las trabajadoras de las industrias textiles, de la vestimenta y del cuero, más de un tercio trabajan a domicilio o en talleres que ocupan menos de cinco trabajadores. En su mayoría producen por encargo para establecimientos grandes; en número más reducido se desempeñan en calidad de artesanas autónomas o por cuenta propia como modistas, costureras o tejedoras.

En la industria de la vestimenta textil es donde hay una alta proporción de trabajadoras mujeres, más de la mitad de las empresas formales y alrededor de las tres cuartas partes de las pequeñas unidades están articuladas hacia unidades de mayor tamaño dentro de la rama (Canzani, 1988).

La elaboración de prendas de vestir (textil o de cuero), en pequeños talleres y a domicilio el aparato de calzado y el tejido de punto, realizados para un empleador, constituyen trabajos asalariados "disfrazados" o trabajos "semi asalariados" y no trabajos artesanales por cuenta propia, ya que conforman una modalidad de producción dependiente de empresas industriales y comerciales. Con la contratación de las trabajadoras a domicilio, las empresas reducen sus costos salariales debido a que las remuneraciones son más bajas, según se verá más adelante. También evitan la regulación laboral, incluidos los pagos a la Seguridad Social. Además, las empresas buscan a las trabajadoras domiciliarias estrictamente cuando hay trabajo; durante los períodos de recesión no tienen que pagarles. Los gastos generales también se reducen, puesto que ellas utilizan sus propias maquinarias y herramientas y pagan los gastos de electricidad y agua, aportando su vivienda como local. Por último, estas trabajadoras no están sindicalizadas. Su aislamiento respecto de los demás trabajadores, la falta de una tradición sindical y el hecho de que frecuentemente consideren su trabajo como temporal o casual, son factores que

actúan en contra de la formación de un movimiento organizado en defensa de este tipo de trabajadoras.

La legislación que contempla la figura de la trabajadora a domicilio, corresponde a otro momento en el desarrollo de la industria.⁶ Existe una pequeñísima proporción de trabajo domiciliario regulado: ello tiene lugar cuando el trabajo se ejecuta para empresas que cumplen la ley (en general otras cooperativas); en estos casos, los trabajadores figuran en planillas con un salario, con seguro social y con todos los otros derechos de los trabajadores. No es, por lo tanto, el subcontrato lo que las convierte en trabajadoras informales, es la condición de ilegalidad en la cual funcionan empresas que son formales.

Existe, pues, una legislación precisa que, sin embargo, es letra muerta. Si bien se fijan los laudos para los trabajadores a domicilio de la vestimenta, éstos no se cumplen porque las inspecciones sólo se realizan por denuncia y como no se efectúan estas denuncias, no hay manera de realizar inspecciones.

Por otro lado, la oferta de trabajo es muy superior a la demanda debido al continuo ingreso al mercado de trabajo de amas de casa y a que la capacitación que se da a la mujer en los sectores populares consiste en gran medida en corte y confección.

Los comerciantes por cuenta propia constituyen sólo el 18 por ciento de la fuerza de trabajo informal, a diferencia de lo que sucede en otras capitales latinoamericanas, en las cuales el comercio —sobre todo el ambulante— ocupa una parte considerable de mujeres de los sectores populares. Estos trabajos se realizan como una forma de enfrentar situaciones extremas, constituyendo a veces una modalidad relativamente estable de

6. La referencia básica para el encuadramiento del trabajo a domicilio en relación a la legislación del trabajo y la previsión social consta en la ley 9.216 de 23 de enero de 1934, en la que se establece que el empresario que recurre a la producción «dispersa» está sometido a las mismas obligaciones laborales, sociales y fiscales que el empresario establecido respecto a la producción de su planta. Ver Barbagelata - El Derecho al Trabajo. FCU, Montevideo, 1983.

autoempleo. Frente a la pérdida de empleo del esposo, o en presencia de alguna enfermedad familiar, hacen tortas fritas, empanadas o pasteles y salen a venderlos ellas mismas o sus hijos para una clientela que también tiene bajos ingresos. Frecuentemente este tipo de trabajo aparece vinculado al trabajo infantil.

La comercialización se realiza en lugares próximos a la vivienda o en ferias y lugares céntricos. Si bien autorregulan sus horarios, deben concurrir diariamente y tener permanencia a fin de retener a su clientela.

En un número importante de casos desarrollan estrategias de transformación de medios de uso doméstico en medios de trabajo, captando una demanda existente en su entorno inmediato.

La gran ductilidad mostrada por estas mujeres, que se autogeneran trabajo y que pasan de un tipo de actividad a otra, se manifiesta también en el caso de quienes —cuando se da una coyuntura de precios favorable— se dedican a la venta de artículos comprados en Brasil y Argentina, fundamentalmente en las ciudades fronterizas. Estas mujeres se encuentran muchas veces limitadas en razón de la distancia a la que pueden trasladarse con bultos por la falta de transporte propio, así como por el volumen de compras. Cuando la familia dispone de un sólo vehículo, éste se considera propiedad del hombre y es él quien lo usa.

Las microempresas de mujeres de gestión colectiva son poco numerosas en Uruguay. Por su parte, los programas destinados a promover el desarrollo de la microempresa no tienen como objetivo explícito beneficiar a las mujeres, salvo el caso del Banco de la Mujer, que recién está empezando a operar en el país. Por otra parte, no se registran los resultados de “cartera de préstamos” según el sexo de los prestatarios, pero los datos recogidos de informantes de las instituciones permiten afirmar que el número de mujeres prestatarias es, en general, sumamente bajo (Ver cuadro 2.3).

La experiencia de Manos del Uruguay⁷ y de

otros proyectos de apoyo a microempresas aplicados en varios países latinoamericanos (BID, 1990) permiten extraer algunas lecciones en términos de la necesidad de que las políticas y los programas tengan en cuenta las barreras culturales y políticas que le impiden a las mujeres desarrollar su potencial.

REFLEXIONES FINALES

Las acciones que tiendan a la promoción de las actividades económicas desempeñadas por mujeres deberán partir del reconocimiento de la heterogeneidad de este universo.

Los grupos productivos integrados por mujeres tienen problemas similares a los grupos mixtos o integrados por hombres: bajos ingresos, limitada calidad del producto, desconocimiento de los mercados, inseguridad de comercialización, insuficiente capacitación productiva y administrativa. Pero además, su desarrollo empresarial enfrenta obstáculos adicionales a los de los hombres: mayores dificultades de acceso al capital y al crédito, así como para el manejo de elementos de negociación de tipo empresarial que derivan de factores culturales e ideológicos. Están atrapadas en un círculo vicioso: los bajos ingresos que reciben no les permiten negociar con sus familias el tiempo para producir, pero su problemas domésticos y su particular socialización reducen sus posibilidades de alcanzar mayores niveles de producción y de organización, que les permitan mejorar sus ingresos en el futuro. No es posible, por lo tanto, pensar en políticas o programas de apoyo a estas actividades si no se asegura en ellos el tratamiento de la especificidad de la condición de la mujer, tanto en lo que tiene que ver con la capacitación y asistencia técnica como en las condiciones y requisitos para el otorgamiento de los créditos. De lo contrario, los esfuerzos volcados en capacitación y asesorías difícilmente puedan alcanzar los objetivos que los justifican.

Los programas de apoyo orientados exclusivamente a unidades productivas, corren el riesgo de promover la formación de un sector altamente competitivo, fraccionando la fuerza de trabajo e imposibilitando la afirmación de mecanismos de

7. Manos del Uruguay es una organización formada por 18 cooperativas de mujeres y una Central de Servicios, que producen tejido de punto para el mercado interno y para la exportación. Están ubicadas en cuarenta ciudades y pueblos del interior del país.

contrario, el desarrollo de formas organizativas, que al reducir la competencia entre ellas hagan factible una división del trabajo más lógica, podrían seguramente aumentar su poder de negociación y sus posibilidades de reproducción.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBERTI, J.P.

Financiamiento para la creación y ampliación de empresas en Uruguay. Montevideo, CID-ARCA. 1991.

AGUIRRE, R.

Las trabajadoras informales. Montevideo, CIEDUR, 1988. (Uruguay Hoy N° 3)

AROCENA, J.

La pequeña empresa. Perfil de un actor. Montevideo, CLAEH/EBO., 1990.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

La mujer trabajadora en América Latina y el Caribe. Informe 1990. Washington, BID, 1990.

BERGER, M. y BUVINIC M.

La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina. Quito, Nueva Sociedad/ILDIS, 1988.

CAMPAÑA, P.

El contenido de género en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo rural. Santiago, GIA-UNIFEM, s/f.

COHEN E. et al.

Microempresas y economía popular. San José/ILPES/Fundación Grupo Esquel/Programa Nacional de Microempresas (Guatemala), 1989.

DA COSTA, N. y LASIDA E.

Presencia cristiana en las experiencias de economía popular. Montevideo, OBSUR 1990.

ECCHER.

Manos del Uruguay: una empresa de mujeres rurales. Dos décadas en el mercado. 1991. ("Taller asiático para el desempeño del rol de las mujeres rurales en Ciencia y Tecnología". APPROTCH Asia. Filipinas, 11 al 19 de octubre).

LINDEN-BOIM, J.; ROFMAN, A.; MORENO, G. (Comp.) *La microempresa en una estrategia de crecimiento*. Buenos Aires, CADIS-CEUR, 1989.

MARTINEZ NOGUEIRA, Comp.

La trama solidaria pobreza y microproyectos de desarrollo social. Buenos Aires, Imago Mundi-GADIS, 1991.

ROMERO LOPEZ, M.

La actividad empresarial femenina en España. Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Madrid, Serie Estudios 24. 1990.

RUETALO, J. et al. Coord.

Empresas asociativas juveniles. Montevideo, EBO-FORO JUVENIL. 1990.

SIMS, H.; POATS, S.; CLOUD, K.; HUIZINGA, N.

Marco conceptual para el análisis de género e investigación en sistemas de producción. Santiago, GIA-UNIFEM, s.f.

CUADRO N° 1

LA DISTRIBUCION DE LA FUERZA LABORAL URBANA POR RAMAS SEGUN TAMAÑO DE LAS UNIDADES ECONOMICAS. 1987. URUGUAY (En miles de puestos de trabajo)

Ramas de actividad	Trabajadores en unidades económicas con			
	Menos de 10 trab.	10 a 100 trab.	Más de 100 trab.	
Minería	0.8	1.2	0.6	
Industria Manufacturera	53.7	76.9	90.4	
Electricidad, gas, agua	1.6	5.9	10.5	
Construcción	6.3	14.0	12.5	
Comercio, hoteles, bares	123.5	41.4	7.1	
Transporte, comunicaciones	19.2	16.2	21.9	
Banca y Seguros	3.7	7.9	9.5	
Servicios a empresas	30.8	7.3	2.2	
Administración Pública	3.5	15.4	57.8	
Educación	9.4	37.2	34.1	
Salud	16.9	11.9	35.9	
Serv. personales y a hogares	30.0	7.4	4.1	
Otros servicios	24.2	30.3	8.8	
TOTAL	323.6	273.0	295.4	391

Fuente: DGEC. Fase 1 del Censo Económico Nacional de 1988.

CUADRO N° 2.1 PROGRAMAS DE APYO A MICROEMPRESAS (Sector Público)

PROGRAMA	TIPO DE BENEFICIARIOS	SECTOR DE ACTIVIDAD	DISTINTO DEL CREDITO	MONTO	GARANTIA	ASISTENCIA TECNICA	N° DE BENEF.	% DE MUJERES
I								
1	Micro pequeña con ventas \$S 125.000 mediana \$S 210.000 (25 a 60 pt. tras.)	Industria	Bienes de capital	80 a 100% de inversión a realizar	Real y garantizada todo lo posible	Estudio de capacidad contable y técnico en Ingeniería	S/D	S/D
2	Pequeña	Industria	Adquisición y/o reparación en activos fijos.	80% valor tasación de la inversión	Prendaria y solidaria	Estudio de Ingeniería	S/D	S/D
3	Pequeña Indup. o Coop. instalada con ventas anuales < \$S 25.000	Artesanía	Credito financiero para Desarrollo micro e integración	Hasta 5.000	A satisfacción del Banco	Estudio de capacidad contable	*	-
4	Mediano crédito Centrales (Italia) (en pedido de ampliación)	Industrial	Financiamiento para compra de equipos fijos	Hasta 100% valor CIF de las importaciones	Real solidaria	Seguimiento en implementación y funcionamiento	25 emp.	
5	Crédito agropecuario BID	Agropecuaria	Casachas	90% del valor máx. U\$S 300.000 (indiv) U\$S 2.000 (coop. o asociaciones)	Solidaria Prendaria Hipotecaria	Seguimiento en implementación y funcionamiento	S/D	S/D
6	Línea de crédito profesional con la FIAM	Productivas (preferenz.)	Micro Mujeres	80% de la inversión (Prest. U\$S 7.500)	Prendaria Solidaria		75	80%
II								
	Productores rurales (17)	Agropecuaria	Microcréditos	U\$S 10.000	Solidaria (Fondo rotatorio)		S/D	S/D
	Microempresas del Interior (20)	Agropecuaria	Capital de giro leasuras, arrend. combustible	U\$S 14.000 *				
III								
	Micro Pequeña Mediana Empresa	Artesanía Industrial Comercial Servicios	Activos fijos Capital de giro	(De acuerdo al subsector al que pertenece A. Franc.)	A satisfacción de A. Franc.	Cursos de capacitación, (1) gestión, innovación tecnológica, comercialización* (infra-estructura de asistencia crediticia y/o técnica *	1.400 (150 P.E. subsectorales de capacitación o asesoramiento 65% en Micro, 35% Interior)	30% (rural) 20% (urbano) 10% (mujeres)

* A. Mercaderes o en ejecución

(1) En cooperación con UORE, PRETEC y CLAGH FUENTE: CIEDUR, Octubre 1991

CUADRO N° 2.2 PROGRAMAS DE APOYO A MICROEMPRESAS EN EL SECTOR COOPERATIVO

PROGRAMA	TIPO DE BENEFICIARIOS	SECTOR DE ACTIVIDAD	DESTINO DEL CREDITO	MONTO	GARANTIA	ASISTENCIA TECNICA	N° DE BENEFICIARIOS	% DE MUJERES
PYME (COFAC)	Pequeña y mediana empresa en Mercados en Montevideo, barrio Belvedere (hasta 20) Socios COFAC	Industrial Servicios Productivos	Bienes de activo fijo materias prima	US\$ 25 000	Prendaria Hipotecaria Solidaria	(Convenio Interinstuc.) FORO-CLAEH	S/D	S/D
FUCAC 1. Forma cooperativa	Microempresas pequeñas y medianas afiliadas al sistema de ahorro y crédito. Socios de FUCAC	Agro Industria Servicios Comerciales Artesanía	Capital fijo y de giro	De US 300 US 700	A sola firma Hipotecaria Solidaria	1. Convenio CIDCOOP: -cursos gestión emp... -marketing -cooperativismo.	15 Cooperativas de asistencia financiera	40.00%
2. Central Financiera (articula con COFAC o Bancos	--	Producción Servicios	--	Hasta US\$ 2000	--	2. Depto. de Auditoría y A. Social	S/D	S/D
ACAC Cooperativa de Intermediación de Inhabilitad Financiera Fortalecimiento red/proco institucional (de cobertura nacional)	PYMES (Convenio ANMYFE) Productores agrarios	agraria	Capital de giro	Sin topes Inversión	Solidaria Hipotecaria	Revisión de estudios Prendaria	S/D	S/D

FUENTE: CIEQUIP, Octubre 1991.

CUADRO Nº 2.3 PROGRAMAS DE APOYO A MICROEMPRESAS EN INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN

PROGRAMA	TIPO DE BENEFICIARIOS	SECTORES DE ACTIVIDAD	DISTRIBUCIÓN DEL MONTO	GARANTÍA	ASISTENCIA TÉCNICA	Nº DE BENEFICIARIOS	% DE MUJERES
FUNDACIÓ	Instituciones del Set. cooperativo	Agricultura	Sin máximo	Sin garantía	Unidad técnica de Iniciación	Chile y AT sid beneficiarios fin-	Máx. 30%
a) Fondo de crédito Tradicional	Asociación de Colonos Centros de Servicios (VICAR-MAHOS)	Apicultura Alfalfa	Activo fijo	Contrato del Banco en el registro. Préstamo Solidario	-Seguimiento (en etapa experimental)	les (Chile y Cen- tro) con que destinyen a coop. de base)	Promedios 70% VICAR 10% Apotec. 2%
b) Programa IMPUISO	b.1 Micro y pequeña empresa	Símbolos y producción Product. manufac.	Reposición stock en p. insumos (capital de giro) activo fijo	De acuerdo al proyecto (línea solidaria) (preludaria)	Capac. gestión emp. Asesoría técnica Desempeño post-crédito	1500 (800 P.A.)	S/D
	b.2 Pequeña y mediana empresa	Compras conjuntas Línea de productos Mercado			Apoyo comercial (PREU-FORTU-CES)		
Programa CARLIN	Desocupados ó subocupados con oficio (en grupo cooper.)	Productiva Servicios Comercio	Capital de giro Activo fijo -Gastos de imple- mentación del primer mes (salarios)	Bienes comprados a nombre del Prog. (crédito pre- dial a empresa)	Estado de rentabilidad Capacitación en gestión Seguimiento contable Seguimiento social (18 meses)	500	S/D
FUNDACIÓN DE APOYO A LA MUJER.	Mujeres (No asalariadas)	Servicios Comercio Productivas	Capital de giro Activo fijo (incl.) a U\$S 15000 (línea solidaria)	Solidaria (renovable)	Seguimiento	120	80%
FORO JUVENIL PROGRAMA INDICATIVAS	Jóvenes 20-30 años Micro y pequeña empresa	Productiva Servicios Comercio	Hasta U\$S 5000	Préstamo Solidario Hipotecario (en combinación)	A) CREACIÓN DE EMPRESAS Taller formación de proyecto Estado de rentabilidad -Curso gestión empresarial Seguimiento B) EMPRESAS EXISTENTES Diagnóstico empresarial, comercialización, información, redes de crédito (en comento)	90 (25 P.E.) 290	25% 25%

PROGRAMA	TIPO DE BENEFICIARIOS	SECTOR DE ACTIVIDAD	DISTRITO DEL COTD	MONTO	GARANTÍA	ASISTENCIA TÉCNICA	Nº DE BENEFICIARIOS	% DE MUJERES
1. PROGRAMA MICRO-PROYECTOS (CLAEN-CZU)	Unidades pequeñas escala (Mínimo 3 integrantes)	Producción Servicios Comercio	activo fijo Cuenta por giro capital de giro	Hasta US\$ 8.000	Conocimiento propio Vales y conformes	Capacitación socio-organizacional administrativo	130 (26 P.E.)	50%
2. PROGRAMA PUENTE	Pequeña empresa	Producción Servicios Comercio	-	Vincula Chayante financiero	-	- Cursos de gestión empresas jurídico, contabilidad recursos humanos -Hones de talento plan de empresa	80 (26 P.E.)	50%
3. PROGRAMA MICRO-PROYECTOS (CLAEN-CZU)	Micro, pequeña, mediana empresa	Producción Socio. Indus. Comercio	Capital de giro, maquinaria, infraestructura	US\$ 1.000	Firma de contrato	Estudio factibilidad (CLAEN) -Asesoramiento y capacitación (CZU)	435 (109 M.P.E.)	50%
LINEA A	Grupos sociales	grupo en Incidencia Área Social	-	US\$ 500 (donación)	-	Encuentros intercomunitarios y capacitación inter-grupos	142 grupos sociales	Mujeres
LINEA B *	Micro, pequeña empresa	Producción Indust. Producción Agrícola	Capital de giro Inversión	US\$ 8000	Vales Conformes	Sistematización del Proyecto. Factores de éxito y fracaso Experiencia de respaldo institucional con seguimiento grupo	-	-
(PRU) Programa Microempresas	Micro empresa	Artesanía Producción Comercio Servicios	Capital de giro	Mínimo: US\$ 200 Máximo: US\$ 2500	Firma solidaria Referencia comercial/Personal	Elaboración de proyectos Seguimiento mensual	129 (43 Micro)	39,40%
S.A. INDESUR	Pequeña empresa y a empresas estantes	Productiva Servicios Comercio	Capital de giro Capital de inversión	Hasta US\$ 30000	Prudencia Solidaria	Productividad Seguimiento contable	15 (4 P.E.)	30%

* A mediana o en ejecución

FUENTE: CIDOR y ALBERTI J.P. Publicación CID-ARCA (1991)

ESTRUCTURA DE LA INFORMALIDAD.
Montevideo - Maldonado - Paysandú

	Montevideo	Maldonado	Paysandú
Propietarias de microempresas	20	12	17
Trabajadoras de microempresas	21	44	22
Artesanas y trabajadoras domiciliarias	31	30	32
Comerciantes por cuenta propia	18	9	22
Prestatarias de servicios por cuenta propia	10	5	7
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta EMTFU-CIEDUR, 1987.

La experiencia del taller de estudios andinos (TEA) en la promoción de la producción artesanal

Ana María Carrasco Gutiérrez,
Vivián Gavilán Vega,
Héctor González Cortez &
Hans Gundermann Kröll
Taller de Estudios Andinos, TEA, Arica

I. SITUACION DE LA PRODUCCION ARTESANAL AYMARA

INTRODUCCIÓN

Los aymara chilenos son el segmento minoritario de un pueblo que se vio repartido en tres países. Ellos compartieron y siguen compartiendo los complejos niveles de desarrollo cultural alcanzados por las antiguas sociedades andinas. Sin embargo, dados los procesos históricos generales y particulares que los han afectado, lo que hoy se observa de su cultura tiene más bien un carácter residual, si se la compara con aquella matriz andina original.

Lo anterior es válido también para el universo de la manufactura artesanal, que alcanzó en este pueblo una gran diversidad, riqueza y sofisticación. Actualmente, los rubros como la cerámica, la platería y la organología musical, prácticamente han desaparecido y son patrimonio sólo de especialistas. Se conservan mejor la textilería y la cordelería, cuyo conocimiento era manejado por todos, aunque algunas de sus técnicas más complejas han sufrido un evidente deterioro¹.

Se puede decir que con lana e hilos todavía se entreteje mucho material cultural, ya que tanto en la textilería como la cordelería se observa un factor complejo de resistencia al cambio, en el que las mujeres y la continuidad de la actividad ganadera han jugado ciertamente un rol protagónico.

En los valles agrícolas se observa una actividad artesanal algo mayor, pero, de manera similar, se trata de una producción residual y reorientada, en parte, hacia la confección de artesanía no tradicional. De todas maneras, en ese sector no se conoce ningún grupo organizado de artesanos y, de no mediar la continua instalación de migrantes altiplánicos -y la consecuente influencia tecnológica-, la postración sería todavía mayor. No obstante, este reemplazo de artesanos desde la puna tiende a interrumpirse en un doble sentido: la migración altiplánica es cada vez más directa hacia las ciudades y la erosión técnica, social y económica de la artesanía tradicional empezó hace tiempo a ser también una realidad en ese sector.

El altiplano continúa siendo la región donde un mayor número de artesanos produce objetos tradicionales y transmite sus conocimientos a las personas más jóvenes. Es también el espacio donde se produce mayor cantidad de artesanías, en sus expresiones más diversas y mejor logradas. Pese a todo, se detectan inequívocos síntomas de

1. Véase Gundermann, H.: 1988 y Gundermann H. y González, H.: 1989.

cambio en ciertos rubros y una crisis abierta en otros.

La razón más importante para la mayor conservación de la textilería parece radicar en el carácter colectivo (no de especialistas) de su conocimiento, en el éxito técnico alcanzado con ella y su multifuncionalidad o polivalencia cultural, pero también en sus posibilidades de comercialización.

Los resultados del análisis de información recolectada en 1983,² proveniente de cuatro comunidades del altiplano sur, señalaban inequívocamente que las artesanías tenían una incidencia poco significativa en la composición de los ingresos campesinos totales, pero que allí donde había mayor actividad artesanal, la que se utilizaba para fines domésticos era considerablemente menor que la que se destinaba a la comercialización.

En la actualidad existen unos 200 artesanos aymaras, en su mayoría mujeres, que producen hilados y artesanías textiles que destinan al mercado, además de una cierta proporción que destinan al autoconsumo. Aparte de éstas, existirían otras 400 artesanas que, aun cuando no comercializan sus productos, conocen las técnicas o producen una cantidad mínima de objetos textiles para el autoconsumo.

En suma, en el caso de la textilería, el universo potencial actual de artesanas aymaras que podrían producir para el mercado llegaría a unas 600 personas, de las cuales sólo un tercio percibe actualmente algún ingreso por ese concepto. Existe, por lo tanto, una oferta de fuerza de trabajo femenina que pudiera ocuparse parcialmente en la producción artesanal comercial, que es considerablemente mayor que la que lo hace en la actualidad. El factor principal que explica esta situación es un mercado de artesanías poco accesible o con una demanda limitada.

La activación de un plan más ambicioso de promoción a la producción artesanal aymara, que necesariamente deberá ser abordado por el Estado, para ser exitoso, tendrá que enfrentar el problema de la artesanía desde tres vertientes: la cultural, la de género y la económica. En el ámbito cultural, pues se trata de una actividad en retroce-

so, pero cargada de una rica tradición. En el marco del problema del género, ya que la textilería forma parte del universo femenino. En lo económico, por cuanto se trata de economías pobres, que tienen necesidad de generar ingresos complementarios.

Para comprender mejor las características particulares que han revestido las experiencias de las ONG que han trabajado en la promoción de la producción artesanal aymara, que se describen aparte, hemos estimado pertinente decir algunas palabras acerca de las causas del deterioro de la manufactura artesanal, una descripción somera del contexto actual de la economía campesina aymara y el rol que dentro de ella juega actualmente la producción artesanal.

A. LAS CAUSAS DEL DETERIORO DE LA MANUFACTURA ARTESANAL

Los cambios que se han producido a nivel de la producción artesanal aymara se inscriben dentro de un contexto más amplio de transformaciones económicas y sociales que han afectado y afectan a la economía campesina de este pueblo. No se trata sólo de una simple permuta de objetos, sino de un cambio más integral que afecta prácticamente todas las dimensiones, una transformación estructural en que la manufactura artesanal aymara representa sólo una parte o capítulo del proceso general.

Desde una situación previa, en que mantenían un importante componente de autosubsistencia, combinado con un intercambio premercantil entre pisos ecológicos contiguos, la mayoría se ha transformado en productores mercantiles simples. El contexto anterior, donde dependían del dinero sólo para cuestiones muy puntuales (como pudo ser el pago de algún impuesto, un trámite legal o un artículo particular), les proporcionaba una mayor autonomía en cuanto a su tecnología y los objetos de que se rodeaban. Esta autonomía es la que pierden progresivamente.

Existe un momento en la historia aymara reciente, en que se produce una dramática aceleración de los cambios. En el caso del altiplano su inicio se puede situar hacia 1940-1950. Consiste en una afluencia cada vez mayor de dinero a las

economías, una creciente reorientación de la producción hacia el mercado, el acceso a productos y bienes de consumo externo de origen industrial, un cambio de mentalidad frente a la penetración de lo externo y una valoración en ascenso de la modernidad, producto también de la incidencia de factores extraeconómicos, como aquéllos que se incluyen en la formación de una conciencia y valoración positiva del consumo de artículos de proveniencia urbana³.

Esto afecta a la producción artesanal de varias maneras y a través de distintos mecanismos de cambio interrelacionados. El más importante, sin duda, proviene de la competencia entre las artesanías tradicionales y los nuevos bienes que aporta el mercado⁴. Los bienes externos pueden llegar como meros sustitutos (por ejemplo, alforjas de suela, abarcas, sacos de arpillera) o bien constituir innovaciones —complementarias o no— a técnicas y productos tradicionales (por ejemplo, hilos y lanas teñidas, vestuario, máquinas de coser, vajilla metálica, etc.).

El costo de algunos de los nuevos artículos puede actuar como impedimento para su masificación y, en esos casos, su acceso estará circunscrito, en un primer momento, a las personas y familias más pudientes: primero deberán demostrar sus beneficios y crearse la "necesidad" para que irradian hacia las capas campesinas más desposeídas. Pero también deberá generarse el espacio social que haga posible su uso⁵. La entrada

y masificación de estos objetos tenderá a darse, entonces, cuando se combinan bajos costos relativos, funcionalidad y aceptación socio-cultural.

Otra vertiente de efectos es la disfuncionalidad de los objetos y técnicas tradicionales frente a cambios sociales que, aunque puedan tener un componente económico y se relacionen con la penetración del mercado, remiten a otras dimensiones de la vida campesina. Entre ellos se pueden mencionar especialmente los fenómenos del pentecostalismo (en la zona sur del altiplano)⁶ y la escolarización.

Hasta antes de la apertura de los caminos y la llegada de los primeros camiones, o sea a principios de la década de los 60, el excedente económico campesino se dirigía principalmente hacia la consecución de objetos religiosos, bienes y relaciones sociales de prestigio (ganado, tejidos finos, mulas, joyas de plata, patronazgos de fiestas religiosas). Con la llegada de vehículos y con el florecimiento del comercio fronterizo, los excedentes, cuando existan, se orientarán a la compra de medios de transporte o al capital de gestión mercantil, pasando a segundo orden la acumulación suntuaria, el gasto festivo y el financiamiento de las obligaciones sociales tradicionales.

El ciclo de descomposición de la manufactura artesanal se cierra definitivamente cuando ya no exista quien sea capaz de seguir haciendo algunos objetos. Esto ocurre actualmente, incluso, respecto de ciertos aspectos de la textilera tradicional, que es el rubro de manufactura artesanal que demuestra más vitalidad⁷.

Este proceso hizo crisis respecto de la platería y la cerámica, hoy virtualmente extintas. Se trataba de oficios especializados, manejados sólo por algunos individuos que dependían en buena medi-

3. La escuela nacional obligatoria, entre otros agentes de cambio, ha jugado un rol de suma importancia en este sentido. Existen varios estudios sobre este tema, pero puede consultarse González, S.: 1990.

4. En el caso del altiplano, donde se conserva hasta más tiempo la manufactura artesanal, primero acceden a los nuevos productos a través de otros sectores campesinos con los que están relacionados (comunidades agrícolas de valles, más próximas a las ciudades, o del altiplano boliviano que participan de circuitos mercantiles que parten desde Oruro o La Paz) y, luego, a través de la propia migración a los centros urbanos o la conexión de circuitos de circulación de la producción y el consumo desde y hacia ellos. La apertura de caminos y el transporte motorizado han jugado un rol muy importante en esta situación. Véase Gundermann, H.: 1988.

5. Por ejemplo, la vestimenta femenina cambia muy lentamente, pese a que desde hace décadas están disponibles sustitutos baratos.

6. El pentecostalismo se declara abiertamente en contra de los signos más visibles de la cosmovisión tradicional, afectando directamente a los objetos y substancias de que se rodea la religión y el rito ayмара: cerámica ritual, tejidos especiales, joyas religiosas, entre los rubros más importantes. Sobre este tema véase Guerrero, B.: 1990.

7. Por ejemplo, hay ya muy pocas artesanas que conozcan ciertas técnicas especializadas, como el hilado para tejidos finos o las terminaciones de prendas con agujas (larpe, epa, kumpa, sawkipata).

da de los ingresos provenientes de sus trabajos. Al no ser ya más requeridos sus servicios, disminuyó la importancia de sus oficios y el interés de otras personas por aprender y aplicar esas técnicas. En el caso de las tecnologías cuyo saber se distribuye masivamente, la crisis es más lenta y se dan varias fases intermedias marcadas por el empobrecimiento general de los objetos producidos.

El mercado pulverizó ciertos rubros de la cultura material aymara; a algunos les perdonó la vida, pero no sin antes exigir ajustes y cambios importantes que redundaron en su empobrecimiento; a otros no los ha tocado mayormente, ignorándolos. Pero, paradójicamente, la supervivencia y, quizás, la revitalización de las artesanías aymara tiende a depender del mismo mercado que las destruyó y descompuso, como lo demuestra el análisis del destino de la producción entre los artesanos aymaras de hoy, especialmente de la textilera, actividad femenina que ha privilegiado el accionar de las ONGs.

B. POBLACIÓN AYMARA Y LOCALIZACIÓN ACTUAL

En el sector rural de la I Región de Tarapacá viven, aproximadamente, 13.446 personas de origen aymara, que componen alrededor de 3.814 hogares campesinos. A ellas se agrega una cantidad mayor (sobre 20.000) de individuos instalados en las ciudades costeras, especialmente en Arica.

En el espacio rural existen tres sectores geográficos bien definidos: altiplano, valles altos y bajos. El área altiplánica concentra el 20,7 por ciento del total de hogares campesinos de la región, el área de valles altos el 32,9 por ciento y el área de valles bajos el 46,4 por ciento. La incidencia de la población aymara en cada uno de estos sectores sigue una línea de descenso altitudinal: representan casi un 100 por ciento en el altiplano, aproximadamente un 78,4 por ciento en los valles altos y alrededor de un 53,5 por ciento en los valles bajos⁸.

C. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS GENERALES⁹

Los tres sectores geográficos mencionados anteriormente, también presentan diferencias productivas. En el altiplano, el principal proceso de producción es la ganadería (de camélidos y ovinos), a la que se agrega, sólo en el sector sur, cultivos de altura (quinua y papas) destinados básicamente al autoconsumo y, desde la década de los 80, la producción comercial del ajo.

En la zona de valles, el proceso productivo dominante es la agricultura bajo riego, principalmente de cultivos orientados al mercado (ajo, orégano, etc.). La ganadería tiene menor importancia, aunque es más variada (incluyendo camélidos, ovinos, bovinos, equinos, caprinos y porcinos). Pero, se presentan diferencias altitudinales. En los valles altos la producción agrícola tiene un carácter más residual respecto del mercado y se combina en mayor medida con la ganadería. Esta situación empieza a cambiar hacia los sectores más bajos, donde pasan a ser más importantes la fruticultura y la horticultura para el mercado.

De todas maneras, la economía actual del sector rural, aun en los sectores que parecieran estar más aislados, es una economía fuertemente articulada al mercado. Esta relación es más pronunciada si se pasa del altiplano a los sectores de precordillera, donde se mantiene una agricultura andina más tradicional, y de éstos a los valles bajos.

En todos los sectores se observan procesos de diferenciación. Aunque algunos recursos fundamentales (pastizales, aguas y tierras de labranza en el altiplano; agua, sistemas de regadío y terrenos comunes en valles) tienen, en mayor o menor medida, un garante comunal, existen otros factores desencadenantes de procesos de diferenciación¹⁰.

Existe una mayoría de unidades de producción

8. Véase González H. y Gundermann H.: 1989 y TEA: 1991.

9. Véase González H. y Gundermann H.: 1989.

10. Es el caso de la mayor o menor tenencia de animales en el altiplano; la mayor o menor propiedad de tierras agrícolas en los valles (a lo que se agrega, por lo menos en los valles altos, la presencia de una reserva de capital animal).

pauperizadas que no consiguen acumular y, al contrario, se ven forzadas a vender parte de su fuerza de trabajo para asegurar su reproducción. Por otro lado, existen unidades de producción enriquecidas, que representan una minoría, que han logrado un buen nivel de acumulación. Estas últimas son también quienes dominan la circulación de productos en la zona rural.

A diferencia de lo que pasa en otros sectores indígenas del país, en el norte de Chile la circulación todavía sigue siendo manejada por los propios aymaras, por lo menos hasta la entrada de los productos del campo en las ciudades. Comercio rural y transporte de productos, hacia y desde el campo, son controlados por un reducido pero activo grupo de aymaras, simultáneamente comerciantes y transportistas.

Es difícil encontrar proletarianización permanente o temporal en el mismo altiplano, pero existe una buena proporción de hogares campesinos de este sector que recurren al asalariamiento temporal de algunos de sus miembros en el área agrícola de valles. Este fenómeno responde a una estrategia de subsistencia de unidades productivas que se sitúan por debajo de su nivel campesino de reproducción.

En la zona de valles también se observa proletarianización estacional de personas instaladas en el mismo sector, pero que cuentan con muy poca tierra, sea propia y/o en renta. Asimismo, el asalariamiento permanente es mucho más claro en esta área. La carencia total de medios productivos (especialmente tierra) es una cuestión más definida en la zona agrícola de valles y oasis, por lo que aparecen con mayor nitidez mecanismos de renta, detectándose un alto índice de tenencia precaria de la tierra¹¹.

En el sector altiplánico es donde se observa una mayor proporción de unidades campesinas estacionales, sin posibilidades de acumulación. Estas economías, cuyo rasgo fundamental es la ausencia de asalariamiento entre sus miembros, no están tampoco a resguardo de los frecuentes imponde-

rables que afectan el espacio rural regional (catástrofes climáticas cíclicas, bajas de precios, gastos inesperados) y que pueden acabar con sus capitales de producción y reserva (sus animales).

Las unidades campesinas enriquecidas, que constituyen el sector minoritario, se distribuyen en todo el espacio rural regional y, aún, en las ciudades. En la puna se trata de ganaderos con numerosos rebaños, que poseen vehículos (camión o camioneta), se dedican al transporte de carga y pasajeros, comercian en lana, ganado y participan en las ferias fronterizas. Muchos de ellos están en proceso de relocarse en otros lugares: urbanos (en pueblos o ciudades) o rurales (valles y oasis económicamente más dinámicos).

Cuando esto ocurre, la producción agropecuaria pasa a un segundo plano. En los valles, aparte de tender a ampliar sus propiedades y ocupar espacios agrícolas más cercanos a los centros de consumo, las unidades campesinas enriquecidas se dedican también al rescate de productos agropecuarios, al comercio de abastos y al transporte de mercaderías desde y hacia el campo. En su mayoría se encuentran ya semi-instalados en ciudades, donde vive parte de la familia. Es posible que en el sector urbano mantengan algún tipo de negocio al detalle en barrios, terminales agropecuarios y mercadillos.

D. LAS ECONOMÍAS GANADERAS DE LA COMUNA DE COLCHANE

En la comuna de Colchane existen aproximadamente 1.596 personas de origen aymara, que forman alrededor de 424 unidades domésticas que residen permanentemente en la comuna¹². Los datos que se presentan a continuación son resultados de una encuesta realizada en dos comunidades: Enquelga del área de Isluga y Chulluncane del área de Cariquima, sobre un total de 36 grupos familiares¹³.

12. TEA: 1991.

13. Esta investigación fue realizada en el marco de un convenio entre TEA y CEDEM. Esta última institución estaba interesada en relevar la situación de las artesanas de estas comunidades asociadas a la organización Almacén Campesino. El TEA, en tanto, prestaba apoyo a tres grupos de artesanas pertenecientes a esas dos comunidades.

11. Detrás de la cual existen múltiples arreglos de acceso: arriendo, mediería, custodia o combinaciones de todos ellos.

CUADRO N° 1
Destino de los Individuos Independizados del Hogar
Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Comunidad	N° Familias	N° Casos	Media Años Fuera	Misma Comunidad Hombres	Comunidad Mujeres	Otra Comunidad Hombres	Comunidad Mujeres	Valles Altos Hombres	Valles Altos Mujeres	Valles Bajos Hombres	Valles Bajos Mujeres	Ciudades Hombres	Ciudades Mujeres
Chulluncane	14	8	3,2	37,5%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	37,5%
Enquelga	22	35	8,7	31,4%	5,7%	0,0%	17,1%	8,6%	20,0%	2,9%	0,0%	8,6%	5,7%
Totales	36	43	7,4	32,6%	4,7%	0,0%	16,3%	6,9%	18,6%	2,3%	0,0%	7,0%	11,6%

Fuente: Encuesta Artesanías TEA-ALCA

CUADRO N° 2
Lugar de Migración Temporal
Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Comunidad	N° Hogares	N° Casos	Mismo Altiplano	Cabecera Valles	Valles Altos	Ciudades
Chulluncane	14	2	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%
Enquelga	22	49	8,2%	63,3%	12,2%	16,3%
Totales	36	51	9,8%	60,8%	11,8%	17,6%

Fuente: Encuesta Artesanías TEA-ALCA

CUADRO N° 3
Tenencia de Tierras de Cultivo (en m2)
Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Comunidad	Tierras Propias		Tierras Tomadas		Total	Cedidas en Mediería
	En la Comunidad	En Otra	En Valles	Arriendo	Cesión	
	J. Hogar	Otros	J. Hogar			
Chulluncane	146 501	2 293	0	0	0	0
Enquelga	674 900	144 700	7 760	1 533	0	30 000
Totales	821 401	146 993	7 760	1 533	191	30 000

Fuente: Encuesta Artesanías TEA / ALCA

CUADRO N° 4
Diferenciación en la Tenencia de las Tierras de Cultivo (en m2)
Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Rangos (m2)	Chulluncane		Enquelga		Ermas		Kallpa/Uyru		Ermas	
	Casos	Superficie	Casos	Superficie	Casos	Superficie	Casos	Superficie	Casos	Superficie
Menos de 1000	10 (71,5%)	3 456 (2,8%)	2 (14,3%)	1 242 (4,9%)	2 (9,1%)	1 760 (0,2%)	21 (95,4%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
1001 - 1500			3 (21,4%)	3 801 (15,0%)	1 (4,6%)	1 500 (0,2%)				
1501 - 2000			4 (28,7%)	7 170 (28,3%)	1 (4,6%)	1 600 (0,2%)				
2001 - 2500			3 (21,4%)	7 094 (28,0%)						
2501 - 3000			1 (7,1%)	2 838 (11,2%)						
3001 - 5000			1 (7,1%)	3 193 (12,6%)						
5001 - 10000	1 (7,1%)	10 000 (8,1%)			4 (18,1%)	29 100 (3,5%)				
10001 - 20000	1 (7,1%)	20 000 (16,2%)			2 (9,1%)	30 900 (3,7%)				
20001 - 50000	2 (14,3%)	90 000 (72,9%)			6 (27,2%)	222 500 (26,9%)				
50001 - 100000					5 (22,7%)	350 000 (42,3%)				
100001 - 200000					1 (4,6%)	190 000 (23,0%)				
Totales	14 (100,0)	123 456 (100,0)	14 (100,0)	25 338 (100,0)	22 (100,0)	827 360 (100,0)	22 (100,0)	1 533 (100,0%)	22 (100,0)	1 533 (100,0%)

Fuente: Encuestas Artesanías TEA / ALCA

1. Aspectos demográficos

En las dos comunidades analizadas, el tipo de familia predominante es la nuclear (72,2%). En términos estadísticos, un hogar tipo tiene un tamaño promedio de 5,8 miembros y una media de 1,2 hijos independizados. Existe proporcionalidad entre el número de hombres y mujeres que componen un hogar. Sin embargo, el número de activos varones es ligeramente superior (1,5 respecto de 1,3 mujeres).

Un 57,6 por ciento de los individuos que se habían independizado de sus hogares de referencia se mantenían en el mismo altiplano: un 37,6 por ciento en la propia comunidad, principalmente en el caso de los hombres) y un 16,3 por ciento en otra comunidad (exclusivamente las mujeres). El 46,4 por ciento restante se encontraba instalado fuera del altiplano, un 25,5 por ciento en lugares del sector de valles altos (la mayoría mujeres), un 2,3 por ciento en sitios de valles bajos (sólo hombres) y un 18,6 por ciento en ciudades (mayormente mujeres). (Ver cuadro N°1).

En los hogares de Colchane también existe migración temporal. De los 36 hogares encuestados, había una media de 1,4 personas por familia que habían salido temporalmente fuera de sus comunidades durante el año analizado. (Ver cuadro N° 2).

Los motivos por los que migran temporalmen-

te son diversos. Aquéllos que tienen que ver con el asalariamiento representan el 12 por ciento (como peones agrícolas en valles, en el caso de los hombres, o empleadas domésticas en la ciudad, en las mujeres). Una incidencia más alta la tiene el estudio, ya que no existen escuelas de enseñanza media en el sector, por lo que deben trasladarse a centros urbanos (incluso el séptimo y octavo lo deben hacer en escuelas de concentración fronteira).

La alta movilidad que se observa en Enquelga se explica por su dependencia de la ganadería, a diferencia de Chulluncane (véase más abajo), ya que muchas personas se trasladaron ese año con sus ganados a lugares de cabeceras de valle (fenómeno denominado "costeo", que abarca un 46 por ciento de los casos).

2. Tenencia de la Tierra

En Colchane, precisamente el lugar donde se conservan hasta hoy resabios de lo que fueron antiguas "markas" o grandes comunidades históricas, siguen funcionando nítidamente una serie de comunidades menores que antiguamente formaban parte de las primeras. Quizás el nivel más claro de funcionamiento de éstas pasa por la tenencia comunal de la tierra.

Sin embargo, la tenencia comunal afecta solamente a los pastizales de las comunidades, cuyos

CUADRO N° 5
Distribución de la Tenencia de Animales Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Animal	Llamas			Alpacas			Ovinos		
	Número Casos	Número Animales	% Animales por estrato	Número Casos	Número Animales	% Animales por estrato	Número Casos	Número Animales	% Animales por estrato
000	2	0	0,0	10	0	0,0	14	0	0,0
001-030	11	229	13,2	25	267	88,7	9	150	16,7
031-060	13	601	34,7	1	34	11,3	8	374	41,7
061-090	5	362	20,9	0	0	0,0	4	273	30,5
091-120	4	409	23,6	0	0	0,0	1	100	11,1
121 y +	1	131	7,6	0	0	0,0	0	0	0,0
Totales	36	1732	100,0	36	301	100,0	36	897	100,0

Fuente: Encuestas Artesanías TEA/ALCA

derechos son traspasados de manera patrilinea (las mujeres generalmente abandonan sus comunidades al casarse). Las tierras de cultivo (canchas abiertas llamadas "kallpa", pircadas denominadas "uyu" o corral y platabandas o eras en sistema de andenes) tienen una clara apropiación individual y se permite algún nivel de acceso a las mujeres. (Ver Cuadro N° 3 y N° 4).

Existen diferencias en la tenencia de tierras de cultivo entre los distintos hogares que componen una comunidad. Sin embargo, respecto de los terrenos de siembra de quinoa y papas ("kallpa" y "uyu"), ello no provoca una gran diferenciación económica, puesto que generalmente todos, unos más y otros menos, tienen algún pedazo.

Las desigualdades tienden a darse en torno a las características de las tierras, si son mejores los

suelos, tienen posibilidad de regarse, etc. Un claro proceso de diferenciación se produce, sin embargo, a nivel de los terrenos destinados al cultivo del ajo (eras), puesto que su construcción supone costos y tienen rentabilidad comercial.

3. Tenencia de animales

El mismo proceso de diferenciación interna se observa a nivel de la tenencia animal. La agrupación de la tenencia por estratos muestra evidentes desigualdades entre los productores. (Ver Cuadro N° 5).

Los resultados muestran que cerca de una mitad de los animales (un 47,9%) es poseída por alrededor de dos tercios de los productores (72,2%), mientras la otra mitad es controlada por el tercio restante (un 27,8%). Esta situación genera

CUADRO N° 6
Valorización de la Producción y Composición de los Ingresos Brutos Totales
Comunidades de Chulluncane y Enquelga (en pesos de 1989)

COMUNIDAD	INGRESOS PREDIALES CONSUMO				INGRESOS PREDIALES VENTAS				INGRESOS EXTRA-PREDIALES			
	Cultivos	Ganadería	Otros	Artesanía	Cultivos	Ganadería	Otros	Artesanía	Salario	Comercio	Rentas	Subsidio
Chulluncane	201.505	68.093	274	18.587	582.547	145.286	0	33.041	3.929	8.571	81.429	14.400
Enquelga	49.786	49.909	5.505	104.992	0	93.364	0	55.744	26.764	64.818	48.455	39.382
Totales	108.788	56.981	3.471	63.772	226.546	113.556	0	54.784	17.883	42.944	61.278	29.667

Fuente: Encuesta Artesanías TEA/ALCA

CUADRO N° 7
Composición de los Ingresos Netos Totales por Hogar
Año 1988/89 Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Comunidad	Ingresos Prediales Extra-				Ingresos Totales Prediales	Ingresos Anuales	Ingreso Mensual	
	Cultivos	Ganadería	Otros	Artesanía			Familiar	Persona
Chulluncane	569.729	164.060	274	39.402	108.329	881.794	73.483	13.361
Enquelga	34.599	115.125	5.505	126.545	179.419	461.283	38.440	6.302
Totales	242.705	134.211	3.471	93.410	151.472	625.569	51.131	8.988

Fuente: Encuestas Artesanías TEA/ALCA

procesos de diferenciación al interior de las comunidades. De esta manera, muchas veces, las tierras en común esconden la desigualdad de la tenencia animal.

4. Estructura y composición de los ingresos

La composición de los ingresos y la mayor o menor importancia que pueden alcanzar los distintos rubros, incluyendo la artesanía, varía de una comunidad a otra. Sin embargo, la tendencia mayoritaria es que la ganadería tenga la incidencia principal, con excepción de comunidades como Chulluncane, donde la construcción de andenería y el éxito alcanzado con el cultivo del ajo ha producido un vuelco hacia la agricultura, pero sin abandonar definitivamente la ganadería. (Ver Cuadro N° 6).

En términos generales, las ventas representan un 62,9 por ciento de los ingresos prediales, aunque el porcentaje sube en una comunidad como Chulluncane, donde tiene alta incidencia la comercialización de ajo. La importancia de los ingresos extra-prediales es también bastante alta (19,5%), pudiendo alcanzar hasta un 33,3 por ciento en comunidades como Enquelga, donde los ingresos prediales son bastante bajos.

Para las unidades más pobres, los ingresos

provenientes del asalariamiento temporal y de los subsidios estatales pueden ser fundamentales. Entre las unidades más capitalizadas, el comercio y las entradas por rentas (tierras, animales, transporte) se agregan como una estrategia más de diversificación de la acumulación. (Ver Cuadro N° 7).

Los ingresos netos familiares promedio mensuales pueden variar altamente de una comunidad a otra. Mientras, en Chulluncane alcanzan a 73.483 pesos mes, en Enquelga sólo llegan a 38.440 pesos. Sin embargo, estos promedio esconden las desigualdades que se producen entre las distintas unidades que componen una comunidad. (Ver Cuadro N° 8).

En Chulluncane, un 49,9 por ciento de los casos controla sólo un 29,7 por ciento del total de los ingresos de la comunidad. En Enquelga, aparte de que existen diferencias más notorias entre los rangos, un 81,9 por ciento de los casos retienen solamente el 53,5 por ciento del total de ingresos de la comunidad.

5. Producción artesanal y composición de los ingresos

En comunidades con buenos niveles de capitalización, como Chulluncane, las artesanías, obviamente, juegan un rol poco importante en la composi-

CUADRO N° 8
Diferenciación de Ingresos Familiares Anuales Comunidades de Chulluncane y Enquelga

Comunidad	CHULLUNCANE				ENQUELGA			
Rango	Nº Casos		Totales		Nº Casos		Totales	
101- 300	1	(7,1%)	232.763	(1,9%)	10	(45,5%)	2.033.015	(21,6%)
301- 500	1	(7,1%)	404.374	(3,3%)	8	(36,4%)	3.009.962	(31,9%)
501- 700	5	(35,7%)	3.033.348	(24,5%)	-	-	-	-
701- 900	2	(14,4%)	1.618.158	(13,1%)	1	(4,5%)	732.386	(7,8%)
901-1100	2	(14,4%)	2.045.467	(16,6%)	-	-	-	-
1101-1301	1	(7,1%)	1.298.267	(10,5%)	2	(9,1%)	2.275.084	(24,1%)
1301-1500	1	(7,1%)	1.432.964	(11,6%)	1	(4,5%)	1.375.342	(14,6%)
más de 1501	1	(7,1%)	2.286.702	(18,5%)	-	-	-	-
Totales	14	(100,0)	12.352.043	(100,0)	22	(100,0)	9.425.789	(100,0)

Fuente: Encuestas Artesanías TEA/ALCA

ción de los ingresos totales de una familia: apenas un 4,5 por ciento. En Enquelga, en cambio, las artesanías inciden en un 29,8 por ciento. En este último caso, los ingresos artesanales pueden representar la diferencia entre asalariarse temporalmente o no hacerlo.

De todas maneras, en general, las artesanías siempre juegan un rol subordinado y complementario de los ingresos que provienen de la producción principal. Son importantes, no obstante, como una posibilidad de conseguir circulante, cuestión fundamental en una región donde el 63 por ciento del consumo familiar es monetarizado.

En términos generales, la proporción de producción artesanal destinada al autoconsumo es de un 53,8 por ciento. Sin embargo, en Chulluncane las artesanías se destinan mayoritariamente a la venta (64,0%). En Enquelga, en el año analizado, la proporción comercializada sólo representaba un 34,7 por ciento, siendo mayor el autoconsumo. De todas maneras, es necesario aclarar que se trata de un consumo particular, pues en realidad se trata de un stock que puede ser también utilizado en ventas futuras, en el caso de que éstas se activaran.

Del total de productos artesanales comercializados por estas dos comunidades, sólo el 9,9 por ciento fue realizado fuera de los canales de comercialización ofrecidos por las ONG. El 90,1 por ciento restante se distribuía en un 22,3 por ciento a la organización ALCA y un 67,8 por ciento al TEA. La influencia de los canales de ventas representados por estas ONG se manifiesta de doble manera.

Primero, en el hecho de que tanto en Chulluncane como en Enquelga existen promedios de venta artesanal (\$ 33.041 en la primera y \$ 55.744 en la segunda) que no guardan relación con la cantidad de producción total (\$ 51.628 y \$ 160.736, respectivamente). En esta situación inciden las cuotas de compras establecidas por estas instituciones a fin de distribuir más equitativamente los ingresos.

En segundo lugar, en la disposición que pueden activar en una comunidad del tipo como la de Enquelga, cuya situación es notoriamente más desventajosa que la de Chulluncane, a insistir con una producción artesanal que no se compadece

con sus necesidades de consumo reales y supera ampliamente la demanda actual ofrecida por las ONG.

El punto anterior se manifiesta más claramente si se observa que, más que tejidos, el stock se sobredimensiona en el rubro lana hilada, precisamente el de mayor demanda por las ONG. De la producción total valorizada, el 50,5 por ciento correspondería a tejidos y un 49,5 por ciento a hilado.

La vinculación de la artesanía con las posibilidades de mercado se observa mejor en las respuestas dadas por las propias artesanas. El 86 por ciento declaró la posibilidad de producir un mayor volumen de artesanías. Para lograrlo, las prioridades se concentran mayoritariamente en los problemas de demanda y precios, que en conjunto suman un 56,4 por ciento, relegando a un segundo plano cuestiones como escasez de materia prima, capacitación, etc.

Es evidente que la producción artesanal no es importante en una comunidad como la de Chulluncane, donde el viraje hacia la producción comercial de ajo ha sido una de las experiencias económicas independientes más exitosas de todo el altiplano chileno. En ella, se puede decir que las mujeres sólo producirán si existen condiciones de venta atractivas. No obstante, a través de la textilera y con el apoyo de la ONG, se ha podido mantener en parte la tradición artesanal e, incluso, rescatar ciertos conocimientos técnicos perdidos; y, lo que puede ser más importante, se han activado mecanismos de agrupación y organización que han legitimado a las "artesanas" dentro de la comunidad.

Pero, el caso anterior es excepcional. En mayor o medida, la mayoría de las comunidades altiplánicas responden al modelo de Enquelga. Para ellas, la posibilidad de la producción artesanal textil, pese a que quizás siempre representará una modalidad de ingreso complementario, puede constituir un buen elemento de activación de sus economías. Aparte de la posibilidad que el trabajo de promoción efectuado en este ámbito por las ONG ha abierto a la organización femenina, la artesanía textil puede "integrar" mejor la economía de los ganaderos altiplánicos.

En estos momentos, la ganadería camélida produce "reproductores" para la exportación (internacional y extra-regional), carne para los sectores pobres de las ciudades de la I Región (el año 1989 se consumieron 954 toneladas) y lana. Esta última se comercializa, principalmente por intermedio de las redes de rescate que van a dar a las grandes laneras del sur del Perú¹⁴.

De acuerdo a los lapsos de esquila observados culturalmente y la cantidad de animales existentes, la producción potencial anual de lana vellón en la I Región no podría ir más allá de 49 toneladas anuales (27 de llamas y 22 de alpacas)¹⁵. En términos reales, en la actualidad, la producción sería de aproximadamente 30 toneladas (11 de llamas y 19 de alpacas). Estas cifras, obviamente, no justifican la instalación de una industria lanera en el norte de Chile, aún una de tamaño medio.

En este contexto, sólo quedan como alternativas la instalación de maquinaria de elaboración semi-industrial, la comercialización extra-regional de la lana vellón o la agregación de valor a la misma, mediante la confección de artesanías textiles. El nuevo gobierno tiene en estos momentos la palabra.

Las iniciativas emprendidas por estas ONG, aparte de vitalizar efectivamente un rubro en peligro y apoyar la emergencia de un buen número de grupos de artesanas, ha permitido poner en evidencia que la "re-integración" de la producción artesanal a la producción ganadera todavía es posible, aún en un contexto de mercantilización de las economías, pero a condición de rescatar y respetar de la mejor manera posible la tradición y potenciar la organización de las artesanas, especialmente frente a la comercialización.

II. LA EXPERIENCIA DEL TALLER DE ESTUDIOS ANDINOS (TEA) EN LA PROMOCION DE LA PRODUCCION ARTESANAL

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los 80, los Organismos No Gubernamentales iniciaron su trabajo de promoción y apoyo al campesinado aymara de la I Región. Curiosamente, aunque con objetivos más amplios que giraban en torno a la problemática de género, el primer programa que se desarrolló partió también apoyando la producción artesanal textil. Se trataba de un proyecto dependiente del actual CEDEM (ex CEM), que luego sería asumido por el Taller de Estudios Andinos.

Las ONG que han trabajado en esta línea son CEDEM, que actualmente lo hace a través de la organización Almacén Campesino (ALCA), el Taller de Estudios Andinos (TEA), el Taller de Estudios Regionales (TER), y el Obispado de Arica, a través de su Departamento de Acción Social (ahora Cáritas Diocesana).

Para el caso del TEA -y en gran medida para las otras ONG-, es necesario aclarar que la producción y comercialización de artesanías es abordada dentro de la perspectiva más amplia del desarrollo de un programa de acción social con mujeres aymara. Su propuesta institucional siempre ha intentado combinar tres cuestiones: primero, los resultados del diagnóstico sobre la sociedad aymara; segundo, los objetivos centrales del programa general de acción social con su población; y tercero, las posibilidades institucionales en términos de recursos.

Quienes han trabajado en programas de acción social destinados al acompañamiento de grupos sociales marginados y discriminados, saben que en el quehacer cotidiano, esta combinación no ha sido ni será tarea fácil. No obstante, de acuerdo a nuestra experiencia, pareciera ser que la revitalización de la actividad artesanal reúne ciertas condiciones que disminuyen, al menos en

14. Los precios alcanzados por la lana vellón no superan los \$ 1.000 el kilo, la de mejor calidad, color y en los sectores del altiplano norte más cercanos a la frontera con Perú. Los valores más bajos pagados por kilo de lana hilada por el Taller de Estudios Andinos son de \$ 2.700 el kilo de menor calidad. La producción de tejidos, en tanto, permite agregar aún mayor valor económico y precio a la lana.
15. TEA, 1991.

parte, estas dificultades y permiten enfrentar la acción desde tres dimensiones que la institución considera imprescindibles: la económica, la cultural y la organizativa.

Primero, se trata de una actividad económica potencial, que involucra a una gran cantidad de personas, familias y comunidades aymaras, tanto campesinas como migrantes en la ciudad. La comercialización de artesanías posibilita la generación de ingresos complementarios que pueden ayudar a resolver, al menos parcialmente, las dificultades económicas por las que atraviesan las familias pobres. Se trata de un trabajo remunerado para la mujer, que puede compatibilizar con el resto de sus actividades. Además, los aportes económicos que se generan de este modo, permiten revalorar el trabajo femenino, en una sociedad en proceso de transformaciones, donde la posición de la mujer va cambiando.

Segundo, debido a que la textilera en la sociedad aymara se inserta dentro de la socialización femenina, formando parte del proceso de identidad de género, la revitalización de la actividad textil favorece la revalorización y recuperación de una tradición cultural y tecnológica milenaria.

Por último, la producción y comercialización colectiva sientan las bases para propiciar formas organizativas que no tuvieron antes las mujeres, promoviendo así una mayor participación social a nivel local. Las formas organizativas que se generan, facilitan la creación de un espacio de encuentro para la reflexión de sus problemas, y las posibilidades de solución desde su propia condición de género y étnica. Su participación en los talleres productivos puede satisfacer las necesidades de información y educativas de acuerdo a sus propios intereses.

En las siguientes líneas se describen otras experiencias de apoyo a la producción artesanal; y luego se presentan las principales características que ha tenido el trabajo del Taller de Estudios Andinos en este ámbito. Por último, se presentan los lineamientos que, de acuerdo a nuestra perspectiva, debiera tener un plan más ambicioso de potenciamiento de la actividad artesanal entre los aymaras del norte de Chile.

A. OTRAS EXPERIENCIAS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN ARTESANAL

Previo a la aparición de las ONG, existieron algunas experiencias de promoción a la producción y comercialización de artesanías aymaras. Sin embargo, son poco conocidas y se dispone de información muy fragmentaria respecto de ellas.

En la década de los sesenta, funcionó el Plan Andino, dependiendo de la Junta de Adelanto de Arica, que entre sus actividades mantuvo algunas líneas de capacitación para artesanos aymaras. No se conoce nada acerca de posibles experiencias de comercialización. La capacitación estaba dirigida a la enseñanza de técnicas y a la promoción de la confección de artesanías textiles utilitarias y orientadas a un eventual consumidor urbano (fue el caso, por ejemplo, de las alfombras de nudos). En estos cursos se emplearon capacitadores peruanos y asistieron artesanos de la zona interior de Arica e Iquique.

Entre 1972 y 1978 funcionó el Plan Isluga, dependiente de la Universidad de Chile y luego de la Universidad del Norte, sede Iquique, con el apoyo de fondos de SERPLAC. Una de sus líneas de trabajo fue la investigación y el apoyo a la comercialización de artesanías tradicionales, precisamente en la zona de Isluga, donde se conservaba —y aún se conserva— una rica tradición tecnológica de trabajo textil. Este programa abrió una tienda de artesanías en Iquique y efectuó algunas ventas en el centro del país y el extranjero, no obstante, se ignora la cuantía de las operaciones comerciales que logró realizar.

Aproximadamente entre 1976 y 1982, en la localidad de Lirima, con ayuda del sacerdote holandés Juan Van Kessel, se inició un trabajo de producción de artesanías (principalmente alfombras) para su venta en Holanda, al que se alcanzaron a unir otras comunidades de Cariquina. Los problemas de calidad y un exceso de envíos concluyeron con la devolución de muchas piezas, determinando el fracaso de la experiencia. No se conocen los volúmenes que pudieron alcanzar sus operaciones.

Durante la última década, en las zonas interiores también ha operado CEMA Chile. Su actividad principal ha consistido en la capacitación en tejidos a palilo para mujeres aymaras del altiplano, tanto de Parinacota como de Iquique. La enseñanza se concentró en la confección de prendas utilitarias para el autoconsumo y para la comercialización (cales tejidos a palillo, chombas, bufandas, guantes y gorros). Las actividades de CEMA han disminuido notoriamente en los últimos años, hasta casi desaparecer en la actualidad. Hasta hace cinco años en Colchane, y dos años en Parinacota, CEMA también efectuó algunas compras de lana hilada a artesanas aymara, concentrándolas mayormente en el altiplano norte. Aunque no se tienen cifras exactas, los montos de adquisición fueron bajos, estimativamente del orden de los 150 a 200 kg. anuales.

Durante 1988, a través del Departamento de Acción Social (DAS) del Obisado de Arica, Caritas mantuvo un poder de compra de lana hilada de llama y alpaca, para surtir talleres artesanales de Santiago. Las adquisiciones se realizaron en varias comunidades de General Lagos y Putre (provincia de Parinacota). Habrían alcanzado a comprar unos 500 kg. El equipo del Das Arica fue desmantelado a principios de 1989, interrumpiéndose las adquisiciones desde entonces. De todas maneras, ahora como Caritas Diocesana, han seguido apoyando a un taller de artesanos provenientes de Parinacota.

B. LA EXPERIENCIA DEL TALLER DE ESTUDIOS ANDINOS

Durante el régimen militar se observa una ausencia de apoyo estatal a la economía campesina. Sólo existieron programas asistencialistas, antes no conocidos en la zona rural, a través de políticas subsidiarias al empleo (PEM y POJH) y de asignaciones familiares, de vejez, etc. Del mismo modo, se produjo una gran inversión en educación para la creación de escuelas fronterizas, la instalación de municipios y destacamentos policiales o militares, siguiendo los principios de un plan de chilenización, destinado a obtener un mayor control sobre territorios históricamente disputados.

Dentro de este contexto, obviamente no tenía cabida la especificidad étnica de la población. Al contrario, lo que se perseguía era su plena "integración" a la dinámica de la sociedad nacional. A lo más, su particularidad se rescataba desde el folklore. Por otra parte, cambios administrativos significaron la creación de varias municipalidades en las localidades rurales, lo que promovió importantes transformaciones. Se impulsaron nuevas formas organizativas (Juntas de Vecinos y Centros de Madres), que se superpusieron a las tradicionales. Por otro lado, también se agudizaron los efectos que venía produciendo la intervención de la iglesia pentecostal en la mantención de la religiosidad tradicional.

Frente a este cuadro, los programas de acción de las ONG apuntaron, en general, a crear un trabajo alternativo a través de un acompañamiento al quehacer cotidiano de las comunidades, tratando de generar capacidades de respuesta frente a las nuevas exigencias contextuales. Esto las llevó a proponer programas de asistencia a la producción y comercialización de productos agropecuarios, apoyar la generación de formas organizativas distintas a las impuestas por el gobierno militar, o promocionar la defensa de recursos amenazados.

En el desarrollo de sus programas, las ONG han encontrado ventajas y dificultades. En el caso particular de las artesanías, entre las primeras se puede mencionar la generación de ingresos complementarios, que permitió a algunas familias no emplearse en los valles como jornaleros, mantener una actividad económica que tradicionalmente han utilizado para su reproducción, generar formas organizativas que apuntaron a cambiar la relación individual que los campesinos mantenían con el mercado, por una relación colectiva, y la valorización de una forma de trabajo alternativo *con mujeres, que las consideró como campesinas e indígenas*. Entre las dificultades, quizás la más importante provenga del énfasis en lograr los objetivos económicos de comercialización, por sobre los sociales y culturales, lo que significó que las acciones realizadas tuvieran un carácter asistencialista. Por otra parte, por la necesidad de orientar los productos artesanales al mercado se tuvo que privilegiar los hilados y no los tejidos, para lo cual

a veces los propios artesanos recurrieron a la intermediación.

De todas maneras, desde el punto de vista del campesinado aymara, las ONG suplieron, en parte, la ausencia del Estado al escuchar sus demandas, pero obviamente las capacidades de éstas, junto a la marginalidad de sus acciones sociales, no permitieron satisfacerlas. En este contexto, desde la óptica de las ONG, el apoyo particular a la producción y comercialización de artesanías ha permitido responder parcialmente a un problema económico, generar un proceso de revalorización de la identidad aymara e iniciar un proceso educativo y de organización con mujeres.

La experiencia del TEA data de 1985, cuando algunos de sus actuales profesionales iniciaron este trabajo a través de un proyecto patrocinado por el Centro de Estudios de la Mujer (CEM). Aunque sus objetivos eran más amplios, centrados alrededor del tema de la organización femenina desde una perspectiva cultural y de género, también se abordó la generación de ingresos complementarios mediante la formación de talleres de artesanas.

Durante este primer período, que puede situarse entre 1985-1987, el trabajo fue facilitado —y, a la vez, sesgado— por la inserción de las artesanías textiles en un mercado de tipo solidario (representado por la Fundación MISSIO). A partir de 1988 la experiencia es asumida íntegramente por el TEA. Producto del fracaso de la relación con MISSIO, desde ese momento, aparte de los intereses organizativos y frente a las expectativas de ingresos que se habían generado entre los grupos de artesanas, la acción institucional se debió orientar también a la superación de los problemas existentes para la introducción de la producción artesanal textil en mercados más formales.

Esta situación se tradujo en la incorporación de una serie de exigencias de calidad a los productos; la creación de un fondo de adquisiciones que permitiera iniciar las compras, y enfrentar la comercialización con un stock medianamente adecuado; la implementación de una unidad comercializadora (TAYPI) que se hiciera cargo del proceso de compras, agregación de valor técnico (montaje de un taller de experimentación y aca-

bado para resolver los problemas de calidad) y ventas.

1. Propuesta de trabajo

La propuesta de trabajo del TEA intenta considerar, simultáneamente, tres dimensiones: la económica, la de género y la cultural. En lo económico, el trabajo se orienta hacia la promoción de mayores niveles de autogestión en la organización productiva y comercial, y a la generación de ingresos complementarios para el hogar. En términos productivos se estima fundamental considerar las diferencias existentes entre las distintas agrupaciones de artesanas con las cuales se trabaja. De este modo se busca promover la especificidad textil de cada una de ellas, lo que de ninguna manera puede significar una "especialización" productiva, por cuanto esta actividad seguirá siendo complementaria al resto del trabajo de la mujer. Por tanto, los esfuerzos están orientados a facilitar el conjunto del proceso productivo artesanal y a determinar formas de agregación de valor, de acuerdo a las características particulares de cada una de las agrupaciones.

De esta manera, la asistencia se canaliza a través de dos líneas de acción. Primero, asesoría técnica, para el mejoramiento de la calidad de los productos, compatibilización de técnicas tradicionales con tecnologías intermedias (ruca, madejadoras, etc.), que faciliten y disminuyan el trabajo y para la incorporación de procesos de agregación de valor (teñidos químicos y naturales, diseño de prendas, etc.). En segundo lugar, tras-paso de asistencia financiera, bajo la forma de créditos o donaciones para la adquisición de materias primas, herramientas, infraestructura y capital de trabajo.

En relación a la comercialización, se ha apoyado la formación y desarrollo de una organización amplia (CCANTATHI), que agrupa a más de la mitad de los talleres de artesanas actualmente relacionados con la institución. Esta asociación tendrá control sobre la comercializadora (TAYPI), entidad aún dependiente del TEA y encargada de la venta de los productos de todos los talleres. Esto no quiere decir que cada uno no pueda vender en

la medida de sus posibilidades en determinados segmentos del mercado; significa solamente que esta instancia dedicará todos sus esfuerzos a la venta de los productos artesanales en aquellos mercados en que cada uno de los grupos no puede llegar eficientemente por sí solo. En este sentido, la principal función de esta organización amplia está dada en la gestión de comercialización, en la fijación y determinación de las políticas de precios y en la compra de productos a los talleres socios.

Para el logro de este propósito, ha sido necesario diseñar y aplicar cursos de capacitación en instrumentos básicos de gestión en una perspectiva secuencial (curso de matemáticas, administración, contabilidad y comercialización); de organización (elementos básicos de organización); y talleres de reflexión. Estos cursos han intentado considerar la heterogeneidad existente intra e inter grupalmente, y la condición de género y étnica de sus miembros.

Desde la dimensión de género, se ha propuesto la promoción de una mayor participación social de la mujer, a través de actividades de reflexión y de apoyo a la organización. Las primeras apuntan a propiciar la discusión de formas participativas y organizativas para la mujer aymara. Las segundas

se orientan al diseño y aplicación de cursos básicos para la organización, orientados a transformar sus necesidades en demandas, en una perspectiva de mayor participación a nivel del poder local. En este aspecto se distinguen dos niveles de trabajo. Uno orientado a todas las agrupaciones de artesanas, considerando sus particularidades, y otro dirigido a la formación de líderes capaces de representar al conjunto de las mujeres en organizaciones más amplias.

Desde la perspectiva cultural, se han implementado talleres de reflexión que apuntan, por un lado, a reconstruir procesos de identidad, a través de una valorización positiva del ser aymara (recuperación de memoria colectiva, rescate de técnicas y diseños textiles, tradición oral, lengua, etc.). Por otro lado, se realizan actividades de extensión orientadas a sensibilizar a la sociedad nacional sobre la problemática de la mujer aymara. A esto último se liga la disposición institucional de favorecer la investigación sobre las relaciones de género, la cultura y la dinámica socio-económica de la sociedad aymara contemporánea y la difusión de la sistematización de las experiencias de trabajo.

CUADRO N° 9
AGRUPACIONES DE ARTESANAS TEXTILES APOYADAS POR EL TEA

Ubicación Comuna	Nombre Comunidad	Número Taller	Número Socios	Familias
Colchane	Chulluncane	Chulluncane	21	21
	Ancovinto	Inti	15	14
	Villablanca	Flor Andina	22	19
G. Lagos	Chislluma	Chupiquiña	12	9
	Cosapilla	Inti Also Pacarita	30	15
P. Almonte	Migrantes	Pampa del Tamarugal	12	9
Arica	Migrantes	Warmi	11	11
	Migrantes	Payachata	7	7
	Migrantes	Puchuldiza	9	5
	Migrantes	Wanapa	4	4
	Migrantes	Mauque	5	3
Totales			148	117

2. Características de las agrupaciones de artesanas

Actualmente el TEA presta apoyo permanente e integral a once talleres y a una asociación (ésta asociación está conformada por siete de los talleres antes mencionados), y presta asistencia específica a dos asociaciones de artesanos. Respecto a los talleres, cinco están integrados por artesanas del altiplano y seis por migrantes, que reúnen un total de 148 personas, representantes de 117 unidades domésticas; las asociaciones por su parte, están conformadas mayoritariamente por mujeres aymaras migrantes. A continuación se describen las principales características de los talleres, puesto que son éstos los que mantienen relaciones más estables con nuestra institución. (Ver Cuadro N°9)

Una de las principales características que presentan estas agrupaciones de artesanas es su heterogeneidad, la que se manifiesta tanto entre los grupos como al interior de los mismos. Las variaciones intergrupales tienen que ver, principalmente, con las diferencias existentes entre los contextos socio-económico y culturales de cada zona. De esta manera, no son comparables los grupos de artesanas del altiplano con los de la ciudad, así como tampoco los del altiplano norte con los del sur. En ello tienen directa intervención los distintos procesos históricos, culturales y económicos que ha vivido cada área territorial.

De esta manera, se pueden consignar variaciones en las características productivas: las artesanías varían de un grupo a otro de acuerdo al tipo de técnicas empleadas, diseños y calidad. Así, se

CUADRO N° 10
Características Principales de los Grupos de Artesanas

Variable	Categoría	Altiplano	Migrantes	Total
Sexo	Femenino	87,3%	100,0%	90,8%
	Masculino	12,7%	0,0%	9,2%
Estado Civil	Casadas	77,5%	69,2%	75,2%
	Viudas	1,0%	5,1%	2,1%
	Separadas	0,0%	2,6%	0,7%
	Solteras	21,6%	23,1%	22,0%
Escolaridad	Sin estudio	26,3%	17,9%	23,9%
	Básica incompleta	64,6%	56,4%	62,3%
	Básica completa	9,1%	0,0%	6,5%
	Media incompleta	0,0%	7,7%	2,2%
	Media completa	0,0%	15,4%	4,3%
	Profesión técnica	0,0%	2,6%	0,7%
Edad	20 años y menos	21,0%	20,5%	20,9%
	21 a 30 años	29,0%	35,9%	30,9%
	31 a 40 años	13,0%	12,9%	12,9%
	41 a 50 años	17,0%	20,5%	18,0%
	51 a 60 años	8,0%	5,1%	7,2%
	61 años y más	12,0%	5,1%	10,1%
Número hijos	Ninguno	17,7%	22,2%	18,9%
	1 a 3 hijos	38,5%	41,7%	39,4%
	4 a 6 hijos	31,3%	30,6%	31,1%
	7 a 9 hijos	12,5%	5,5%	10,6%

puede encontrar desde grupos de artesanas cuyo único producto es el hilado, hasta aquéllos que manejan el conjunto de las técnicas textiles andinas. También existen diferencias respecto del mayor o menor grado de importancia de la artesanía en los ingresos familiares de ciertas comunidades, lo que también tiene que ver con la disponibilidad de ganado y, por tanto, de materias primas (tanto en cantidad como en calidad).

Las diferencias internas se relacionan con el tipo de habilidades de las mujeres, la edad y el grado de escolaridad alcanzado o la experiencia obtenida en términos del manejo de relaciones con agentes externos. Esto se ve facilitado por mecanismo de asociación que normalmente giran en torno a lazos parentales. Se agregan también diferencias económicas entre las familias asociadas, lo que determina que los ingresos por concepto de ventas de artesanías puedan ser más importantes para unas y menos para otras. (Ver Cuadro N° 10).

A pesar del que el trabajo ha estado orientado al ámbito general del problema de la mujer, en algunas agrupaciones también se han incorporado hombres, aunque solamente en el altiplano y especialmente en el área norte. De todas maneras, éstos representan en la actualidad sólo el 9,2 por ciento del total de artesanos pertenecientes a estos grupos.

El 75,2 por ciento de las artesanas son casadas, en tanto que un 22 por ciento son solteras. En el caso del altiplano, por factores de patrilocalidad y exogamia comunal, las mujeres dueñas de casa que conforman un grupo, están generalmente emparentadas políticamente. En el caso de las solteras, se trata de un elemento móvil para la agrupación, por cuanto al casarse normalmente abandonan la comunidad.

La media de escolaridad de las mujeres artesanas es baja, de apenas 3,9 años de escuela y un 23,9 por ciento de analfabetismo. Pero, existen diferencias entre los grupos altiplánicos y los urbanos. En los primeros, la media sólo alcanza a 3,5 años de estudio, con un 26,3 por ciento de analfabetismo, en tanto que en los segundos se observa un promedio de 5,0 años y una tasa de analfabetismo un poco más baja (17,9%). Además, un 25,7 por ciento de las artesanas tiene estudios superiores a

los del ciclo básico, situación inexistente en el caso de los grupos altiplánicos.

La edad de las mujeres que componen un grupo es también variable, aunque existen un predominio de mujeres menores de 30 años, que representan un 64,7 por ciento. La media de edad de las artesanas es de 35,6 años, siendo ligeramente superior en los grupos altiplánicos (36,6 años) respecto de los de la ciudad (33,1 años). En cuanto al número de hijos, también existen diferencias dentro de un grupo. Las mujeres sin hijos representan un 18,9 por ciento del total. La mayoría, en tanto, se concentra en los estratos de 1 a 3 hijos (39,4%) y 4 a 6 hijos (31,1%). La media general es de 3,1 hijos por hogar, aunque la tasa es mayor en el altiplano (3,2) que en la ciudad (2,7).

3. La organización

En los tres primeros años (1985-1987) el trabajo institucional estuvo centrado solamente en la comuna de Colchane. En esta zona, y en general en todo el altiplano, predomina la organización comunitaria. La conformación de los grupos de artesanas siguió también esta misma línea. Es decir, se trató de la asociación de mujeres pertenecientes a una misma comunidad. De allí la importancia que juegan las relaciones parentales y la heterogeneidad interna que presentan las agrupaciones.

A partir de 1987, el trabajo se amplía a artesanas del altiplano sur, donde sigue el mismo esquema de adhesión comunitaria, y a grupos de mujeres migrantes de Pozo Almonte y Arica. En la formación de estos últimos también inciden las relaciones de parentesco, ya que los emigrados de una misma comunidad o familia generalmente viven cerca e interactúan constantemente.

En el sector rural las agrupaciones tienen un elemento móvil y otro permanente. El primero está constituido por las mujeres solteras, que normalmente abandonan sus comunidades de origen al casarse para instalarse en las de sus maridos. En el caso de la ciudad, este fenómeno no es tan claro, pero se han detectado problemas entre mujeres emparentadas políticamente.

El número de grupos apoyados por la institu-

ción ha aumentado, lo mismo que se ha ampliado el área de trabajo. Incluso, a los señalados en el cuadro anterior, habría que agregar otros con los cuales sólo se han establecido relaciones eventuales de compra de artesanías, pero donde no ha prosperado un trabajo más integral. (Ver Cuadro N°11).

No obstante, también algunos grupos han desaparecido o han dejado de relacionarse con la institución. Entre los factores más importantes que han influido en su desarticulación se encuentran la migración a ciudades (por ejemplo, Pozo Almonte y Warmi, son migrantes con las cuales el TEA había trabajado en sus comunidades de origen), la frustración en las expectativas de ingresos esperados, conflictos internos o poca motivación por una atención que vaya más allá de la simple transacción de una artesanía.

Cuando existe algún tipo de experiencia en relación al funcionamiento de centros de madres, la dirección de los grupos puede seguir el sistema corriente de Presidenta, Vicepresidenta, Secretaria y Tesorera; cuando no, se categorizan sólo como Primera Encargada, Segunda, etc. El 48 por ciento de las actuales dirigentas tienen algún tipo de experiencias organizativas previa, del tipo mencionado más arriba (centro de madres), pero este porcentaje es más bajo en los grupos urbanos (36,4%). La experiencia migracional de las líderes, en el caso de las agrupaciones rurales, se manifiesta en un 46,7 por ciento. En general, se puede decir que quienes detentan la dirigencia son aquellas que han iniciado los contactos y son, por así decirlo, las socias "fundadoras". Asimismo, esta misma situación parece influir en la poca rotación que se observa en los cargos.

CUADRO N° 11
Evolución de los Grupos Apoyados por el TEA

Área Grupos		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Altiplano Sur	Enquelga	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	
	Chulluncane	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
	Citani		xxxx	xxxx	xxxx			
	Ancovinto		xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
	Lampaipata			xxxx	xxxx	xxxx		
	Huaytane				xxxx	xxxx	xxxx	
	Curahuano					xxxx		
	Villablanca						xxxx	xxxx
		100%	100%	100%	56%	55%	42%	25%
Altiplano Norte	Chislluma				xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
	Cosapilla				xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
		0%	0%	0%	22%	18%	16%	17%
Migrantes	Pozo Almonte				xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
	Warmi				xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
	Puchuldiza					xxxx	xxxx	xxxx
	Payachata						xxxx	xxxx
	Wanapa							xxxx
	Mauque						xxxx	xxxx
	Lluta							
		0%	0%	0%	22%	27%	42%	58%

Sólo en un grupo del altiplano norte existen varones en los cargos, en los demás sólo mujeres. La influencia del estado civil, en términos de que las mujeres solteras podrían disponer de más tiempo para dedicar a sus agrupaciones, sólo parece ser visible en los grupos urbanos, donde un 45,4 por ciento de las dirigentes tienen esa condición. En el campo, en tanto, el 100 por ciento de las dirigentes son casadas.

Respecto de la edad, existe una ligera diferencia entre la media de las líderes y el promedio grupal (31,8 años versus 35,6 años). De todas maneras, las dirigentes de los grupos urbanos son más jóvenes que las del altiplano. Donde se detectan mayores diferencias entre las líderes y el resto del grupo es a nivel de la escolaridad. De hecho, sólo el 7,4 por ciento de ellas son analfabetas (versus un porcentaje general de un 23,9%). En el campo, las dirigentes tienen un promedio de 5,9 años de estudio (contra una media de 3,5 grupal). En los grupos urbanos, en tanto, la diferencia es de 8,2 años (versus 5,0 años grupal).

Los grupos se encuentran organizados básicamente bajo la forma de talleres productivos, conformando una red que agrupa tanto a los rurales como urbanos, ya que, aún cuando cuentan con distintos grados de organización, estos talleres enfrentan problemas comunes en lo económico (producción y comercialización) y en lo social (participación social de sus miembros). Lo anterior las condujo a crear una instancia organizativa más amplia, como lo es la Asociación de Talleres Artesanales de Mujeres Aymaras Ccantathi, a través de la cual esperan lograr un mayor grado de autogestión en la solución de sus problemas.

Tanto en el funcionamiento de los talleres como en el de la asociación, es importante mencionar que la producción es abordada individualmente y se realiza en los hogares. Sólo existe funcionamiento colectivo en la solución de aspectos relacionados con el desarrollo organizativo, la capacitación, las tareas de comercialización y, últimamente, en parte del procesamiento final y acabado de los productos. Normalmente los grupos se reúnen una vez al mes, cuando deben resolver problemas de envíos, fijar cuotas de ventas o adoptar acuerdos; la asociación, por su parte, efectúa

asambleas generales dos veces al año y reuniones periódicas de directiva, tanto de carácter informativo como para la toma de acuerdos de índole organizativa, productiva o comercial.

4. La producción

El apoyo a las actividades productivas de las distintas agrupaciones ha tomado como base las particularidades antes descritas. A ellas se han agregado las condiciones de mercado existentes para los productos artesanales. En la actualidad, se realiza una asistencia diferenciada a cada grupo, intentando potenciar las diversas especialidades que éstos presentan.

Los grupos altiplánicos, también en gran medida por la experiencia de comercialización, en su mayoría se orientan al hilado fino de lanas de llamas y alpacas (para telar); al hilado grueso (para palillo); al tejido de prendas de uso tradicional, y al teñido con especies vegetales de la zona. Los seis talleres de mujeres migrantes realizan prendas de uso más universal, aplicando básicamente la tecnología tradicional andina (telar y técnicas), combinando diseños propios y externos (por ejemplo, en la combinación de colores). La mayoría de estos grupos también realizan teñidos químicos y naturales con vegetales comunes y andinos.

Siguiendo la costumbre, el proceso de trabajo se realiza a nivel familiar. Sólo el control de calidad, la distribución de las cuotas de producción, el traslado a los lugares de venta, como asimismo algunas funciones de acabado de los productos (lavado, etiquetado, embolsado, etc), son asumidas a nivel colectivo. El tipo de tecnología que se usa en la producción continúa siendo la tradicional.

El diagnóstico inicial determinó una serie de dificultades que afectaban una relación más adecuada de las agrupaciones con las exigencias de mercados formales. Estas tenían que ver, y en algunos casos todavía tienen, con la selección y uso de materias primas para conseguir una mejor calidad de producto. Asimismo, se presentaban y siguen presentándose problemas para la consecución de aquellas materias primas más requeridas por el mercado, especialmente en cuanto

CUADRO N° 14

Resumen de Ventas de lana hilada de artesanas aymaras, por año y por comunidad (en pesos de 1991)

Ingresos	Ventas						Ingreso medio anual			
Comuna Grupo	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Totales	Grupal	Artesano
Colchane Enquelga	2 840 771	7 739 546	1 420 535	1 370 599	948 368	603 565	-	14 923 384	2 487 231	71 064
Chullunca	574 018	2 618 806	226 325	345 517	243 604	106 708	-	4 114 978	685 830	52 726
Villablan	-	-	-	-	-	570 651	-	570 651	570 651	20 380
C. Citani	-	1 091 429	-	106 937	-	-	-	1 198 366	599 183	35 246
Ancovinto	-	1 646 464	382 195	1 543 293	539 167	104 308	226 983	4 442 410	740 402	67 309
Lampaipat	-	-	122 019	717 595	143 289	-	-	982 903	327 634	40 954
Cotassaya	-	-	-	10 240	-	-	-	10 240	10 240	5 120
Haytane	-	-	-	-	222 719	-	-	222 719	222 719	27 840
Carahuano	-	-	-	-	12 290	-	-	12 290	12 290	6 145
General Chislluma	-	-	-	43 547	78 837	169 797	493 357	785 538	196 385	24 548
Lagos Cosapilla	-	-	-	391 369	1 013 252	1 608 894	1 169 784	4 183 299	1 045 825	52 291
Tacora	-	-	-	11 724	37 273	132 195	150 259	331 451	82 863	27 621
Caquena	-	-	-	-	686 721	15 890	9 240	711 851	237 284	47 457
Ancolacane	-	-	-	-	9 587	-	-9 587	9 587	-	-
Chocuyo	-	-	-	-	31 244	-	-	31 244	31 244	10 415
P. Almon Migrantes	-	-	-	519 705	138 053	842 611	429 988	1 930 357	482 589	40 216
Arica Migrantes	-	-	-	-	887 881	765 496	244 933	1 898 310	632 770	52 731
Totales	3 414 789	13 096 245	2 151 074	5 060 526	4 992 285	4 920 115	2 724 544	36 359 578	5 194 225	28 384

CUADRO N° 15

Comercialización de Tejidos Tradicionales y No Tradicionales a través del TEA,
por año y agrupación de artesanas (en pesos del 1991)

Grupo	1987	1988	1989	1990	1991	Totales
Enquelga	235.268	509.841	308.712	1.797.740	-	2.851.561
Ancovinto	72.314	112.012	106.227	450.480	5.700	746.733
Huaytane	-	-	5.745	-	-	5.745
Lampaipata	17.044	25.141	6.176	-	-	48.361
C.Citani	152.116	-	-	-	-	152.116
Chulluncane	60.000	-	-	-	-	60.000
Villablanca	-	-	-	214.678	14.400	229.078
Migrantes 1	-	-	1.116.160	1.686.700	802.585	3.605.445
Migrantes 2	-	-	697.275	1.445.742	895.786	3.038.803
Migrantes 3	-	-	-	963.828	114.250	1.078.078
Migrantes 4	-	-	189.292	-	148.067	337.359
Migrantes 5	-	-	-	-	119.950	119.950
Migrantes 6	-	-	-	-	106.800	106.800
Totales	536.742	646.994	2.429.587	6.559.168	2.207.538	12.380.029

CUADRO N° 16

Resumen anual de ventas en kilos y pesos de lana hilada y artesanías, por artesanos participantes
(en pesos del 1991)

Años	Número de Participantes	Kilos	Venta de Lana Pesos	Venta de Artesanías	Ingreso Promedio por artesano
1985	38	1.060	3.414.789	-	89.863
1986	100	3.934	13.096.245	-	130.962
1987	62	529	2.151.074	536.742	43.352
1988	89	1.170	5.060.526	646.994	64.129
1989	155	1.182	4.992.285	2.429.587	47.883
1990	156	1.143	4.920.115	5.559.168	73.585
1991	86	779	2.724.544	2.207.538	57.350

CUADRO N° 17

Ingresos mensuales por agrupación, mediante gestión directa (en pesos 1991)

MESES AGRUPACION	JULIO	AGOSTO	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
"AYMARA"	51.900	77.100	593.700	218.200	940.900
"PUCHULDIZA"	--	57.500	218.600	38.300	314.400
"PAYACHATA"	72.800	44.100	455.800	54.500	627.200
"WANAPA"	36.000	35.300	384.517	69.500	525.317
"PACHAMAMA"	31.000	80.450	625.467	123.300	860.517
"FLOR ANDINA"	--	--	256.800	40.000	296.800
"LAS ANDINAS"	--	--	82.740	3.900	86.640
TOTALES	192.000	294.450	2.617.624	547.700	3651.774

La gestión directa arroja cifras bastantes satisfactorias, si consideramos que se trata de los primeros contactos "formales" de los artesanos con mercados no solidarios. Las cantidades entregadas, sumadas a las ya presentadas en las tablas anteriores, nos permiten una visión exacta de los ingresos reales percibidos por los artesanos.

Dentro del proceso descrito, es interesante el aumento de la comercialización de prendas artesanales que, como es obvio, incorporan mayor valor agregado. Este aspecto puede ser relevante, por cuanto de apoyarse en mayor escala, mucha de la lana que se comercializa como producto final, podría tener un proceso de agregación de valor y venderse bajo la forma de artesanía terminada.

Respecto del tipo de producto, por la experiencia obtenida, las artesanías tradicionales tienen un "techo" en la demanda nacional, ya que quienes buscan estos artículos los destinan principalmente a adornos. En cambio, para el caso de las artesanías no tradicionales, se presenta un mercado de buenas posibilidades, debido al tipo de productos que se confeccionan, que apunta fundamentalmente al aspecto funcional del mismo (chalecos, bufanda, ponchos, chales, etc.).

De cualquier manera, las posibilidades que presenta la elaboración de productos artesanales no tradicionales enfrenta algunos problemas referidos a la incorporación de técnicas y diseños poco conocidos; la inexistencia de un poder comprador de tamaño adecuado (el que posee el TEA no es suficiente) que centralice las compras, y realice las gestiones de comercialización pertinentes para colocar los productos en el mercado (creando canales de comercialización en lugares apropiados); el reciente desarrollo de instancias organizativas que puedan funcionar eficientemente y de modo autogestionado, sin intervención de terceros.

C. PRINCIPALES PROBLEMAS PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ARTESANÍAS AYMARA

La cerámica (ritual y utilitaria) y la joyería tradicional en plata han prácticamente desaparecido. Es posible que, a partir de una labor de rescate de

conocimientos técnicos tradicionales, pueda ser posible capacitar y dar ocupación a un número, que de todas maneras será limitado, de artesanos que puedan comercializarlos. Sin embargo, este proceso es más complejo que en el caso de la textilería, pues supone la recuperación de tecnologías casi perdidas, su transmisión, el conocimiento cabal del segmento de mercado en el que pudieran insertarse e información sobre las características de la demanda, así como los medios profesionales, materiales y financieros para consolidar la experiencia.

El rubro artesanal que tiene mayores posibilidades es la textilería, tanto porque aún mantiene vigencia, ya que existe un potencial de cerca de 600 artesanos que podrían incorporarse sin dificultad a una experiencia de este tipo, como porque existe un cúmulo de experiencias previas, aunque no todas exitosas, que pueden aportar mayores luces en un programa de activación de mayor alcance.

1. Problemas en la producción de artesanía textil

Los hilados y tejidos requieren fibra de buena calidad, preferentemente de alpaca. Sin embargo, la población de estos animales tiene una distribución geográfica muy desigual. Otro tanto ocurre con la posesión de estos animales dentro de una misma comunidad. Resulta entonces que una parte considerable de las artesanías no es capaz de satisfacer la actual demanda de hilados y tejidos de alpaca en base a la producción de sus propios animales (porque no los tiene o porque son pocos). Este fenómeno ocurre principalmente en comunidades del altiplano sur, precisamente donde se ha establecido una mayor demanda.

Otros problemas tienen que ver con el grado de elaboración, uniformidad relativa, acabado y presentación de los productos artesanales, que en muchos casos todavía es insuficiente. De acuerdo a la experiencia del TEA, cuestiones como la limpieza, etiquetado, textura, envasado, olor, peso, medidas, color, etc., son de suma importancia para abordar exitosamente mercados formales, y deben interiorizarse adecuadamente, aunque muchas veces, las mismas condiciones de vida en los sectores rurales (falta de agua, insumos, etc.) conspiran

contra ello.

Existe una relación directa entre agregación de valor e ingresos finales para los productores artesanos. Se han obtenido avances en la introducción de técnicas mejoradas para la elaboración de productos con mayor agregación de valor, tratando de satisfacer los requerimientos de mercado, pero sin alterar técnicas, aún cuando queda todavía un largo camino por recorrer.

El diagnóstico de los cambios en la división sexual del trabajo entre los aymaras durante las últimas décadas, señala con claridad una situación desfavorable para las mujeres, que son las productoras textiles por excelencia. Los ingresos que puedan aportar al hogar por la venta de sus artesanías, pueden tener lugar en el marco de jornadas de trabajo doméstico y predial muy recargadas. Es prioritaria, en este sentido, la búsqueda de herramientas y máquinas, sencillas de operar y de rendimiento eficiente, que faciliten la mantención o el incremento de los actuales niveles de producción artesanal sin recargar de trabajo a las mujeres.

2. Problemas en la comercialización de artesanías textiles

Hasta hoy se conocen imperfectamente los límites y posibilidades del mercado nacional para las artesanías textiles y otros rubros de manufactura casera aymara. No existe un estudio de mercado satisfactorio que permita dimensionar qué productos artesanales tienen más demanda, en qué cantidad, con qué características particulares, en qué momentos del año, en qué lugares del país, para qué consumidores, de qué estamento social, etc. Tampoco se sabe mucho acerca de cuáles pudieran ser las fórmulas de comercialización y promoción más adecuadas. Es obvia la urgencia de respuesta para estas preguntas, ya que de otro modo no sería posible plantear en serio la promoción de las artesanías aymaras.

De una manera más aguda aún, se hace sentir la falta de información sobre los eventuales mercados internacionales (en Europa y Norteamérica). Se reconoce en ellos la existencia de un mercado potencial de suma importancia, por los posibles

volumenes de compra y por los excelentes precios, pero no se han realizado todavía experiencias de este tipo (salvo a nivel de oferta de muestras).

La experiencia del TEA en el trabajo con artesanas, enseña que las artesanías tradicionales tienen un mercado limitado, puesto que, descontextualizados de sus ambientes de uso, sirven sólo o principalmente como adornos en los hogares urbanos de destino, por lo general de elite. No obstante, utilizando herramientas y técnicas tradicionales, pero incorporando diseños utilitarios de moda, se ha logrado cierto éxito (ponchos, ruanas, bufandas, chales, chombas, etc.).

Estas prendas, junto con la lana hilada artesanalmente, son las que presentan, comparativamente, una mucho mayor demanda. Al menos en una primera etapa, éstos deberían constituir los capítulos principales en un plan de producción y comercialización artesanal de mayor envergadura. Esto no significa dejar de lado la confección de textiles tradicionales, para los que habría que explorar nuevos mercados.

3. Dificultades y logros en la organización de las artesanas

La mayoría de las agrupaciones locales de artesanas que funcionan actualmente, están todavía muy ligadas a la asistencia de distinto tipo que le brindan organismos externos. Si bien esta asistencia puede ser imprescindible durante un primer periodo, es necesario avanzar hacia una mayor autonomía y autogestión productiva y comercial por parte de los propios artesanos.

Sin embargo, parece muy difícil que cada grupo de artesanas, por sí solo, pueda en algún momento arribar a una autogestión completa. Tanto por cuestiones que tienen que ver con la producción, como con el mercado, parece aconsejable impulsar un nivel de organización más amplio que reúna a los distintos grupos, sin que pierdan sus perfiles particulares.

Dada la constatación anterior y en el convencimiento que, si bien la emergencia de los talleres artesanales aymaras ha sido importante, es necesario avanzar hacia formas de organización más

amplias que permitan a las mujeres mayores grados de autogestión en la solución de sus problemas, mejores niveles organizativos, una coordinación más eficaz entre agrupaciones, etc.; nace CCANTATHI, asociación que agrupa a siete talleres artesanales de mujeres aymaras, tanto del sector urbano como rural.

Con todo, y reconociendo que en ellas intervienen también otras dimensiones, las organizaciones de artesanas deben ser entendidas además, como organizaciones económicas. Como tales deben satisfacer un conjunto de requerimientos de planificación y gestión productiva, comercial, financiera, etc. Si el objetivo es la promoción de la producción artesanal, como mecanismo de consecución de ingresos complementarios para economías pobres, sólo por esta vía parece ser posible que los grupos puedan alcanzar permanencia en el tiempo y acrecentar sus actividades. Estos requerimientos son satisfechos hasta ahora de una manera muy parcial y primaria.

D. PROPUESTAS DE TRABAJO PARA UN PLAN DE FOMENTO A LA ARTESANÍA AYMARA

1. Investigación aplicada

a) En investigación tecno-productiva:

- Creación y/o adaptación de máquinas y herramientas (como ruecas, madejadoras, embobinadoras, etc.) que mejoren la eficiencia productiva artesanal disminuyendo el trabajo de las mujeres artesanas.
- Estudios de factibilidad técnica para la producción de objetos artesanales de cerámica y platería aymaras, en combinación con una adecuada percepción de las reales posibilidades de mercado para tales productos.

b) En investigación de mercado

- Estudio del mercado nacional de artesanías textiles aymaras que permita fundar decisiones acertadas de producción y estrategias adecuadas de comercialización.

- Búsqueda de posibles canales de venta de artesanías aymaras en el extranjero e indentificación de los productos de mayor acogida. Pudieran jugar un rol muy importante en este sentido organismos como Sercotec o Pro-Chile.

2. Capacitación

- a) Capacitación de técnicas para la agregación de valor a la lana vellón y la lana hilada (hilados especiales, teñidos de hilos con colorantes naturales y con anilinas industriales, técnicas de tapicería, alfombras de nudos, prendas de vestir, recuperación de motivos tradicionales, etc.).
- b) Capacitación para el acabado y presentación de artesanías (limpieza; estandarización de medidas, pesos, calidades y colores; etiquetado y envasado).
- c) Enseñanza de instrumentos básicos de gestión financiera económica y de planificación para las organizaciones económicas de artesanas.

3. Inversión Social

- a) Fondos rotatorios, manejados por las agrupaciones de artesanas, para la obtención de materias primas (lana vellón, lana hilada, colorantes, otras materias primas).
- b) Fondo de crédito para la obtención de máquinas y herramientas de confección artesanal mejoradas (hiladoras, madejadoras, embobinadoras, etc.).
- c) Fondo de donaciones para apoyar gestiones de mercado por parte de las propias agrupaciones de artesanas y para la habilitación de talleres de producción colectiva en las comunidades.
- d) Fondo de adquisiciones para la mantención de un poder de compra a los artesanos, si es que se decide abordar, al menos en un primer momento, la comercialización de artesanías por medio de alguna instancia especial.

4. Asistencia Técnico-Profesional

- a) En definición y diseño de objetos artesanales aptos para su puesta en el mercado (identifica-

ción de objetivos y prendas con aceptación, definición de tamaños, pesos, colores, motivos decorativos, etc.)

- b) En gestión de organizaciones económicas de artesanas, para apoyar la toma de decisiones financieras, productivas y comerciales.
- c) Asesoría para la definición, creación y puesta en funcionamiento de una organización regio-

nal de artesanos aymaras que pueda coordinar la producción artesanal y su puesta en el mercado, a la vez que relacionarse, establecer convenios de cooperación, solicitar servicios, etc; con agentes externos (organismos estatales, no gubernamentales, particulares, otras organizaciones aymaras).

Algunas reflexiones en torno al desarrollo de los pueblos indígenas

Andrea Aravena, Gerardo Zúñiga
Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI

I. INTRODUCCION

Por un largo período, los Pueblos Indígenas de Chile han debido resistir los embates de políticas públicas, a través de las cuales se buscaba su asimilación a la sociedad nacional. En el presente, sus problemas, demandas y propuestas, parecen posicionarse en términos más favorables en un escenario caracterizado por la redemocratización del país, bajos niveles de conflictividad con el gobierno, la apertura de espacios de participación, negociación y concertación, y la incorporación de éstas a la agenda pública.

En este contexto más favorable, se ha propiciado, tanto desde el gobierno como de las propias organizaciones indígenas, un proceso de negociación centrado en el diseño y puesta en vigor de una nueva legislación indígena, que permite presumir nuevas y mejores posibilidades para el tratamiento de los problemas que les afectan.

La legislación indígena, actualmente en tramitación en el parlamento, contempla mecanismos de protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile, en los cuales el gobierno, los privados, y los propios individuos, comunidades

y organizaciones indígenas, deberán tener referencia para actualizar un nuevo tipo de relación en la que deberá primar el respeto a las diferencias y el propósito de hacer de ésta una sociedad abierta a la pluralidad.

La inminente promulgación de este nuevo marco legal, pone de relieve la necesidad de encarar la discusión acerca de las orientaciones, formas, procedimientos y mecanismos más específicos que tendrán que implementarse para hacer realidad los propósitos que éste persigue.

En este artículo queremos contribuir a la problematización de estos temas, a partir del análisis del Programa de Apoyo al Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Chile¹, los principios y concepciones que llevaron a su formulación y orientan su ejecución, las modalidades y procedimientos más específicos a través de los cuales ha operado, y los resultados preliminares que arroja su implementación.

1. Programa ejecutado por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, con recursos aportados por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A. EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO NACIONAL

El vínculo con la tierra y los recursos naturales constituye el núcleo central de la vida y cosmovisión de los pueblos indígenas. En esta relación se fundan los pueblos de sus culturas y la naturaleza de sus identidades y estilos de vida. A través de ella se han definido, en el curso de la historia, como pueblos cazadores, recolectores, pescadores, pastores o agrícolas.

La mantención de la identidad de los pueblos indígenas depende, en gran medida, de las posibilidades que tengan de conservar su organización y condiciones de reproducción interna, en el contexto de la relación hombre - tierra, hombre - medio ambiente. Contrariamente, una alteración radical y violenta en esta relación, constituye un factor determinante en la pérdida de la identidad. La historia muestra que esta alteración, las más de las veces, resulta como consecuencia de la pérdida y degradación de los territorios ocupados por los pueblos indígenas.

En Chile, la mayor parte de la población que integra estos pueblos vive en sectores rurales y se dedica a la pequeña agricultura y ganadería.² Sus economías pueden caracterizarse de acuerdo a los atributos de la agricultura campesina: en el desarrollo de sus actividades usan en forma preponderante la fuerza de trabajo familiar y en períodos estacionales, de la comunidad; disponen escasamente de recursos de capital y tecnología que aumente su productividad; mantienen relaciones subordinadas y desiguales con los mercados. Otras características de las economías indígenas que se corresponden con los atributos de la agricultura campesina, es su capacidad de aprovechar

casi la totalidad de los recursos del substrato ecológico en el cual habitan; el hecho que lo diferencia de los empresarios agrícolas de manejar un hogar y no un negocio, y que su unidad de explotación agrícola sea tanto unidad de explotación como de consumo.³

Estos pueblos, especialmente aquellos que antiguamente ocupaban ricos y prolíficos territorios, han estado expuestos a una presión permanente sobre sus recursos y, como consecuencia de ello, han debido sufrir el "acorralamiento" de sus economías o, en el peor de los casos, inclusive su desaparición. Esta situación ha sido sostenida y es una constante de la relación con el mundo no indígena, el "mundo moderno". Se trata de una consecuencia de la derrota sufrida por las sociedades indígenas y su posterior sometimiento al derecho común y sus efectos se han dejado ver a través de todo el presente siglo. Pueblos como el Yámana y el Kaweshkar, en el extremo sur del país, virtualmente han desaparecido; otros como el Aymara y el Mapuche, han logrado permanecer en territorios cada vez más reducidos y de menor potencial productivo.

Lo que queda del antiguo patrimonio de los pueblos aymara y mapuche, constituido por tierras marginales y de bajo potencial productivo y aparentemente incapaces de atraer nuevas inversiones de capital, y por otros recursos asociados a ellas, comienzan a sufrir fuertes presiones como consecuencia del dinamismo experimentado por actividades productivas de gran rentabilidad que se encuentran hoy en pleno proceso de expansión.⁴ Esto pone de relieve la necesidad de considerar más profunda y sistemáticamente las posibilida-

serva de Potencialidades y una Deuda Social"; Stgo., AGRARIA, marzo de 1989.

4. Nos referimos básicamente a la competencia que se da por estos recursos tanto en la zona norte como en el sur del país. En el norte, los campesinos aymaras están siendo crecientemente desplazados de sus tierras por la competencia que libran, en condiciones desventajosas, por el agua, que se destina preferentemente a la expansión de la actividad minera y la creciente demanda por consumo en la ciudad, a raíz del desarrollo de los núcleos urbanos. En el sur, la propiedad indígena corre el riesgo de ser incorporada en forma masiva, a los procesos de reconversión forestal, con el consecuente desplazamiento de la población mapuche que allí habita.

2. A excepción de la mermada población Kaweshkar y Yámana, (cuyos escasos descendientes viven de los subsidios estatales, la pesca y venta de artesanías), y de los Rapa Nui, (que viven principalmente de la pesca artesanal, recolección de mariscos y turismo local), el resto de los pueblos indígenas de Chile son campesinos de subsistencia (Mapuches, Aymaras, Atacameños).
3. Echeñique y Rolando; "La Pequeña Agricultura: Una Re-

des de mantención de las economías indígenas en el contexto del desarrollo nacional.

El hecho es que los pueblos indígenas y sus sistemas económicos, están insertos en una sociedad cuyo modelo de desarrollo opera conforme a una racionalidad que difiere de la indígena. Sobre este modelo se admiten pocos cuestionamientos.⁵ No obstante los impactos negativos que su aplicación está provocando sobre la población indígena, obligan a una urgente reflexión.

Por citar el ejemplo del pueblo mapuche, no en vano se habla de los efectos provocados por la llamada "modernización salvaje"; una década atrás se verificaron importantes reformulaciones de las políticas sectoriales que dieron paso a un período de reactivación y modernización del sector agrícola y silvícola vinculado a los mercados externos.

Mientras los protagonistas de la llamada modernización de la agricultura fueron los grandes empresarios agrícolas y grupos económicos tanto nacionales como extranjeros, los pequeños productores fueron dejados en el olvido, profundizándose crecientemente las diferencias existentes entre el desarrollo de la gran agricultura orientada a los mercados externos y la pequeña agricultura orientada a los mercados locales y al autoconsumo.⁶

Esta diferenciación creciente puede expresarse en un hecho de profunda significación al momento de tratar el problema del desarrollo indígena: a mayor expansión, crecimiento, tecnificación, intensificación y dinamismo del sector agroempresarial, se verifica un mayor acorralamiento, depresión, estancamiento y marginación de la pequeña agricultura tradicional, junto al abandono de

aquellas tesis que sostienen la necesidad de apoyar fuertemente a estos sectores que no han sabido, o no han podido, insertarse en el proceso modernizador.

En la actualidad, la continuidad del proceso de modernización del sector agrario toma forma en la "consigna" de la reconversión. En su versión mercadista más libre esto significa la adaptación permanente de la actividad agrícola a las orientaciones y condiciones del mercado, la mantención de la expansión de actividades modernas altamente intensivas en capital, el reemplazo progresivo de la agricultura tradicional y la búsqueda de mayor rentabilidad a través de la expansión de rubros productivos que presenten mayores ventajas comparativas.

En este contexto se argumenta, por ejemplo, en favor de la sustitución masiva de los cultivos tradicionales de las regiones octava y novena por plantaciones de eucalipto y pino radiata, lo que implica destinar, también masivamente, suelos de aptitud agrícola más que forestal a este rubro que, hoy por hoy, se muestra como uno de los más dinámicos y rentables. En aquellas regiones es posible observar cómo la aplicación de este modelo ha llevado a una nueva situación de conflicto entre las empresas forestales y las comunidades indígenas, toda vez que las primeras buscan la incorporación masiva de los suelos ocupados por los indígenas a la actividad silvoexportadora.⁷

5. Es incuestionable que el modelo ha arrojado resultados positivos en lo económico: la economía está creciendo anualmente a un ritmo cercano al 6 por ciento (en 1991 el crecimiento anual del PGB acumulado fue del 6 por ciento, en 1992 del 10.4 por ciento y, según diversos pronósticos, se calcula una cifra también cercana al 6 por ciento para 1993), acompañada por índices de desempleo (4.6 por ciento en el último trimestre), que se sitúan por debajo de aquellos experimentados en el mismo período por algunos de los países más desarrollados del mundo.

6. Resulta paradójico contrastar la marginación de "los pequeños" con el apoyo a la actividad empresarial; en buena medida, el éxito de los segundos puede explicarse, por el rol subsidiario que asumió el Estado, hacia actividades económicas de alta rentabilidad.

7. En 1984, Bengoa y Valenzuela en su estudio sobre la economía mapuche señalaban, a propósito de la propiedad mapuche: "La expansión capitalista de los últimos años en el campo, no ha tenido la fuerza necesaria como para provocar grandes temores a las economías campesinas mapuches. Para que esto ocurriera, se debería producir un largo y sostenido ciclo expansivo de la agricultura que valorase las tierras marginales mapuches a un punto tal, que resultara insostenible para el sistema la permanencia de las 500.000 ha. en el régimen de autosubsistencia. Se produciría una expansión de las propiedades capitalistas-forestales, por ejemplo -, una compra masiva de tierras, el desplazamiento de la población hasta las ciudades" (Economía Mapuche, Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea; Sigo, PAS, 1984: 212). Nos hemos permitido citar extensamente este párrafo, por su carácter "profético". Una década después de realizado dicho estudio, nos encontramos ante una expansión acelerada de las plantaciones forestales en la zona mapuche. Solamente en el último año, el rubro forestal incrementó su superficie plantada en 70.000 ha. En el mismo período se repusieron también, otras 70.000 ha. forestales.

Según un estudio de campo realizado en la novena región por investigadores de la Universidad de la Frontera sobre los efectos de la expansión de las empresas forestales en la economía campesina, los cambios que se están produciendo al reemplazarse los suelos de aptitud agrícola por plantaciones forestales, significarían la sustitución de la base económica regional y de la población rural, en tanto la implementación de actividades intensivas en el uso de capital reemplazan aquellas que con el desarrollo de los cultivos tradicionales, ocupan mayor cantidad de mano de obra en una dimensión especialmente familiar.⁸

Esta sustitución, especialmente de la población, afecta significativamente a los pueblos indígenas. Sus efectos aluden a la forma en que la pobreza rural se adapta también a las condiciones actuales del mercado.

Los pobres del campo migran a la ciudad, se desplazan a sectores rurales más degradados o, en menor medida, se incorporan a las faenas propias de las empresas agrícolas. Enfrentados a una situación de mayor marginalidad y vulnerabilidad social, ven aún más dificultados sus esfuerzos por obtener satisfacción a sus necesidades básicas de mantención y reproducción.

Ni desarrollo, ni progreso; en cambio, más pobreza, pérdida de tierras, expropiación legalizada y expulsión campesina.

Un estudio reciente sobre las condiciones sociodemográficas de reducciones mapuches de la novena región da cuenta de la magnitud y proporción de la expulsión de los indígenas, especialmente los más jóvenes, desde sus comunidades. El estudio pronostica que, de persistir el bajo crecimiento de la población mapuche reduccional, junto a la intensa tasa migratoria que se verifica desde éstas, su tamaño podría llegar a reducirse significativamente en el futuro próximo.⁹

No es muy diferente lo que ocurre con otros pueblos. Los índices de crecimiento negativo de la población de las comunas habitadas preferentemente por aymaras son bastante elocuentes.¹⁰ Las cifras no hacen más que corroborar lo que vienen planteando desde hace un buen tiempo quienes se han dedicado a estudiar la situación de la población indígena andina: uno de los problemas más graves que sufre la población aymara del altiplano de la primera región es el fuerte proceso migratorio a las ciudades de Arica e Iquique.

Las consecuencias que se verifican en las sociedades indígenas como producto de este proceso de desarrollo no pueden ser ignoradas, y el desplazamiento y/o desaparición de aquellos que no se incorporan oportunamente al modelo no puede ser considerada positivamente como signo de la modernización. La expansión de rubros y actividades más rentables no pueden ser consideradas como signos visibles positivos del modelo, si como consecuencia de ello los pueblos indígenas deben sufrir la marginación, la pobreza, el abandono. La situación de pobreza sostenida de las familias indígenas tiene un impacto tan fuerte en la vida familiar, que la descomposición social a que están

sino también en la reducción de los nacimientos que dejan de ocurrir producto de la expulsión de mujeres en las edades más fecundas (Censo de reducciones indígenas seleccionadas: análisis sociodemográfico - IX Región Chile, 1988; Capítulo I: Características Demográficas: pp. 9 - 61; UFRO, INE, Fundación Instituto Indígena, PAESMI, CELADE, Santiago, 1990).

10. En el período que se extiende entre los censos de 1982 y 1992, de las seis comunas de la Primera Región habitadas predominantemente por población aymara, cuatro habían reducido, en términos absolutos, el número de su población. Las otras dos experimentaron un crecimiento porcentual inferior al que se verificó en la propia región, como producto de los agudos procesos migratorios de la población rural.

Comuna	Total Población Censo 1982	Total Población Censo 1992
Camarones	731	847
Putre	3.356	2.797
General Lagos	1.087	1.008
Huara	2.171	1.964
Camuña	1.488	1.420
Colchane	1.499	1.550

Fuente: INE, XVI Censo de Población y V de Vivienda: Resultados preliminares; Stgo, 1992.

8. Castañeda, F. y Salame, A.M.: "La expansión de las empresas forestales y la economía campesina"; en Pueblo Mapuche, Medio Ambiente y Organizaciones No Gubernamentales; Temuco, 1991; pp: 9 - 13.

9. Respecto a la migración, el estudio indica que ésta es particularmente importante entre la población femenina en edad reproductiva; de modo que sus efectos se expresarían no sólo en la disminución creciente de la población,

sometidos sus pueblos amenaza incluso su reproducción biológica.

Algunos de los antecedentes expuestos nos permiten preguntarnos si acaso los pueblos indígenas de Chile se encuentran en el límite de sus propias fronteras étnicas, sumidos en la pobreza y enfrentados a ninguna otra posibilidad que la de abandonar sus tierras ancestrales. No se trata solamente de los conflictos por el suelo o por el agua; no se trata de la mantención de sus valores fundamentales o la pérdida del idioma; se trata de una aguda alteración de las condiciones básicas que aseguren su subsistencia, así como el equilibrio demográfico de su población.

Si de acuerdo a este modelo, no logra eliminarse la pobreza que afecta a estos sectores, cabe entonces preguntarse ¿por qué no intentar y encaminar los esfuerzos del sector público y privado a mejorar las condiciones y calidad de vida de los indígenas en los lugares donde habitan desde tiempos remotos?, ¿por qué no apoyar procesos de desarrollo económico sustentables en los sectores rurales y permitir una reproducción más exitosa de las condiciones económicas y culturales por un lado, y por otro, las condiciones ambientales de sus habitantes y el medio en el que habitan?

Una respuesta positiva a tales interrogantes nos permitirían, tal vez, acercarnos en forma más real a una redefinición del concepto de la modernidad. La modernidad entendida no como búsqueda de alternativas que ofrezcan mayor rentabilidad para algunos a costa de la marginalidad de otros, sino como la apertura de espacios diversos en los cuales exista la posibilidad del desarrollo.

B. ACERCA DEL DESARROLLO INDIGENA

Esquemáticamente, tres tesis acerca del "qué hacer" son las que han orientado la intervención del Estado y de los privados en relación al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

La primera, que llamaremos de la "modernización compulsiva", plantea la incorporación de las economías indígenas a las relaciones del mercado y a la racionalidad con que éste opera. Básicamente se trata de que las economías campesinas indígenas, pobres y disfuncionales al modelo hoy

vigente, se incorporen plenamente a las condiciones con que opera el mercado, puesto que ello les permitiría, a la larga, gozar igualmente de sus beneficios y ventajas. La aplicación de esta tesis se basa en el supuesto de que las economías indígenas - por tanto las culturas en que se inscriben - son atrasadas e ineficientes, al margen del progreso y de la modernidad. Sin embargo, la aplicación de este modelo ha llevado hasta ahora, a una expansión y mayor dinamismo de la agricultura capitalista, especialmente de la orientada a los mercados externos, y a una mayor marginación y deterioro de la pequeña agricultura y de las economías indígenas.

La segunda tesis respecto del "qué hacer", y que puede asociarse a estrategias de apoyo a la sobrevivencia y la reproducción simple, ve en el reforzamiento de los componentes productivos autosubsistentes de las economías indígenas las posibilidades de su mantención y reproducción. En años recientes, esta tesis fue ampliamente asumida por los organismos no gubernamentales. Sus planteamientos son opuestos a la modernización como estrategia que posibilite el desarrollo de los pueblos indígenas. Rechaza, por lo tanto, la incorporación plena de las economías indígenas a las relaciones de mercado, puesto que se sostiene que esto sólo contribuiría a la generación de procesos de desintegración y disolución cultural. La ejecución de proyectos inspirados en esta orientación contribuyeron, en el pasado, a generar procesos de resistencia a las políticas asimilacionistas implementadas por el régimen militar y, a evitar, en un contexto dominado por la expansión y auge de la agricultura capitalista, la descampesinización forzada de numerosas familias. Aplicada en el presente, sólo reproduce relaciones de pobreza y marginalidad y resulta insuficiente e inadecuada frente a las fuerzas avasalladoras del mercado.

Entre estas dos posiciones que aparecen como extremas y que, por cierto, no representan sino una esquematización de una discusión de mayores y más complejas características, podemos vislumbrar una tercera vinculada a las nociones de la diversidad y el autodesarrollo.

Según ésta, la vigencia y aceptación del prin-

cipio de la *diversidad* supone reconocer el derecho que asiste a los pueblos indígenas a definirse y reconocerse como diferentes, y establecer, en función de ello, los objetivos, metas y modalidades según las cuales desean desarrollarse. Implica el reconocimiento de la pluriculturalidad, de la diversidad como factor constituyente de la nacionalidad, como valor y riqueza, como potencialidad, y como insumo indispensable en la definición de un proyecto de país, al que los pueblos indígenas deben igualmente concurrir.

Así entendido, el reconocimiento de la diversidad profundiza la democracia y contribuye a humanizar un proyecto modernizador por ahora desprovisto de identidad, y permite la existencia de espacios de realización de las diferencias.

El *autodesarrollo*, en tanto, en un contexto de aceptación, respeto, valoración y de realización de la diversidad, debe ser el resultado de la puesta en escena de dichos proyectos diversos. El autodesarrollo comporta la generación y ejecución de procesos socialmente participativos, dinamizadores de las potencialidades sociales, culturales y productivas de los pueblos indígenas y de las comunidades e individuos que forman parte de ellos. No se trata, por tanto, únicamente de fortalecer sus vulnerables y precarias economías, o de, en términos igualmente sectoriales, posibilitarles el acceso a los servicios, sino más bien de desencadenar procesos en que se vaya afianzando la gestión interna de estos pueblos en procura de dar solución a sus propios problemas. En forma paulatina y equilibrada, y sobre la base de la participación, la mayor capacidad de negociación y el apoyo externo que debe proporcionar el Estado, los pueblos indígenas deben asumir papeles cada vez más protagónicos en la planificación del futuro, y en función de ello ir incorporando a su cultura las adaptaciones necesarias para beneficiarse de la modernidad y de las ventajas del modelo, más que, en el otro extremo, subsumirse en él, perdiendo identidad y desapareciendo como pueblos y culturas.

El autodesarrollo, así entendido, constituye un ejercicio democrático cuya aplicación permitiría a las comunidades volver a creer en sus propias capacidades, conocimientos y talentos, lo cual re-

vertiría en favor del fortalecimiento y permanencia de sus culturas en el horizonte cultural del país.

En conformidad con lo expuesto, las políticas, programas y acciones que se emprendan en materia de desarrollo indígena en el marco de esta tercera alternativa, debieran, a nuestro juicio, considerar al menos la aplicación de los siguientes principios orientadores.

El principio de la *integralidad*, según el cual se entiende que las diversas dimensiones de la realidad indígena deben ser consideradas como una unidad, garantizándose, consecuentemente, una atención equilibrada y simultánea a los aspectos económico-productivos, sociales y culturales de la población que forma parte de estos pueblos.

El principio de la *especificidad*, que implica entender que la realidad indígena, no obstante corresponderse a la de otros sectores de la sociedad nacional, y expresar iguales o equivalentes carencias, no puede ser abordada por el Estado de forma asimilable, y que por lo tanto, la pretensión de resolver los problemas y carencias de las poblaciones indígenas amerita una acción específica y diferencial que considere el respeto y fomento de sus prácticas culturales.

El principio de la *autogestión*, según el cual el Estado debe reconocer, respetar y promover procesos de autodesarrollo en los que las comunidades indígenas sean sujetos protagónicos, activos y deliberantes en la planificación, gestión y evaluación de los planes, programas y proyectos que éste promueva.

El principio de la *participación*, según el cual los pueblos indígenas deben tener la facultad de intervenir decisiva, protagónica y activamente en las decisiones acerca de los asuntos que les afecten, comprometan su patrimonio cultural, histórico, económico y territorial.

El principio de la *sustentabilidad*, según el cual se entiende que la única y mejor forma de asegurar la subsistencia y desarrollo de los pueblos indígenas, es la de propiciar actividades ecológicamente idóneas, económicamente sustentables, socialmente participativas y reconstituyentes del potencial creador, solidario y autogestor de estos pueblos.

La actualización de estos principios, implica no

sólo asegurar la permanencia e impacto de las soluciones que el Estado u otros actores emprendan o implementen, o de sus eventuales beneficios, sino también un cambio radical desde la lógica del subsidio y la limosna a una ética del respeto a la diversidad y de fomento al desarrollo.

III. EL PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE CHILE

En Chile, en los últimos años, se ha evolucionado progresiva y positivamente hacia la incorporación del tema de la diversidad. Es una temática que ha emergido de la mano de las luchas emprendidas por los pueblos indígenas, de sus demandas y propuestas. Asimismo, es una reflexión que surge del cuestionamiento del sentido y contenido de la modernidad como paradigma.

Esta mayor receptividad del Estado y de la sociedad al tema de la diversidad, se ha expresado en el diseño de una nueva legislación especial para los pueblos indígenas. Esta legislación, que se encuentra actualmente en tramitación en el parlamento, dispone de los instrumentos para brindar protección, fomento y desarrollo a los pueblos indígenas, sin que ello signifique la negación de su propia identidad en tanto pueblos. Se encuentra igualmente en tramitación legislativa el proyecto de ley de reforma constitucional en el que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas.

En este contexto de recreación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas, se encuentran actualmente en ejecución algunas iniciativas, aún de pequeña envergadura, que se inscriben en la lógica de apoyo al autodesarrollo.

A. LA EXPERIENCIA EN APLICACION: LA APERTURA DE NUEVOS ESPACIOS PARA LA REALIZACION DEL AUTODESARROLLO

A partir del año 1991 la Comisión Especial de Pueblos Indígenas viene ejecutando el Programa de Apoyo al Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Chile, que cuenta con financiamiento prove-

niente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

El diseño inicial y la aplicación del Programa se han llevado a cabo con arreglo a un modelo en el que se ha procurado incorporar las nociones y principios que hemos enunciado, y que tiene como objetivo fundamental la creación de un sistema de soporte al autodesarrollo que se estructura sobre la base de tres pilares fundamentales: el soporte financiero, el soporte técnico institucional, y el soporte social.

El soporte financiero está constituido por los mecanismos e instrumentos que permiten el financiamiento del programa, en especial de los proyectos productivos, sociales y de infraestructura multipropósito ejecutados en su marco.

La estructuración del sistema de soporte financiero surge como resultado de la constatación de tres aspectos. La muy baja disponibilidad y acceso a las fuentes convencionales de financiamiento —especialmente a los mecanismos crediticios del sistema financiero formal— por parte de la gran mayoría de las comunidades indígenas del país. Por lo general, estas limitaciones están asociadas a la naturaleza de las actividades para las que se otorga financiamiento, a las características exigidas a los potenciales beneficiarios (títulos sobre sus propiedades, por ejemplo), y a las desventajosas condiciones de otorgamiento de los créditos (mecanismos de reajustabilidad, garantías, etc.).¹¹ A su vez, se constata la inexistencia de mecanismos crediticios adecuados a las peculiaridades culturales que preponderan en el funcionamiento de las economías indígenas, a su potencialidades, y limitaciones.¹² Finalmente,

11. En muchos casos, según hemos podido constatar, las condiciones desventajosas con que los créditos son otorgados se han traducido en pérdida patrimonial. En economías que funcionan al borde de la subsistencia, esto implica, incluso, la imposibilidad de reiniciar el ciclo productivo anual. Bajo estas condiciones, es lógico que en el cálculo económico campesino, basado en una lógica autosubsistente, el crédito represente una muy riesgosa posibilidad. Todo esto lleva a que, adicionalmente a las restricciones formales en el otorgamiento de créditos, la demanda por éstos esté marcada por una fuerte inhibición.

12. Una excepción la constituye la ejecución de algunos proyectos, de variada envergadura, especialmente en el sur del país, que consideran la formulación y aplicación de

se constata una limitada o nula disponibilidad de recursos financieros propios entre las economías indígenas que puedan ser destinados a la inversión reproductiva o al financiamiento de actividades que permitan dinamizar o ampliar sus actividades económico productivas.

Es por ello que en la formulación del programa, se consideró indispensable la creación de instrumentos de financiamiento que superaran las restricciones existentes en cuanto al acceso a las fuentes, como asimismo, la especificación de éstos con atención a las características, potencialidades y limitaciones de las vulnerables economías indígenas.

Es necesario relevar un último aspecto que se ha considerado en la estructuración de este soporte financiero del programa.

Las economías indígenas se desenvuelven, como se ha señalado precedentemente, en condiciones de *extrema vulnerabilidad*, al borde de la reproducción simple, entre la mantención de las condiciones de producción y existencia y el riesgo siempre inminente de no poder sostenerlas.

Bajo estas condiciones de extrema vulnerabilidad y deterioro, las políticas convencionales de apoyo a la producción basadas en el crédito, los insumos, la asistencia técnica, que pueden llegar a ser eficaces en otros contextos, no resultan ni eficaces, ni adecuadas, ni llegan a impactar en las condiciones de producción y existencia de las economías indígenas.

mecanismos crediticios más cercanos y adecuados a las posibilidades de las economías campesinas indígenas. Un ejemplo es el "Proyecto de Crédito para la Adquisición de Bienes e Insumos para el Desarrollo de Campesinos y Comunidades Mapuches Pobres de la Araucanía - IX Región", ejecutado por INDAP, con fondos provenientes de la Cooperación Española. También se sabe de otros proyectos ejecutados por organismos no gubernamentales, que han considerado la constitución de fondos rotatorios, especialmente en el rubro ganadero, y que han procurado especificar las modalidades de apoyo crediticio a las peculiaridades y realidad de las economías indígenas. Sus resultados aún no han sido evaluados. Sin embargo, cualquiera sean éstos, constituirán insumos indispensables para la formulación de políticas crediticias adecuadas que en el futuro se diseñen desde el Estado.

El tratamiento e intento por abordar esta realidad supone entonces la realización de fuertes inversiones, infraestructura, servicios, ampliación de la cabida de tierras, en definitiva, responder a una lógica según la cual se permita la creación de condiciones para la mantención y reproducción de las sociedades indígenas y la ampliación y rehabilitación de los espacios y territorios en que éstas viven y se desenvuelven. La aplicación de una orientación de este tipo supone, por lo tanto, privilegiar la inversión sin retorno por sobre estrategias en las que prepondere una racionalidad economicista de rentabilidad a corto plazo.¹³

Sólo en este contexto es posible pensar e implementar, con perspectivas más positivas, actividades de promoción y realización del autodesarrollo.

En términos de la estructuración del soporte financiero del programa, esta orientación se ha expresado en el diseño y aplicación de mecanismos e instrumentos de financiamiento a pequeños proyectos, donde el componente no reembolsable es el fundamental. Con ello se está contribuyendo a fortalecer la base infraestructural de las economías indígenas, permitiendo mejores condiciones para enfrentar procesos de autodesarrollo presentes y futuros.

La estructuración del soporte técnico/institucional, en tanto, surge como respuesta a la constatación de que la promoción, desarrollo exitoso y sustentación de procesos de autodesarrollo requiere de un fuerte apoyo a la generación e incremento de las capacidades autónomas de las comunidades, grupos y organizaciones, para administrar y ejecutar eficientemente los proyectos financiados por el programa. A su vez, surge ante la necesidad de propiciar y apoyar procesos de negociación y concertación entre el sector gubernamental, no gubernamental, y las organizaciones indígenas, para contribuir a un mejor posicionamiento de sus propuestas y demandas, especialmente en el ámbito local y regional.

13. Sería impensable bajo condiciones semejantes, por ejemplo, la inversión que el Gobierno realizó al comprar por cerca de cuatro millones de dólares los territorios ocupados por los Meliñir en el Valle de Quinquén.

Ello se ha traducido, por una parte, en el diseño y puesta en operación de procedimientos, mecanismos e instancias de apoyo técnico, seguimiento, asesoría y capacitación orientados a los grupos, comunidades y organizaciones indígenas vinculadas al programa a través de la ejecución de pequeños proyectos. A su vez, se ha expresado en la creación de espacios de apoyo a las actividades del campesino indígena a nivel local. Estos espacios aspiran a constituirse, a futuro, en centros de apoyo a la producción y a la comercialización, de almacenamiento, de venta de artesanías y capacitación.

Por último, la estructuración de este soporte está asociada a la ejecución misma del programa, su correcta administración global y la eficiente ejecución técnica y financiera de sus líneas programáticas específicas.

Finalmente, la estructuración y funcionamiento de lo que hemos llamado "soporte social" del programa, surge ligado a una de las ideas fundacionales de esta iniciativa, cual es la de estimular y favorecer procesos socialmente participativos en que las organizaciones, comunidades y grupos indígenas fueran ocupando papeles y roles fundamentales y decisorios en la gestión global del programa, y en la gestión y ejecución de los proyectos financiados en su marco.

De este modo, el programa ha relevado la importancia de apoyar el fortalecimiento de los grupos, comunidades, y pueblos indígenas, puesto que constituyen la contraparte de su ejecución. Debe tenerse presente que una parte significativa de las posibilidades de éxito en la aplicación de un programa de esta naturaleza, que opera fundamentalmente en base a la demanda, se encuentra asociada a las posibilidades de expresión, canalización y representación que puedan hacer de ella los grupos, comunidades y organizaciones indígenas.

En este sentido el programa ha puesto especial énfasis en el diseño y utilización de procedimientos y metodologías participativos en su planificación y en la formulación y ejecución de los proyectos.

La importancia del fomento a la organización y la participación se justifica, toda vez que el desencadenamiento de procesos de autodesarrollo requiere del apoyo a la consolidación de instancias capaces de representar y sostener las demandas y propuestas del mundo indígena frente a otros actores en el ámbito regional y, particularmente, a nivel local.

Es por esto que el apoyo a la estructuración y consolidación del "soporte social" del programa también ha considerado la creación de espacios de coordinación, concertación y negociación a nivel regional, en los cuales se actualice una interlocución más directa entre las organizaciones indígenas y otros actores. A la vez, se ha procurado propiciar el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales de éstas para participar en términos ventajosos, o al menos igualitarios, en estos procesos.

B. LOS PROYECTOS EN EJECUCION

Una parte significativa de los recursos del programa conforman un fondo, caracterizado por operar en base a la demanda. Esto se ha traducido en la operación de un sistema de financiamiento no retornable de pequeños proyectos de carácter preferentemente productivo y de dotación de infraestructura comunitaria multipropósito. Como es característico en los fondos que funcionan en base a este criterio, se ha operado básicamente como mecanismo de canalización, financiando la implementación y proporcionando la supervisión de proyectos generados por grupos y organizaciones locales.

En el marco del programa se han llevado a cabo tres concursos para la presentación de proyectos de infraestructura y servicios asociados a la producción, y un concurso de autoconstrucción de sedes comunitarias multipropósito.

En ellos han participado grupos, comunidades y organizaciones en torno a las que se agrupan los beneficiarios, como también otras entidades distintas de éstos, tanto del ámbito gubernamental como no gubernamental.

**CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS Y MONTO DE LOS RECURSOS
DESTINADOS A SU FINANCIAMIENTO POR CATEGORÍAS DE PROYECTOS
AÑOS 1991 - 1992 - 1993**

<i>Categoría de proyecto</i>	<i>Cantidad de proyectos</i>	<i>Monto destinado a su financiamiento</i>
Productivos	158	364.755.309
Sociales	45	92.240.751
Sedes Comunitarias	132	95.889.341
TOTALES	335	552.885.401

En el período comprendido entre los años 1991 y 1993¹⁴ se han financiado un total de 335 pequeños proyectos, la mayor parte de los cuales (47,6 por ciento) corresponde a iniciativas de carácter productivo.

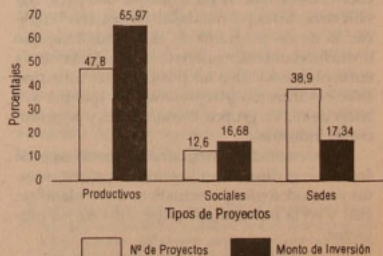
La inversión comprometida en la ejecución de estos proyectos, supera los quinientos cincuenta millones de pesos, un 65,97 por ciento de los cuales se ha destinado a proyectos de carácter productivo, el 16,68 por ciento al financiamiento de proyectos de carácter social, y un 17,34 por ciento a la ejecución de proyectos de sedes comunitarias multiuso.

Es significativo anotar que la demanda por financiamiento, especialmente de iniciativas de carácter productivo, ha experimentado un incremento constante desde el año 1991, en que se da inicio al programa.

Este incremento en la demanda, del orden del 300 por ciento,¹⁵ se explica por un mayor conoci-

miento por parte de las comunidades, grupos y organizaciones indígenas, respecto de las modalidades de financiamiento, las condiciones de otorgamiento de los recursos y de los beneficios del programa. También indica que se ha desatado una dinámica de proyección del desarrollo local en el que la contraparte beneficiaria del programa valora positivamente el énfasis que se ha dado a la participación, especialmente en lo referido a la administración de los proyectos y, por lo tanto, de los recursos destinados a su ejecución. No cabe duda que el incremento experimentado en la demanda por recursos también ilustra la gran necesi-

**GRAFICO N° 1
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE PROYECTOS EN
EJECUCIÓN E INVERSIÓN POR TIPO DE
PROYECTOS**



14. Durante este año se ha llevado a cabo el Tercer Concurso de Proyectos de Infraestructura y Servicios Productivos para Comunidades, Grupos y Organizaciones Indígenas, el que se encuentra en su etapa de evaluación técnica, restando aún llevar a cabo el proceso de adjudicación de los proyectos. Las cifras de inversión y cantidad de proyectos financiados, por lo tanto, no consideran los resultados de este concurso.

15. Este porcentaje ha sido calculado con referencia al número de proyectos presentados en el Primer Concurso de Proyectos Productivos, realizado el año 1991, y el Tercer Concurso de Proyectos Productivos, actualmente en ejecución. Ver Gráfico N°2.

dad por recursos financieros existente en el sector, y el aliento que representa el que el financiamiento proporcionado a través de los proyectos sea de carácter no reembolsable.

C. LA ORIENTACION DE LA DEMANDA

Si bien el financiamiento de proyectos se ha orientado fundamentalmente con atención al tipo y naturaleza de la demanda, la modalidad utilizada para la adjudicación del financiamiento también ha contribuido a tendenciar fuertemente su carácter.

A ello se debe, en parte, que la mayoría de los proyectos financiados estén orientados al desarrollo de actividades de carácter productivo.

Al caracterizar más detalladamente este tipo de proyectos lo que primero llama la atención es la gran cantidad de iniciativas orientadas al desarrollo de actividades agrícolas, que concentran el 55,6 por ciento del total de recursos asignados. Y es que los pueblos indígenas de Chile, como se ha señalado, son esencialmente pequeños productores agrícolas y campesinos. Siguen en importancia, los proyectos de apoyo a la producción ganadera o pecuaria, que concentran cerca del 20 por ciento del total de recursos, los proyectos de producción

artesanal, con el 10,7 por ciento, y otros rubros de menor importancia.

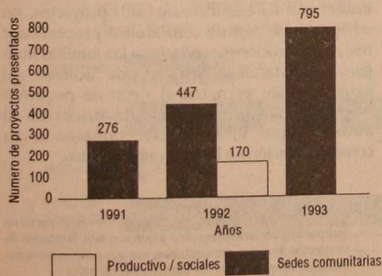
Otro hecho interesante está dado por el destino de la inversión que se ha canalizado a través de estos pequeños proyectos productivos. Al respecto se constata la fuerte inversión que se está realizando, por ejemplo, en bienes de capital e infraestructura productiva. Un 44,5 por ciento del total de recursos destinados a proyectos productivos está orientado hacia este fin.¹⁶ Si tomamos en cuenta que el tipo de inversión caracterizada como "multipropósito" también considera bienes de capital e infraestructura, está cifra debería aumentar significativamente.

En general puede afirmarse que las inversiones de este tipo están muy por encima de las posibilidades y disponibilidad de capital de las economías indígenas. Se trata de proyectos generalmente asociados a la mecanización de faenas agrícolas (tractores, trilladoras, sembradoras, y otra maquinaria), cuya justificación puede encontrarse en aspectos productivos más directos, pero que también representan la incorporación, nada reciente por cierto, de la tecnología al imaginario indígena, que asocia el progreso y las posibilidades de bienestar a la incorporación de ésta, entre otros factores.

En cualquier caso, la tecnología que normalmente se incorpora a los procesos productivos, corresponde fundamentalmente a maquinaria de segunda mano y de muy antigua data; ello no significa que no sea adecuada a las necesidades productivas de los productores indígenas.

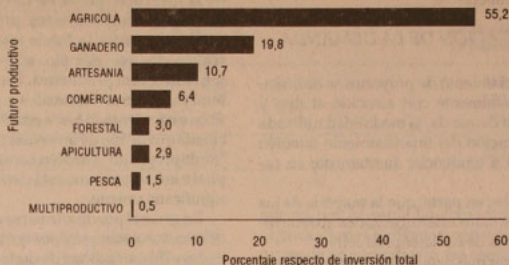
Desde otro ángulo, estas observaciones permiten constatar que cerca del 70 por ciento de los recursos que se invierten en bienes de capital e infraestructura está asociado a actividades productivas que podríamos calificar como básicas, destinadas generalmente a la implementación de cultivos tradicionales y crianza de ganado, y tan sólo el 30 por ciento a actividades que implican algún nivel de procesamiento o agregación de valor a la producción.

GRAFICO N° 2
CANTIDAD DE PROYECTOS PRESENTADOS AL
PROGRAMA POR CATEGORIAS
Años 1991 - 1992 - 1993



16. Este análisis ha sido hecho considerando la orientación básica de la inversión por proyecto y no la estructura de costos de cada uno de ellos. Por esta razón las cifras deben entenderse como una tendencia general de la inversión.

GRAFICO N° 3
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA INVERSIÓN POR RUBRO PRODUCTIVO
(Proyectos productivos)



Esta relación entre importantes inversiones en bienes de capital e infraestructura y una orientación productiva tradicional (mínimamente excedentaria), puede asociarse al hecho que estos proyectos constituyen para las economías indígenas un instrumento de reforzamiento de sus estrategias productivas más que un aliento a su transformación.

Ello refuerza la idea de que a través de este programa se han brindado mejores condiciones para el desempeño de las economías indígenas, atendiendo a las demandas de los propios pueblos indígenas, más que propiciado compulsivamente su transformación o modernización con arreglo a los parámetros según los cuales opera la sociedad global.

También en los proyectos de Autoconstrucción de Sedes Comunitarias nos encontramos con datos muy elocuentes respecto de la orientación que está guiando las decisiones de inversión al interior de las comunidades, grupos y organizaciones que participan en el programa.

No cabe duda que una sede comunitaria es esencialmente multifuncional, desde una perspectiva estrictamente asociada a las características y posibilidades que ofrece. Sin embargo, no es extraño que se las asocie preferentemente a funciones y actividades más cercanas a lo socio-organizacional.

Por eso, llama la atención, y es un dato relevante al analizar las tendencias generales del destino de las colocaciones, constatar que más del 40 por ciento de éstas estén orientadas a fines preferentemente productivos, y que otro 40 por ciento esté destinada tanto a fines productivos como organizacionales.¹⁷

Por otro lado, los proyectos que hemos definido como "sociales" (ver Gráfico N° 1), están asociados a una demanda orientada a la provisión de servicios básicos. Más del 90 por ciento de estos proyectos consiste en el aprovisionamiento de agua para el consumo doméstico, a través de la construcción de pozos e instalación de bombas extractoras. La ejecución de estos proyectos, sin embargo, a la vez de contribuir a proporcionar mejores condiciones sanitarias a las familias indígenas y aliviarlas de las tareas de "acarreo" del agua, también permiten el riego de pequeños huertos, cuya producción está orientada al autoconsumo y, en parte, también a su comercialización en los mercados locales.

17. Hay que señalar que la mayor parte de las organizaciones que participan en el programa y que son adjudicatarias de proyectos de sedes comunitarias, sea que posean personalidad jurídica o no, son de carácter productivo.

D. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES: LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION

Las comunidades, grupos y organizaciones indígenas han desempeñado un papel de primera importancia en la ejecución del programa.

Una de las características más importantes de éste, es que se ha privilegiado ampliamente por una modalidad de ejecución en que la administración de los proyectos está radicada en las propias

comunidades y organizaciones indígenas beneficiarias. El 64,5 por ciento de los proyectos sociales y productivos son ejecutados bajo esta modalidad, en tanto la totalidad de los correspondientes a autoconstrucción de sedes comunitarias fueron presentados y son ejecutados por los mismos beneficiarios.

Esta modalidad de ejecución se expresa en que las faenas productivas o constructivas, la negociación y concertación con otras fuentes cofinancadoras, la administración de los recursos y, en fin, la totalidad de los aspectos asociados a la ejecución del proyecto, son llevados a cabo con entera autonomía e independencia por las propias organizaciones y comunidades ejecutoras.

Muchas de estas entidades beneficiarias-ejecutoras, en todo caso, cuentan con la asesoría de organismos privados (ONG) y públicos (municipios y otras), tanto en la formulación de los proyectos, en aspectos técnicos asociados a la realización de las actividades contempladas en ellos, como en su ejecución y administración.

Creemos no equivocarnos al afirmar que nunca en Chile un volumen tan grande de recursos destinados a un programa de desarrollo indígena estuvo en manos de los propios beneficiarios. El énfasis dado a la modalidad de ejecutor/beneficiario, ha significado que cerca del 72 por ciento del total de recursos destinados al financiamiento de pequeños proyectos (\$ 396.768.708) esté siendo administrado por estas organizaciones y comunidades indígenas.

E. OTRAS INICIATIVAS DEL PROGRAMA

Junto al financiamiento de pequeños proyectos presentados por las comunidades, grupos y organizaciones indi-

GRAFICO N° 4
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA INVERSIÓN EN LOS PROYECTO PRODUCTIVOS
(Proyectos productivos)

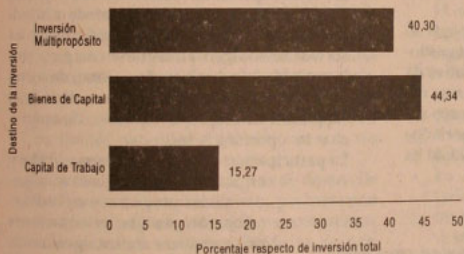
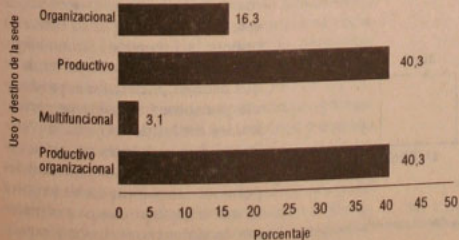


GRAFICO N° 5
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA INVERSIÓN EN LOS PROYECTO DE SEDES COMUNITARIAS
(según énfasis que se le dará a la sede)



genas, y las actividades de apoyo asociadas a su gestión y ejecución, el programa ha contemplado el financiamiento de otras iniciativas. Estas están orientadas a fortalecer la estructuración del soporte al autodesarrollo, tanto en sus aspectos financieros, técnico-institucionales y sociales.

En primer lugar, se ha propiciado la creación de "Centros de Desarrollo Indígena", en zonas de alta concentración de población mapuche, entendidos como espacios de encuentro y de apoyo a las actividades productivas, socio-organizativas y culturales de las comunidades locales.

Responden a las demandas y propuestas de las organizaciones de contar con recursos materiales, técnicos e institucionales, que a partir de una gestión esencialmente participativa les permita abordar en forma asociativa sus problemas y necesidades.

En segundo lugar, se ha buscado apoyar el fortalecimiento de las capacidades autogestionarias de las organizaciones, en la perspectiva de que éstas puedan canalizar sus problemas y necesidades, así como idear e implementar sus soluciones en el marco de los proyectos financiados por el programa, o por otras instituciones. Ello ha

consistido en la realización de pequeños cursos de capacitación en formulación y gestión de proyectos, pensados para a dirigentes y técnicos indígenas, fundamentalmente en zonas donde se han detectado mayores dificultades y debilidades de las comunidades para articular y formular sus demandas.

IV. CONCLUSIONES

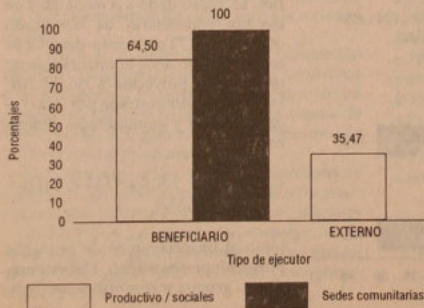
1. Las sociedades indígenas son sociedades vivas. No se trata de pueblos estancos, inmovilizados por el tradicionalismo, sin capacidad de cambiar y sobreponerse al letargo en que el círculo de la pobreza sume a muchos grupos.

La gran demanda por recursos a este programa, como a otros de naturaleza similar, y que, preponderantemente, esté orientado a actividades productivas, pone de manifiesto que las sociedades indígenas integran en sus proyectos la necesidad de cambiar, de mejorar, de sobreponerse a la pobreza. Nos ilustra de la gran capacidad de emprender y crear, de aprovechar las oportunidades.

La participación exitosa de las comunidades y organizaciones indígenas en la gestión de los proyectos y en la determinación de las orientaciones programáticas indica, igualmente, su creciente capacidad de asumir en forma autogestionaria el control de su propio desarrollo.

2. Es un hecho de profunda significación que las propias comunidades, grupos y organizaciones indígenas marquen la pauta en la ejecución de este programa, y que su demanda oriente la inversión. Sin embargo, así como se releva la importancia de que primen las decisiones productivas por sobre imposiciones verticales, los estilos de cooperación horizontal que se intenta propiciar deben llevar asociadas posibilidades para que las comunidades tengan a la mano los insumos, conocimientos, tecnologías, recursos y capaci-

GRAFICO N° 6
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE PROYECTOS DE EJECUCION
(según tipo de ejecutor de programa)



tación para la incorporación de cambios, adaptaciones y/o transformaciones a sus estrategias y sistemas productivos. Sería erróneo pensar, desde una perspectiva más ingenua que respetuosa de las diferencias y la diversidad, que las economías indígenas pueden sobrellevar con éxito los desafíos de la sobrevivencia y la reproducción, y por cierto, del desarrollo, en el contexto de la sociedad nacional, refugiándose en estrategias autosubsistentes.

3. En Chile actualmente se están realizando serios esfuerzos en materia legislativa por proteger y aumentar los territorios de los pueblos indígenas y la disponibilidad y acceso a los recursos naturales, en base a los cuales se desarrollan sus economías.

Sin embargo, enfrentar con perspectivas de éxito procesos de promoción del desarrollo en áreas indígenas, debe llevar, paralelamente, a la generación de procesos socialmente participativos, dinamizadores de las potencialidades sociales, culturales y productivas de áreas territoriales cuyas fronteras se ajusten a los límites naturales ecosistémicos, y a los étnico culturales.

Pretender llevar a cabo procesos de desarrollo sustentables en tierras indígenas, por lo general situadas en frágiles y degradados ecosistemas, sin considerar la incorporación de las comunidades y habitantes indígenas en los procesos de toma de decisiones respecto del manejo de los recursos, es errar en el principio.

Los principios que se ha intentado incorporar a la gestión del programa, ponen de relieve la necesidad de estimular la adopción de estilos de desarrollo donde el lucro y la ganancia no son el principio moral que incentiva el obrar humano. Estos debieran tenerse presentes cuando, a futuro, se establezcan las "áreas de desarrollo" contempladas en la nueva ley indígena, en las que se desarrollarán programas especiales de recuperación de suelos y manejo de los recursos en beneficio de las poblaciones que allí habitan.

El ejercicio participativo de la administración de los pequeños proyectos que hemos descrito, es el preámbulo de la administración responsa-

ble de estas áreas de desarrollo indígena, y constituye un ejercicio democrático que permite a las comunidades volver a creer en sus propias capacidades, conocimientos y talentos.

4. La atención que está ganando el tema étnico en todo el mundo es un hecho indesmentible. En América Latina los movimientos indígenas surgen, y resurgen, frente a los Estados y las sociedades que parecen abrirse, aún tímidamente, al tema de la diversidad, de la afirmación de lo específico. Este es aún un ejercicio incompleto, absolutamente preliminar y primario, y que necesariamente se confronta con fuerzas opuestas que bregan por la homogeneización y la uniformización: un mundo, un mercado, las fuerzas de la globalización.

El destacado antropólogo mexicano Bonfil Batalla, aludiendo a este proceso en México, señalaba: "Aunque en el ámbito económico se ventila de manera más explícita la discusión sobre nuestro futuro colectivo, el proyecto abarca necesariamente todos los demás aspectos de nuestra vida. Se argumenta sobre todo, en términos de economía, pero de lo que se trata en verdad es de un proyecto cultural, civilizatorio. Lo que está en juego no es solamente tal o cual tasa de crecimiento del producto interno, sino qué modelo de sociedad aspiramos a construir. Y esa definición significa que damos prioridad a ciertos valores por encima de otros, para imaginar el futuro de acuerdo con los primeros y tomar las decisiones consecuentes"¹⁸

18. Guillermo Bonfil Batalla, "Pensar Nuestra Cultura", Alianza Editorial, México, 1991.

Experiencia de exportación: Grupo de artesanos de la IX Región

Hector Mellado Lobos
Kolping - Chile, Villarrica

A. PROLOGO

El contenido de este artículo, le introducirá en una síntesis que da a conocer los alcances globales sobre experiencia de exportación, que vivió un grupo de artesanos de la Novena Región de la Araucanía, de la República de Chile.

El tema en referencia da a conocer varios aspectos, inherentes todos a las condiciones en las que se ha desarrollado el trabajador artesano manual en esta zona del país. En relación a esta actividad, es necesario expresar que, a nivel nacional el número de trabajadores artesanos alcanza a unos 800.000 o más. Esta cifra es un promedio estimativo.

El trabajador artesano, como empleador o productor independiente, requiere de una mayor y eficaz atención de su trabajo. Este grado de interés debe, necesariamente, pasar por una capacitación constante, la que, sin lugar a dudas, les permitirá una efectiva organización.

En este sentido, la *Obra Kolping Chile* de acuerdo con sus objetivos de carácter social, ha venido desarrollando una labor de socialización de los problemas propios del trabajador artesano a nivel nacional.

Esta acción, una vez conocida y desarrollada, ha servido de motivación y ha permitido, a través

de su trabajo, dar a conocer un amplio concepto acerca de expresiones de tradición de nuestro acervo cultural.

B. EXPERIENCIA DE EXPORTACION GRUPO DE ARTESANOS DE LA IX REGION

La *Obra Kolping Chile* es una Corporación cuya sede central se encuentra ubicada en la ciudad de Villarrica, a 80 Kilómetros al sur oriente de Temuco, Capital de la Novena Región de la Araucanía.

1. En su Organización

Está estructurada en coordinaciones diocesanas, las que se extienden desde la ciudad de Arica, por el norte, hasta la localidad de Quellón, en el extremo sur, y comprende entre ambas a: Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Illapel, Valparaíso, San Felipe, San Fernando, Linares, Chillán, Los Angeles, Temuco, Villarrica, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y, Castro.

2. Por su Opción

Se orienta a respaldar el desarrollo del sector manual artesanal. La decisión de brindar un aliciente

a esta actividad laboral, fue adoptada cuando nació el movimiento en Chile.

Exactamente, tuvo su inicio en la ciudad de Villarrica, zona que posee la característica de contar con bosques ricos en maderas nativas.

3. Trabajos con Artesanos

Esto Fue el inicio del compromiso con la opción ya descrita. La labor comenzó con los trabajadores manuales, miembros de la Corporación. La *Obra Kolping Chile* los respaldó con programas de capacitación, asistencia técnica, créditos para maquinarias, herramientas menores, y materia prima.

4. Exportación de Artesanía

El intento de exportación de artesanía comenzó en 1988, tomando como base reproducciones de muestras que fueron llevadas como regalo a Alemania.

Dichas muestras, tuvieron mucha aceptación. Los objetos manufacturados forman parte de los juegos tradicionales en nuestro medio, y son los conocidos como: emboque y trompo. Otro tipo de artesanía que se manufactura son las figuras articuladas, tales como caimanes, culebras, etc.

La primera gestión fue hecha como Corporación, y a medida que fue desarrollándose, dejó ver las insuficiencias que tenían los artesanos para poder lograr la producción requerida, y llenar un container de 20 pies.

En la oportunidad participaron alrededor de 40 personas. En sus pequeños talleres se encontraron con dificultades derivadas de la capacidad instalada, de materia prima, así como problemas de control de calidad.

El primer obstáculo fue este último. A pesar de que en la temporada de verano los productos se vendían con gran aceptación en pequeñas ferias artesanales con gran aceptación de los turistas, e incluso advirtiendo la rentabilidad del negocio, la calidad de los productos nunca fue tomada en cuenta.

5. Otro problema serio

Así mismo, la cantidad fue otro de los problemas

que hubo que entrentar. Hubo miembros a los cuales se les debió ampliar su taller en por lo menos tres o cuatro veces debido a la gran demanda existente. Esta decisión de apoyo significó que la *Obra Kolping Chile*, tuvo que instalar motores; readecuar la red de alimentación de energía eléctrica y todos los detalles que esta faena involucra. Este apoyo, permitió a su vez, darles una parte de la producción que se necesitaba exportar.

Finalmente, los productos fueron enviados y vendidos. La experiencia, logró prender la llama de la motivación. Así fue como en el año 1991, la *Obra Kolping Chile*, conjuntamente con SERCOTEC, la Municipalidad de Villarrica, y PROCHILE, gestionaron la creación de un comité exportador.

6. Gestión del Comité Exportador

Un grupo de artesanos de Villarrica, al ver saturado el mercado de estos productos, buscaron una alternativa de comercialización, procediendo al sistema de venta directa al cliente extranjero y también a través de organizaciones intermediarias como ProChile, Kolping Chile, Comparte y otros.

Se seleccionó un grupo de 14 artesanos de Villarrica que cumplan con los requisitos esenciales para exportar, los que luego fueron subdivididos en grupos de especialización.

C. EL TRABAJO EN MADERA, COMO SE HACE, COMO SE EXPORTA

Los artesanos que trabajan en madera se dividen en los siguientes rubros:

Artesanía Articulada: Son figuras de animales hechas de manera tal que al tomarlos adquieren movimientos ondulantes.

Tallado de Utensilios: Se trata de una gran variedad de utensilios, tales como platos, fuentes, ensaladeras, pocillos, todos ahuecados y confeccionados en madera.

En este rubro, también se encuentran los de línea artística, que en general representan figuras de animales, paisajes en sobrerrelieve, etc.

Utensilios hogareños: En esta sección, está la fabricación de objetos plegables. La madera noble, luego de pasar por diferentes procesos, es conver-

tida finalmente en bandejas, tablas de cocina o para aperitivos.

Artesanía Torneada: Parte de la producción ha sido destinada a la confección de elementos de reflexología, sobre todo para los asientos de automóviles. Otros objetos torneados son los azucareros, envases, computadores, y otros

Las maderas trabajadas son de especies nativas, muy abundantes en esta zona, dentro de las cuales están: rauli, mañío, alerce, castaño, avellano y otras maderas nobles.

En lo concerniente a la cantidad procesada en cada uno de estos talleres, la cifra fluctúa entre las quinientas y mil pulgadas. Es preciso señalar que dicha cantidad es sólo una consideración estimada.

1. Los Talleres

En cada taller, trabaja un promedio de 12 personas encargadas de la producción. Estos artesanos son conocidos comúnmente como "trateros", ya que realizan su producción basándose en un trato, ya sea de horas, días o semanas.

El "trato" involucra también el aspecto económico. Generalmente reciben una remuneración fluctuante entre los sesenta y ciento veinte mil pesos.

Los talleres son instalados generalmente en el patio trasero de la casa del artesano. Estos talleres no son industrializados, es decir, no cuentan con energía eléctrica industrial, sino que monofásica.

En la medida en que los artesanos reciben utilidades, algunos optan por efectuar nuevas instalaciones, lo que, a un pequeño porcentaje, les ha significado industrializarse.

Los talleres, instalados en una superficie escasa de apenas 100 m², se distribuyen de la siguiente forma:

- Un 50% es destinada al taller de producción
- Un 30% a la habilitación de una sala de terminaciones (Lijado, teñido, barnizado, y secado)
- El 20% restante da paso a la habilitación de una sala de exposición y de almacenaje.

2. Capacitación

Fue necesario capacitar a los artesanos, lo que les permitió participar globalmente en esta experiencia

En la ejecución de los talleres participaron varias organizaciones, los cursos dictados básicamente se trataron de: análisis de costos, marketing, importaciones y exportaciones; control de calidad y administración.

Estos fueron dictados por SERCOTEC, Kolping Chile, PROCHILE, y Municipalidad de Villarrica.

Además de la capacitación, los artesanos pudieron relacionarse con representantes comerciales provenientes del exterior; Bélgica, Alemania, y otros países quienes les explicaron a los artesanos las necesidades y realidades de lo que significa el mercado europeo, en base a las exigencias y a las condiciones que se deben cumplir para exportar

3. Artesanos a Europa

En el mes de Octubre de 1991, SERCOTEC, Kolping Chile, y PROCHILE, financiaron dos pasajes a Europa para artesanos, los que visitaron Alemania, Italia, España, Suecia, Francia, y Bélgica

En esas naciones entraron en contacto con funcionarios de las oficinas comerciales de PROCHILE. Por medio de ellos lograron relacionarse con interesados y posibles clientes.

Sin embargo, el idioma fue un serio inconveniente, ya que los artesanos no pudieron establecer un diálogo acerca de la tecnología utilizada ni de las características de sus trabajos. Hubo que utilizar siempre un intérprete.

Una vez establecida esta relación, fue necesario que los artesanos confeccionaran un catálogo de excelente calidad e ilustración gráfica que contenía en su exterior e interior, referencias de precios y medidas de los productos.

El diseño e impresión, de un alto costo, fue cancelado por ellos. La edición fue de 150 ejemplares y su valor alrededor de cuatro millones de pesos.

Al parecer, este es el primer catálogo editado en Chile que hace referencias sobre el trabajo artesanal.

D. Una experiencia concreta

Un artesano que se independizó como productor hizo su respectiva iniciación de actividades como artesano exportador. La gestión le llevó a inscribirse en el Registro Exportador del Banco Central.

El exportador, en este caso el artesano independiente, recibe en dólares el retorno por su mercadería, a través de un depósito en su cuenta corriente.

Esta situación lo ha llevado a manejarse, o desenvolverse dentro de un ambiente comercial de más formalidad.

Para este efecto, el banco emite un formulario rotulado N° 401. Este documento sirve para justificar que el dinero ha ingresado al país.

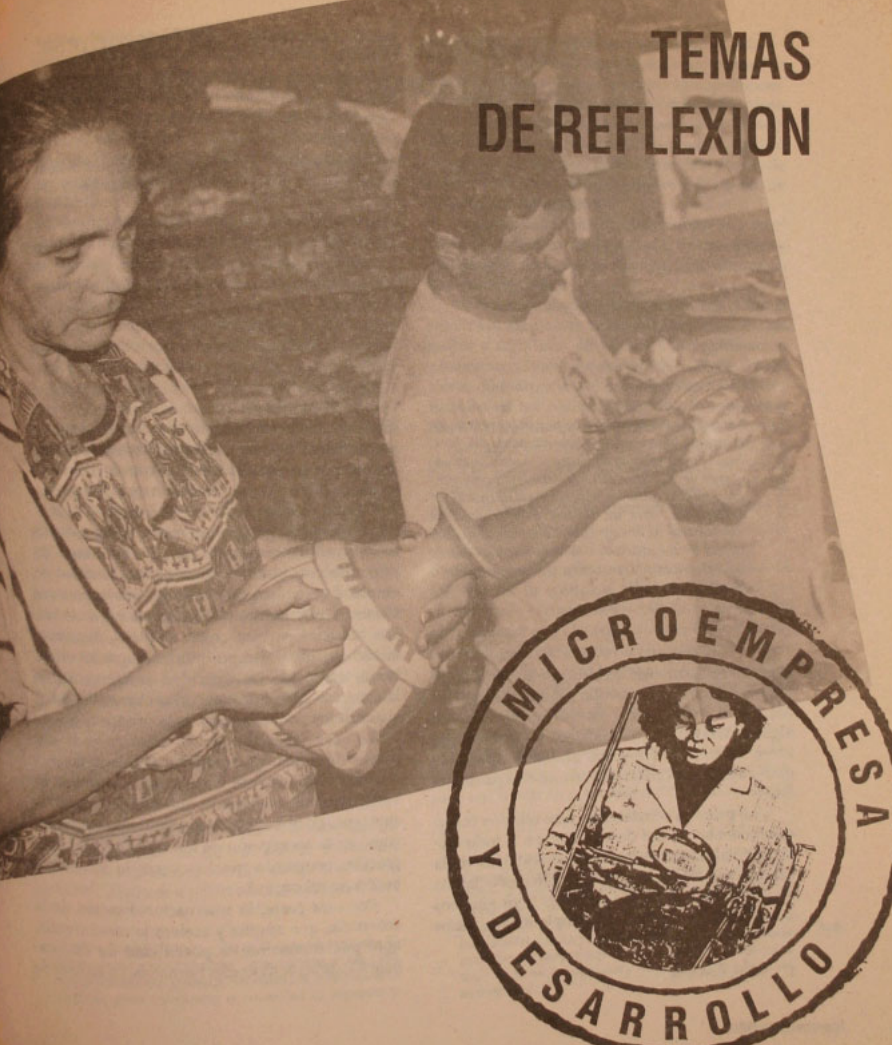
Con este documento, más el certificado otor-

gado por el Banco Central, él, llena otro formulario, el N° 70 y lo presenta posteriormente en la oficina de la Tesorería General de la República en Santiago. En los 10 días siguientes de realizado el trámite, obtiene el retorno en un cheque nominativo del 10 por ciento del valor de la exportación. Este es el incentivo para los exportadores no tradicionales.

El ha realizado una sola exportación, de poca cantidad, pero le significa alrededor de US\$26.000 (Veintiseis mil dólares). Más adelante debe seguir produciendo para completar US\$40.000

Esta es una experiencia real de un artesano que se inició con un pequeño taller y que ya está exportando. Ahora cuenta con una infraestructura que lo ubica dentro de las microempresas prósperas.

TEMAS DE REFLEXION



El proyecto de la cultura de la empresa: ¿nuevos términos para una vieja historia?

Francisca Márquez Belloni
Investigadora de SUR

"Si hoy se habla tanto de la cultura de la empresa, no es porque hace veinte o cincuenta años, ella fuese inculta o sin cultura; sino porque la simultánea regresión de la cultura patronal entre los empresarios, así como de la cultura revolucionaria al interior de los asalariados, abre un espacio a la renovación institucional de la empresa. Asimismo, las nuevas formas de concurrencia - la competitividad por la calidad - hacen esta renovación necesaria y urgente".
Henri Weber, 1990.¹

I.

Analizar el discurso de la cultura de la empresa, en tanto proyecto de desarrollo y gestión empresarial, no es posible sin antes esbozar brevemente algunas tendencias, evoluciones y cambios que viven las empresas hoy día, tendencias que tímidamente van concretándose en nuestros países del Sur.

Una primera constatación dice relación con el cambio en la calidad de los empleos: la industria deja paulatinamente de ser una actividad fundada sobre la mano de obra masiva e indiferenciada; ella emplea cada vez menos personas y los empleos que ella ofrece cambian. Los empleos de servicios

directos e indirectos a la producción van paulatinamente teniendo un lugar privilegiado, ocupando muy poca mano de obra, pero transformándose en factor clave para el desarrollo de la industria.

La alta tecnología así como los servicios, comienzan a jugar progresivamente un rol decisivo en el crecimiento económico. La tecnología de punta no crea por ella misma gran cantidad de empleos, sin embargo, constituye una importante fuente de innovación en la economía y la sociedad. Los servicios, si bien crean empleos, dependen estrechamente de las posibilidades que les ofrece la alta tecnología. La capacidad de innovación en la técnica y en la relación con el cliente tienden a sustituir la racionalización de la producción.

La externalización de un número cada vez mayor de funciones auxiliares tiende también a cambiar la naturaleza misma de la empresa. El verdadero valor agregado que ella genera no reside tanto en el trabajo de los recursos materiales, como en la concepción de los servicios y su integración, ocupando muchas veces la subcontratación un rol central.

Por otra parte, la internacionalización de la economía, que amplía y acelera la concurrencia, abre paulatinamente la posibilidad de deslocalización de las actividades humanas. La escasez de

materia prima, así como la proximidad de los mercados que antiguamente pudieron constituir limitantes al buen desarrollo de las empresas, hoy pierden su importancia en relación a la capacidad de iniciativa del empresario y el trabajador: competencia, saber-hacer, capacidad de innovación, capacidad de cooperación. La teoría de las ventajas comparativas cambia de sentido en un medio así de abierto.

Planificar el futuro o simplemente elaborar una estrategia a partir de una evaluación a priori de las necesidades a satisfacer, pierde también sentido y se descubre el peligro de los mercados cautivos. En un mundo de competencia y cambios la estabilidad de las empresas se desdibuja, la lucha por ganar una situación de cierto equilibrio y estabilidad pierde su sentido, y adquiere importancia el asegurar una capacidad de innovación, renovación y adaptación al medio. En esta lucha, el número y la masa ya no tienen importancia, de ahí el resurgimiento de las micro y pequeñas empresas y la frecuente impotencia de las grandes empresas y sus mercados cautivos.

En síntesis, cuatro son los elementos que comienzan a aparecer esenciales para una nueva lógica de la producción: la capacidad de innovación, el cambio en la relación cantidad - calidad, la importancia de los recursos humanos y la inversión en las personas, en los sistemas relacionales y la cultura².

Es en este contexto que surge el discurso de la cultura de la empresa, discurso que busca transformarse en proyecto de un modo de gestión adaptado a los nuevos tiempos.

II.

La existencia de la cultura de (en) la empresa, a través de un sistema de valores, se encuentra presente en numerosos escritos de los años 50 en adelante³. Nada es a priori en esta aproximación

culturalista: ni los signos culturales que los observadores ya habían destacado, ni la aproximación psicodinámica, ni las referencias antropológicas. La novedad no reside tanto en los conceptos como en la propuesta hacia las empresas -trabajadores y patrones-, así como en la manera de utilizar dichos conceptos. En efecto, el actual éxito de la noción de cultura en la gestión de la empresa da cuenta de dos aspectos importantes:

- La posibilidad de estudiar e intervenir en el dominio subjetivo de la cultura, valoraciones y simbologías de la comunidad de trabajadores en torno a la empresa.

- El reconocimiento de la diversidad de culturas según las empresas; culturas que sirven de eje motor a cada una de ellas. Cada organización posee una cultura que podrá -bajo ciertas condiciones- garantizarle la eficacia de su acción. Son los tiempos en los cuales la empresa se representa como una cultura que se construye y se desarrolla.

La mayor parte de las empresas se enfrenta hoy día a la crisis de su modo de gestión; sin atacar directamente los criterios de evaluación de la productividad, surge la alternativa de reformar la organización descentralizando los circuitos de decisión, trabajando la cultura y los valores.

En la medida que la cultura se vincula a la eficacia de la empresa, nace la voluntad de "trabajarla", crearla, desarrollarla y modelarla para alcanzar una eficiencia óptima. En este sentido, el proyecto de la empresa jugará un rol próximo al de la cultura, dando una racionalidad común a las políticas de adaptación al medio ambiente y sirviendo de punto de adhesión a todos los miembros de la organización. La necesaria coherencia del proyecto con la cultura restringe y delimita el campo de las evoluciones posibles, pero sin anular la posibilidad de evolucionar. El

refundar la empresa, L. Razeto en su libro "Empresas alternativas" (1985) propone el desarrollo de una amplia cultura de la empresa y del trabajo, que recoja el aporte de las ciencias económicas y sociales, pero que vaya más allá de estas en la valoración y reconocimiento de las posibilidades alternativas. Razeto propone el potenciamiento de estas formas alternativas de hacer economía, así como también de los trabajadores y del movimiento laboral en su conjunto.

2. Crozier, Michel "L'entreprise à l'écoute: apprendre le management post - industriel", Interditions, Paris, 1992

3. Desde una mirada opuesta a la corriente de la cultura de la empresa, pero recogiendo la necesidad de repensar y

problema del aprendizaje de una nueva cultura es uno ideal a alcanzar que obligará a realizar una "revolución cultural"⁴.

El objetivo esencial de este proyecto de empresa ligado a la cultura, lo constituye un esfuerzo de movilización de las personas en torno a una carta que define, además de valores comunes, las reglas de pertenencia al grupo. Considerando que los comportamientos están condicionados por los valores a los cuales la gente suscribe, se ensayará de reunirlos en torno a ellos, constituyéndose en la cultura de base que substituirá, a lo menos parcialmente, las antiguas reglas y órdenes normativos.

La idea del proyecto de empresa aparece como seductor en la medida en que se presenta a la vez como voluntarista y participativo. Se trata de movilizar los recursos humanos haciendo un llamado a la libertad de los subordinados, pero al mismo tiempo, los patrones y jefes de empresa reencontrarán la capacidad de gestión a la cual están habituados.

En esta perspectiva, la cultura aparece como factor clave en la obtención del éxito. Desde el punto de vista "de la gestión", la cultura de empresa tiene una mirada integradora en tanto otorga las representaciones comunes. Asimismo, se le reconoce una mirada prospectiva o proyectiva en la medida en que ayuda a clarificar los objetivos presentes y futuros. Tiene también, una mirada competitiva, en tanto contribuye a movilizar a los hombres frente a la competencia. Finalmente tiene una mirada imperativa en tanto es una manera de asentar la autoridad y el poder en la empresa, otorgándole una legitimidad⁵.

El riesgo, señala Crozier, es que aún si se tiene éxito, en la medida que el proyecto no toca más que a los valores oficiales, existirá una considerable distancia entre éstos y los valores más profundos que gobiernan realmente los comportamientos cotidianos de los trabajadores en la empresa.

Mas ambiguo aún nos parece el *status* que ad-

quiere el trabajador al interior de la empresa, *status* que puede ser caracterizado como una situación de opuestos. Por un lado el trabajador es llamado a ser más autónomo y participativo; pero desde otro, deberá adaptarse o solidarizar con los objetivos de los dirigentes. El trabajador es invitado a integrarse a la comunidad, a la familia de la empresa, pero él sabe también que podrá ser expulsado una vez que él no sirva más a los objetivos de la empresa. Por un lado la empresa se presenta como un nuevo espacio consensual, mientras que por otro, la movilidad tiende a disminuir y la dualización de la mano de obra se refuerza.

En este sentido concordamos con Tixier cuando señala: "La dimensión mítica de la empresa comunitaria propondría así resolver la contradicción entre formas de organización que exigen más participación de los trabajadores -mientras ellas ofrecen menos posibilidades de movilidad interna- y la salida de trabajadores excedentes, o que no puedan adaptarse a las nuevas formas de trabajo. Integración social y anomia no pueden funcionar juntos. ¿Acaso no existe una formidable manipulación en el querer hacer de la empresa un espacio de integración, mientras paralelamente una parte de la mano de obra se encuentra en una situación precaria, sino marginal?"⁶.

Nos parece también que temas como el de la calidad total, tema obligado en el replanteamiento de la empresa moderna, no puede pasar sólo por la creación de las condicionantes interaccionales en el proceso de producción, que aseguren la buena calidad del producto final. Problemas como la humanización del trabajo y el reencuentro del hombre con el sentido de su trabajo, deben estar al centro del debate de este proyecto de creación de empresa.

Faltos de estudios concretos sobre las capacidades de los trabajadores mismos para volver a su favor estos instrumentos de participación, no podemos sino recalcar las posibilidades que ellos ofrecen de empezar a cuestionar el monopolio patronal sobre la gestión y la concepción. El obstá-

4. Thevenet, Maurice "La culture d'entreprise en neuf questions", En: Revue française de Gestion, Spt.- Oct. 1984, pp.146-149

5. Delcourt, Jacques "Sociologie du Travail", Syllabus Université Catholique de Louvain, Belgique, 1992

6. Tixier, "Le Culte de l'entreprise" En: Revue Autrement, Paris, 1988

culo que constituye el carácter microscópico y aún experimental de estas intervenciones en Chile, no debe hacernos olvidar el cambio mayor que ellas pueden introducir en la mentalidad de los trabajadores.

El sentimiento angustiante de una ausencia total de poder sobre el trabajo se acompaña normalmente de un sentimiento difuso de no poder actuar para transformarlo. El desarrollo de reivindicaciones mínimas por parte de los trabajadores requiere antes romper con esta angustia de "impotencia sobre el acto". La consciencia nueva de "poder sobre el trabajo", aún cuando sea limitada, aparece como requisito básico en la generación de una movilización colectiva por cambiar más profundamente las condiciones de trabajo. Dicho de otro modo, es necesario antes crear las condiciones para que la alienación deje lugar a una experiencia colectiva de poder sobre el trabajo⁷. Los espacios de participación que hoy se abren al interior de las empresas se ofrecen como espacios potenciales para el ejercicio de este poder por parte de los trabajadores, así como al reencuentro con la integralidad y sentido de su trabajo.

El ejemplo de los círculos de calidad, como veremos en este documento, nos ofrece un ejemplo característico de vínculo, interiorizado por los trabajadores, entre una función estratégica monopolizada por el empresariado y de funciones de detalles reservados a los ejecutantes. Habría que preguntarse, ¿en qué medida la desacralización de la gestión, no producirá un sentimiento colectivo de micro poderes sobre la gestión permitiendo enseguida nuevos avances sobre terrenos más globales y estratégicos?

Nuestra hipótesis es que, a pesar de sus límites, esta corriente de la cultura de la empresa lleva los gérmenes de una respuesta radical a la dominación patronal. El empresariado, oponiendo las nuevas aspiraciones individuales a antiguas formas de acción colectiva del movimiento obrero, visualiza una nueva forma de integración de los asalariados a la empresa y su proyecto. Sin embargo, este proceso abre también camino a la des-

estabilización profunda de las relaciones de poder que fundaban y legitimaban la autoridad patronal, tanto en la puesta en cuestión del rol coercitivo tradicional del empresariado como del monopolio de profesionales en la concepción y gestión del trabajo.

A. DESAFÍOS E INTERROGANTES PARA LA EMPRESA: LA SIMPLICIDAD, LA AUTONOMÍA Y EL GOBIERNO POR LA CULTURA

"... un hecho sin precedentes marca nuestra época: lo determinante ya no es más el contenido del objetivo, sino la manera de elaborarlo. En tanto, la manera de elaborar la decisión y de decidir son, por excelencia, la traducción de un estilo de mando; y como el estilo hace al hombre, es el concepto de poder que hace al "manager". Henri Vacquin, 1988⁸

Afrontar la incertidumbre, la creación permanente y la complejidad, exige para los partidarios de la corriente de la cultura de la empresa, pasar de la lógica de la obediencia a la lógica de la responsabilidad.

Si bien para muchos autores esta corriente no es más que un cambio de métodos de organización, de dirección y de retórica, apoyado sobre técnicas sico-organizacionales avanzadas; para otros, ella constituye un cambio profundo de lógica.

Después de todo, las empresas funcionan según un modelo piramidal. Algunos dicen saber, pensar y decidir, mientras que la gran mayoría ejecuta. Esto funcionaba. Ahora la participación de los actores a todos los niveles se vuelve necesaria. Es una mutación para los dirigidos y dirigentes. Para los dirigentes existen tres exigencias: devolver el poder a los otros, acompañarlos discretamente y vivir en la transparencia según los principios de acción y valores, que dan la coherencia al conjunto.

Esta nueva lógica se organizaría en torno a tres principios: el principio de la simplicidad, de la autonomía y del gobierno por la cultura⁹. Es a

7. Lojine, J., "La classe ouvrière en mutations", Ed. Messidor, Paris, 1986.

8. Traducción libre.

9. Crozier, op.cit.

partir de estos principios que el empresario ensayaré el comprometer al trabajador en su proyecto. Haremos un análisis de estos principios para luego finalizar con algunas reflexiones en torno a la pertinencia de estos principios al caso de la microempresa.

1. EL PRINCIPIO DE LA SIMPLICIDAD Y LA COOPERACION

Desde el punto de vista de la gestión, la reflexión sobre la organización ya no puede ser una reflexión a priori sobre la mejor manera racional y científica de organizar el trabajo, asignar los recursos e incluso, de jerarquizar los poderes y controlarlos. Es una reflexión sobre la capacidad de los grupos humanos a cooperar en el cuadro de los condicionamientos técnicos y económicos. Entendiendo que no hay cooperación sin conflicto y que es ilusorio desear motivar a los subordinados, los responsables no pueden más que darse otra misión que crear las condiciones necesarias para que ellos mismos se motiven¹⁰.

Esta creación de condiciones basada en la simplicidad de la organización, busca olvidar las estructuras y los procedimientos, descubriendo que es el "sujeto" el mejor instrumento integrador para hacer frente a la complejidad. La inexistencia de intermediación al interior de la microempresa permite, indudablemente, suprimir las situaciones de poder y las trabas a la comunicación, pero no deshacerse de los problemas del poder.

El problema de la introducción de claridad en las relaciones humanas, así como el enfrentamiento directo de los conflictos, elementos esenciales para una puesta en marcha organizacional simple y eficaz, exigirá por parte de cada uno de los integrantes de la empresa, en especial el cuadro directivo, un adecuado conocimiento de las técnicas de manejo de conflictos, así como de los códigos en juego.

Para la corriente de la cultura de la empresa, el problema del gestor no será más dividir, repartir, coordinar y programar los agentes humanos; sino de movilizar las capacidades individuales y colectivas existentes para alcanzar y desarrollar los

objetivos y poder proponer otros. El nuevo arte deberá ser el de profesionalizar a los hombres en lugar de sofisticar estructuras y procedimientos.

El principio de la simplicidad exige trabajadores calificados para cooperar con el mínimo de controles y limitantes; un trabajador abierto a colaborar con un proyecto que no es necesariamente el suyo, pero que deberá dominar como si lo fuera. La carencia de un proyecto construido con los trabajadores y que recoja sus aspiraciones amenaza con vaciar de sentido la cooperación con la empresa, transformando la participación en una fórmula obligada.

La paradoja reside en el supuesto que más calificación y autonomía de decisión debieran facilitar y promover esta mayor adhesión y colaboración con el proyecto de la empresa. Sin embargo, mayor calificación y capacidad de trabajo suponen también un mayor conocimiento de alternativas a seguir; alternativas que pueden ser diferentes e incluso contrarias a las definidas por la empresa y su proyecto, pero coherentes con las aspiraciones y necesidades de los trabajadores mismos.

Si el principio de la simplicidad supone la apertura de un espacio real al trabajador, para la participación en todos los niveles de decisión y gestión de la empresa, estaríamos frente a un empresario abierto a la flexibilidad, la innovación y a la posibilidad concreta de hacer de la empresa un proyecto común a él y a los trabajadores; pero por sobre todo, al nacimiento de un nuevo trabajador, creador y no alienado, es decir, gestor y dueño del sentido de su trabajo.

Si por el contrario, al trabajador sólo le queda capacitarse para colaborar en el proyecto patronal, podríamos afirmar a la manera de Michel Debay,¹¹ que esta corriente de gestión de la cultura de la empresa, no es hereje más que en apariencia. En su naturaleza profunda, ella no se opone a la gestión tradicional; la filosofía de base, los presupuestos ideológicos permanecen igual. En consecuencia, el status del trabajador continúa siendo el mismo, el de un sujeto que ejecuta y no el de un actor, gestor y ejecutor de un saber - hacer. "La excelencia, en-

10. Crozier, op. cit.

11. Debay, M. En: *Revue Autrement*, "Le culte de l'entreprise: mutations, valeurs, cultures", Paris, 1988

tonces, no tiene nada de revolucionario: ella apunta, más modestamente, a mejorar la existencia y a adaptar la gestión de recursos humanos a la contingencia de los años 80. Se trata de un "statu quo" innovador, fundado sobre sutiles condicionamientos conductistas de todos los actores de la empresa".

2. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DE EFICACIDAD

El ejemplo del control de calidad

El principio de autonomía no es nuevo, pero es enfrentado ahora de manera totalmente diferente. No se trata más del respeto de la persona y de sus derechos frente a la normativa de la organización, sino de descubrir la necesidad que la organización tiene de la libertad de la persona.

El principio de autonomía vuelve como principio de eficacia y desarrollo, no como concepto de humanismo. La vieja e idealista reivindicación de mayor autonomía y libertad para las personas era la manera de suprimir, junto al poder de las jerarquías, la ineludible explotación que ellas conllevan.

En cambio, el principio de autonomía constituye para la corriente de la cultura de la empresa, fundamentalmente un principio de organización destinado a asegurar la mejor eficacia al interior de una economía post industrial. Este principio de autonomía se levanta como indispensable para que la organización pueda articularse más eficazmente con el cliente, concentrarse en los oficios que ella ejerce y difundir el espíritu de empresa e innovación a escala operacional allí donde ella es más eficaz.

La autonomía permite responder al problema de los oficios que tradicionalmente se han resistido a la organización. En el sistema post industrial, los oficios pierden su permanencia, ellos se transforman, se descomponen y se recomponen continuamente, pero al mismo tiempo, son imprescindibles en la búsqueda de ser los mejores.

La hipótesis es que en tanto el trabajador ejerza de manera autónoma su trabajo, y sepa tomar decisiones, tendrá más oportunidades de ser

creativo y, por tanto, eficaz. Autonomía, flexibilidad y creatividad constituyen peldaños para una misma meta: la eficiencia.

Sin embargo, el sentido instrumental dado a la práctica de la autonomía, la transforma en una libertad condicionada al buen cumplimiento de los objetivos empresariales, dificultando o limitando la posibilidad del trabajador de reencontrarse con su propio proyecto al interior de este espacio. La creatividad así como la libertad, deberán ser eficaces en la búsqueda de los objetivos empresariales y no necesariamente de los trabajadores. Pero como señala Lojkin,¹² el principio de la autonomía podría ser para los trabajadores un buen medio para reflexionar acerca de la estructura de poder en la empresa... y sobre los medios de cambiarla. Es también un desafío lanzado al conjunto de los asalariados para salir de la alienación cultural y política que marcaba hasta ahora las relaciones patrón-asalariado. Todo dependerá de los hechos del contexto económico, ideológico y cultural en el cual se inserten estos ejercicios de autonomía.

Lojkin se pregunta, a partir del estudio de los círculos de calidad en Francia (un buen ejemplo del principio de autonomía y descentralización), si detrás de la aparente prioridad acordada por los patrones para el mejoramiento de la productividad, no se trata en los hechos de algo totalmente diferente: una tentativa de integración y subordinación de los asalariados, cuyas reivindicaciones serían canalizadas y atomizadas sobre problemas puntuales.

El autor observa que los pequeños grupos se centran en torno a problemas puntuales de condiciones de trabajo y no directamente sobre la productividad. La noción de productividad no es puesta en escena. Aún hoy día para la jerarquía como para los sindicatos, la expresión es considerada punto de discordia. ¿Cómo movilizar a los trabajadores sobre problemas de productividad que han sido siempre fuente de una explotación creciente?

Si bien los resultados económicos esperados por el gestor y el empresario son las ganancias en

12. Lojkin, Jean op.cit.

productividad, la estrategia sería la de la disimulación. El trabajo de animación de estos círculos de calidad consiste -según Lojkin-, en hacer que en la consciencia de los asalariados, las condiciones de trabajo, privilegiadas mayoritariamente por éstos, sean vinculadas al mejoramiento de la productividad buscada por la dirección. La voluntad patronal de interesar a los trabajadores en la gestión no es por lo tanto separable de la preocupación de canalizar bien esta apertura sobre lo económico.

Asimismo, la intervención sobre la gestión debe permanecer encuadrada y limitada al espacio de cada uno en la jerarquía de la empresa. Lojkin enfatiza que los círculos de calidad desean ser los elementos más representativos de una destaylorización de la empresa, de un cuestionamiento de la división entre aquéllos que piensan y aquéllos que visualizan, pero no tocan las estructuras de la empresa. El cambio técnico introducido por los círculos de calidad permanece como innovación menor, constituyendo principalmente una adaptación de útiles y métodos de trabajo. No hay allí nada de sorprendente en la medida que la metodología de los círculos se funda sobre la selección de problemas simples a resolver en el plano tecnológico. No está previsto, sin embargo, que los círculos de calidad puedan cuestionar, por ejemplo, la división del trabajo que existe entre la producción y los servicios técnicos funcionales.

Desde otro ángulo, el trabajo y su (sin) sentido tampoco es cuestionado. Este es visualizado, de ahora en adelante, como un proceso continuo, en el cual todos están involucrados y a la vez orientados hacia el cliente. En este esquema de calidad total, empresarios y trabajadores se orientan al cliente, pues es quien compra el que, en definitiva, evalúa la calidad del producto. El trabajo, por lo tanto, pasará a ser enfocado de una manera acorde a las prioridades de la empresa, siendo cada departamento concebido como un proveedor y el siguiente como cliente. En definitiva, la primacía del cliente llevará a clientelizar el proceso de producción mismo y la relación entre los trabajadores. Cada trabajador visualizará al otro como un cliente, rompiéndose la gratuidad de las interrelaciones en el trabajo, incorporando la evaluación -la compensación o la sanción-, en cada

acción de trabajo cotidiano al interior de la empresa. Es difícil imaginar que en estas condiciones de autoexigencia el trabajador recupere la perdida relación con el sentido de su trabajo, la armonía y el sentido de perfeccionamiento de la obra. Tal como lo demuestran los estudios en Francia, la angustia y el *stress* creado por estas situaciones de constante inseguridad y altos niveles de exigencias, terminan por crear trabajadores profundamente desmotivados y cansados. El desafío de la calidad supone el reencuentro de la relación hombre - obra, relación que sólo se hace posible en condiciones aptas para despertar la creatividad y la motivación por el trabajo, el enfrentamiento permanente no parece constituir un ámbito propicio.

El énfasis en el tema de la calidad y la creación de instancias para que ello sea posible, no ha incorporado como variable primordial este reencuentro hombre-obra. Por el contrario, hasta ahora el énfasis se ha mantenido a un nivel interactivo, de fluidez en la circulación de la información y el control. Creemos que el encuentro del hombre con su obra no pasa sólo por un mejoramiento de las relaciones laborales, sino también de las condiciones laborales, entendiendo por ello la existencia de condiciones materiales, sociales, psicológicas y culturales.

En el ejemplo de los círculos de calidad, un medio favorable al ejercicio de la autonomía del trabajador, no hay lugar para una remuneración específica por la participación en ellos. Se exige la gratificación simbólica para los miembros del círculo de calidad, aunque simultáneamente los gestores evalúen su eficacia en términos de productividad y criterios cuantitativos / mercantiles.

Asimismo, los principios de autonomía y cooperación (así como los círculos de calidad), reposan sobre la teoría de la motivación individual, que requiere de estabilidad y seguridad de inserción en la empresa; en tanto que sus promotores predican una política de movilidad y de flexibilidad de personal. Más calificación e información supone la adhesión, ésta supone la motivación, pero ella no se reduce sólo al interés material, sino también a un medio ambiente segurizante. Sin seguridad, sin estabilidad, difícilmente emergerán

necesidades de pertenencia, de autorealización ni de reconocimiento, que despierten y alimenten la motivación por el trabajo.

Para concluir, podemos decir que, al contrario de estos modelos neotaylorianos, donde las pirámides de poder patronal encierran los pequeños círculos de expresión directa, una empresa verdaderamente autogestoria no supondría un centro tecnocrático monopolizando la estrategia, sino un centro de coordinación, donde las funciones serían ejercidas por rotación o por elección, articulados sobre todos los colectivos de trabajo y todas las funciones de la empresa, ellas mismas compartidas por los trabajadores. Sólo entonces se podría verdaderamente hablar de una movilización basada en la autonomía y la creatividad.

3. EL PRINCIPIO DEL GOBIERNO POR LA CULTURA O LA ABOLICION DE JERARQUIAS

Sino se puede gobernar más que por las reglas y las órdenes, la sola manera de mantener un mínimo de regulación indispensable para la coordinación de esfuerzos, consistirá en apoyarse en la cultura que emana todo grupo humano poseedor de una comunidad de objetivos. El descubrimiento de la importancia de lo cultural en la orientación del comportamiento se vuelve entonces, para la corriente de la cultura de la empresa, un elemento esencial de razonamiento sobre la acción.

Volver al gobierno de los hombres consistirá, de ahora en adelante, en elaborar una forma de gobierno no jerárquica, o más bien, mucho menos jerárquica, que permita escapar a los pesos reglamentarios del orden burocrático.

Para la corriente de la cultura de la empresa, la racionalidad no se limitará más a los técnicos y/o mandos medios, el móvil del comportamiento de los subordinados se considerará también como portador de un cálculo racional y estratégico. El grupo obrero ya no será considerado como un grupo de resistencia o de colaboración según sus vínculos afectivos con la empresa y con el proyecto, sino como una unidad diversificada en la que los miembros buscan maximizar sus ventajas

en función de la lógica de juego y normas con la que ellos se han comprometido como grupo. El rol del gestor no consistirá más en dar órdenes imperativas y de imponer reglas universales, sino de organizar las tareas, las relaciones internas y externas que definen el juego, y de sostener las reglas y costumbres que lo hacen posible.

Podríamos decir, a la manera de Tixier,¹³ que la dominación, medio por el cual la organización puede acceder a la racionalidad, no ha desaparecido, sino que se ha transformado. Hoy día la dominación social en la empresa se construye sobre nuevos sustratos simbólicos.

La cultura se vuelve un juego de construcciones simbólicas en la que los diferentes elementos son destinados a reflejarse en un proyecto de empresa, transformándose en piedra fundadora, a la cual cada uno deberá adherir. La empresa se convierte así en espacio colectivo que, acogiendo a cada individuo, potencia su desarrollo y el del proyecto patronal. La insistencia sobre el proyecto común define así un espacio de integración, que junto con permitir un reconocimiento del sujeto, abre un espacio de solidaridad colectiva, refugio frente a la fragmentación social.

La empresa se volverá un universo de adhesión y no de control. Los trabajadores no vivirán más la sensación de que la organización los oprime. Cada uno podrá, por la vía de estructuras participativas, expresarse y aportar su contribución al edificio común. La dominación es entonces interiorizada, creando un sentimiento de responsabilidad personal, o más bien, de culpabilidad frente a los objetivos de la organización.

Los trabajadores ya no tendrán más obedecer, sino que ahora podrán participar, cada uno verá imponerse el universo del cara a cara, de la participación y de la discusión. El universo de la interacción participativa no pondrá más sobre la escena de la organización solamente un hombre función o un hombre máquina, sino a un hombre sentimiento. Reconociendo el principio y la utilización de la autonomía del actor, el *manager* propone, más que una sumisión imposible, un espacio

13. Tixier, op. cit., 1988

social a ocupar, siempre midiendo y controlando la dinámica de este espacio¹⁴.

Sin embargo, si esta participación se convierte sólo en un efecto publicitario, más que en una práctica, las consecuencias pueden ser desastrosas. Si en este juego sobre la representación –el sentido y los simbolismos–, no hay contrapartida, el final no puede estar sino cargado de una profunda desmotivación de parte del trabajador. Si seducidos por este funcionamiento participativo, alimentado por valores comunes, las estructuras de la empresa no cambian en profundidad, la caída en la anomia y la frustración por parte de los trabajadores es inevitable. La involuación y la creatividad de los trabajadores en la empresa no pueden obtenerse sin costos para la clase empresarial.

Por otra parte, la idea de una cultura de la empresa que represente un universo plenamente compartido entre los dirigentes y los trabajadores no parece ser más que una utopía. La creencia en el poder ilimitado de la reconciliación entre dirigentes y trabajadores, y una búsqueda del progreso social por el “compromiso mudo”, la comunicación y la transacción no sólo parece utópico, sino peligroso. Ello sería la prueba que detrás de un proceso de búsqueda de paz para “ganar juntos” se disimularía una guerra total: aquella hecha a la consciencia de cada hombre¹⁵. La armonía entre trabajador y patrón es una noción peligrosa; la unanimidad es peligrosa, lado patronal como lado trabajadores. “Que cada uno guarde bien su rol: es eso lo que permite negociar”, señala Daniel Croquette, dirigente sindical francés. Es necesario encontrar instrumentos de diálogo eficientes, sin necesariamente estar obligados a compartir una misma cultura, valores y motivaciones. Tener individuos responsables y plenos de iniciativas creadoras negándoles la posibilidad de tener sus propios valores nos parece fuertemente ambiguo.

B. ALGUNAS REFLEXIONES A PROPOSITO DE LA CULTURA EN LA MICROEMPRESA

El discurso de la cultura de la empresa ha sido construido fundamentalmente sobre la base de observaciones y necesidades sentidas por la gran empresa capitalista. Sin embargo, es la micro y pequeña empresa, en tanto estructura que permite una mayor flexibilidad y agilidad, la que se levanta, en oposición al modelo racional de la gran empresa, como modelo privilegiado frente a los nuevos desafíos impuestos al funcionamiento empresarial. En el cuadro de esta revalorización, la micro y pequeña empresa es considerada como un espacio natural e informal de participación, en el cual algunos de los principios del discurso de la cultura de la empresa se darían más espontáneamente.

A la luz del análisis hecho precedentemente, creemos que la factibilidad de la propuesta de la cultura de la empresa no es pertinente a la microempresa; no sólo por las ambigüedades y contradicciones que este discurso conlleva en sí, sino fundamentalmente porque la microempresa responde a una lógica que le es propia y difícil que la gran empresa asimile. Sin embargo, el punto de partida que esta corriente intenta abordar –la problemática de la calidad– constituye para la micro, así como la gran empresa, ciertamente un nudo problemático no resuelto.

Tanto el problema de la *calidad del producto* como la *calidad en el trabajo*, constituyen desafíos que requieren ser resueltos por la microempresa. Pensar el tema de la calidad como una propuesta posible de implementar debe pasar, indudablemente, por la consideración de ciertos prerrequisitos. En el caso de la microempresa deben haber cambios sustanciales en las condiciones materiales de trabajo, pero principalmente un mejor aprovechamiento de ciertas condiciones sociales y culturales que le son propias.

Son algunos de estos rasgos –que también encontramos bajo la forma de principios en “la cultura de la empresa”– los que analizaremos a continuación, por parecemos que adquieren en el

contexto de la microempresa una lógica propia y relevante a la elaboración de un proyecto de desarrollo propio.

La simplicidad y la cooperación

A excepción de las microempresas autogestionadas levantadas sobre la base de un proyecto común (que no necesariamente asegura la simplicidad en la gestión), la mayor parte de las microempresas existentes se levantan sobre la base de un pequeño capital familiar y la necesidad de hacerse de un ingreso relativamente estable. En esta microempresa, donde la mayoría de las veces la relación patrón-trabajador está cruzada por una serie de vínculos que van más allá de la simple relación laboral (parentesco, amistad, vecindad, compadrazgo), la simplicidad en las relaciones humanas no es siempre evidente. A diferencia de la gran empresa donde la excesiva distancia patrón-trabajador complejiza y dificulta la comunicación directa; en el caso de la microempresa la participación del empresario-patrón en el trabajo cotidiano codo a codo con sus trabajadores, si bien constituye un potencial de comunicación clara y directa, también lo es de disputas y mal entendidos cotidianos. Esta relación, que difícilmente puede asimilarse a un modelo claro de relación salarial, tiende a construirse sobre la base de una comunicación difusa y ambigua.

A propósito de las dificultades en la comunicación de pequeños empresarios y trabajadores, Romeo Grompone señala: "Cada una de las partes piensa el contenido de la relación de modo distinto, pero a ninguno le importa aclarar las cosas; la armonía en la superficie es un provisorio acuerdo de circunstancias entre empresarios y trabajadores, mientras un torbellino de intereses contrapuestos se agita y enturbia las aguas en el fondo. En tanto prosiga esa ambigüedad, el juego puede continuar al punto que parecería que a todos les interesa evitar cualquier definición precisa sobre la naturaleza del vínculo familiar o laboral, o sobre las expectativas futuras."¹⁶

16. Grompone, Romeo "Talleristas y vendedores ambulantes en Lima", Ed.Desco, Perú, 1985, p.119

Es esta difusa relación entre patrón y trabajador la que en momentos de dificultades en la producción y/o comercialización, le permitirá una mayor flexibilidad en el modo de gestión, el pago de las remuneraciones a los trabajadores, la obtención de créditos y ayudas y la improvisación de soluciones.

En contraparte, el empresario sabe que el trabajo al interior de su microempresa o taller permite al trabajador acumular experiencia y conocimientos en tomo al oficio y/o el modo de llevar adelante una empresa. De ahí también el fuerte celo por parte del empresario para resguardar los conocimientos que permitirían al trabajador intentar trabajar por su cuenta; "... el operario, de su lado, haciendo puntualmente lo que se le ordena, pero con una curiosidad que quiere ir más lejos, observando, con aire distraído, pero minuciosamente..."¹⁷

Cuando el trabajador domina todos los secretos del oficio, la relación con el empresario peligra de volverse insostenible; más aún si se ha llegado al tope de la remuneración que el patrón está dispuesto a pagar. Los más hábiles, y que han logrado hacerse de un pequeño capital, tratarán de instalarse por cuenta propia, y algunos saldrán adelante. Otros deberán iniciar un largo recorrido de empresa en empresa, de taller en taller, atrapados entre la incertidumbre y la espera de un trabajo ocasional y mejor remunerado.

La riesgosa autonomía del trabajador

Según un informe realizado por el Banco Mundial,¹⁸ los microempresarios se muestran reticentes a la capacitación de sus trabajadores, aún siendo gratuita. La razón argumentada reside en el temor a abrir alternativas laborales mejor remuneradas a los trabajadores o bien que estos se independicen transformándose en competidores. En este sentido, el problema del poder se vuelve central en la mantención de un cierto nivel de continuidad de la empresa y de colaboración de los trabajadores con el proyecto del empresario.

17. Grompone, idem, p.120

18. Banco Mundial/ONUDI "Chile, encuesta sobre las pequeñas y medianas industrias", Informe No 10, Programa Cooperativo Banco. Mundial/Onudi, Febrero 1980.

La mantención y refuerzo de una serie de vínculos extra-laborales entre patrón y trabajadores, independientemente de permitir una mayor fluidez en la comunicación y las relaciones cotidianas en el trabajo, aseguran también una cierta fidelidad hacia el proyecto de la empresa, que en cierta medida, y gracias a estos vínculos tejidos con el patrón, podría también pasar a ser sentida "como" propia.

La fuerte tendencia centralizadora de la figura patronal¹⁹ y la dificultad por parte del microempresario de otorgar una cierta autonomía a sus trabajadores, encuentra parte de su explicación en la extrema fragilidad de la empresa. Mayor autonomía de decisión supone también mayor diversidad de respuestas posibles y mayor riesgo de errores, riesgos que pocos están dispuestos a correr. Esta relativa fragilidad de la empresa vuelve temeroso al empresario frente al cambio y la innovación, traduciéndose en una actitud conservadora frente a las nuevas modas y propuestas de gestión empresarial.

En este sentido, el principio de una mayor autonomía de los trabajadores, entendida como más posibilidades de participación en la toma de decisiones y gestión de la microempresa, carece de sentido para muchos empresarios, no sólo por una voluntad de constituirse en autoridad patronal, sino que fundamentalmente de poder sacar adelante su empresa, con el menor riesgo posible. La gestión del microempresario se caracteriza muchas veces por ser de decisiones rápidas y de corto plazo, operando ante las urgencias y necesidades cotidianas de la empresa. Más que espacios de reflexión y discusión al interior del taller o la microempresa, el pequeño empresario requiere de

una agilidad que le permita salvar los escollos diarios, muchas veces mortales si no los enfrenta en el momento en que se presentan.

Sin embargo, y a pesar de esta tendencia a la centralización del poder de decisión, el tamaño de las microempresas aseguran una mayor visibilidad y circulación de la información, preparando las condiciones para una mayor adhesión de los trabajadores a la empresa y un buen conocimiento del proceso de producción y gestión. La escasa fragmentación del proceso productivo hace más factible también la recuperación de los oficios y el reencuentro de los trabajadores con el producto de su trabajo.

Una cultura compartida

Separado del gran patrón y empresario por su menor dominio del capital escolar y simbólico,²⁰ el pequeño empresario también se diferencia del artesano por su rol de empleador. Sin embargo, al igual que el artesano, él se autodefine como "hombre de trabajo", buscando diferenciarse del gran empresario y la clase media política, intelectual y profesional liberal.²¹ Es esta autodefinición, sustentada en una trayectoria de trabajo como productor (y no de especulador), lo que le permite compartir un *ethos* cultural cercano a sus trabajadores, la mayor parte de las veces parientes, amigos y vecinos. La valoración del esfuerzo, la honestidad y el trabajo pasan a ser orientadores de un proyecto que, sin ser de los trabajadores, por lo menos se lo comparte en sus principios básicos. En este sentido, el compartir una cultura en la empresa no constituye un aspecto ajeno a la microempresa, pero ella, a diferencia del discurso de la "cultura de la empresa", no requiere ser construida sobre la base de una voluntad patronal, que la mayor parte de las veces ya está dada.

19. Según un estudio de Sercotec de 1991, un 68 por ciento de los empresarios de la PYME y artesanado no se capacitan por falta de tiempo e información. Según este estudio, ello expresaría la falta de organización al interior de estas unidades productivas y la escasa delegación de funciones en la administración por parte del empresario. En la medida que un empresario asume todas las funciones al interior de la empresa, la posibilidad de dedicar tiempo a su capacitación se vuelve nula. En: Antecedentes sobre la capacitación empresarial y laboral en la PYME y artesanado", Doc. N° 9, Marzo 1991

20. Bourdieu, Pierre "La distinction", Paris,

21. Abramo, Laís "El empresariado como actor social", En: Propositiones 20, 1991

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAMO, LAIS

El empresariado como actor social. En: *Proposiciones* 20, Ed. SUR, Santiago, 1991, pp.120 - 141

Banco Mundial/ONUDI

Chile, encuesta sobre las pequeñas y medianas industrias Informe N° 10, Programa Cooperativo Bco. Mundial/Onudi, Febrero 1980

BOURDIEU, PIERRE

La distinction, Ed. Harmattan, Paris, 1978

CROZIER, MICHEL

L'entreprise a l'ecoute: apprendre le management post-industriel. Intereditions, Paris, 1992

DEBAY, MICHEL; TIVIER, THIERRY

Le culte de l'entreprise: mutations, valeurs, cultures. En: *Revue Autrement*, Paris, 1988

DELCOURT, JACQUES

Sociologie du Travail, Syllabus Universite Catholique de Louvain, Belgique, 1992

GROMPONE, ROMEO

Talleristas y vendedores ambulantes en Lima. Desco, Peru, 1985

LOJKINE, JEAN

La classe ouvriere en mutations. Ed. Messidor, Paris, 1986

RAZETO, LUIS

Empresas alternativas. Programa de economía del trabajo, Santiago, 1985

THEVENET, MAURICE

La culture d'entreprise en neuf questions. En: *Revue Francaise de gestion*, Sept-Oct 1984, pp.146-149

El desafío de la innovación y la creación de empresas

Leonel Tapia Contador
Investigador SUR

A. INTRODUCCION

El importante aporte de las empresas informales y microempresas en la generación de empleos, tanto en los países industrializados como dependientes o en vías de desarrollo, nos fuerza a prestar más atención a este sector, muchas veces idealizado en la literatura económica, pero segregado a un rol muy subsidiario en términos de políticas económicas. Se estima, por ejemplo, que casi la mitad de la fuerza laboral de Santiago está relacionada con empresas pequeñas o medianas, es decir menos de 50 trabajadores. Sin embargo, la influencia o presión que, a nivel de políticas gubernamentales, puede ejercer este sector de trabajadores y empresarios es mínima y sus organizaciones gremiales están muy segmentadas o simplemente no son tomadas en cuenta de manera seria.¹ La existencia de microempresas en todos los sectores de la economía no tiene una articulación e inserción natural y fluida dentro de las políticas económicas y potencialidades creativas de nuestro país.

El objetivo central de este trabajo es argumentar que la canalización del dinamismo natural de

las microempresas debe enfocarse hacia la innovación tecnológica. La particularidad de las micro y pequeñas empresas para expandirse en áreas ignoradas o difíciles de satisfacer por los grandes empresarios,² demuestra la existencia de un potencial para llenar vacíos en la estructura económica de nuestro país. Con políticas sectoriales favorables es posible plantear la alternativa que la innovación tecnológica o adaptación de nuevas tecnologías es factible dentro del ámbito de las micro y pequeñas empresas. Este potencial no explotado en toda su integridad por las políticas sectoriales permitiría la expansión de las posibilidades tecnológicas de Chile o la creación de nuevas ventajas comparativas. Esencialmente podría-

2. El agotamiento del modelo fordista de desarrollo industrial y la constante evolución de los mercados hacia una mayor diferenciación de productos y servicios, presenta una serie de desafíos y oportunidades para las empresas de tamaños pequeños. Sobre este tema existe una serie de publicaciones y artículos: Francisco Gatto, Aída Quintar: "Distritos Industriales Italianos: Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales." CFI/CEPAL, julio 1992, Buenos Aires, pp. 1-5. Gabriel Yogueul, Francisco Gatto, "Primeras Reflexiones acerca de la importancia de las Plantas Pequeñas y Medianas en las Estructuras Industriales: crisis productiva, cambio tecnológico y tamaño de plantas." Programa CFI/CEPAL. n. 17, enero 1989.

1. Un ejemplo claro de esta discriminación es la total ausencia de los micro y pequeños empresarios en las conversaciones para mantener la reforma tributaria.

mos aventurar que las pequeñas empresas se adaptan mejor a las necesidades propias de un país en desarrollo, tanto desde el punto de vista tecnológico (por su flexibilidad para innovar a menor escala) como por la creatividad de los micro y pequeños empresarios para optimizar las condiciones que permiten la innovación. Todo esto asume una política industrial con perspectivas de consolidar una infraestructura científica y tecnológica para un desarrollo a otra escala.

Por otro lado, las grandes empresas, por razones técnicas (economía de escala) como financieras, se imponen con su tecnología infalible y ya probada en los países desarrollados. La motivación de las empresas oligopólicas por desarrollar tecnologías nuevas es mínima, porque su mercado nacional está asegurado y sólo importan indiscriminadamente cuando lo necesitan, sin ningún proceso de asimilación. Esto produce un aparente modernismo reflejado en servicios nuevos y productos más atractivos, pero también inhibe la innovación tecnológica o, en los mejores casos, la encausa dentro de ciertos parámetros inalcanzables para un país en desarrollo. El resultado más evidente de este proceso es generar dos polos paralelos: un espejismo de modernismo en los sectores más rentables de nuestro mercado mientras el resto de la economía concentra las deficiencias sociales y estructurales del modelo.

Este trabajo intenta, en primera instancia, cuestionar la racionalidad de pretender que el conocimiento tecnológico es totalmente transferible, por lo tanto, un país en desarrollo no necesita políticas innovativas para generar nuevas ventajas comparativas. La capacidad tecnológica/industrial en la era de la transición tecnológica y el desarrollo de la informática, implican cambios radicales en todos los procesos productivos y a la vez, presentan un desafío crítico para visualizar una economía más integrada y menos dependiente. Estos cambios presentan el imperativo de una política industrial orientada a ocupar ciertos nichos tecnológicos con posibilidad de éxito y un Estado más activo, que promueva la Investigación y Desarrollo (I&D) a nivel de microempresas. La segunda parte de este trabajo consiste en una propuesta específica de creación de incubadoras tecnológicas para facilitar

e incentivar esta inversión a largo plazo. Utilizando los elementos comunes que han caracterizado la explosión innovativa en el Valle del Silicón, en California, durante los años 60 y 70, podemos proponer que el paso inicial de una política realista en Chile, necesariamente pasa por reproducir estas condiciones a menor escala en un ambiente relativamente protegido. Las estructuras y costos deben ser indirectamente subvencionados, mientras existe total libertad para encauzar la energía natural de los sectores de microempresarios con la preparación profesional y la inquietud intelectual para innovar o generar la adaptación tecnológica.

B. TRANSICION TECNOLOGICA Y ESTRATEGIA INDUSTRIAL

La valorización del rol de las pequeñas empresas en la economía surge inicialmente en Chile, en gran medida, como una versión alcanzable y populista del modelo neoliberal. Esta valorización teórica de las iniciativas privadas a toda escala se ha manifestado en la práctica en un proceso coordinado de creciente concentración económica, manifestada por la formación de grandes estructuras oligopólicas y grupos económicos. Con el gobierno de la Concertación se ha pretendido potenciar el sector conformado por micro y pequeñas empresas para consolidar su capacidad productiva y de creación de empleos. Los programas FOSIS, SERCOTEC y la débil apertura del sector financiero para facilitar capital a los pequeños empresarios, son las expresiones más concretas de esta voluntad política. Paralelamente a todo este discurso ideológico, en términos objetivos, las transformaciones tecnológicas resultantes de esta nueva revolución industrial con el desarrollo de la industria electrónica e informática³ implican un cambio radical en todas las fases productivas, comercializadoras de la industria, además de la forzada transforma-

3. Carlota Pérez, "Microelectronics, Long Waves and World Structural Change: New Perspective for Developing Countries", *World Development*, vol. 13, n. 3 (1985), pp. 441-463; para una discusión más completa de este proceso de transición tecnológica y bibliografía, ver: Gonzalo Arroyo, "Teorías sobre el Desarrollo Agroindustrial", *Proposiciones* 20, septiembre 1991, pp. 161-177.

ción de instituciones y actividades laborales. Esta transformación de las relaciones laborales ha significado una creciente segmentación y especialización del mercado laboral. El impacto de las organizaciones laborales y su capacidad articuladora de las demandas sociales se pierden en la automatización de las nuevas estructuras económicas. Este fenómeno tiende a magnificarse frente al distanciamiento del Estado de los "problemas sociales." La revolución electrónica específicamente ha significado:⁴ la reducción en los costos por unidad, mayor adaptabilidad y programabilidad de la capacidad productora, mientras el procesamiento de la información permite una mejor articulación del conocimiento acumulado. Intuitivamente estas transformaciones y sus efectos son más evidentes en todos los ámbitos de nuestra vida como consumidor.

Esta nueva revolución, en gran medida, abre las puertas a las potencialidades innovativas y de comercialización de las pequeñas empresas. Las pequeñas unidades productivas, por su flexibilidad natural para la adaptación de nuevas tecnologías, más la creciente segmentación y complejidad de los mercados en los procesos productivos, están en mejores condiciones para complementar los vacíos de las industrias oligopólicas. Esta evolución de los mercados hacia una mayor diversidad y diferenciación de productos permite a las micro y pequeñas empresas encontrar nichos y ocupar mercados sin competir con las empresas grandes. Al mismo tiempo, la posibilidad de convertirse en subcontratistas para complementar y reducir costos en los procesos productivos es otra característica altamente favorable al modelo neoliberal. Evidentemente la existencia de la subcontratación de servicios o ciertos insumos para mantener "una planta mínima de trabajadores"⁵ donde las posibilidades de organizaciones sindicales no existen, es altamente atrayente para el modelo neoliberal.

Aída Quintar y Francisco Gatto sintetizan esta nueva realidad: "Las nuevas tecnologías informatizadas, particularmente la gestión computarizada de los flujos de información y los equipamientos de automatización flexible, establecen nuevas posibilidades de desintegración vertical de procesos productivos y facilita la conformación de 'redes' de empresas especializadas en subprocesos que participan en la producción como subcontratistas."⁶ Recordemos que la tendencia a una rigidez natural de las industrias grandes y su creciente burocratización en sus niveles administrativos muchas veces va creando intereses paralelos a los dueños de estos recursos, que se traducen en rigideces en la estructura productiva.⁷

Es importante destacar que todo este proceso se produce sin cuestionar el rol de las transnacionales o los grupos económicos locales en una economía dependiente. La receta parece perfecta; las micro y pequeñas empresas permiten flexibilidad al aparato productivo, convirtiéndose en un "buffer" laboral, mientras se mantienen los altos niveles de concentración económica que le aseguran los mercados de productos y servicios masivos.

1. Política Industrial

El dilema sobre el desarrollo industrial en Latinoamérica en los últimos años ha estado condicionado por tres factores:⁸

- a) El evidente agotamiento de las políticas de sustitución de importación impulsado en Chile y en el resto del continente desde los años 40.
- b) El reconocimiento del impacto económico y social del sector informal y las microempresas, teniendo como consecuencia la interrogante sobre el nuevo rol del Estado.
- c) La revolución tecnológica y su efecto en los procesos productivos.

4. Extraído de Kurt Hoffman, "Microelectronics, International Competition and Development Strategies: The Unavoidable Issues-Editor's Introduction", *World Development*, vol. 13, n. 3, 1985, pp. 264.

5. Librecht van Hemelryck, "El desarrollo de la Pequeña y Microempresa en Chile: un desafío para el Futuro", *Proposiciones* 20, septiembre 1991, pp.144-145.

6. Aída Quintar, Francisco Gatto, pp. 1-2

7. Paul A. Baran, Paul M. Sweezy, *Monopoly Capital: an essay on the american economy and social order*, New York, Monthly Review Press, 1968.

8. Estas condicionantes están extraídas del documento de distribución restringida: "La Pequeña y Mediana Industria en América Latina: Experiencias y Potencialidades", CEPAL/ONUDI, 3 de junio de 1988, pp.1-2.

En su posición más rígida, el modelo neoliberal impuesto en Chile ha ignorado la necesidad de encauzar los factores productivos nacionales hacia la formulación de una política industrial. En su versión más moderna, estos factores productivos incluyen el aprendizaje tecnológico, calidad de la mano de obra, innovaciones financieras y de infraestructura.⁹ La racionalidad para justificar esta falta de política industrial,¹⁰ parcialmente justificada por el fracaso de la substitución industrial llevada a cabo entre años 40 y 70 en la mayoría de los países Latinoamericanos, obedece a la versión más ortodoxa de los economistas neoclásicos (Heckscher, Ohlin) de dejar actuar libremente al mercado para una eficiente asignación de recursos a través del mecanismo de ajuste de precios. Más formalmente, la diferencia relativa en los precios de los factores de producción induce a los países a exportar productos que usan intensamente los factores más abundantes. En el mundo real, los mercados perfectos o transparentes no existen y las distorsiones son enfrentadas con políticas sectoriales y/o industriales por los países que han logrado industrializarse.

La mera exportación de productos primarios puede ser una estrategia exitosa a corto plazo, con un crecimiento inicialmente fácil de las exportaciones, pero no produce una base sólida para seguir creciendo en el futuro con un proceso acumulativo de conocimiento. Históricamente no hay ejemplos de países que logren salir del subdesarrollo vendiendo productos primarios y sin una estrategia industrial que promueva el desarrollo tecnológico, la Investigación y Desarrollo (I & D). Los ejemplos de Canadá, Australia y USA ilustran esta situación; países con grandes recursos naturales siempre tuvieron una política sostenida de apoyo al desarrollo industrial propio, a pesar de las ventajas comparativas existentes. Canadá, por ejem-

plu, tuvo una política de tarifas moderadas mientras mantuvo los incentivos para la exportación de productos primarios.¹¹ Las políticas industriales de Taiwán y Corea del Sur nos permiten aprender cómo la habilidad y flexibilidad del Estado pueden orientar un proceso de industrialización a través de la promoción de la inversión en ciertas áreas para ganar el acceso a los mercados extranjeros, o la formación de "joint ventures" para obtener el "know-how" mientras el mercado local se reserva para los capitalistas locales.¹² Prácticamente la única área donde el concepto de libre mercado es practicado por los países asiáticos recientemente industrializados, tiene relación con el mercado laboral, donde una industrialización autoritaria impone la flexibilidad laboral.¹³

Existen varias razones para afirmar que esta estrategia necesita ser modificada. Primero, los términos de intercambio constantemente decrecen para los productos primarios. Segundo, la elasticidad de la demanda de los productos primarios es baja. Tercero, el proteccionismo selecto de los países desarrollados, que limita la penetración de ciertos mercados, crea gran incertidumbre económica.¹⁴ Estas constantes económicas nos fuerzan a cuestionar la validez teórica y práctica del modelo para incrementar nuestra capacidad tecnológica, más allá de la simple importación de ésta por las transnacionales. Todo esto ha empezado a quedar en evidencia en los últimos tiempos en Chile, donde la apertura y expansión de mercados fáciles se está agotando como estrategia. La importación

9. Oscar Muñoz G., "El Estado y el Sector Privado: Hacia un nuevo Enfoque de Política Industrial (con especial referencia a la pequeña y mediana empresa)", *Apuntes CIEPLAN*, 78, julio 1989, pp. 17.

10. Algunos autores hablan de un proceso de desindustrialización ocurrido en Chile durante la crisis de 1982, ver Jaime Gatica, "Desindustrialization in Chile", Boulder: Westview Press, 1989.

11. Ver Hollis Chenery and T. Srinivasan, gen. ed., "Handbook of Development Economics", 2 vols. (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989), vol. 2: "Country Experience with Development", by Hollis b. Chenery, pp. 1578-1596.

12. Rhys Jenkins, "The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asia Newly Industrializing Countries", *Developing and Change* 22, April 1991, pp. 221.

13. Jenkins, pp. 198.

14. El porcentaje de las exportaciones frutícolas chilenas en el total exportado por el Hemisferio Sur es altísimo, sin embargo, nuestro país no tiene ninguna influencia en la determinación de precios ni en la apertura o competencia de los mercados.

de tecnologías y su adopción total no es la respuesta a este creciente "gap" tecnológico.

2. Tecnología

Por definición, tecnología implica un entendimiento integral de todos los factores técnicos, humanos, administrativos y científicos incorporados en el proceso innovativo o productivo. La tecnología para una economía dependiente, puede ser adquirida a través de la transferencia tecnológica y/o la creación tecnológica. Estas alternativas, aparentemente simples, asumen una serie de condiciones y variaciones, como veremos más adelante. A efectos de este trabajo, definimos la condición de *innovación tecnológica* cuando a través de la I&D nacionalmente generado se mejora la tecnología importada o transferida. La adopción y adaptación de tecnologías, según esta definición, no es innovación. En la medida en que los procesos de transformación o innovación adquieren y generan una red de conocimientos y articulaciones, se están creando las bases para la innovación tecnológica. Es importante destacar que no solamente el *cambio tecnológico* implica una serie de transformaciones en la sociedad, sino que el *cambio de productos* también va moldeando continuamente nuevas relaciones sociales y culturales.¹⁵ La tecnología no es neutral para los países desarrollados; ella permite ventajas comparativas importantes y condiciona el tipo de relación comercial y generación de recursos.

La *transferencia tecnológica* se presenta como una solución para enfrentar esta debilidad. Pero la *transferencia tecnológica* es un concepto que implica un proceso complejo para ser efectiva:¹⁶ a) la transferencia de tecnologías existentes para producir bienes y servicios públicos, b) asimilación y difusión de esas tecnologías en la economía receptora y c) el desarrollo de la capacidad nacional de innovación. La *transferencia tecnológica efectiva*

sólo ocurre cuando el país la asimila íntegramente, siendo capaz de entenderla, evaluarla y reproducirla adaptada a las necesidades del país. Frente a los requisitos de transferencia tecnológica efectiva es necesario plantear que la Investigación y Desarrollo (I&D) tienen un rol crucial para potenciar la tecnología importada y la generación de innovaciones propias. Por otra parte, las empresas transnacionales o las inversiones extranjeras producen una *transferencia tecnológica* limitada con el fin de mantener el monopolio del conocimiento o los "activos intangibles." Sólo a través de la firma de acuerdos restringidos se mantiene el nivel productivo de la tecnología importada. Algunos de estos acuerdos son: acuerdos de licencia, acuerdos de concesión, contratos de servicios, contratos de comercialización, contratos de servicios técnicos, contratos llave en mano y subcontrataciones internacionales.¹⁷ En resumen, las ganancias del intercambio económico siguen favoreciendo a los países industrializados.

Surge la necesidad urgente de plantear una estrategia de desarrollo más integrado que responda a las necesidades propias del país y a la realidad de la economía mundial. Dentro de este marco "un enfoque realista de la política industrial requerirá un rol activo pero distante del Estado",¹⁸ creando las condiciones generales para estimular la *innovación tecnológica* como elemento clave de esta política. Sin pretender definir en términos amplios todas las características que puede tener una política industrial, queremos validar en este trabajo el rol de las micro y pequeñas empresas en el desarrollo de empresas nuevas con tecnología adaptada o generada a través de incubadoras.

3. I&D

Para una economía pequeña con pocos recursos, la promoción sustentada de I&D a nivel de pequeña empresa es la alternativa más eficiente y dinámica que permite *mayor adaptabilidad de tecnologías y creatividad*. Esta potencialidad ha sido expresada en diferentes países desarrollados como Italia,

15. Harry Braverman, "Labor and Monopoly Capital: degradation of the work in the twentieth century", New York, Monthly Review Press, 1974, pp. 253.

16. Reproducido de Torben Huss, "Transparencia de Tecnología: el caso de la Fundación Chile", *Revista de la CEPAL*, n. 43, abril 1991, pp. 101.

17. Reproducido de Huss, pp. 101.

18. Muñoz, pp. 17.

USA o Japón.¹⁹ El potencial de las pequeñas empresas como agentes dinámicos de la economía y, en particular, del proceso de innovación, se hace más evidente con la existencia de nuevas tecnologías (electrónica, informática, telecomunicación). Estas permiten flexibilizar los tamaños óptimos de las empresas, además del agotamiento del modelo fordista.²⁰ Esta creciente heterogeneidad productiva permite la microespecialización y comercialización de servicios y productos a diferentes niveles o etapas productivas.

Además, en esta área Chile tiene una importante ventaja comparativa ya que cuenta con una fuerza profesional relativamente competitiva, aunque la preparación de técnicos no es adecuada. Lógicamente este factor se debe potenciar y canalizar en su máxima expresión a través de la creación tecnológica. Sin este ingrediente clave, aunque existan recursos financieros y físicos, no hay posibilidad de tener las condiciones mínimas para la innovación tecnológica y la posibilidad de crear ventajas comparativas con un mayor valor agregado.²¹ Un ejemplo claro del potencial humano y de la existencia de mercados segmentados ha sido el desarrollo y producción de *software* en Chile, basándose en la innovación de tecnologías importadas y adaptadas a las necesidades reales.

La I&D constituye la base de la innovación tecnológica, aún cuando ella posee un alto grado de riesgo e incertidumbre en sus fases iniciales.²² El alto costo y el nivel de riesgo limita las posibilidades de los países en desarrollo para invertir en esta área. El porcentaje de gastos o inversión de Chile en I&D está alrededor del 0.5 por ciento del PGB; para comparar, Israel asigna el 3 por ciento

del PNB.²³ Es importante destacar que el sector privado en Chile prácticamente no participa en el desarrollo científico/tecnológico; el mayor esfuerzo lo realizan las universidades y el Gobierno. A través del Programa de Ciencia y Tecnología, creado en 1992, el Gobierno ha intentado enfrentar el desafío de la innovación tecnológica con programas como FONTEC, canalizado por CORFO y FONDEF administrado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONYCTI).²⁴ El director de CONYCTI,²⁵ Enrique D'Etigny, afirma que el déficit de investigadores científicos dificulta un crecimiento autosostenido: "En Chile existen aproximadamente dos mil personas dedicadas a la investigación científica y, aunque su rendimiento es alto y su nivel de reconocimiento es bueno, su reducido número explica en parte el bajo porcentaje de inversión pública dedicado a este ítem". FONTEC básicamente financia innovación de infraestructura tecnológica, pero está orientado en su mayor parte a la mediana empresa. Las garantías financieras que se exigen son estrictas y los proyectos tienen que terminar en algo tangible dentro de tres años. FONDEF llama a un concurso nacional y está orientado a universidades e institutos de investigación. Por otra parte, la Fundación Chile, que es una empresa chilena de consultoría y servicios técnicos dedicada a facilitar la transferencia tecnológica, desarrolló exitosamente la tecnología para el cultivo del salmón. Sin embargo, esta tecnología queda difundida entre empresarios medianos, para una mejor explotación de un recurso primario. Como conclusión podemos afirmar que básicamente en Chile nadie financia la creación de micro o pequeñas empresas y menos la innovación tecnológica, cuando hay riesgos.

Tampoco existe una política clara frente a la propiedad industrial o patentes.²⁶ Por otro lado, las exigencias de USA en relación con este tema son

19. Ver National Science Foundation Report, "Trends in Small Companies R&D Expenditures, June 1984; Carlos Secchi, CEPAL Review n. 27, diciembre 1985, pp. 139-150.

20. Gabriel Yoguel y Francisco Gatto, "Primeras reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas pequeñas y medianas en las estructuras industriales: Crisis Productiva, Cambio Tecnológico y Tamaño de Plantas", Programa CFI-CEPAL, n. 17, enero 1989.

21. David C. O'Connor, "The Computer Industry in the Third World: Policy Options and Constraints", *World Development*, vol. 13, n. 3, 1985, pp. 311-332.

22. Américo Alba, "Planificación Estratégica de la Innovación Tecnológica", vol. 1, *Teoría y Práctica*, Santiago, Ediciones del Colegio de Ingenieros de Chile, 1992, pp. 119.

23. Citado por Américo Alba, "Innovación Tecnológica para Países en Desarrollo", Ingenieros, septiembre 1991, pp. 20.

24. Extraído de *Corre de la Innovación*, Programa de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Economía, marzo 1993.

25. La Época, domingo 4 de julio de 1993.

26. Incluso dentro del mismo programa FONTEC, no existe una preocupación al respecto según la opinión de Juan

COMPARACIÓN DE PROYECTOS DE I&D
CONVENCIONALES DE INVERSIÓN²⁷

FACTORES	CONVENCIONALES	I&D
OBJETIVOS	CLAROS	IMPRECISOS
ALCANCE DEL TRABAJO	DEFINIDOS	VARIABLES
ESPECIFICACIONES	DEFINIDAS	VARIABLES
RIESGO TECNOLÓGICO	BAJO	MEDIANO A ALTO
COSTO	DEFINIDO	INDEFINIDO
DURACION	DEFINIDA	INDEFINIDA
PUNTOS DE DECISION	DETERMINISTICOS	ESTOCASTICOS
SALIDAS DE PUNTOS DECISION	CONTINUAR O ITERAR	CONTINUAR, ITERAR O ABANDONAR

claras: así lo demuestra el posible tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos, cuando se plantea, por ejemplo, la abolición de las patentes farmacéuticas chilenas.

Como vemos en el siguiente cuadro, el nivel de incertidumbre y gastos en los proyectos de I&D es altísimo: y solamente si existe una política que valora el impacto a largo plazo, que implica este tipo de inversión, se crean las condiciones para su existencia. (Ver Cuadro)

Según Albala, existen cinco estrategias para definir los diferentes grados de transferencia tecnológica:²⁸

- 1) Adopción tecnológica— la tecnología es adoptada sin modificación
- 2) Adaptación tecnológica— los recursos son modificados para acomodarlos al mercado local o materia prima.
- 3) Mejoramiento tecnológico— producto mejorado operacionalmente a través de I&D.
- 4) Desarrollo de productos nuevos basados en tecnologías foráneas— utilización combinada de tecnología transferida y local.
- 5) Creación tecnológica original de tecnología

Acuña Pimentel, ejecutivo de proyectos, (entrevista con el autor, 18 de mayo de 1993).

27. Américo Albala, "Planificación Estratégica de la Innovación Tecnológica, vol. 1 *Teoría y Práctica*, Santiago, Ediciones del Colegio de Ingenieros de Chile, 1002, pp. 121.
28. Resumen de Américo Albala, "Innovación Tecnológica para Países en Desarrollo", *Ingenieros*, noviembre 1991, pp. 31-34.

y productos- innovaciones resultantes de I&D solamente.

En esta primera parte hemos discutido cómo la acumulación de conocimiento tecnológico sólo puede producirse cuando existe una estrategia nacional. En términos más específicos, las condiciones para la innovación tecnológica necesariamente implican un compromiso a largo plazo. El avance tecnológico no es espontáneo ni producto de las fuerzas del mercado, sino que es un proceso lento de maduración, donde existe un período de inversión y protección.

C. INCUBADORAS TECNOLÓGICAS

La formación de Barrios Industriales o Centros Tecnológicos han sido importantes para la consolidación tecnológica y productiva de empresas nuevas y la creación de empleos en diversos países desarrollados. Tenemos los ejemplos clásicos de los Barrios Industriales Italianos, Valle del Silicon en California, Regionalización Industrial en España, que simbolizan la importancia de un ambiente externo favorable que complementa y magnifique la capacidad empresarial de los empresarios. En un ambiente de esta naturaleza, es posible plantear la potencialidad de innovación tecnológica con cualquier característica: inducción, adaptación, mejoramiento o creación. En el caso italiano, "las innovaciones tecnológicas de las PYME son bási-

camente de tipo incremental, basadas en un 'learning by doing and by using' y con un alto contenido adaptivo".²⁹

1. Valle del Silicon

El desarrollo tecnológico en el Valle del Silicon en el norte de California con el *boom* de la industria electrónica experimentada en los años 60 y 70, nos permite aventurar y aprender ciertas características comunes necesarias que un parque tecnológico debe tener, adaptado a la realidad de un país en desarrollo. A mi juicio existen tres factores importantes rescatables que considerar en la creación de incubadoras tecnológicas en Chile.

Primero, la existencia de mano de obra calificada proporcionada por importantes universidades como Stanford y Berkeley, permitieron contar con un recurso renovable muy importante de ingenieros, técnicos y científicos.³⁰ Incluso la Universidad Estatal de San José, localizada en el mismo valle (*San José State University*) sin un prestigio y reconocimiento internacional, se convirtió en un centro de educación complementaria a las necesidades de capacitación de las empresas por la flexibilidad y calidad de su educación en esta área. Un impacto adicional positivo es la movilidad social de los trabajadores electrónicos del valle. Estos, de acuerdo a sus capacidades, van escalando posiciones sin haberse graduado formalmente de la Universidad.³¹ Como lo discutimos en la sección anterior, dentro del marco latinoamericano, Chile es un país que posee una fuerza profesional educada, pero la preparación a nivel técnico es deficiente. Esto permite postular que existe un recurso humano potencialmente mejorable y renovable. Además, existen en Chile experiencias de universidades ligadas al desarrollo de tecnologías nuevas, particularmente para una mejor explotación

de los productos primarios destinados a la exportación. Por ejemplo, la Universidad Católica del Norte ha desarrollado exitosamente las tecnologías para la explotación industrial de varios moluscos: Ostra del Pacífico, Ostión del Norte, Abalón Japonés, etc.³²

Segundo, el Gobierno Federal, a través de múltiples contratos de investigación y desarrollo sustentó indirectamente esta expansión. Estados Unidos subvencionó la industria electrónica o computacional por razones de seguridad nacional, financiando la I&D a través de contratos de compras y otras formas. En este proceso numerosas empresas del Valle del Silicon consolidaron su posición.³³ Sin embargo, el valle no ha estado inmune al efecto de la competencia internacional (japonesa, taiwanesa, etc), especialmente desde fines de los años 80 cuando el presupuesto militar comenzó a disminuir. Este proceso todavía continúa y está terminando con la desaparición de las industrias menos competitivas y la consolidación de las más grandes. En el caso de Chile, esto equivaldría a la formulación de una estrategia nacional de desarrollo tecnológico, donde el Estado coordine los diferentes agentes sociales y económicos directamente involucrados en su implementación, además de apoyar con su poder comprador los productos emanados de estas incubadoras.

Tercero, aunque el Valle del Silicon nunca obedeció a un proceso planificado de desarrollo tecnológico, las municipalidades y comunidades locales lo apoyaron en la creación de infraestructura y actuaron como *lobby* frente al gobierno Federal y Estatal para promover este sector. Este proyecto de incubadoras tecnológicas estaría íntimamente ligado con las municipalidades locales, como una estrategia de desarrollo regional para dar base a una fuerte identificación local y mejor coordina-

29. Gatto, Quintar, pp. 37.

30. Nelson Stratta, Máximo Halty, "Políticas Públicas e Innovación Industrial" CEOAL/ONUDI, Montevideo, agosto 1991, pp. 17.

31. Es muy común ver inmigrantes que comenzaron pegando alambritos, escalar posición en diferentes empresas del área, adquiriendo el conocimiento y experiencia, para finalmente ocupar puestos remunerados como ingenieros.

32. Luis Adriola, "Transferencia Tecnológica en el sector Pesquero". Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional y Pequeña Empresa, La Serena, julio 1992.

33. Más de US\$17 mil millones se destinaron en 1987 para I&D electrónico. "Adjustment Issues in the Electronic Industry", STI Review, Organization for Economic Cooperation and Development, n. 5, abril 1989.

ción en la canalización de recursos y capacitación. Todo esto tiene como elemento catalizador el fortalecimiento de una base económica endógena, que da continuidad a las estructuras económicas regionales. El rol de las municipalidades es vital para ofrecer un espacio a los microempresarios innovativos y no quedarse solamente con los programas puntuales de corta duración.

El caso español demuestra también cómo la pequeña industria se ha integrado dentro del aparato institucional regional.³⁴ La experiencia de los distritos industriales en Italia a comienzos de los años 70 demuestra cómo la sincronización y el alto grado de asociatividad formal e informal fueron elementos esenciales, permitiendo "convertirse en un sistema de uniones de producción con diversas relaciones sinérgicas entre ellos".³⁵ Como resultado de esta cooperación y dependencia mutua, se logran economías de escala facilitando la promoción e impacto de las políticas sectoriales del Estado.

Todos estos elementos son vitales para definir en forma integral y funcional una articulación económica íntimamente ligada a un área y comunidad específica que adquiere las características de una cultura empresarial/comunitaria propia. Quizás la clave para entender la identidad comunitaria de un Valle Industrial como es el Valle del Silicon, es la interdependencia evolutiva entre comunidad y empresas. Esta identidad mutua se manifiesta en la capacidad productiva y creadora de la red de empresas dentro de las expectativas y planes locales de estabilidad y desarrollo económico integral. Dini define este tipo de relación en el Valle del Silicon por su origen técnico-cultural.³⁶ En las diferentes experiencias de países desarrollados (USA, Italia, España, Japón) concluiríamos que estas tres características (mano de obra calificada, apoyo estatal, identificación local con una

estrategia nacional) se repiten con diferentes variaciones. En Italia y Japón, las PYME presentan "un nivel económico productivo cualitativamente comparable al de las grandes empresas, lo que contrasta con la experiencia latinoamericana".³⁷ Sin embargo, la experiencia de nuestro continente, hasta ahora, ha sido generada espontáneamente, sin formar parte de una estrategia global de desarrollo para articular todos los potenciales de las micro y pequeñas empresas, tanto del punto de vista económico/social como tecnológico.

2. Propuesta

La formación de pequeños barrios industriales o incubadoras tecnológicas, compuestos por microempresas dedicadas a la investigación y desarrollo de tecnologías, minimiza las posibilidades de fracaso y permiten crear toda una infraestructura destinada a la innovación tecnológica, adquiriendo las características de unidades productivas interrelacionadas que cooperan entre sí.³⁸ Para complementar esta propuesta y permitir una mayor coordinación sectorial y técnica se forma una red nacional de intercambio técnico de informaciones y reciclaje tecnológico entre las diferentes incubadoras y centros de estudios a nivel universitario. Recordemos que la Tasa de Supervivencia de las micro y pequeñas empresas es bajísima; ésta ha sido estimada por diferentes estudios en países industrializados en sólo un 20 por ciento después de 5 años. La existencia de programas de apoyo a nivel nacional puede tener un impacto mínimo a largo plazo si no existe una base integral de apoyo en función al proyecto de una localidad. En su esencia una incubadora protege a las microempresas de la alta tasa de mortandad e incertidumbre que las afecta, generando un ambiente de estabilidad y continuidad necesaria para la innovación tecnológica, creación de nuevos productos y la maduración del conocimiento acumulativo. Además de las ventajas naturales de las micro y pequeñas empresas como son: la fle-

34. Francisco Uribe - Echeverría, "La Pequeña Industria y las Regiones: algunos aspectos de la experiencia española", Institute of Social Studies, The Netherlands, julio 1992.

35. Secchi, pp. 148.

36. Marco Dini, "Consideraciones sobre la Relevancia de la Organización Productiva entre Empresas para Estimular el Desarrollo de la Competitividad", Andinet 4/6 de mayo de 1992, (borrador potencia), pp. 4.

37. "La Pequeña y Mediana Industria...", CEPAL/ONUDI, pp. 56.

38. Esta idea también es promovida por el documento CEPAL, "Transformaciones Productivas con Equidad para los Años 90".

xibilidad de los factores productivos a las variaciones de los mercados, mayor potencialidad para la diversidad tecnológica—incluso el reciclaje industrial— y los niveles bajos de capitales necesarios que permiten mayor riesgo.³⁹ La condición mínima para la factibilidad de incubadoras es la existencia de una base amplia de microempresas para seleccionar las empresas a incubar: evidentemente esta condición se cumple en el caso chileno. La naturaleza inicial que tome este proceso innovativo no es tan importante como el resultado final; es decir, la creación de redes de incubadoras ofreciendo una infraestructura tecnológica.

En Chile existen en la actualidad diferentes iniciativas que aparentemente cumplen algunas de las características de una incubadora. El Parque Industrial de Antofagasta, con asesoría de SERCOTEC, es un ejemplo limitado porque no promueve la formación de nuevas empresas y no existe un apoyo integral a largo plazo para disminuir los riesgos. FOSIS está promoviendo los Centros de Iniciativa Empresarial (CIEM) para dar un apoyo más personalizado a los microempresarios en diferentes áreas del país. En la actualidad existen 17 CIEMS instalados donde se pretende capacitar y asesorar los microempresarios. Sin embargo, esta iniciativa implica un apoyo tangencial por una ejecutora que debe autofinanciarse al tercer año de su iniciación. Este concepto es útil pero no significa un apoyo integral. *No hacer nada es crear la falsa ilusión de un mercado todo poderoso que asigna los recursos eficientemente y que eventualmente se traduce en capacidad innovativa.* Una estrategia orientada a canalizar los proyectos emanados de universidades, o una clase empresarial innovadora con capacidad de asumir riesgos, sólo puede materializarse dentro de un proyecto integral de apoyo.

SERCOTEC define una incubadora como la entrega de apoyo integral consistente en "proporcionar el local y los servicios básicos, asistencia en la comercialización de carácter gerencial y

crediticia y apoyo en la gestión administración del negocio".⁴⁰ El objetivo esencial es elevar el porcentaje de sobrevivencia de las micro y pequeñas empresas.

En Chile, la experiencia actual de la única incubadora de microempresas de Pedro Aguirre Cerda, administrada por SERCOTEC,⁴¹ representa un ejemplo, pero limitado por dos razones: a) intenta reducir costos de mortandad de las microempresas por un período relativamente corto y b) entre sus objetivos no está el desarrollo tecnológico, para lo cual se requiere como mínimo un apoyo de 6 años.⁴²

La creación de microsectores tecnológicos apoyados en una estrategia nacional de desarrollo, potencia y canaliza las ventajas comparativas de las micro y pequeñas empresas:

- facilita la identificación de problemas comunes de las micro y pequeñas empresas, maximizando el impacto de los programas gubernamentales y asesorías técnicas, mientras cada unidad productiva mantiene su independencia creativa. Con esto se evita caer en la superestructuración y la consecuente burocratización del sistema.
- fortalece una identificación local y se evitan los múltiples intermediarios que inhiben la comercialización ventajosa de productos y servicios.
- adquiere características de economías de escala mientras mantienen su unidad productiva y creativa, permitiendo a estos conglomerados de microempresas negociar en forma colectiva ciertos insumos comunes, gastos de energía, recolección de desechos industriales y dispersión de fuerza laboral.
- mejor utilización de la mano de obra que permite usar este factor productivo en su máxima potencialidad. A través de crédi-

39. En forma muy similar Carlos Matto, Subdirector el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica, define los Parques Tecnológicos, La Tercera, miércoles 3 de abril de 1993.

40. SERCOTEC, "Estudio preliminar. Proyecto de Incubadora de Microempresa", Elaborado Departamento de Pequeña Empresa, julio 1989.

41. Para evaluación inicial ver artículo de Marcelo Soto, "Formando la Semilla Empresarial". Revista CIPEMI, diciembre 1991, pp. 15-17.

42. Carlos Matto habla de un período mínimo entre 5 a 6 años.

tos y asesoramiento se puede incentivar a profesionales y técnicos trabajando en empresas internacionales de alta tecnología a independizarse, y usar su energía y talento para la innovación tecnológica.⁴³

- mejor utilización de recursos financieros destinados a microproyectos. Por ejemplo, muchos fondos FOSIS son dispersados en múltiples proyectos pequeños sin una visión a largo plazo o dentro de una estrategia global.
- mejor identificación de los nichos tecnológicos existentes y su demanda como resultado de la microespecialización.
- estas incubadoras se convierten en centros naturales para fortalecer y estimular la asociatividad, tanto a nivel de empresarios como de trabajadores.

La incubadora puede tener una estrategia mixta de desarrollo tecnológico: continuidad en la transferencia tecnológica y creación, mientras la importancia de la I&D propia crece gradualmente.⁴⁴ Con ésto, el modernismo puede bajar a nivel de la microempresa a una escala manejable y sostenible en el tiempo. Como elemento esencial, el Estado puede disminuir el riesgo inicial a través de mecanismos que impliquen una subvención financiera por incurrir en I&D. Una estrategia nacional articulada por el Estado definiría qué áreas productivas forman parte de este desarrollo innovativo. De esta manera, micro y pequeñas empresas tienen un grado de coordinación a nivel nacional, pero articulado localmente. Esto, más que un gasto es una inversión, muy similar a la educación que produce su maduración a largo plazo. Los frutos potenciales de esta inversión multiplican la capacidad tecnológica y productiva del país y sientan las bases para un desarrollo económico sustentable en el futuro. Los bajos sueldos de los profesionales dedicados a la educación y a la investigación y el magro presupuesto

destinado en Chile a I&D en general, no contribuyen a solidificar la investigación continua. Un proyecto de incubadora puede encauzar a los profesionales mal pagados a convertirse en empresarios innovadores y potenciar todos sus talentos en proyectos mejor remunerados.

D. CONCLUSION

En definitiva, una política hacia la micro y pequeña empresa debe ser profundizada incluyendo una voluntad clara de utilizar y potenciar todas sus ventajas además de la potencialidad de la innovación tecnológica. Los costos necesarios para implementar un proyecto de incubadoras tecnológicas a largo plazo son mínimos en relación a los potenciales beneficios y oportunidades que ofrecen al país en el futuro. Si seriamente estamos pensando en un desarrollo continuado, estable y sobre bases sólidas, la experiencia mundial nos enseña en la importancia vital de una infraestructura con cierta capacidad para la innovación tecnológica. Esta opción es más viable en términos de recursos, porque básicamente las incubadoras están íntimamente ligadas a las iniciativas locales de desarrollo.

La adopción indiscriminada creciente de tecnologías importadas diseñadas para la producción masiva de productos/servicios, crea la falsa imagen o sensación de igualar automatización con un desarrollo económico equilibrado y moderno, incluso con pretensiones de equidad social. Pero en definitiva, estamos utilizando la tecnología en su versión más primitiva. Esto quiere decir que los empleos en el sector de servicios aumentan su nivel de automatización y computarización. Sin embargo, en términos reales se necesitan personas menos preparadas para trabajar en la prestación de estos servicios porque el nivel de iniciativa propia queda reducido a márgenes muy estrechos, mientras un cuerpo selecto de técnicos/tecnócratas altamente especializado mantiene y repara la tecnología. Todo esto, supuestamente en la era de la heterogeneidad productiva y masificación de la tecnología computacional, tiene dos caras peligrosas encubiertas con un velo de "modernidad" si no se enfrenta en forma integral. Una, generar un

43. Apple Computer tuvo sus inicios en el garage de un ingeniero del Valle del Silicón.

44. Ver Albala, *Planificación*, para una discusión detallada de las diferentes estrategias que un país en desarrollo confronta, pp. 138.

ejército de prestadores de servicios altamente automatizado, donde en términos monetarios las remuneraciones son bajas. Dos, crear la ilusión que el conocimiento tecnológico es totalmente transferible, por lo tanto, un país en desarrollo no necesita de políticas innovativas para generar nuevas ventajas comparativas.

INTRODUCCION

La asociatividad es un mecanismo o instrumento que posee la capacidad y virtud de unir a muchas personas diferentes entre sí, para alcanzar un objetivo común para ellas. Se desarrolla en el ambiente político, social o económico nacional.

Existen muchas formas de asociatividad y un porcentaje importante de la población se agrupa en ellas. Estas formas se diferencian entre sí por el sector a quienes representan y por el objetivo que pretenden alcanzar. Es así como existen partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio, cooperativas, asociaciones de exportadores, cooperativas, asociaciones gremiales, asociaciones de carácter informal, etc.

En Chile, el tema de la asociatividad siempre ha estado presente, ocupando en algunas épocas un sitio más importante que en otras.

El presente artículo pretende centrar su análisis en torno a la necesidad y posibilidad de asociación exclusivamente en el ámbito económico-productivo y, en particular, en el campo de los micro y pequeños empresarios.

Siempre ha sido más fácil hablar de asociatividad en el marco de la gran, mediana y pequeña empresa, ya que por sus características poseen cualidades similares y son más suscepti-

bles de asociarse; pero hoy día, cuando hablamos de la necesidad de incorporar a la microempresa a la vida económica nacional y se implementan importantes programas de apoyo a través de instituciones como el FOSIS y el SENCE, es importante incluir este tema en la agenda de discusión. No es lo mismo hablar de asociatividad e impulsar esquemas asociativos en las empresas de mayor tamaño, que en la microempresa, ya que existen múltiples condicionantes para ello.

A. CONCEPTO DE ASOCIATIVIDAD

A través de la historia, el hombre ha comprendido que existen muchas tareas que es imposible acometer en forma individual. Hay faenas que sólo se hacen realidad o que se facilitan al actuar en conjunto, no obstante, dado el carácter individual que tipifica al ser humano, siempre ha sido difícil aunar criterios, esfuerzos e iniciativas.

Al hablar de carácter asociativo de algún tipo de actividad, se alude antes que nada, al hecho elemental de que no es lo mismo una iniciativa impulsada por un grupo de personas con el fin de solucionar colectivamente los problemas que afectan a su sector, a que éstos los solucionen de forma individual.

El concepto de asociatividad posee un doble

carácter: por un lado las asociaciones se pueden constituir con el fin de representar y proteger los intereses de sus asociados ante las autoridades y organismos privados de toda índole, y, por otro, con un sentido amplio más operativo y relacionado a la producción: "cuando una o más unidades productivas independientes entre sí, se asocian para realizar en conjunto alguna parte del proceso de operación del negocio".¹ Se puede efectuar en términos de compra de materias primas y/o insumos, de la producción misma, de la comercialización, para acceder colectivamente al crédito, u otra área de cooperación.

B. LA MICRO Y LA PEQUEÑA EMPRESA

Paulatinamente, a lo largo de los últimos tres años, la micro y la pequeña empresa se han posicionado en un rol cada vez más protagónico frente al desarrollo económico y social del país. Los sectores público y privado han ido mostrando un interés cada vez más creciente por todo lo que tenga que ver con el apoyo y desarrollo del sector.

Las razones son claras, la micro y pequeña empresa engloban a un sector que es fuente de trabajo para cerca de la mitad de la fuerza laboral nacional, contribuye a la generación de una importante parte del Producto Geográfico Bruto nacional, y concentra, a su vez, una parte muy significativa de la población que vive en condiciones de bajos ingresos y pobreza.

Metodológicamente, se puede subdividir al sector de micro y pequeña empresa en tres grandes grupos: de subsistencia, de reproducción simple y de reproducción ampliada.²

1). *Subsistencia* : Se caracteriza por la precariedad de sus establecimientos; constituyen el principal medio de vida del dueño y son administradas por él mismo; generan escasos y poco estables ingresos, generalmente por debajo del

ingreso mínimo; utilizan preponderantemente mano de obra familiar; la mano de obra es poco calificada; su capital es escaso y tienden a descapitalizarse rápidamente; muchos de estos empresarios deben complementar sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo en otros lugares para poder subsistir.

"En esta categoría se sitúa una parte importante de minifundistas, los pirquineros y los estratos más bajos de la minería artesanal, una parte de los pescadores artesanales, recolectores de algas y de mariscos, una parte menor de trabajadores por cuenta propia y de empresas de 1-4 trabajadores en el comercio, servicios de reparaciones y la industria artesanal".³

2). *Reproducción Simple* : Este tipo de empresa comparte características del nivel anterior, pero se diferencia por tener una mejor dotación de capital; genera ingresos más regulares, generalmente por encima del sueldo mínimo; se detecta la presencia de mano de obra asalariada semicalificada o calificada. Lo importante es que genera un pequeño excedente que le permite reproducir sus capacidades productivas y generar, aunque escasamente, una capacidad de ahorro que le permite innovar, ampliar la capacidad instalada, o bien contratar mano de obra asalariada. A este sector pertenecen la mayoría de las microempresas y el sector más bajo de la pequeña empresa.

3). *Reproducción ampliada* : Este grupo está representado por el sector más dinámico, las pequeñas empresas propiamente tales, disponen de mano de obra asalariada adecuadamente calificada, los empresarios suelen tener un nivel de calificación técnica o universitaria. Este tipo de empresas tienen capacidad de ahorro, incluso, muchas de ellas en situaciones de baja del mercado, poseen una adecuada velocidad de rotación del capital. Sin embargo, la dificultad de éstas reside en su restringido acceso al sistema financiero formal, particularmente, para realizar innovación tecnológica e inversiones a mediano y largo plazo.

Durante el gobierno militar, el apoyo a la micro y la pequeña empresa fue prácticamente inexistente. El modelo neoliberal implantado en el

1. MIDEPLAN. Documentos económicos: Catastro de experiencias asociativas y de subcontratación. Santiago, enero de 1993.

2. Revista Proposiciones N° 20. Ediciones SUR, septiembre, 1991. Librecht van Hemelryck: "El desarrollo de la pequeña y microempresa en Chile. Un desafío para el futuro".

3. Ibid.

país estableció un "...esquema económico de libre mercado, en que al Estado le cabe un rol subsidiario. El modelo de economía social de mercado se basa fundamentalmente en el pleno respeto a la propiedad privada, el fomento a la competencia y el estímulo necesario para que los agentes económicos particulares desarrollen integralmente todas sus facultades creadoras".⁴

En otras palabras, el Estado abandonó el rol de ente regulador de la economía y disminuyó el apoyo financiero y crediticio a las instituciones públicas ligadas a los pequeños productores, como INDAP, CORFO, SERCOTEC, SERNAP y otros, quedando éstos en precario estado e indefensión frente a los vaivenes del mercado. Se privilegió básicamente el desarrollo del sector más dinámico y competitivo de la pequeña empresa, así como a la mediana y gran empresa.

Prueba de lo anterior es la dinámica mostrada por el sector cooperativo nacional. "A partir del año 1976, se produce un abrupto cambio en la tendencia del sector cooperativo nacional, la que hasta ese momento era ascendente. Es así como en 1970 había 2.288 cooperativas con 647.750 socios, llegando en 1976 a 3.347 cooperativas con 832.949 asociados. Con posterioridad a esa fecha, se produjo en el país una disminución importante del número de cooperativas y del número de socios, llegando en 1988 a 1.799 cooperativas con 322.100 socios".

"Hay consenso entre los estudiosos y analistas del sistema cooperativo, que durante este difícil período para el sector coexisten dos fenómenos que contribuyen al retroceso experimentado: por un lado, desde la perspectiva política, las autoridades nacionales de entonces tuvieron un marcado sesgo antiooperativo, con todas las implicancias prácticas que una actitud gubernamental de esta naturaleza pueda implicar; y por otro lado, las reformas estructurales del sistema económico chileno se tradujeron en recibir menor

apoyo estatal, y enfrentar una mayor competencia en el mercado".⁵

El actual gobierno le ha conferido una especial importancia al apoyo de la pequeña y mediana empresa dentro del desarrollo global y tecnológico del país. En 1991 se puso en marcha el programa de apoyo y fomento a la pequeña y mediana empresa, complementado con programas de apoyo a la microempresa. Se fortalecieron nuevamente las instituciones tradicionales de fomento, se crearon nuevos departamentos como el FONTEC, el FONDES y el FOSIS y se reactivó el rol del SENCE. En este contexto, se han desarrollado nuevos instrumentos de apoyo desde el Estado, como son los créditos para microempresarios del FOSIS; créditos de fomento no reajutable; crédito para capital de trabajo; crédito para inversiones; créditos para exportaciones; créditos para importaciones y Banestad leasing del Banco del Estado; los cupones de bonificación de seguros de créditos (cupos) y el Programa SUAF de CORFO; tarjeta de crédito para la producción de SERCOTEC, etc. La participación de la banca privada es aún incipiente, pese a que algunas instituciones financieras y bancos ya se encuentran participando.

Los sectores más beneficiados con estas políticas son la pequeña y la mediana empresa y el sector más dinámico de la microempresa. El sector subsistencia y gran parte del de reproducción simple han quedado fuera del universo de beneficiarios de estos programas.

Este proceso de incorporación de la microempresa al desarrollo económico nacional no ha sido sencillo, y se ha tropezado con numerosos problemas, entre los cuales destaca la excesiva atomización de los microempresarios, acostumbrados a trabajar y solucionar sus problemas en forma individual en el interior de sus empresas. Esto ocurre ya que el microempresario durante un largo período no contó con el apoyo del Estado, que contribuyera a la generación de un clima más apropiado para su desarrollo.

En la actualidad, el apoyo a la microempresa no

472 4. Revista CONUPIA, N° 107, Septiembre, 1988. Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción Brigadier Manuel Concha. "Pequeña y Mediana Empresa son elemento fundamental para proceso de desarrollo".

5. Departamento de Cooperativas. Subsecretaría de Economía. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción: "El Sector Cooperativo en Chile". 1992.

se plantea como fomento del asistencialismo ni del paternalismo a través de la instauración de subsidios permanentes. Pues, el apoyo no debe reemplazar la gestión de los propios microempresarios, sino que debe estar orientado a favorecer una modernización empresarial del sector, proveer de una mayor orientación al mercado y contribuir a un aumento de competitividad.

Hoy en día las soluciones no pasan por potenciar el individualismo productivo, sino, por pensar cómo poder ejecutar soluciones que tengan el más amplio impacto sobre el sector. Una de ellas, entre otras, es trabajar con grupos de microempresarios, fomentando el uso de formas de organización del sector que potencien y eduquen al microempresario en la necesidad de trabajar en forma asociativa con otros microempresarios, para así poder acceder a mercados que antes no tenía acceso, tanto nacionales como internacionales.

C. ASOCIATIVIDAD Y MICROEMPRESA

La microempresa, como unidad económica aislada, sólo encuentra dificultades en su desarrollo, y en el mercado se agrava la competencia entre ellas mismas. Esta situación impulsa a buscar formas y mecanismos para poder integrarlas a través de la cooperación entre los productores, esto significa empezar a dar soluciones colectivas con objetivos colectivos para el sector. Hay que enseñarle al pequeño empresario a cooperar con sus similares en aquellos campos donde exista afinidad y sean individualmente débiles; en este sentido, el Estado debe asumir un rol catalizador creciente.

El desarrollo de esquemas asociativos para los productores posee grandes ventajas. Su promoción y desarrollo de formas de auto-ayuda se fundamenta en principios de mutua cooperación y solidaridad, representan una forma concreta a través de la cual este sector empresarial puede alcanzar mejores niveles de participación, tanto política como económicamente, como resultado de la mancomunidad de intereses.

En el análisis de la asociatividad, se hace necesario tomar en cuenta dos factores que se pueden potenciar automáticamente al impulsar entre los

microempresarios esquemas asociativos:

Factor político:

Se aumenta el poder relativo de los asociados: Es conocido el dicho popular "la unión hace la fuerza". La asociatividad, además de potenciar la capacidad económica y productiva de los microempresarios participantes, se transforma en un "arma", en una instancia de poder negociador. Se aumenta exponencialmente su capacidad de representación y negociación, como también su capacidad económica, se multiplica el poder político y peso específico de los afiliados ante las contrapartes en los procesos de negociación, tanto productivos, como de comercialización, o de acceso a las fuentes de crédito disponibles.

Factor económico:

Se intensifica el uso de los recursos disponibles. Las formas asociativas, según su objetivo, permiten a los afiliados el acceso a información, tecnología, financiamiento, capacitación, etc., que en condiciones de trabajo individual o aislado, por su elevado costo o difícil acceso les estarían vedadas. Sin embargo, si los microempresarios se organizan de una forma colectiva, de un determinado número de ellos mismos en torno a un objetivo común, podrían superar de una forma más eficiente sus falencias y metas.

La asociatividad potencia el desarrollo de funciones que los afiliados no estarían en condiciones de desarrollar de forma individual. Claro ejemplo de ésto son las agrupaciones de pequeñas empresas en consorcios o comités de exportación. En muchos casos, la microempresa no está en condiciones de exportar, por razones de volumen, o bien, por lo elevado de sus costos y por el lento retorno del capital. Es un proceso difícil, imposible enfrentar individualmente. Pero no lo es tanto si se efectúa de forma colectiva entre varias microempresas. Son importantes los beneficios que se pueden obtener de esta iniciativa, pero también es importante el apoyo que deben tener estas asociaciones por parte de las instituciones, tanto estatales (SERCOTEC, PROCHILE), como de las ONG que se encuentren involucradas.

Hay que reconocer, que en el sector de la micro y la pequeña empresa, el concepto de asociatividad y su potencialidad, comparativa-

mente, es aún desconocido. Existe relativamente escasa información al respecto, y a lo largo tan sólo de los últimos 3 años el Estado ha pasado a tener una actitud más interesada en el desarrollo de esta forma de iniciativa, a través de sus instituciones como SERCOTEC (desarrollo de diferentes esquemas de asociatividad) y PROCHILE (a través de la formación, junto con SERCOTEC, de consorcios o comités de exportación), que contribuyen a la investigación y al conocimiento del número de empresas asociadas según su objetivo. En este plano, también es conveniente destacar el rol que han tenido las ONG, como agentes de inducción en la organización de los microempresarios, tanto para la producción orientada al mercado interno (a través de la asistencia técnica en gestión y capacitación para el microempresario), como en experiencias que se han desarrollado hacia el mercado exportador.

Sin embargo, es importante dejar en claro que en la actualidad, este tipo de empresario no se encuentra convencido de esta "necesidad". El interés que existe hoy en día de que el microempresario trabaje asociadamente con otros no es propio del sector, sino que está siendo inducido por organizaciones de apoyo (SERCOTEC, FOSIS, INDAP, ONG). Las condiciones para que la necesidad de asociarse nazca de los propios microempresarios aún no están maduras.

Los resultados de entrevistas o encuestas realizadas a microempresarios por diversas ONG, sobre la conveniencia o no de asociarse, han demostrado que este tema no es tan prioritario para ellos como encontrar solución a otros problemas más importantes, como el acceso al mercado, el crédito, etc.

Con lo anterior, no es nuestra intención fomentar la asociatividad entre los microempresarios como la "panacea" para solucionar todos sus problemas, pero si nos atrevemos a sugerir que ésta podría servir como instrumento de solución a una serie de problemas que se dan en torno y dentro de la micro y la pequeña empresa, y que la afectan directamente, como son por ejemplo:

- falta de recursos para la adquisición de materias primas
- búsqueda, mantención y consolidación de ca-

nales de comercialización

- producción conjunta con otros microempresarios cuando sus capacidades sean sobrepasadas por la demanda
- dificultades de acceso al crédito.

"Las experiencias de economías más desarrolladas que la nuestra, muestran que la pequeña industria, para acceder a mercados más amplios, a mejores tecnologías, a compras a escala, necesita asociarse con otras empresas similares, por ésto, si el país tiene voluntad de promover este sector, el estado tiene que estimular la conformación de mecanismos asociativos, tales como cooperativas, asociaciones de pequeños empresarios, círculos de apoyo técnico, instrumentos de intermediación tecnológica, consorcios de exportación, etc. De esta manera se incentiva la autoayuda del mismo sector privado para la solución de limitaciones que son propias de la empresa pequeña".⁶ Labores que en un pasado sí eran asumidas, financiadas e inducidas por el Estado.

Toda acción que se tome en la actualidad debería estar acorde con una política macroeconómica que estimulara la participación de los microempresarios, y de acuerdo con la organización de estos mismos como sector. En ausencia de esta participación, la implementación de soluciones individuales son poco efectivas y su impacto es mínimo.

D. ELEMENTOS QUE AFECTAN LA ASOCIATIVIDAD EN LA MICROEMPRESA

Al hablar de carácter asociativo de alguna actividad, tenemos en vista el despliegue de esfuerzos colectivos de un grupo de personas por alcanzar un objetivo común, cuya acción tendrá un impacto sobre el grupo que la desarrolle.

Es más fácil hablar de asociatividad en el marco de la pequeña y la mediana empresa, que en la microempresa, pues en el sector se encuentra a empresarios con muchos años de experiencia, co-

6. Morales Oyarzún, Juan: "Elementos para una Estrategia de Desarrollo de la PYMI". En CEFOP, Serie de Documentos de Trabajo sobre la Pequeña y Mediana Empresa.

nocedores del mercado, de la gestión empresarial y de la legalidad que los rige; es un sector mucho más organizado.

En el sector de la microempresa existe otra realidad. Es un sector que no posee una organización representativa, está disperso; una parte importante de éste se mantiene en la "informalidad", bien porque desconocen las normativas de legalización, o porque significa una carga tributaria que no están en condiciones de soportar.

En los sectores de subsistencia y de reproducción simple de la microempresa, la asociatividad, lejos de resultar una alternativa positiva, podría ser nefasta. Esto debido a que ésta involucra formas de producir, relaciones con el mercado y con otros productores a las que no están acostumbrados. Para estos productores, la asociatividad implica no sólo un cambio de tipo económico productivo, sino que además involucra cambios en la "cultura del microempresario". En este sector, el trabajo por lograr la asociatividad debe ser lento, cuidadoso y bien planificado.

Los más susceptibles a este tipo de iniciativa son los microempresarios de reproducción ampliada y de pequeña empresa, por el hecho de tener capacidad económica, de ser más dinámicos, de tener una relación más sólida con el mercado y, en muchos casos, relaciones previamente establecidas con otros productores.

Si bien son claras las ventajas de la aplicación de formas asociativas entre los productores nacionales, según lo explicáramos anteriormente, también es cierto que el impulsarlos esquemáticamente en el sector de microempresa es un problema delicado.

El fomento a la actividad microempresarial, a través de los programas de financiamiento y capacitación impulsados por las instituciones estatales (MIDEPLAN, FOSIS y SENCE), ha potenciado al dueño de la microempresa a una nueva categoría: se ha constituido como empresario, y para operar tiene necesidad de coaptar o contratar fuerza de trabajo para poder producir. Las fuentes de mano de obra que operan en la microempresa puede ser familiar (cooptación, sin remuneración) o contratada, según la característica de la microempresa. En este sentido, surge un nuevo

objeto de análisis que sin duda hay que tomar en cuenta, que es el "microtrabajador". Esta relación hasta el día de hoy no ha sido estudiada, pero en la actualidad se hace necesario incorporarla al análisis global y particular de las políticas que se están implementando, ya que de ella también depende el éxito de la microempresa, y tiene que ser tomada en cuenta en las políticas de fomento actualmente aplicadas.

El objetivo del proceso de asociatividad entre los microempresarios no es el sólo unirse (o unirlos) para comprar, trabajar, vender o acceder al crédito esporádicamente, sino que apunta a que el proceso de cooperación entre ellos sea continuo para que se logre un tipo de articulación que perdure en el tiempo.

La creación o fortalecimiento de formas de acción conjunta entre los microempresarios pasa también por proveerlos de un marco legal que hasta el día de hoy no existe, y que es importante para que sobre él se cimenten las alternativas de asociatividad para el sector.

Impulsar la asociatividad en la microempresa es tarea complicada, y más aún convencer al microempresario de la necesidad de incorporarse. El microempresario es conservador, prima su "seguridad económica" ante el temor de asumir nuevas formas de iniciativa y de organización. Sin embargo, es posible que a través de un trabajo metódico, en el cual se muestren paulatinamente las ventajas del trabajo colectivo enfocado hacia un objetivo común, partiendo de las formas más elementales, se propenderá a revertir su forma de pensar. Es cierto que es un trabajo delicado, pero hay que ponerlo en marcha.

La promoción de la asociatividad en el ámbito microempresarial debe realizarse desde las formas más básicas y elementales a las más complejas. Hay que enseñarle al microempresario las potencialidades de trabajar con otros y que vea cómo se multiplican tanto sus esfuerzos como los resultados. En esto juega un rol particularmente importante la inducción de experiencias asociativas demostrativas, ya que el microempresario no está en condiciones de asociarse espontáneamente.

La asociatividad debe enfocarse a dar solución a los problemas más sentidos por los microem-

presarios. En el Catastro de Experiencias Asociativas y de Subcontratación, publicado por MIDEPLAN en enero de 1993, se hace referencia a que sobre una base de 172 experiencias asociativas encuestadas, el 52,3 por ciento (90) se pronunció que su objetivo está orientado a la venta de productos, el 23,3 por ciento (40) planteó que su objetivo es comprar y el 24,4 por ciento (42) a producir.

Es decir que el proceso de asociatividad se vislumbra por estas experiencias asociativas, en la solución a sus problemas de vender, comprar y producir. A estos, además habría que agregar el facilitar el acceso al crédito.

Pero, ¿por qué y para qué asociarse?. Porque no es lo mismo enfrentar en forma individual un mercado competitivo que hacerlo colectivamente. La heterogeneidad y la segmentación del sector, la escasez de recursos, el limitado acceso al crédito formal, los deficientes y poco estables canales de comercialización, el bajo nivel de nuevas inversiones, etc., deberían constituirse en factores de unión entre los microempresarios, en el sentido que son problemas que se pueden solucionar a través de la asociatividad.

E. FORMAS DE ASOCIATIVIDAD

El concepto de asociatividad involucra el deseo voluntario de personas naturales o jurídicas, las que de un modo organizado y más o menos permanente, unen sus esfuerzos, ya sea de capital o de trabajo, para conseguir un objetivo de carácter económico y repartir los beneficios que se obtengan.

Existen en la ley chilena diversas formas de sociedad, las cuales se diferencian por la actividad que se pretenda desarrollar, el objetivo a cumplir, la naturaleza de los aportes, el grado de responsabilidad de los socios, la forma de enterar los aportes, la forma de constituirse, etc.

Entre las formas más importantes de sociedad utilizadas por los empresarios de micro y pequeña empresa, destacan las sociedades de responsabilidad limitada, anónimas, en comandita, colectivas, cooperativas, fundaciones, corporaciones, sindicatos de trabajadores independientes, orga-

nizaciones comunitarias y las asociaciones gremiales. Cada una de estas formas, según se adopte, depende de los objetivos y tareas que el grupo se ha planteado cubrir, del tiempo que piensen mantenerse unidos, o simplemente de la capacidad de poder pagar o no su constitución.

1. FORMAS JURÍDICAS ASOCIATIVAS⁷

SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA (Ley 3918 de 1923)

Concepto:

Es aquella en que todos los socios administran por sí, o por mandatarios elegidos de común acuerdo, y en que las responsabilidades de los socios está limitada al monto de sus aportes, o a la suma que a más de estos se determina en los estatutos sociales.

Objetivos y finalidades:

Son definidos por los socios en la escritura de constitución.

Ámbito de acción:

Están circunscritas a lo privado y comercial.

Forma de constitución:

Por escritura pública,
Inscripción en el Registro de Comercio
Publicación de un extracto en el diario oficial.

Organización interna y administración:

Administran los socios en conjunto o por separado.

Uno de los socios es designado por el resto.
Un tercero ajeno, designado por los socios.

Situación patrimonial-financiera:

Se sujeta a las leyes generales.
Tributa de acuerdo a sus utilidades.

7. Estatutos Jurídicos Asociativos para las ONG en Chile. Contribución para su propuesta. Equipo jurídico del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos. QUERCUM. Mimeo. Marzo, 1991.

Control externo:
No tiene.

Disolución:
Término del plazo.
Voluntad de los socios.
Cumplimiento final del objetivo social.
Incumplimiento del aporte.

SOCIEDAD ANÓNIMA:
(Ley 18.046 de 1981)

Concepto:
Persona jurídica formada por la reunión de un fondo común suministrado por accionistas, quienes son responsables sólo por sus respectivos aportes, y administrada por un directorio integrado por miembros esencialmente revocables.

Objetivos y finalidades:
Realización de actividades comerciales de producción o financieras.

Ámbito de acción:
Lo privado comercial.

Forma de constitución:
Escritura pública.
Inscripción en registro.
Publicación en el Diario Oficial.

Organización interna y administración:
Administra un directorio designado por la asamblea de accionistas.

Situación patrimonial-financiera:
Se sujeta a las reglas generales: tributa de acuerdo a sus utilidades.

Control externo:
Superintendencia de Sociedades Anónimas.

Disolución:
Término del plazo.
Voluntad de los socios.
Cumplimiento del objeto social.
Resolución de la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

SOCIEDAD EN COMANDITA (Código de Comercio)

Concepto:
Es aquélla que se forma por un fondo suministrado en su totalidad por más socios comanditarios, o por éstos y los socios gestores a la vez.

Objetivos y finalidades:
Son definidos por los socios, pero siempre en el ámbito de las actividades comerciales o de industria.

Ámbito de acción:
Lo privado comercial.

Forma de constitución:
Escritura Pública o Privada.
Suscripción del capital.
Pago efectivo de al menos un cuarto del valor de las acciones.

Organización interna y administración:
Administra sólo el socio gestor.

Situación patrimonial-financiera:
Está sujeta a las reglas generales: Tributa de acuerdo a las utilidades.

Control externo:
No tiene.

Disolución:
Si fallece el socio gestor.
Acuerdo de los socios.
Insolencia de los socios.
Incumplimiento de los aportes.
Cumplimiento del objeto social.

SOCIEDAD COLECTIVA (Código de Comercio)

Concepto:
Es aquélla en la cual los socios administran por sí o por un mandatario elegido de común acuerdo, y responden en forma indefinida y solidaria de las obligaciones contraídas en nombre de la sociedad. 477

Objetivos y finalidades:

Son definidos por los socios, pero siempre en el ámbito de las actividades comerciales o de industria.

Ámbito de acción:

Lo privado comercial.

Forma de constitución:

Escritura Pública.

Inscripción en el Registro de Comercio.

Organización interna y administración:

Administran los socios en conjunto o individualmente.

Uno de los socios es designado por los otros.

Un tercero ajeno designado por los socios.

Situación patrimonial-financiera:

Se sujeta a las reglas generales: tributa de acuerdo a las utilidades.

Control externo:

No tiene.

Disolución:

Término del plazo.

Cumplimiento del objeto social.

Insolvencia.

Incumplimiento del aporte.

Muerte de un socio (en general).

Renuncia de un socio.

Insolvencia de un socio.

CORPORACIONES Y FUNDACIONES:

(Código y Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica)

Concepto:

Corporación: Persona Jurídica formada por una reunión de personas unidas para la consecución de un fin común, en general no lucrativo, cuyo patrimonio es suministrado por sus miembros.

478 Fundación: Persona Jurídica formada por un patrimonio proporcionado y destinado por un fundador para la realización de un fin de beneficencia.

Objetivos y finalidades:

Corporación: Fin ideal, moral en general, no lucrativo.

Fundación: Obra o establecimiento de beneficencia.

Ámbito de acción:

Lo privado sin fines de lucro.

Forma de constitución:

Se reduce a escritura pública: Acta constitutiva, estatutos, poder para tramitación.

Se presenta solicitud al Ministerio de Justicia.

El Ministerio de Justicia requiere informes.

Decreto Supremo otorga la Personalidad Jurídica.

Organización interna y administración:

Corporación: Una asamblea general de socios elige al Directorio y a otros organismos conforme a los Estatutos, Comisión Revisora de Cuentas y Comisión de Disciplina.

Fundación: El Directorio es designado conforme al Acta de Fundación.

Situación patrimonial-financiera:

Corporación: Cuotas sociales, donaciones, aportes, subvenciones.

Fundación: Patrimonio suministrado por el o los fundadores y otros aportes.

Control externo:

Ministerio de Justicia.

Disolución:

Acuerdo asamblea.

Acto de autoridad por causales legales. (Por Decreto Supremo en ambos casos)

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS
(Ley 18.893 de 1989)

Concepto:

Son aquéllas cuya finalidad es promover el desarrollo de una comunidad territorial o representar y promover sus valores específicos.

Objetivos y finalidades:

Promover el desarrollo de la comuna, los intereses de los vecinos, colaborar con las autoridades locales.

Ámbito de acción:

Lo social-comunitario en el ámbito comunal.

Forma de constitución:

Aprobación de Estatutos y elección del Directorio en Asamblea.

Depósito del Acta en la Secretaría Municipal.

Organización interna y administración:

La Asamblea general designa el Directorio y existe una Comisión Fiscalizadora de Finanzas.

Situación patrimonial-financiera:

Cuotas Sociales y otros aportes, subvenciones e ingresos por actividades propias.

Control externo:

Municipalidad.

Disolución:

Acuerdo Asamblea.

Acto de Autoridad Alcaldicia por causales legales.

COOPERATIVAS

(Ley General de Cooperativas D.S. 5.021 de 1978)

Concepto:

Son instituciones sin fines de lucro que realizan actividades económicas para la ayuda mutua de sus asociados.

Objetivos y finalidades:

La ayuda mutua a través del trabajo mancomunado, la producción de bienes y servicios y el suministro de otros artículos.

Ámbito de acción:

Actividades económicas sin fines de lucro.

Forma de constitución:

Escritura Pública o instrumento privado protocolizado.

Se presenta solicitud al Ministerio de Economía. Se concede personería por Decreto Supremo.

Organización interna y administración:

La Junta General de Cooperados elige un Consejo de Administración.

Existe una Junta de Vigilancia y otros Comités, según Estatutos.

Gerente.

Situación patrimonial-financiera:

Aportes de capital (acciones). Cuotas de ahorro, interés limitado.

Control externo:

Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía.

Disolución:

Acuerdo de los cooperantes.

Acto de autoridad (cancelación), Decreto Supremo por causas legales.

SINDICATOS DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES: (Código del Trabajo)

Concepto:

Organizaciones de trabajadores no sujetos a empleador alguno.

Objetivos y finalidades:

Velar por mejores condiciones y puestos de trabajo para sus afiliados (labores de mutualismo, bienestar, etc).

Ámbito de acción:

Ámbito de las relaciones laborales.

Forma de constitución:

Asamblea celebrada por 25 o más trabajadores ante un Ministro de Fe.

Depósito del Acta y Estatutos en la Inspección del Trabajo.

Subsanar eventuales objeciones.

Organización interna y administración:
Asamblea General.
Directorio.

Situación patrimonial-financiera:
Aporte de los socios.
Producto de sus bienes.
Donaciones que reciben.

Control externo:
Dirección del Trabajo.

Disolución:
Acuerdo de la Asamblea.
Por resolución de un Ministro de Corte, quien conoce en única instancia.

ASOCIACIONES GREMIALES
(D.L. 2.757 de 1979 y D.L. 3.173 de 1980)

Concepto:
Son entidades que tienen por objeto promover y cautelar el desarrollo de las actividades comunes a sus miembros, en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o servicios.

Objetivos y finalidades:
Promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades comunes a los asociados.

Ámbito de acción:
Ámbito de las relaciones gremiales y económicas.

Forma de constitución:
Firma del Acta constitutiva ante notario; depósito de tres ejemplares en el Ministerio de Economía. Publicación en el Diario Oficial de un extracto del Acta.
Subsanar objeciones.

Organización interna y administración:
Asamblea General y Directorio.

Situación patrimonial-financiera:
Aporte de los socios (cuotas sociales).
Producto de los bienes.
Otros aportes.

Control externo:
Ministerio de Economía.

Disolución:
Acuerdo Asamblea.
Acto de Autoridad por causales legales mediante Decreto Supremo (cancelación).

La mayoría de las formas jurídicas arriba nombradas, que si bien es cierto poseen grandes ventajas y son adoptadas por algunas organizaciones de microempresarios, tienen sus desventajas y condiciones que no siempre las asociaciones nacientes de microempresarios están en condiciones de satisfacer o pagar. La constitución es cara porque debe hacerse por escritura pública, inscripción en el Registro de Comercio y publicarse en el Diario Oficial.

2. OTRAS FORMAS DE ASOCIATIVIDAD

Existen otras formas de asociatividad más puntuales, como son las asociaciones de carácter informal y los contratos de asociación o cuentas de participación.

Sociedades Informales:
Es una sociedad que se forma, generalmente, por acuerdo verbal entre los participantes.

El aporte de los socios puede ser en dinero y/o bienes y/o trabajo.

Al no cumplir con los requisitos formales exigidos por la ley no posee personalidad jurídica.

Como solución práctica, puede resultar útil a una organización celebrar un contrato de sociedad informal, aunque éste no cumpla con los requisitos que la ley exige para la existencia plena de la sociedad. Se dará así lugar al nacimiento de una "sociedad de hecho", a la que se le reconocen algunos efectos jurídicos a pesar de sus vicios de constitución.

Contrato de Asociación o Cuentas en Participación: (Artículo 507 del Código de Comercio).

"Es un contrato por el cual dos o más comerciantes

toman interés en una o muchas operaciones mercantiles, instantáneas o sucesivas, que debe ejecutar uno de ellos en su solo nombre y bajo su crédito personal, a cargo de rendir cuenta y dividir con sus asociados las ganancias o pérdidas en la proporción convenida".

Al no ser una sociedad carece de personalidad jurídica, sólo existe la persona del gestor.

No requiere de formalidad alguna para su celebración, pues se trata de un contrato consensual.

El gestor actúa libremente en los negocios, los asociados sólo pueden pedirle cuentas al final de su gestión.

No existe patrimonio colectivo, los bienes aportados entran al patrimonio del gestor, quien aparece frente a los terceros como dueño de dichos bienes.

Es una asociación oculta. Frente a los terceros, el gestor responde con todos sus bienes, como si se tratara de un empresario individual. Los asociados, por su parte, no tienen ninguna responsabilidad frente a los acreedores del gestor.

F. ESQUEMAS ASOCIATIVOS

En el trabajo de promoción de nuevas formas de asociatividad, un importante rol ha jugado en el país SERCOTEC filial CORFO, apoyando el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Es interesante la incorporación de la microempresa en este proceso. Esta también posee "nichos" interesantes de mercado, tanto para el mercado nacional, como para el internacional. Pese a que ya se han realizado algunas experiencias importantes, como son por ejemplo el comité de exportación creado con los artesanos en Villarrica, el comité de exportación CALZEX de la Asociación de Pequeños Industriales del Calzado, la incubadora de microempresas en la comuna Pedro Aguirre Cerda, es posible que aún se pueden realizar más iniciativas, quizá a través de los Proyectos de Fomento en algunas áreas específicas de la microempresa, como por ejemplo, en la maquila. También puede ser a través de la Bolsa de Subcontratación, promoviendo la creación de asociaciones de microempresarios de un mismo rubro

que se enlacen productivamente con empresas de mayor tamaño.

SERCOTEC impulsa y colabora con los empresarios en la puesta en marcha de esquemas o formas de trabajo asociativo, como es el desarrollo de:

- Comités de Exportación
- Incubadoras de pequeñas empresas
- Sociedades de aval y garantía
- Cooperativas de Ahorro y Crédito
- *Joint-ventures* entre empresas nacionales y extranjeras
- Comercializadoras
- Centrales de abastecimiento
- Parques industriales
- Proyectos de Fomento
- Bolsa de subcontratación.

G. LAS ONG COMO AGENTES INDUCTORES DE ASOCIATIVIDAD

En el Catastro realizado por MIDEPLAN, mencionado anteriormente, se hace referencia al importante peso específico que ha tenido la inducción en el desarrollo de esquemas asociativos. Sobre un universo de 103 asociaciones el 53,3 por ciento (59) fueron inducidas externamente. Las formas de inducción son variadas e incluyen la asociación de ONG con productores.

En este sentido, han cumplido un importante rol las ONG, tanto durante el gobierno anterior, como ahora en democracia. Las ONG han realizado labores de educación, capacitación, apoyo y acompañamiento a un sector del microempresariado en su evolución, a través de la capacitación en gestión, administración, producción y en el otorgamiento de créditos, que para la microempresa antes estaban vedados (Cooperativa Liberación, Fondo de Proyectos Productivos -SUR, Consultora Técnica -PET, Trabajo para un Hermano, Fundación Kolping, Grupo de Estudios Agrarios, Instituto de Promoción Agraria, Grupo de Investigaciones Agrarias, etc.). En efecto, esto ha implicado la paulatina incorporación del microempresario a la vida económica nacional.

En este sentido, es conveniente destacar la experiencia del GEa con la Cooperativa Agrícola de

Los Perales en la exportación de vinos; el trabajo del Fondo de Proyectos Productivos de SUR Profesionales en la exportación de papayas al jugo y mermelada de papaya a Bélgica, y la asistencia crediticia en gestión, administración y comercialización prestada a dos asociaciones de productores de felpudos en Curicó; el apoyo prestado por la Obra Kolping-Chile a la creación de un comité de artesanos exportadores en Villarrica, sólo por nombrar algunas de las experiencias realizadas, sin menospreciar otras también muy importantes, han significado un apoyo de vital importancia al proceso asociativo en la micro y pequeña empresa en los últimos años.

Con estas acciones las ONG, no pretenden reemplazar el rol del Estado, en ninguna circunstancia, sino contribuir en aquellos sectores donde la acción del mismo aún no haya llegado y que sea importante su presencia.

H. DOS EXPERIENCIAS DE ASOCIATIVIDAD

1. Asociación de microempresarios de Puente Alto⁸

Esta asociación nació formalmente a principios del presente año con el concurso de 51 microempresarios. La finalidad principal de su creación, como lo dicen sus estatutos, es "reunir a los Microempresarios de la comuna de Puente Alto, con el objeto de vincularlos para la defensa de los intereses que les son propios y lograr por medios lícitos el progreso profesional y el progreso del país en general". Una de las condiciones principales para afiliarse en la unidad productiva es que no trabajen más de nueve personas y que su capital no sea superior a 1.000 unidades de fomento. La generalidad de los talleres asociados no superan las dos o tres personas.

La constitución de esta Asociación de Microempresarios se realizó con el objetivo de representar a los microempresarios ante las entidades bancarias y financieras para acceder al crédito, que hasta esa fecha era inaccesible, ya que individualmente ellos no reunían los requisitos

exigidos por la banca formal. Si bien es cierto que la postulación es colectiva, la responsabilidad por el crédito es individual. Es decir, negocian los créditos con el auspicio de la asociación, pero la responsabilidad por el pago de las cuotas la toma cada uno de ellos de manera independiente..

Luego de seis meses de funcionamiento, el número de asociados ha sobrepasado las 100 unidades productivas, de un universo estimado en 1.000 unidades productivas activas en la comuna. Son miembros de ella microempresarios de diversos rubros, tanto productivos como de servicios (cuero, confección, muebles de madera, metalmecánica, cerrajería, artesanos, comercio, reparaciones y otros).

En la actualidad se está estudiando la aplicación de otros instrumentos de apoyo al sector, como comprar, comercializar juntos y postular a soluciones habitacionales como asociación.

2. Experiencia de exportación de un grupo de artesanos de Villarrica⁹

Se comenzó a trabajar con grupos de artesanos - miembros de la Obra Kolping-Chile- a los cuales se les comenzó prestando apoyo en capacitación, asistencia técnica, crédito, maquinarias y herramientas menores.

Hace cinco años, en 1988, se intentó hacer con ellos una exportación de artesanía, en base a muestras que fueron llevadas a Alemania, (juegos tradicionales chilenos, como el emboque, el trompo, etc.) y otro tipo de artesanías. Al intentar realizar la exportación se dieron cuenta de las insuficiencias de los socios para poder lograr una producción, siquiera para llenar un container de 20 piezas. En esta gestión participaron alrededor de 40 socios con sus pequeños talleres.

El primer problema que enfrentaron fue el de la calidad. Los artesanos estaban acostumbrados a realizar producciones para vender en el verano, para un tipo de turista poco exigente y sin calidad exportadora. La comercialización la realizaban en pequeñas ferias y muestras en kioscos. En vista del éxito alcanzado por las ventas se comenzó a mane-

8. Experiencia inducida por la ONG "Las Alamedas".

9. Experiencia inducida por la Obra Kolping-Chile.

jar la idea de exportar.

El segundo problema fue la cantidad. Varios socios no poseían la infraestructura adecuada para producir los volúmenes necesarios, así que hubo que efectuar inversiones en capital fijo, algunos debieron ampliar sus talleres en tres o cuatro veces, instalar motores, energía eléctrica y todo lo que conlleva el estar en condiciones de asumir la parte que les correspondía producir para exportar.

Todo lo enviado se vendió y la experiencia de esa exportación hecha a través de Kolping-Chile a Alemania sirvió para que el año 1991, en un esfuerzo conjunto con Sercotec, la Municipalidad de Villarrica, ProChile, comenzaran a gestar un comité exportador.

Este Comité Exportador se formó con la iniciativa de un grupo de artesanos de la ciudad de Villarrica. Viendo la realidad del mercado nacional de artesanía en madera y considerando que se encontraba saturado y no se vendía mucho más, buscaron otras alternativas de comercialización, en forma directa con el cliente extranjero o también a través de organizaciones intermediarias, como Comparte, ProChile y otros.

Se comenzó a seleccionar a los productores que estuvieran en capacidad de asumir la tarea. 14 personas cumplían las condiciones para exportar. Se subdividieron en grupos según especialidad en el rubro de la madera, dentro del cual existen subespecializaciones como la artesanía articulada, las culebras, ratas, caimanes, pescados, etc.; luego está la artesanía en tallado utilitario, platos, ensaladeras, los pocillos; la artesanía en tallado artístico, figuras de animales, paisajes, etc.; muebles artesanales, muebles plegables, bandejas, tablas de picar y otros; y artesanía en torneado en madera, que se dedican a la parte reflexología, elementos para colocar en los asientos de los autos, azucareros, envases, computeros y otros.

En cada uno de estos talleres están empleados un promedio de 12 personas, que son los encargados de producir; trabajan a trato y reciben una remuneración que fluctúa entre 60 y 120 mil pesos.

Estos talleres no son industrializados y funcionan detrás de la casa de donde vive el artesano, que no tiene energía eléctrica industrial, sino que monofásica. A medida que han ido probando que

el negocio es bueno, han ido mejorando sus instalaciones, lo que les ha permitido algún grado de industrialización.

La superficie de estos talleres es de alrededor de 100 metros cuadrados, que se distribuyen de la siguiente forma: 50 por ciento de la superficie total se destina al taller de producción, un 30 por ciento de esta superficie a sala de terminaciones (secado, lijado, barnizado y teñido) y el 20 por ciento restante destinado a sala de exposición y almacenaje.

Para llevar a feliz término esta experiencia hubo que realizar cursos de capacitación, en los que participaron varias organizaciones. Estos fueron básicamente cursos de análisis de costos, marketing, importaciones y exportaciones, control de calidad y administración. Estos cursos, fueron hechos por Sercotec, Kolping-Chile, ProChile y la Municipalidad de Villarrica.

Fue necesario además, contactar a estas personas con representantes comerciales -que llegan a la zona por el turismo-relacionadas con comercio, de Bélgica, Alemania y otros, quienes les mostraban las necesidades y las realidades de lo que significa el mercado europeo, en base a las exigencias y a las condiciones para exportar, las que fueron asumidas por los artesanos.

Esta es la experiencia de artesanos que hoy día están exportando y que es conveniente emular.

Estos artesanos se independizaron como productores e hicieron su iniciación de actividades como artesanos exportadores, inscribiéndose en el Registro de Exportadores del Banco Central. De esta forma reciben en su cuenta corriente los dólares de retorno de su mercadería, a través de algún banco comercial con el cual trabajen, pues esta situación los ha llevado a pasar de la informalidad a la formalidad.

CONCLUSIONES

1. En muchos países en desarrollo, incluyendo a Chile, la regulación de los mercados y las políticas públicas no están diseñadas para resolver los problemas de los microempresarios. La aplicación de los regímenes tributarios gravan-
-a a las empresas con estructuras jurídicas

simples. Estas deben cumplir con una serie de trámites para obtener patente, permisos, boletas y facturas, que representan elevados costos y obligan muchas veces a pagos adicionales para poder obtener las autorizaciones. Esto se convierte en un estímulo para que las pequeñas empresas se sitúen al margen de la legalidad, en detrimento de las reglamentaciones sanitarias, la calidad de sus productos, las condiciones en que se desempeñan sus trabajadores y el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

2. La creación de una política económica respecto de las microempresas tiene que tomar en cuenta, en primer lugar, que este sector es el más desprotegido de la economía nacional, no posee leyes que lo amparen ni que regulen su actividad productiva y, en segundo lugar, debe también tomar en cuenta la heterogeneidad y atómica a que han estado sometidos los microempresarios.
3. El sector de la microempresa está lleno de posibilidades, tanto en el desarrollo de nuevas formas de producción como de organización del trabajo. De hecho, constituye una alternativa real al desempleo, especialmente en épocas de crisis, cuando la mediana y gran empresa no están en condiciones de absorber mano de obra. Y, lo que también es importante, la generación de un nuevo puesto de trabajo en la microempresa es alrededor de siete veces más barato que en la gran empresa.
4. Históricamente, el proceso de asociatividad en Chile ha estado ligado a la participación popular, como mecanismo inductor de un desarrollo económico y social equilibrado a largo plazo. En dicho proceso, el Estado ha jugado un rol preponderante y decisivo como factor inductor, como es el caso del desarrollo del movimiento cooperativo. El apoyo a la microempresa no se plantea como fomento del asistencialismo ni del paternalismo a través de la instauración de subsidios permanentes, el apoyo no debe reemplazar la gestión de los propios microempresarios. Existen experien-

cias de otros países en las cuales el Estado, consciente de la importancia que la microempresa tiene en la vida económica nacional, ha asumido el rol de articulador entre los diferentes sectores de la microempresa, el sector público y el privado.

Es así, como por ejemplo, en Colombia se logró la concertación de diversos sectores, tales como el Ministerio de Desarrollo Económico, el Departamento Nacional de Planeación, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Cámara de Comercio de Cali y CONFECAMARAS, para la confección de un Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, que se viene aplicando en dicho país desde el año 1984. La virtud del mencionado plan es que ha favorecido la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de ésta, lo que ha involucrado la modernización empresarial del sector.

5. En la actualidad están siendo impulsados por el Estado de Chile una serie de formas de asociatividad, como es la promoción de los esquemas asociativos de SERCOTEC, la agricultura de contrato de INDAP, que contribuyen a la agrupación y organización de los pequeños productores, sin embargo, eso no es suficiente
6. Por otro lado, existe la necesidad de los pequeños productores de enfrentar el mercado de manera concertada, en grupos, superando el individualismo. Pero no basta con encontrar los motivos por los cuales éstos deban unirse, sino de proveerlos de los estímulos necesarios para que ellos vean en la asociatividad un camino alternativo, mucho más exitoso. Esto pasa por proveerlos de una legislación ad-hoc, sistemas de previsión, flexibilización del crédito, adecuados sistemas de capacitación; en otras palabras, que le permitan al microempresario "pararse" frente al mercado en mejores condiciones.
7. En el país existen varias iniciativas interesantes en torno al desarrollo de la asociatividad en el mundo de los micro y pequeños empresarios. El fomento está particularmente dirigido al

sector más dinámico de la pequeña y mediana empresa, con especial énfasis en aquellas que tienen capacidad de exportar. Es así como la creación de parques industriales, los Proyectos de Fomento, los Comités de Exportación, la Bolsa de Subcontratación, etc., operan con los empresarios más "viables" (de reproducción ampliada), mientras que la mayor parte del sector queda sujeto a la "benevolencia" del mercado.

Estas iniciativas también pueden tener como "actor" al microempresario. En este sentido, sería de gran ayuda la instalación de Incubadoras de microempresas regionales, que, por un lado, permitirían potenciar al sector, desarrollar sistemas de producción regionales con un alto grado de especialización, como es el caso de los tejidos en La Ligua, los felpudos en Teno, la producción de papayas en la IV, V y VI regiones, artesanías en Villarrica, etc., lugares en donde ya existe organización de estos productores.

8. Por tanto, del lado de los pequeños productores, se requiere organización. El proceso asociativo se debería dirigir, en general, a la creación o fortalecimiento de:

a) asociaciones de productores, aquellas que realicen algún trabajo en conjunto en forma sistemática o ocasional. Más precisamente, nos referimos al desarrollo de formas tales como:

- cooperativas,
- *joint-ventures*
- comités de comercialización
- comités de exportación
- comités de abastecimiento (materias primas, insumos)
- comités de aval y garantía
- integración vertical de productores
- especialización de productores
- centros de servicios (ejemplo arriendo de maquinaria)
- centros de procesamiento de materia prima (secado etc.)
- centros de producción de insumos (semillas etc.)

- asociaciones de artesanos

b) Un segundo tipo son las asociaciones gremiales de productores. Estas asociaciones tienen generalmente como objetivo la representación, promoción e información sobre un determinado sector. Por ejemplo, la Asociación de Microempresarios de Puente Alto, la Asociación de productores del plástico, CORMETAL de los pequeños productores del sector metalmeccánico, la Asociación de Pequeños Industriales del Calzado APICAL, Sindicatos o federaciones de artesanos. Asociaciones que puedan tener un carácter local, comunal, regional o nacional. Lo que contribuiría a un desarrollo más equilibrado del sector.

c) Un tercer tipo son las que podríamos denominar como asociaciones regionales de productores, que se preocupen por los problemas de la región. Las cuales podrían fomentar la creación de:

- Centrales de compras y/o ventas.
- Centrales de servicios comunes.
- Formación de consorcios de producción.
- Adquisición de maquinarias para uso común y/o instalaciones de centrales de máquinas.
- Subcontratación de productos, piezas y/o tiempo de maquinaria.
- Ferias y exposiciones conjuntas.
- Compartir áreas industriales (con subsidio y/o incentivos gubernamentales).

9. Lo importante no es inventar nuevas formas, sino utilizar de manera más racional las existentes. El Estado a través de sus organismos como SERCOTEC, SENCE, FOSIS, Banco del Estado, INDAP, etc, está en condiciones de desarrollar el amplio potencial de este sector económico. Lo importante es plasmar de manera asociada el accionar de estas instituciones con el interés de los microempresarios, en un plan único de desarrollo nacional. El impacto de las inversiones y el beneficio que se podría obtener es mucho mayor cuando se realiza hacia un grupo de empresarios que al hacerlo individualmente.

Marco jurídico para la micro y pequeña empresa

Angélica Pino Davis
EPS - SUR

INTRODUCCION

Es importante aclarar antes de comenzar el análisis de la normativa que rige la actividad de la micro y pequeña empresa, que no se describirá un estatuto jurídico especial para este sector, como existió en épocas pasadas. En un marco de economía de mercado como la vigente en Chile, el análisis de las normas pertinentes a la Microempresa manufacturera, que será el eje del análisis, muestran que no existe un estatuto jurídico especial para el sector, que considere su realidad diversa a la de la mediana y gran empresa del país.

El estatuto jurídico que rige la actividad en pequeña escala no es sino el mismo que ha dictado el Estado para reglamentar la actividad económica privada, sea a pequeña, mediana o gran escala, salvo ciertas excepciones en materia tributaria.

Respecto de este conjunto de normas, hay que señalar que ocasionan dos tipos de problemas, a los micro y pequeño empresarios: en primer lugar, hay un gran desconocimiento de ellas, y en segundo lugar, no siempre cubren la realidad del sector, lo que origina su incumplimiento y el desenvolvimiento informal de la actividad que nos ocupa. Hecha esta acotación, se analizará la nor-

mativa básica que rige la actividad microempresarial y sus efectos en ella.

A. LA LEGISLACION A NIVEL COMUNAL

DL 3063: Nueva Ley de Rentas Municipales. La primera normativa que preocupa a los microempresarios al momento de decidirse a emprender una actividad productiva, es la que dice relación con las ordenanzas municipales que zonifican el territorio de la Comuna respectiva, a efectos de determinar dónde pueden instalar su empresa. Estas ordenanzas, del todo necesarias para facilitar el desarrollo armónico de la comuna, muchas veces son vistas como un obstáculo por los microempresarios, pues éstos suelen desarrollar sus actividades en sus mismos hogares en zonas residenciales, de modo que muchas veces deben transgredir dicha normativa y se ven impedidos de obtener la correspondiente patente municipal. Esta patente, contribución a las rentas del Municipio respectivo, no son de excesivo valor, pero sí difíciles de conseguir por la razón antedicha.

El incumplimiento del pago de la patente municipal o el funcionamiento clandestino de la microempresa están sancionados con multas y con

la clausura del establecimiento, de acuerdo a un procedimiento administrativo judicial.

B. LEGISLACION SANITARIA

Las normas del Código Sanitario están en directa relación con la obtención de patentes municipales.

En efecto, en este Código base y en diversos reglamentos, se establecen las normas sanitarias en materia económica, que tienen por objeto proteger a los eventuales consumidores de la producción de la empresa, a los miembros de la industria, tanto trabajadores como al empresario trabajador, de los peligros de un ambiente insano, y también a los habitantes del sector en el que se encuentra ubicada la empresa.

Los organismos encargados de hacer cumplir la normativa sanitaria son las Municipalidades y el Servicio Nacional de Salud del Medio Ambiente. Las primeras no pueden otorgar patentes municipales sin el consentimiento de este segundo ente controlador.

El mismo Código Sanitario establece, en su último libro, procedimientos y sanciones ante la inobservancia de la legislación sanitaria; se establecen procedimientos administrativos que facultan incluso allanamientos con fuerza pública de las empresas, y las sanciones contemplan desde multas hasta la clausura de los locales infractores.

Esta legislación es de las que más se aplica a la microempresa por una razón práctica, cual es la de cercanía de los entes controladores, Municipio y Servicio Nacional de Salud, a la vida de la Comuna.

Como consecuencia de este hecho, esta legislación es percibida como una restricción al desarrollo de la actividad microempresarial. No queremos decir con ello que no debería existir, sino por el contrario, es una legislación de vital importancia para el bienestar de la población. Sin embargo, no pueden dejar de considerarse los problemas que tienen los microempresarios para su cumplimiento, quienes se caracterizan por la precariedad de sus instalaciones, hecho que reconoce el FOSIS en su caracterización del sector.

Esta es una normativa que debe ser considerada al momento de fomentar la actividad

microempresarial, fundamentalmente por parte del Estado. Cualquier política de promoción de esta actividad debe contemplar el apoyo a los empresarios en lo que diga relación con la infraestructura necesaria, para evitar que se mantengan en la informalidad por no poder cumplir con las mínimas normas sanitarias.

C. LA PROTECCION A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y LA MICROEMPRESA

La ley N°18.223 de Protección al Consumidor está en estrecha relación con la legislación sanitaria, fundamentalmente en lo que dice relación con la protección a los destinatarios de la producción.

El actual sistema económico vigente en el país, deja al mercado la tarea de regulación de la economía, pero éste no siempre es tan perfecto como se quisieran. Es así como el Estado, asumiendo su rol subsidiario, debe cautelar los derechos de los sectores no organizados de la sociedad. Es en este marco que se inscribe la Ley de Derechos del Consumidor.

El Gobierno pasado dictó esta Ley cumpliendo con el compromiso adquirido en el año 1985, al firmar una Resolución de las Naciones Unidas que dio directrices en orden a legislar protegiendo a los consumidores.

La actual legislación es escuálida en conceptos y en su desarrollo. Consta de dos títulos, el primero de los cuales establece las infracciones en que puede incurrir el productor o prestador de servicios tales como: falta de rotulación de los bienes o cualidades del bien, cobro de precios superiores a los exhibidos y otras. El título segundo de la ley establece un procedimiento de reclamo ante el Juez de Policía Local, el que puede aplicar sanciones que son desde multas hasta penas de prisión. A la vez, el consumidor puede solicitar indemnización según las reglas generales, por el perjuicio sufrido.

El 6 de agosto de 1993, se ingresó al Parlamento por el Ejecutivo un proyecto de Ley sobre los Derechos de los Consumidores.

Se trata de un proyecto mucho más completo que la actual ley, que pone énfasis en el deber del

Estado de proteger el derecho de los miembros no organizados y, en el caso de los consumidores, su derecho a la información.

Cubre diversos aspectos, como el de precisar las obligaciones de los proveedores de bienes y servicios, respetar las modalidades de la compra, exhibir los precios, responder por los productos y servicios defectuosos, etc.

Se da mucha importancia al derecho a la información, y es así como se sanciona la publicidad engañosa en cuanto a las cualidades y elementos usados en la fabricación del producto o las fechas de elaboración del mismo.

El proyecto también regula el derecho a la organización de los consumidores a través de asociaciones.

En cuanto a la solución de los conflictos, establece un procedimiento ante los Jueces de Policía Local más rápido que el actual, con una instancia de avenimiento y con la facultad del Juez de calificar la procedencia o no de la denuncia.

Finalmente, se establece claramente el rol del Estado mediante el Ministerio de Economía y el SERNAC, dotando a éstos de la facultad de poner en conocimiento de la justicia las infracciones y además entregándoles la misión de informar a los consumidores.

El proyecto ha sido criticado, pues los proveedores de bienes y servicios lo consideran estatista.

La discusión seguirá, pero es importante señalar que estas leyes que dicen relación con la calidad de la producción pueden, eventualmente, llegar a afectar a la micro y pequeña empresa. Pero no afectar en sentido peyorativo.

La idea es que si se promueve una actividad de este tipo, debe tenerse conciencia de que se la debe apoyar integralmente, de modo de permitirle el cumplimiento de una legalidad que va en beneficio de toda la comunidad. La microempresa debe convertirse en modelo de industria sana y competitiva con un desarrollo económico a escala humana, respetuoso del medio ambiente en que se desenvuelve y de sus eventuales consumidores.

propiedad en sus diversas formas y también cubre la protección a las producciones del ingenio, que comprenden la propiedad Industrial.

Este tema, que puede parecer ajeno a la pequeña y microempresa, no es tal, o más bien, no debería ser tal. En efecto, se puede apreciar en la realidad que muy pocos microempresarios conocen la normativa en la materia y menos aún, la ven como una normativa que pueda beneficiarlos en su entrada a los incipientes mercados.

En el mes de enero de 1993, se dictó la nueva ley de propiedad industrial, que puso fin a una legislación que databa del año 1931.

La nueva ley entró finalmente en vigencia el pasado 30 de septiembre al dictarse el Reglamento respectivo.

La ley establece las normas para reconocer y proteger las marcas comerciales, las patentes de invención, los modelos de utilidad, los diseños industriales y otros títulos de protección como las invenciones de servicios. Amplía así la cobertura en comparación a la antigua ley, poniéndose al día con la evolución tecnológica. Las tramitaciones que se establecen, se desarrollan ante el Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía. La consecuencia de la tramitación es la de obtener un título que reconoce su derecho de propiedad, y de explotación exclusiva del privilegio correspondiente. Es así como tendrá el Monopolio de la fabricación de su invento, o del uso de su marca, etc.

La ley también establece mecanismos de solución de controversias y crea tipos penales, que dicen relación con el hurto de marcas, la falsificación, etc.

Especial mención cabe hacer a las marcas comerciales de uso más frecuente en materia económica. Es definida la marca como: "todo signo visible, novedoso y característico que sirva para distinguir productos, servicios o establecimientos industriales o comerciales".

En la actualidad la utilidad de las marcas comerciales es notable, no sólo para la mediana y gran empresa, sino también para la micro y pequeña empresa. En efecto, es de importancia tanto para el empresario que pretende identificar su producto, de modo que la clientela que lo ha co-

nocio lo reconozca y lo publicite, y para el consumidor es importante un producto con marca, que le provoca más confianza, de modo que si eventualmente hubiera un daño lo podría identificar.

Esta ley se convierte así en un mecanismo que facilita la entrada al mercado a los productos de la pequeña y microempresa, que serán identificados por su calidad y su marca.

E. LEGISLACION LABORAL Y PREVISIONAL EN LA MICROEMPRESA.

La aplicación de esta normativa es una de las que representa más dificultades en su cumplimiento, no sólo a nivel de la pequeña y microempresa, sino en las de todo tamaño.

En efecto, las relaciones laborales no siempre están establecidas claramente, y suele no cumplirse con la escrituración de los contratos de trabajo o con la retención del porcentaje de los ingresos que deben destinarse a la previsión de salud, tanto de los trabajadores como del microempresario en su doble calidad.

Dicha situación lleva a que en caso de conflicto entre las partes, la empresa deba soportar, aparte del pago de las indemnizaciones debidas al trabajador, las multas a beneficio fiscal por el incumplimiento de las normas laborales.

Además de estas infracciones, también es muy común el incumplimiento de las normas que dicen relación con la jornada de trabajo y los feriados legales.

Respecto de este punto, cabe hacer notar que el fomento de la actividad económica en pequeña escala no puede significar que el microempresario se vea obligado a no cumplir con la legislación laboral para acelerar su crecimiento y ganancias.

Nuevamente se mencionará lo señalado en el caso de la legislación sanitaria: la micro y pequeña empresa debieran ser modelos de desarrollo a escala humana, empresas que basen su crecimiento en su capacidad innovativa para generar recursos y no en el incumplimiento de la normativa laboral y previsional.

F. FORMAS JURIDICAS ASOCIATIVAS:

En la micro y pequeña empresa, el desarrollo de la actividad económica trae aparejados riesgos que muchas veces no pueden ser enfrentados individualmente. Es por ello que el Derecho ha formulado formas jurídicas que permiten asociarse para dichos efectos.

Nuestro derecho reconoce fundamentalmente:

- *Cooperativas*: Definidas como instituciones sin fines de lucro, no parecen ser la fórmula más adecuada para el desarrollo de la actividad microempresarial. Ello debido a su definición de asociación no lucrativa y su engorrosa tramitación, que hace que no dependa de la voluntad del microempresario el inicio de su trabajo, ya que obtienen su personalidad jurídica previa presentación de un proyecto de trabajo que debe ser aprobado por el Departamento de Industrias del Ministerio de Economía.
- *Sociedades*: sociedades de capital, como las sociedades anónimas y las sociedades de personas, destacándose entre éstas las de responsabilidad limitada, que son las más utilizadas en la actividad económica asociativa y que son las más apropiadas para la naturaleza de la actividad en pequeña escala.

Sin embargo, no siempre estas fórmulas asociativas son utilizadas por los microempresarios por los altos costos de constitución que representan para empresas con bajo capital, o porque, en primera instancia, no se percibe la utilidad de la formalización de la relación social.

Otra fórmula usada es la conocida sociedad de hecho (sociedades que no cumplen con todos los pasos requeridos por la ley para entenderse jurídicamente constituidas, pero que tienen reconocimiento para efectos tributarios), de la que muy pocos conocen las consecuencias jurídicas y que resulta atractiva por los bajos costos de constitución.

El tema de la asociatividad para el desarrollo de una actividad económica en pequeña escala es de importancia actual, dado que en muchos casos, la necesidad de unir capital y creatividad originan estas sociedades. Más aún, muchas de las iniciati-

vas económicas de subsistencia surgidas en sectores de escasos recursos de la sociedad chilena en los últimos años, han sido emprendidas en forma asociada por sus iniciadores. En concordancia con ello, también las políticas de fomento a la micro y pequeña empresa propenden a desarrollar actividades económicas en forma asociada.

Es por esta razón que no tiene concordancia con la legislación tributaria vigente. En efecto, el régimen tributario contempla un beneficioso régimen para los denominados pequeños contribuyentes, entre los que se cuentan los talleres artesanales u obreros. Lamentablemente, dicho régimen sólo beneficia a personas naturales y no a personas jurídicas, quedando por lo tanto, excluidas las sociedades constituidas legalmente, e incluso las llamadas sociedades de hecho, aún cuando reúnan a microempresarios con escaso capital inicial o que se adscriben a programas de fomento gubernamentales o privados como medio de salir del desempleo.

G. ASOCIACIONES GREMIALES Y SINDICATOS DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Finalmente, cabe señalar que la ley también contempla fórmulas organizativas que permiten la representación de los intereses de los gremios o de trabajadores por cuenta propia.

En el caso de las asociaciones gremiales, están ante una forma asociativa que también depende para su nacimiento de la voluntad del ente estatal, en este caso, el Ministerio de Economía, lo que puede obstaculizar su surgimiento.

Justamente este tipo de organizaciones no existen a nivel de la microempresa, lo cual impide al Estado tener interlocutor válido para elaborar las políticas para el sector.

La única organización más conocida es la CONUPIA, que cubre la realidad de la pequeña y mediana empresa, por lo que no siempre están considerados los microempresarios en sus programas, menos tratándose del sector heterogéneo e incipiente que se mueve en la informalidad y que ahora quiere ser promovido como vía de solución al desempleo.

En materia de legislación laboral, el Código del Trabajo define como Sindicato de trabajadores independientes, a "aquel que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno". Constituido por no menos de 25 trabajadores, se trata de una forma sindical de asociación, por lo que sus objetivos y forma de organización corresponden a los de un sindicato tradicional.

H. LEGISLACION TRIBUTARIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

La micro y pequeña empresa como ente generador de recursos, está sujeta a la obligación de tributar en favor del Estado. Aunque aparentemente los tributos no otorgan beneficios inmediatos y tangibles a quien tributa, son el medio de financiamiento del Fisco, que puede así disponer servicios para todo el país.

La actividad empresarial se ve afectada fundamentalmente por dos tipos de impuestos, el impuesto a los ingresos materializado en el D.L. 824 o Ley de Impuesto a la Renta, y el impuesto a los bienes y servicios materializado en el D.L. 825 o Ley de Impuesto al Valor Agregado.

1. El Impuesto a la Renta D.L. 824

El concepto de Renta del Derecho Chileno lo encontramos en el art. segundo del D.L. 824 que señala a la letra: "Se entiende por renta, los ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación".

La Ley de la Renta establece en el título II, el impuesto cédular por categorías y distingue así entre la Primera Categoría, que corresponde a las rentas del capital y de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras / art. 19 / y la Segunda Categoría, correspondiente a las rentas del trabajo (art. 42 a 51). Tenemos entonces que el art. 20 N° 3 grava "Las rentas de la industria, del comercio, de la minería y de la explotación de riquezas del mar y demás actividades extractivas, compañías aéreas, de seguros, de los bancos, aso-

ciaciones de ahorro y préstamos, sociedades administradoras de fondos mutuos, sociedades de inversión o capitalización de empresas financieras y otras de actividad análoga, constructora, periodísticas, publicitarias, de radio difusión, televisión, procesamiento automático de datos y telecomunicaciones".

Este N° del art. 21 de la Ley de la Renta grava entonces las más importantes y productivas actividades empresariales del país. El monto del impuesto a cancelar por el desarrollo de estas actividades equivale al 15 por ciento de la renta líquida imponible.

-Exención personal al pago de impuesto a la renta

El art. 40 N° 6 del D.L. 824 establece que no están afectos al pago del impuesto, las empresas individuales que obtengan rentas líquidas de acuerdo a los N°s 1, 3, 4 y 5 del art. 20 del D.L., siempre que no excedan en conjunto de una unidad tributaria anual.

2. Forma de determinación del monto imponible para la aplicación del impuesto a la Renta de Primera Categoría

La regla general es que los contribuyentes deben declarar sobre la base de la "Renta efectiva". El modo de determinar dicha renta es llevando contabilidad completa; esto es: libros de Caja, Diarios, Mayor e Inventarios y balances o sus equivalentes y los libros auxiliares que exija la ley o el Servicio de Impuestos Internos, como el Libro de ventas Diarias y el Libro Auxiliar de Remuneraciones, todos los cuales deben estar timbrados. La contabilidad completa debe llevarla un Contador.

Ahora bien, la ley también considera la posibilidad de permitir a los contribuyentes del impuesto cecular de 1ª categoría que lleven contabilidad simplificada para el cálculo de la renta imponible.

Esta contabilidad simplificada consiste en un libro de Entradas y Gastos timbrado o en una planilla de Entradas y Gastos, sin perjuicio de otros libros auxiliares que se les exijan, no siendo obligatoria la intervención de un contador.

El art. 68, inc. 2 del DL 824, señala que pueden

llevar contabilidad simplificada: "Los contribuyentes de la 1ª categoría que, a juicio de la

Dirección Regional, tengan escaso movimiento, capitales pequeños en relación al giro del negocio que se trate, poca instrucción o se encuentren en cualquiera otra circunstancia excepcional".

Estas normas entonces permiten que el pequeño o micro empresario que trabaja con un capital pequeño, pueda tributar de acuerdo a contabilidad simplificada. También pueden obtener este beneficio las empresas de menor tamaño constituidas legalmente, si reuniera dichos requisitos. El régimen implica, en la práctica, la facilitación de la gestión al pequeño empresario.

3. Régimen tributario de los pequeños contribuyentes

Impuesto único de Renta: Renta presunta o impuesto sustitutivo.

El título II, Párrafo 2, establece en el art. 22 del DL 824, un sistema particular para los denominados pequeños contribuyentes. Son considerados tales los pequeños mineros artesanales, los pequeños comerciantes que desarrollen actividades en la vía pública, suplementeros y los propietarios de un taller artesanal u obrero.

Para efectos de nuestro tema, es importante señalar la definición que la ley da de propietario de un taller artesanal u obrero: "son las personas naturales que posean una pequeña empresa y que la exploten personalmente, destinada a la fabricación de bienes o a la prestación de servicios de cualquier especie, cuyo capital efectivo no exceda de 10 UTM anuales al comienzo del ejercicio respectivo y que no emplee más de cinco operarios, incluyendo los aprendices y los miembros del núcleo familiar del contribuyente. El trabajo puede ejercerse en un local o taller o a domicilio, pudiendo emplearse materiales propios o ajenos".

Estos contribuyentes tributan de acuerdo a un impuesto con carácter de único (a no ser que obtengan otras rentas de las establecidas en los Números 3, 4 y 5 del art. 20 del DL 824).

Estos contribuyentes no determinan renta líquida de acuerdo a contabilidad, ni siquiera simplificada, sino que sobre la base de presunciones

de renta pagan un impuesto sustitutivo. Rige el régimen de presunción para los pequeños mineros artesanales y para los suplementeros. Se aplica un impuesto sustitutivo en el caso de los pequeños comerciantes que desarrollan actividades en la vía pública y los propietarios de un taller artesanal. Estos últimos pagan como impuesto a la renta la cantidad que resulte mayor entre el Monto de dos UTM (unidades tributarias mensuales) vigentes en el último mes del ejercicio respectivo y el monto de los PPM (pagos provisionales mensuales) obligatorios establecido por la ley.

En efecto, el art. 84, letra c) del DL. 824, establece que deben efectuar PPM los dueños de talleres artesanales en un monto del 2 por ciento de los ingresos brutos obtenidos. El porcentaje baja a 1 por ciento en caso de que los talleres se dediquen preponderantemente a la fabricación de bienes.

Respecto de este punto, cabe señalar que el art. 28 del DL. 824, faculta al Presidente de la República para disponer que el impuesto antes señalado, de los dueños de taller artesanal, pueda aplicarse conjuntamente con el pago del permiso, licencia o derecho municipal correspondiente.

Asimismo, el propio art. 28 faculta al Presidente de la República para que incorpore a este sistema simplificado de tributación a otros grupos o gremios de pequeños contribuyentes.

4. El impuesto al valor agregado: DL. 825

Este impuesto de tipo indirecto, también afecta la actividad de la micro y pequeña empresa.

En efecto, se trata de un impuesto que tiene por objeto gravar en cada fase del proceso de producción y distribución, el mayor valor agregado al producto en la etapa respectiva.

Económicamente hablando, el I.V.A. consiste en la diferencia que hay entre el valor de la producción total de una empresa en un período determinado y los gastos hechos por ella para adquirir materias primas, bienes semielaborados, productos auxiliares y servicios.

Tratándose de un impuesto indirecto, no es cobrado por el fisco, sino que el mismo contribuyente actúa como retenedor y luego informador respecto del impuesto de las personas que le ven-

den. Es así como el art. 1º del DL. 825 señala: "Establécese a beneficio fiscal, un impuesto sobre las rentas y servicios".

5. Administración del Impuesto

Para efectos del control en el pago del impuesto, los contribuyentes deben estar inscritos en el RUT y emitir facturas en el caso de operaciones que realicen con otros vendedores importadores o prestadores de servicios y boletas, incluso por sus ventas y servicios exentos, en los otros casos.

Además deben llevar libros especiales según determinación del Reglamento del DL., en los cuales deben registrar todas sus operaciones de compras, ventas y servicios utilizados y prestados.

El impuesto debe ser declarado y pagado hasta el día 12 de cada mes (el devengado en el mes anterior).

6. Sistema de pago de los contribuyentes

En concordancia con lo establecido en la ley de impuesto a la renta, el art. 29 del D.L. 824, establece un sistema de pago especial para los pequeños contribuyentes.

"Los pequeños comerciantes, artesanos y pequeños prestadores de servicio que vendan o realicen prestaciones al consumidor y que determine la Dirección Nacional de Impuestos Internos, a su juicio exclusivo, pagarán el impuesto de éste título sobre la base de una cuota fija mensual que se determinará por decreto supremo por grupos de actividades o contribuyentes, considerando factores tales como: el Monto efectivo o estimado de ventas o prestaciones, el índice de rotación de las existencias de mercaderías, el valor de las instalaciones u otros que puedan denotar el volumen de operaciones".

Se facilita, entonces, la gestión al propietario de un taller artesanal u obrero, quien no se ve obligado a registrar sus operaciones.

7. Franquicias tributarias especiales

a. Franquicia Contenida en el Estatuto de Capacitación y Empleo

En virtud de esta franquicia, los contribuyentes de la primera categoría de la Ley de la Renta, pueden descontar del monto a pagar de dicho impuesto, los gastos efectuados por capacitación ocupacional a sus trabajadores. El sistema opera vía rebaja del impuesto por el gasto en que incurre el empresario al capacitar a sus trabajadores, o bien cuando la empresa contrata a trabajadores jóvenes bajo el sistema de aprendizaje.

En este punto, hay que señalar que la franquicia no beneficia a los talleres artesanales u obreros, que forman parte de la categoría llamada Pequeño Contribuyente.

No se alcanza a comprender el alcance de la discriminación, considerando que la definición del taller artesanal u obrero dada por la ley, al señalar el número máximo de integrantes que lo deben constituir se refiere a los aprendices.

La inclusión de los pequeños contribuyentes en el beneficio del estatuto de Capacitación y Empleo permitiría rebajar el monto del impuesto fijo, a la renta que la ley determina para este sector, ampliando sus posibilidades de crecimiento.

b. Franquicias Regionales

- DFL. N° 15; Ministerio de Hacienda (1981) Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo Regional.

Dicho estatuto establece un régimen especial para las regiones de Tarapacá, Aysén, Magallanes, Antártica, Chiloé y Palena.

El fondo creado bonifica las inversiones o reinversiones que los pequeños y medianos inversionistas, productores de bienes o servicios, realicen en construcciones, maquinarias, equipos, animales o pesca artesanal.

Para sus fines, el estatuto define al pequeño o mediano empresario como aquéllos que optan a bonificación por inversiones o reinversiones con un monto anual que no debe exceder de 50.000 UF.

La solicitud de bonificación debe ser presentada por el empresario a la Intendencia Regional, organismo que en definitiva decide si procede o no.

Ley 18.392 (1985)

Esta ley estableció un régimen preferencial tri-

butario aduanero para el territorio de la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Dicho régimen tiene una duración de 50 años a contar de la fecha de publicación de la ley.

Entre los beneficios del régimen a las empresas se contemplan: exención del impuesto a la renta; exención del pago de derechos aduaneros por las importaciones, régimen especial de exportación, bonificación estatal equivalente al 20 por ciento del valor de las ventas de los bienes producidos o el valor de los servicios; exención del impuesto territorial a los bienes raíces, entre otros.

El beneficio está dirigido a empresas que desarrollen actividades industriales, mineras, de explotación de riquezas del mar, de transporte y de turismo.

- DL. 889 (1975)

Este Decreto Ley estableció un régimen aduanero, tributario y de incentivos a la I, II, III, XI, XII regiones y provincia de Chiloé. Entre los beneficios se pueden contar; bonificación a las empresas por contratación de trabajadores y bonificación de entre 10 a 25 por ciento a la inversión o reinversión en construcciones, maquinarias o equipos, cuando no excedan anualmente de US\$ 2.000.000.

Como se puede apreciar, estos regímenes especiales no dicen relación directamente con la micro y pequeña empresa, pero pueden eventualmente beneficiarlos en las regiones señaladas, ya que se bonifican inversiones no desde, sino hasta cierto monto.

Lamentablemente, en la práctica estas leyes no se cumplen, pues los presupuestos regionales no pueden cubrir los montos a pagar, vía bonificaciones. Esta situación no siempre se origina en la falta de recursos de las regiones, sino en la rigidez de los ítems de presupuesto.

En efecto, muchas veces hay excedentes en determinados ítems del presupuesto regional, pero esos excedentes no pueden ser automáticamente trasladados a otro ítem, como podría ser el de bonificaciones a empresas, sino que deben ser devueltos al gobierno central que procederá nuevamente a su distribución.

I. PROPUESTA DE LA CONFEDERACION NACIONAL UNIDA DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA Y ARTESANADO (CONUPIA)

Hace un tiempo, esta organización gremial entregó al ejecutivo un proyecto de ley para el sector. Este proyecto surgió de un seminario organizado por CONUPIA, y de un anterior estudio realizado por un grupo de trabajo, que elaboró las "Bases para una propuesta sobre marco jurídico e institucional para la pequeña y mediana empresa en Chile".

Dicha propuesta parte identificando la necesidad de contar con un estatuto jurídico diverso de aquel que rige a la gran empresa, para la cual estaría hecha la legislación; gran empresa que se desenvuelve en un marco económico diferente al de las unidades más pequeñas, que estarían en desventaja ante ella.

Algunas de las propuestas al Sector Público son:

1. *Financieras:* acceder a créditos con menos garantías que la gran empresa.

- Que la Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras diferencie la valoración de las garantías del pequeño empresario en relación a las del gran empresario, y a las garantías de encaje de los Bancos.
- Que el Estado coloque para la PYME a lo menos un 30 por ciento de los fondos que obtienen externamente para ser intermediados por la Banca.
- Modificación del Fondo de Garantía para el pequeño empresario (FOGAPE) para hacerlo menos burocrático.

2.- *Capacitación:* Modificar el actual sistema de financiamiento de las actividades de capacitación, de modo de obtener fondos que permitan la sustentación real de organismos intermedios que se creen a nivel nacional para apoyar al sector. Fortalecer profesionalmente al SENCE para que pueda fiscalizar la capacitación.

3. *Asistencia Técnica*

- Promover servicios de asistencia técnica en el sector privado.

- Acrecentar rol de SERCOTEC: debería contar con un presupuesto anual para apoyar, con asistencia técnica en planta, a un mínimo de 10 por ciento de los establecimientos industriales afiliados a CONUPIA.

4. *Burocracia Estatal*

- Simplificación de la tramitación requerida para la formación de sociedades y exigencia de la automatización del procesamiento y archivo de la información en Notarías y Conservadores.

5. *Desarrollo Tecnológico y Transferencia*

- Incentivo a las universidades para desarrollar actividades de investigación y práctica en las PYMI. Ej: Destinar el 10 por ciento de fondos directos del Estado para las actividades de universidades en beneficio del sector.
- Mínimo de 25 por ciento horas profesionales a apoyo al sector para organismos estatales como Fundación Chile, CODELCO, etc.

6. *Promoción de Exportaciones*

- Promoción de comités de exportadores y de misiones comerciales.
- Establecer incentivos tributarios para facilitar la apertura de mercados de las PYMI.
- Incentivo de transferencia tecnológica vía *Joint Ventures* de exportación, con empresas nacionales o extranjeras.

7. *Propuestas Generales*

- Establecer mecanismos de discriminación positiva en favor de la PYMI. Ej.: fomentar empresas en regiones, eximiendo de impuestos en un 50 por ciento a las que se instalen en zonas extremas del país, con una regresión a la zona central.
- Permitir a la Gran Empresa la subcontratación de la pequeña, mediana empresa, descontando impuestos en virtud de ello.
- Permitir descuento de derechos de internación de bienes de capital que signifiquen apoyo tecnológico a la PYMI, como una manera de modernizarse.
- Analizar mecanismos legales para potenciar

financieramente a las asociaciones de empresarios de la PYMI, de modo que tengan medios para capacitar a sus asociados.

8. Beneficios de la Ley

Como se señala en el capítulo de Formas Jurídicas Asociativas, al mencionar las Asociaciones Gremiales, se constata que el sector de la microempresa es un sector aún informal en cuanto a su organización; no aparece plenamente identificado y por ende, no están del todo claros sus requerimientos y demandas. Por tanto, no se puede afirmar con certeza que las propuestas de CONUPIA recogen la realidad de ese sector y estén expresadas en su propuesta.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la antigua Ley de Fomento a la pequeña y mediana empresa, ley que fue un hito en la promoción del sector.

LEY 17.386: "Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa"

El día 13 de noviembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial la ley 17.386, que establecía una serie de beneficios tributarios para los propietarios de empresas artesanales o talleres industriales.

Esta ley tenía como beneficiarios a "las personas que posean una empresa industrial o taller artesanal destinado a la fabricación de elementos o a la prestación de servicios, cuyo cupo en maquinaria y equipo no exceda de 25 sueldos vitales anuales escala A del departamento de Santiago, que sus propietarios o socios trabajen personal y exclusivamente en ellos y cuyo personal de empleados y obreros no exceda de 15 personas".

- 1 Exención del pago del Impuesto a la Renta, cifra de negocio y de llevar contabilidad.
- Establecía un impuesto anual sustitutivo del de la renta, de acuerdo a una escala fijada también por la ley.
- De 0 a 1 vital anual, exento de impuesto.
- De 1 a 10 vital anual - 1 vital, etc., el impuesto se pagaba en 3 cuotas.
- 2 También la ley establecía que la CORFO debía otorgar créditos no superiores a 10 sueldos vitales anuales para la adquisición de materias primas que se necesitaban para el desarrollo de

la pequeña industria y artesanía del país, créditos que estaban dirigidos a las centrales de compra organizadas por los beneficiarios de la ley.

- 3 Los beneficiarios podrán establecer centrales de compra, las que quedaban acogidas a los beneficios de las Cooperativas de Consumo y Crédito (esto es franquicias tributarias).
- 4 Adicionalmente, la ley establecía que las empresas industriales que tuvieran una inversión en maquinaria y equipos superior a 25 sueldos vitales anuales, pero que no excedieran de 100, y que ocuparan en forma permanente no más de 50 personas entre empleados y obreros, podrían deducir de su renta líquida imponible para los efectos de impuestos de 1ª categoría, y de su renta global para los efectos del impuesto global complementario, el valor de las inversiones efectivas y debidamente comprobadas, en bienes del activo fijo.

La ley fue objeto de modificaciones hasta que el DL. 824 o Nueva Ley de la Renta del año 1974 la derogó expresamente, así como al régimen tributario de la pequeña empresa y mediana industria.

Derogada esta ley, no hay distinción en el tamaño de las empresas para efectos de la tributación a la renta, quedando sólo resabios que son los que constituyen el llamado "Régimen del pequeño contribuyente".

J. CONSIDERACIONES FINALES

Se puede señalar, luego de esta somera revisión de algunas leyes que afectan el quehacer empresarial, que el tema del marco jurídico para las empresas representa un doble problema para la micro y pequeña empresa: o bien no pueden cumplir a cabalidad la normativa vigente por falta de recursos para ello, o simplemente hay desconocimiento de ciertas normas que pueden ser de beneficio para el sector, como los regímenes tributarios especiales o la ley de Propiedad Industrial, o se está ante un problema de inadecuación de la legalidad vigente a la realidad de este heterogéneo y disperso sector.

Dichas conclusiones plantean entonces importantes tareas, tales como:

- Promoción de la organización del sector para un mejor conocimiento de sus demandas y necesidades
- Difusión del marco jurídico en que se desenvuelve la actividad, de modo que formen conscia de sus derechos y deberes.
- Impulso a reformas legales que beneficien al sector.
- Hacer presente al Estado que las políticas de

promoción de la actividad microempresarial deben considerar un apoyo integral a ella, de modo de dotarla de la posibilidad de acceso a los elementos básicos que la potencien como una actividad acorde con un desarrollo a escala humana, una industria sana y en armonía con el medio ambiente, a la vez que una real solución al problema del desempleo en el país.

publicaciones

I. REVISTAS:

-Revista CONUPIA. Publicación mensual de circulación nacional e internacional de la Confederación Gremial Unida de la Pequeña y Mediana Industria, Servicios y Artesanado.

-Revista CORMETAL. Publicación mensual de la Asociación Gremial de Medianos y Pequeños Industriales Metalúrgicos de Chile.

Revista CIPEMI. Publicación bimensual del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), filial CORFO. Es una revista informativa para la pequeña y mediana industria.

-SEÑALES. Publicación mensual editada por la Corporación para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CEFOPE).

-MICROEMPRESA, Información útil para el pequeño empresario. Publicación bimensual del Programa de Economía del Trabajo (PET).

-MERCADO EXPORTADOR, La Revista de Comercio Internacional de América Latina. Publicación mensual de Ediciones Medios Comunicaciones y patrocinada por la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA-Chile).

-EMPRESARIO ACTUAL. Revista semanal del Diario La Tercera.

II. DOCUMENTOS DE TRABAJO:

CEPAL.

Kantis, Hugo; Moori-Koenig, Virginia; Yoguel, Gabriel:

"LAS EMPRESAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS DE BIENES DE CAPITAL ANTE LA APERTURA Y EL MERCOSUR. PERFILES EMPRESARIALES Y ESCENARIOS PARA DISEÑAR ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE SU COMPETITIVIDAD".

Consejo Federal de Inversiones. Convenio de Cooperación Técnica CFI-CEPAL. Documento de Trabajo N° 34. Buenos Aires, enero de 1993.

RESUMEN:

La hipótesis central de este trabajo es que las diferencias en el posicionamiento competitivo actual son la resultante de un proceso dinámico, en el cual los conocimientos y el aprendizaje técnico y empresarial alcanzado por las firmas constituye una dimensión de gran relevancia. Este proceso permitió a algunas de las firmas superar parte de las restricciones derivadas del marco sectorial y macroeconómico. En tal sentido, si bien el escena-

rio de gran turbulencia presente en la economía argentina ha condicionado las posibilidades de desarrollo exitoso de las empresas del sector, algunas de ellas han podido encarar acciones estratégicas aprovechando ciertos grados de libertad que el escenario permitía en función de sus recursos endógenos. Esta posibilidad ha estado fuertemente asociada, sin embargo, a la capacidad de gestión global de las firmas.

En el primer capítulo, se presentan algunas cifras generales que permiten caracterizar rápidamente la producción de bienes de capital en Argentina. La primera sección se basa en datos obtenidos a partir del último censo económico, mientras que en la sección 2 se efectúa un análisis agregado de los principales rasgos de las PYME productoras de bienes de capital de una muestra especial de firmas, comentando las especificidades observadas en las distintas provincias en que se localizan. El segundo capítulo se centra en el análisis del posicionamiento competitivo de un grupo de firmas escogidas dentro de la muestra. Finalmente se presenta una sección de conclusiones y reflexiones sobre política industrial para el sector. Los aspectos metodológicos del trabajo se presentan en un anexo junto con los apéndices estadísticos.

Documento FOSIS.

"SUPERACION DE LA POBREZA. EL DESAFIO DE INVERTIR CON LA GENTE".

Marzo, 1993.

RESUMEN:

El presente documento está orientado a motivar la reflexión sobre las experiencias acumuladas por los Fondos de Inversión dirigidos al desarrollo social en América Latina y sugerencias a partir de la experiencia del FOSIS en Chile.

Los Fondos de Compensación o Inversión Social: se enumeran algunas características de los Fondos y las causas que les dieron origen. Estas tienen que ver con el agravamiento de las condiciones de pobreza en América Latina, producto del estancamiento económico y la aplicación de severas medidas de ajuste, y de debilidades de la institucionalidad estatal para enfrentar los problemas de

desarrollo social.

Líneas de Acción de los Fondos: se señalan las principales líneas de acción de los Fondos que intentan llenar aquellos vacíos y/o deficiencias institucionales existentes en algunos Estados, e implementar programas relativamente novedosos.

Pobreza y Desarrollo: se abordan las relaciones entre pobreza y desarrollo, destacando que su superación es una condición para el desarrollo de los países.

Superación de la Pobreza: destaca las limitaciones observadas en las políticas sociales tradicionales y cuestiona el concepto de pobreza que hay tras ellas, que se centra más en los síntomas de la pobreza que en sus causas. El FOSIS sostiene que la pobreza tiene que ver fundamentalmente con la falta de oportunidades dinámicas y efectivas para el desarrollo de las personas y su inserción en la actividad productiva.

Limitaciones de las Políticas Sociales Tradicionales: se entregan elementos que se deben tomar en cuenta para el diseño de una estrategia que apunta a la superación de la pobreza, más que a su alivio. Al respecto, se señala la importancia que tiene la inversión en y con la gente, como estrategia para superar la pobreza.

Papel del Estado: se refiere al rol del Estado en la superación de la pobreza, destacando la creación de oportunidades para la integración de los pobres al proceso de desarrollo y el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de su accionar, en el marco de una política nacional, continua y persistente en el tiempo.

INDAP, Boletín N° 1:

"PRECIOS Y MERCADOS PARA RUBROS DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA".

Elaborado para INDAP por: Departamento de Economía Agraria de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Marzo, 1993.

RESUMEN:

El INDAP, mediante la publicación del Boletín pretende entregar a los agentes extensionistas la información que disponen expertos nacionales sobre las perspectivas de los precios y mercados de

los rubros más importantes para la agricultura campesina. Aparecerá dos veces al año, apuntando a informar sobre rubros de invierno y los de primavera-verano.

Este primer boletín, entrega un análisis por rubro de tres sectores de la pequeña agricultura: hortalizas (ajo, cebolla, papa temprana y tomate de invernadero), leguminosas (arveja, lenteja, garbanzo, lupino) y productos pecuarios (carne bovina, leche); se entrega una caracterización del mercado, se indican las zonas productoras, sus mecanismos de comercialización, su comportamiento, tendencias del mercado y perspectivas.

El objetivo de esta publicación es que sea utilizada por los agentes extensionistas para mejorar sus recomendaciones a los agricultores en el proceso de toma de decisiones sobre qué sembrar, apoyando de esta manera, en mejor forma, al sector de agricultura campesina.

INDAP, Documento de Trabajo N° 7.
Barria, Liliana; Ortega, Hugo; Schatan, Jacobo:
"SISTEMA DE AHORRO Y CREDITO CAMPESINO".
Banco del Estado, INDAP. Abril, 1993.

RESUMEN:

El objetivo del sistema planteado por el Banco del Estado e INDAP, radica en movilizar el ahorro campesino y canalizarlo a través del Banco, de modo que, cumplidos ciertos requisitos, los ahorrantes campesinos puedan acceder a un crédito de libre disposición equivalente a dos veces el monto ahorrado. En etapas posteriores, se pretende abrir créditos para la producción y la inversión, por múltiplos del ahorro superiores a dos. Requisitos:

- a) Haber cumplido con sus compromisos de ahorro periódicos.
- b) Tener en la cuenta un mínimo de cinco U.F.
- c) No tener antigüedad de a lo menos doce meses, excepto para quienes traspasaron los fondos de libretas anteriores a los que se les exigirá una antigüedad de sólo seis meses.
- d) No tener antecedentes comerciales desfavorables ni registrar deudas vencidas al INDAP, en

el Banco del Estado o en el resto del sistema financiero.

A fin de otorgar una garantía adecuada el Banco, INDAP ayudará a formar grupos de tres a cinco ahorrantes campesinos, que se constituirán en codeudores solidarios (avales cruzados), garantizando al Banco el pago integral del crédito que cada uno de sus miembros obtenga.

SERCOTEC-CORFO:

"GUÍA DE INSTRUMENTOS DE APOYO. PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA".

Elaborada por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), filial CORFO. Julio, 1993.

RESUMEN:

Esta guía entrega información acerca de los diversos mecanismos existentes que apoyan el proceso de modernización de la estructura productiva del país, en las áreas de financiamiento, mercados, desarrollo tecnológico, asistencia técnica, información, asociatividad, promoción de exportaciones y capacitación. Tiene la virtud, que en cada caso se indica claramente, de señalar las características que deben reunir los beneficiarios y la forma de acceder a los instrumentos.

Los instrumentos que se detallan responden al diagnóstico efectuado por el actual Gobierno, en el marco del Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

Se describen todos y cada uno de los instrumentos existentes en la actualidad y quiénes son los responsables de su implementación: Banco del Estado, Banestado Leasing, Banco Concepción, CORFO, CONICYT, ENAMI, FOSIS, FUNCAP, Fundación Empresarial Comunidad Europea-Chile, INDAP, SERCOTEC, Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, Ministerio de Transportes, PROCHILE y SENCE.

MIDEPLAN:

"FOMENTO DE LA PEQUEÑA PRODUCCION"
Ministerio de Planificación y Cooperación,
MIDEPLAN. Con la colaboración de: Instituto de
Desarrollo Agropecuario, INDAP; Servicio de
Cooperación Técnica, SERCOTEC; Empresa
Nacional de Minería, ENAMI; Fundación de
Capacitación del Pescador Artesanal, FUNCAP;
Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
1992.

RESUMEN:

El presente documento de trabajo parte del hecho que en las pequeñas y medianas empresas, y en los pequeños productores, se concentra una alta proporción de los empleos en Chile. Por tanto, un mejoramiento de su productividad, junto con contribuir al crecimiento económico del país, debería tener un impacto en el nivel de ingresos de quienes laboran en este importante sector. Esto beneficiaría significativamente a los grupos de menores ingresos que laboran en las unidades productivas más pequeñas.

En el primer capítulo, se entrega una caracterización del empleo por sectores, en los establecimientos de menor tamaño (Agricultura, Pesca, Minas y Canteras e Industria). El análisis busca caracterizar a los ocupados en los establecimientos de menor tamaño; esto es, aquellos que empleen menos de diez personas, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia. Toma en cuenta aspectos como: características sociodemográficas y condiciones de trabajo; una cuantificación de las unidades productivas, viendo la distribución de éstas por rama de actividad económica y su distribución regional; y, pobreza y empleo en establecimientos de menor tamaño.

En el segundo capítulo, se marcan los objetivos y políticas de fomento de la pequeña producción. Lo importante es contribuir al desarrollo de este amplio y heterogéneo sector, considerando sus características socioeconómicas y su inserción en la economía nacional. Se entregan los elementos del diagnóstico, los objetivos en relación al sector de la pequeña producción y las políticas de fomento.

El tercer capítulo, tiene como objetivo presentar en forma global el programa gubernamental de fomento a la pequeña producción, sus proyecciones y perspectivas. Para ello, se detallan las acciones desarrolladas por las distintas instituciones de apoyo al sector, así como las proyecciones hacia el futuro. Se presenta un balance de las actividades desarrolladas hasta 1991 y los programas a futuro de ENAMI, FOSIS, FUNCAP, INDAP, SENCE y SERCOTEC.

El cuarto capítulo, despliega una visión general de lo que son los instrumentos financieros disponibles para la pequeña producción y se detallan sus principales características, en términos de requisitos, destinos, periodos de gracia, costos, y garantías. Esta información permitirá orientar a los potenciales beneficiarios considerando los beneficios que ofrecen unas y otras instituciones, tales como: Banco del Estado, FOSIS, INDAP y SERCOTEC.

En el quinto capítulo, se dan los instrumentos de asistencia técnica y capacitación disponibles para la pequeña producción, que son suministrados por FOSIS, FUNCAP, INDAP, SERCOTEC.

Esta publicación pretende mostrar que se ha iniciado una política de fomento que puede contribuir al despegue de muchos pequeños productores. Al mismo tiempo, presenta una descripción de programas e instrumentos orientados a la pequeña producción, que puede ser útil para quienes realizan labores de apoyo a este sector desde el ámbito público o privado. Finalmente, esta publicación conduce a apreciar lo mucho que resta por hacer y por aunar voluntades, para permitir una integración al desarrollo de la pequeña producción.

MIDEPLAN:

"ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LA PEQUEÑA PRODUCCION PARA SU INTEGRACION AL DESARROLLO".

Documentos Económicos. Diciembre, 1992.

RESUMEN:

Este documento se fundamenta en la publicación "Fomento de la Pequeña Producción", editada por

501

MIDEPLAN. Con él, se busca contribuir a la formulación de elementos de una estrategia de apoyo al sector de la pequeña producción. La elaboración de la estrategia propiamente tal se entiende como un proceso posterior, de búsqueda de consensos y de especificaciones técnicas, respecto de metas, políticas, programas o instrumentos, recursos y responsabilidades institucionales a implementar en el país.

El objetivo de la publicación es identificar las principales propuestas para el fomento de la pequeña producción, que surgen del análisis de la situación de este sector y de los programas gubernamentales, así como de una evaluación de las perspectivas de desarrollo de la pequeña producción. Más que una propuesta exhaustiva, se busca anunciar los ejes principales para la estrategia antes señalada.

En el primer capítulo, se define la importancia de la pequeña producción. "Los pequeños productores se caracterizan, en general, por poseer escaso capital, generar ventas relativamente reducidas y trabajar en forma independiente u ocupando a pocas personas. Se trata de un sector heterogéneo, para cuya definición, en cada rama de actividad económica, se consideran distintas variables. Así en el sector industrial y de servicios son definidos como microempresarios aquellos con ventas menores a 2.400 UF anuales, 500 UF de activo fijo, y menos de 10 ocupados. En el sector agrícola, se entiende que los pequeños productores agrícolas obtienen ingresos mayoritariamente de la producción silvoagropecuaria, por cuenta propia, bajo cualquier régimen de tenencia de la tierra; cuya explotación no sobrepasa las 12 hectáreas de riego básico y cuyos activos no exceden las 3.500 UF. En el sector pesca, se define como pescadores artesanales al patrón o tripulante de una embarcación con una eslora máxima de 18 mts. y de hasta 50 TRG (Toneladas de Registro Grueso), así como a los mariscadores, algueros y armadores artesanales. En el sector minería, se considera a la pequeña minería artesanal".

"En comparación a la pequeña producción, la pequeña empresa, definida como unidades que ocupan entre 10 y 49 trabajadores, con ventas menores a 10.000 UF anuales, presenta mejores

condiciones en relación a indicadores de productividad y desempeño económico".

En el segundo capítulo, se plantea la integración de los pequeños productores al desarrollo. Pues, la ampliación de la economía chilena, involucra actividades económicas de producciones de diversos tamaños y rubros, y extiende la capacidad e iniciativa empresarial; por tanto, constituye uno de los requisitos para la masificación de dicho proceso y de sus beneficios. Para ello se requiere de una política de apoyo integral a los pequeños productores que, sobre la base de su participación e iniciativa, les permita lograr niveles crecientes de productividad, de competitividad y de ingresos. La incorporación de los pequeños productores a un proceso de desarrollo requiere de su modernización masiva, para que puedan producir y acceder a los mercados en mejores condiciones.

El tercer capítulo, enuncia los elementos principales de lo que debería ser la estrategia de fomento de la pequeña producción:

- Generar consenso acerca de la importancia de desarrollar la pequeña producción.
- Desarrollar políticas que tengan como orientación la modernización de los pequeños productores.
- Impulsar políticas de fomento de amplia cobertura, en cinco aspectos prioritarios: ampliar la cobertura de la capacitación y la asistencia técnica; implementar un sistema que facilite el acceso al financiamiento; facilitar el acceso de los pequeños productores a los mercados de bienes y servicios; estimular inversiones en infraestructura y en renovación de recursos naturales; y facilitar un entorno legal y administrativo más favorable para los pequeños productores.
- Fortalecer la institucionalidad de apoyo, hacerla más ágil y descentralizada, estimulando la participación del sector privado.
- Definir los recursos presupuestarios necesarios para hacer factible el programa.
- Formular los aspectos técnicos de la estrategia, privilegiando la institucionalidad de apoyo al sector, que englobaría tres etapas: definir un sistema de indicadores básicos y realizar un

seguimiento y evaluación de cada uno de los programas desarrollados por el actual gobierno; efectuar la identificación de los principales cuellos de botella y realizar análisis o estudios destinados a superarlos; definir el programa de acción, que considere, tanto los aspectos técnicos como la demanda de los pequeños productores y el consenso de los diversos sectores involucrados.

El cuarto capítulo, habla de las políticas prioritarias a desarrollar. En primer lugar, la utilización de instrumentos horizontales de amplia cobertura y masividad, que permitan el acceso a la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento. Y, por otro lado, implementar políticas que favorezcan la articulación con otras empresas, la inversión en infraestructura y renovación de recursos naturales, y la racionalización administrativa y legal.

Y, el quinto capítulo, engloba a la institucionalidad de apoyo y su forma de participación en el fomento a la pequeña producción. Existe una gran diversidad de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, y del sector privado, que están involucradas en los programas de apoyo a este sector. Existe una dispersión de iniciativas, proyectos, programas e instrumentos que no están integrados en una política consistente y de efectivo impacto masivo. Esto implica el desarrollo de un sistema integrado de fomento que maximice el impacto y la masividad de los programas públicos, que impulse una acción descentralizada y que estimule la acción privada, más que la presencia directa de los organismos del Estado.

MIDEPLAN:

"CATASTRO DE EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS Y DE SUBCONTRATACION".

Documentos Económicos, enero de 1993.

RESUMEN:

MIDEPLAN realizó un catastro de experiencias asociativas en el sector de la pequeña producción, incluyendo la microempresa urbana, pequeña agricultura campesina, pesca artesanal y pequeña minería artesanal. El catastro permite establecer el número de experiencias de este tipo, en las cuales pequeñas unidades productivas independientes

entre sí, se asocian para realizar en conjunto alguna parte del proceso de operación del negocio. El objetivo del presente estudio es confeccionar un catastro que permita una primera aproximación al estado de situación de las experiencias asociativas y de subcontratación, que facilite ulteriores estudios en profundidad.

En el tercer capítulo de la publicación se despliega la metodología que se utilizó para la recopilación de información. El primer paso fue definir dónde buscar la información y el segundo, el diseño de un cuestionario que permitiera recabar la información necesaria. En el cuarto capítulo, se entrega el análisis de la información clasificando las respuestas al cuestionario en: tipos de experiencias, área productiva, tipos de objetivo, antigüedad, tipos de apoyo y proporción en que las unidades participan en la experiencia asociativa.

Adicionalmente, el catastro contribuye a conocer sus principales características, tanto si han sido inducidas externamente o han surgido autónomamente, las ramas de actividades económicas donde se sitúan, los objetivos que persiguen y los tipos de apoyo recibidos. Esto permite establecer distinciones importantes en varios ámbitos, observando, entre otros aspectos, si el objetivo más frecuente consiste en producir o en vender conjuntamente, y cuál es la importancia relativa de la asesoría en comparación al apoyo crediticio.

MIDEPLAN:

"PARTICIPACION LABORAL, ESTRUCTURA DEL EMPLEO E INGRESOS DEL TRABAJO".

Departamento de Planificación y Estudios Sociales. Documentos Económicos.

RESUMEN:

El empleo incide de manera directa en el bienestar de las personas. La falta de oportunidades de trabajo, o la subutilización derivada de las características del empleo desempeñado, implica la obtención de ingresos insuficientes para la satisfacción de sus necesidades esenciales.

El presente documento de MIDEPLAN plantea que, son tres los aspectos relevantes que inciden en la situación de ingreso de los ocupados. El primero, se refiere a la participación o inserción en el

trabajo de los componentes de los hogares. En este tema es importante establecer las diferencias que se producen entre los miembros de uno u otro estrato, y las implicaciones que tiene una menor participación laboral. El segundo, se refiere a la calidad o tipo de empleos en que se encuentran ocupados los miembros de los hogares en edad de trabajar. Al igual que en el tema anterior, es necesario explicitar las significativas diferencias que se producen entre los estratos. Finalmente, y en tercer lugar, el ingreso del trabajo de los ocupados (es decir el resultado monetario de su esfuerzo). En este caso, además de las diferencias entre grupos previamente definidos, es necesario compararlo con un ingreso que permita satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Para tales efectos, se calcula un salario de satisfacción de necesidades básicas, y se introduce el concepto de empleo con esa capacidad (EMBAS).

Para abordar la temática arriba planteada, el documento se divide en cuatro capítulos. El primero, se refiere a la participación laboral e a los inactivos. La participación en el trabajo de los componentes del hogar, conjuntamente con el monto de las remuneraciones que se perciben, determina de manera relevante la situación de ingreso de los mismos y el nivel o estrato socioeconómico al que pertenecen. Al analizar la proporción de la población en edad de trabajar que participa en la fuerza de trabajo, según estratos de ingreso, se pueden obtener conclusiones sobre el grado de asociación entre pobreza y participación laboral.

En el segundo capítulo, se dan las características del empleo según los estratos de ingreso. El análisis del empleo, considerando las características ocupacionales en cada estrato o quintiles de ingreso, permite conocer el tipo y la calidad de los empleos que tiene la fuerza de trabajo en cada uno de esos estratos. La comparación entre ellos, muestra las diferencias que existen entre los más pobres (I y II quintil), con relación a los de nivel intermedio (III y IV quintil), y los de más altos ingresos (V quintil).

El tercer capítulo, describe y cuantifica la relación entre el tamaño de la empresa y el empleo. En el marco del análisis sobre el tipo y características

de las ocupaciones que están desempeñando los ocupados, el tamaño de la empresa en que se emplea la fuerza de trabajo reviste alta relevancia, en función de las políticas de empleo que deben desarrollarse. La pequeña empresa, junto con concentrar una alta proporción de ocupados, constituye un potencial de generación de oportunidades para desempleados y para aquellos que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo. La empresa mediana y grande, a su vez, proporciona empleos altamente calificados y son la base de la incorporación tecnológica moderna, así como la ampliación del potencial exportador.

Y, el cuarto capítulo, se centra en el análisis de los ingresos del trabajo y empleos con capacidad de satisfacer necesidades básicas. Los ingresos del trabajo de la población ocupada, están altamente relacionados con la estructura productiva expresada en el tamaño de la empresa y las categorías ocupacionales. En base a la información recogida por la Encuesta CASEN 1990, es posible establecer esta relación y analizar, al mismo tiempo, sus niveles, el grado de concentración y la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas de la población. Para ello, se ha estimado, en primer lugar, la remuneración media de los estratos productivos y de ingreso y, luego, su distribución en base a rangos establecidos por el valor del salario mínimo. Finalmente, se estima un salario de necesidades básicas para tratar de conocer en qué medida los ingresos del trabajo permiten alcanzar este requerimiento.

FOSIS, MIDEPLAN:

"INFORME FOSIS, AGOSTO 1992".

Fondo de Inversión Social, Ministerio de Planificación y Cooperación. Agosto, 1992.

RESUMEN:

FOSIS, a través de su informe, pretende entregar una cuenta de lo que ha realizado a la fecha; ha financiado más de 2.100 proyectos a lo largo del territorio nacional por un monto superior a los 13.000 millones de pesos.

FOSIS estima que el rasgo que ha distinguido a este tipo de proyectos, tanto los de apoyo a la producción como los de desarrollo social, es su

capacidad de movilizar energías y recursos de los propios beneficiarios, de las comunidades locales y de diversas entidades públicas y privadas. Ello ha permitido canalizar hacia aquellos que más lo necesitan, parte de los recursos y subsidios disponibles. Se verificó que, en promedio, por cada mil pesos que colocó FOSIS, se obtuvieron aportes o financiamientos adicionales por 1.315 pesos.

Hacen hincapié en que los programas FOSIS también incluyen, de modo general, un fuerte componente de inversión en las personas y en la promoción de sus propias organizaciones, a través de la formación y la capacitación de jóvenes mujeres, trabajadores de microempresa, dirigentes sociales e indígenas. Ello ha permitido la transferencia de capacidades, habilidades y tecnologías a la gente, para cumplir con el objetivo de que puedan transitar, sin paternalismos, a situaciones de mayor bienestar individual y colectivo.

Este informe entrega a la opinión pública, una cuenta del trabajo realizado, de los recursos utilizados en cada uno de los programas, de la administración del Fondo y de los procedimientos diseñados para garantizar una total transparencia en la selección de los proyectos y en la asignación de los recursos.

INDAP:

"MEMORIA ANUAL. 1992"

Instituto de Desarrollo Agropecuario. 1992.

RESUMEN:

La presente memoria, da una cuenta del trabajo realizado por INDAP en el año 1992. Destacan cuatro objetivos, en torno a los cuales se desarrolló su trabajo: a) la modernización de la pequeña agricultura, b) la lucha contra la pobreza, c) el fortalecimiento de la organización campesina, y d) fortalecimiento de la institución.

INDAP destaca que, durante estos años, ha duplicado la cobertura de sus programas, señalando que aún queda mucho por hacer en torno a la problemática del desarrollo campesino.

INDAP ha venido adecuando sus instrumentos de trabajo según el tipo de campesino que atiende. La demanda campesina es distinta según el estrato y el área de donde provenga y, en consecuencia, las

estrategias que se impulsen desde INDAP también deben ser diferenciadas.

Se subraya que, la demanda campesina y los desafíos de su modernización e integración al desarrollo, son definitivamente superiores a la capacidad actual de INDAP.

Las actividades de INDAP en 1992 se incorporaron a un conjunto de programas, que apuntaron al logro de los objetivos establecidos y ordenados por áreas temáticas, entre los cuales destacan los siguientes programas: Desarrollo Tecnológico y Productivo; Crédito; Riego Campesino; Comercialización y Agroindustria; Forestal para la Pequeña Agricultura; Crédito de Enlace para la Vivienda Rural; Mujer Rural; Juventud Rural; Asuntos Indígenas; Área de Proyectos Especiales, y Apoyo a la Organización y Participación Campesina.

SUR, CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y EDUCACION:

Márquez, Francisca:

"ARTESANOS EN LATINOAMERICA: ESBOZOS PARA PENSAR UN DESTINO".

Documento de Trabajo N° 138. Mayo, 1993.

RESUMEN:

El artesano como sujeto portador de una imagen socialmente significativa, constituye el tema central de este estudio. A través del análisis se busca mostrar cómo el artesano se constituye en modelo y en espacio de interacción hacia el resto del entorno social.

En el primer capítulo, artesano como sujeto creador, se ensaya una aproximación desde la fenomenología a aquellos rasgos que serían esenciales a la figura del artesano y que lo distinguen del trabajador industrial. Se trata de dar respuesta a preguntas acerca de quién es el artesano y cuál es la relación que él establece con la materia, las herramientas y su oficio.

En el segundo capítulo, el artesano y su entorno, se contextualiza la definición anterior, preguntándose cómo el artesano se gesta al interior de su sociedad y su cultura; cómo se apropia de un cierto saber-hacer; cómo organiza su trabajo; cómo se constituye su identidad en tanto artesano.

En el tercer capítulo, sobrevivencia y transformación de artesanías, se hace un acercamiento al producto, al objeto artesanal, a las funciones y disfunciones, a los sentidos y sin sentidos que éste adquiere al interior de las sociedades y culturas. El análisis del trayecto que sigue el objeto desde su productor al consumidor ocupa un lugar privilegiado. Las ferias y mercados se ofrecen como espacio de análisis donde se evidencian con mayor claridad las mutaciones y transformaciones que las artesanías adquieren cuando se comercializan y se intercambian.

Finalmente, el cuarto capítulo, artesanos y artesanías en Latinoamérica: aproximaciones posibles, se centra en la relación que la sociedad latinoamericana (moderna y en vías de industrialización) establece con la figura del artesano y sus objetos. Se pregunta cómo se lo visualiza, el status que se le da y las características de la relación que se establece con este individuo que trabaja y produce "de otra manera".

SYNERGIE:

Muteta, G; Heyde, G y Van Hoestenbergh, K:
"ALTERNATIVE FINANCING MECHANISMS
OF ECONOMIC ACTIVITIES IN DEVELOPING
COUNTRIES".

SYNERGIE, Consultores para Asuntos del Desarrollo. Bélgica, Octubre, 1991.

RESUMEN:

Documento en idioma inglés, publicado por SYNERGIE Consultores para Asuntos del Desarrollo en Bélgica.

En el primer capítulo, sistemas de crédito de ahorro y crédito en países en desarrollo, se analiza el funcionamiento de éstos en países de Africa, Asia y América Latina, tanto desde el punto de vista de la oferta de créditos, como de la demanda.

En el segundo capítulo, se entregan diferentes tipos de financiamiento alternativo para proyectos de desarrollo. Se destaca la constitución de tres tipos de fondo: asociado, de aval y garantía, y de participación y créditos a mediano y largo plazo. Estas formas pretenden combinar el financiamiento externo con el local. Las agencias que destacan en este ámbito son: la Sociedad Coopera-

tiva de Desarrollo Ecuménico de Holanda (EDCS), Investigaciones y Aplicaciones de Financiamientos Alternativos para el Desarrollo de Suiza (RAFAD), la Sociedad de Inversión y Desarrollo Internacional de Francia (SIDI) y el Banco TRIODOS de Holanda, por nombrar algunas.

Para finalizar, en el tercer capítulo, se entrega un análisis de dos proyectos piloto, como ejemplo de aplicación de estos fondos. Un proyecto sobre producción de leche implementado en Bolivia, y otro de exportación de café en Zaire.

III. PUBLICACIONES

Agency for International Development (A.I.D.)
Boomgard, James J.:

"A.I.D. MICROENTERPRISE STOCK-TAKING:
SYNTHESIS REPORT"

Development Alternatives, Inc. Marzo, 1989.

RESUMEN:

Es una publicación en inglés. Presenta el resultado de una revisión sistemática de 32 proyectos y programas de desarrollo de microempresa realizados por A.I.D.. El propósito de esta evaluación es la identificación de importantes lecciones que surgen de la experiencia de A.I.D. en el campo del apoyo al desarrollo de la microempresa, con el objetivo de mejorar la calidad y cantidad de información que se dispone para el proceso de toma de decisiones sobre formulación de políticas, programas y proyectos.

Chávez O'Brien, Eliana:

"IMPACTO DEL BANCO CCC DEL PERU EN LA
PEQUEÑA EMPRESA".

Banco de Crédito Cooperativo del Perú. Lima,
Perú, 1990.

RESUMEN:

Durante la década del 80, uno de los fenómenos destacables en medio de la crisis y los desequilibrios macroeconómicos, políticos y sociales es el crecimiento y desarrollo de la pequeña producción.

En este contexto el Banco CCC, que por su historia financiera se aproximaba a este sector

empresarial, inicia un programa financiero y de servicios con el objetivo de satisfacer la demanda de crédito de pequeñas empresas industriales y con la finalidad de promover, a través de la inversión financiera, la actividad productiva y el sector industrial.

Luego de tres años de aplicación y de crecimiento cuantitativo del Programa, los directores del Banco plantearon la necesidad de hacer una evaluación de sus resultados con la finalidad de tener elementos más precisos para el desarrollo futuro del programa y delinear la política financiera del Banco en la década de los 90.

Son los resultados de dicha evaluación los que se presentan a lo largo del trabajo, en él se intenta responder a numerosas interrogantes que podríamos centrarlas en las siguientes: ¿el financiamiento a la pequeña empresa puede constituir un servicio rentable?, ¿cuáles son las posibilidades y los límites del sector de la pequeña producción?, ¿cuál ha sido el impacto del crédito otorgado por la CCC en relación al funcionamiento de la unidad productiva, de su capacidad innovadora, de generación de empleo y condiciones de trabajo?, ¿qué rol cumple el empresario en la dinámica de la empresa?, ¿cuáles son sus inquietudes, interrogantes y propuestas frente al Banco, a la empresa y al país?

El examen del programa, así como la evaluación de las características y la dinámica de estas empresas nos ha permitido reconocer la potencialidad económica de un amplio sector de la pequeña industria que, a partir de la política financiera del Banco CCC, ha logrado superar en parte las limitaciones internas de su funcionamiento, afirmando así sus potencialidades y posibilidades. Sin embargo, este sector requiere fundamentalmente de la creación de un entorno económico e institucional favorable que mediante políticas económicas específicas de acuerdo a las características del sector y la escala que opera puedan tener oportunidades similares a las del sector moderno, quien hasta hoy ha concentrado los beneficios de la acción estatal.

IV. COMENTARIOS DE PUBLICACIONES

EVALUACION DE LAS PRATICAS DE GESTION PARTICIPATIVAS DE LAS P.M.E. Y LAS COOPERATIVAS CEE 1988.

Esta investigación está centrada en la participación directa. Para los autores, el engranaje de la participación, en su totalidad, parece ligada al futuro de esta forma de participación como testimonio su valorización y su difusión directa.

En el primer capítulo, los autores muestran el paralelismo entre el desarrollo de la sociedad de consumo y la organización del trabajo que se estructuró alrededor de la intensidad de la demanda, canalizándola por intermedio de la estandarización de los productos. Durante los años de crecimiento, las empresas de producción se concentraron en los problemas de producción.

En los años 70, la crisis de las empresas las ha empujado a buscar ganancias en nuevas técnicas y también en la investigación y la valorización de las innovaciones y las ideas de los ejecutivos. La participación, mecanismo adoptado por razones sociales e ideológicas por algunas empresas, se convierte en una opción de funcionamiento importante.

La participación directa se instituye al comienzo de las evoluciones, tanto de las empresas como de los sindicatos, esta coyuntura histórica, lleva a los autores a formular la hipótesis sobre la que se fundaron para su investigación.

La participación representativa encuentra límites en la satisfacción de los intereses de las empresas, y de los asalariados. Su desbordamiento los lleva a la participación directa.

La encuesta se basa en 21 empresas repartidas en cuatro países diferentes, Francia, Italia, Alemania, España, tratará de revelar si hay una especificidad propia entre las diferentes P.M.E. y cooperativas.

La investigación considera la participación directa más en término de tratamiento de información que de relaciones sociales; entendiendo la participación directa como la participación de tareas para la preparación de algunas decisiones secundarias.

La comparación internacional subraya dos funciones diferentes para la participación.

- La participación como forma de gestión genera cambios desencadenados por innovaciones tecnológicas que la justifican ante los asalariados, a la innovación social. Esta participación es cíclica, selectiva y reservada a una parte del personal quien es designado por la jerarquía.
- La participación como forma de gestión permanente en indisoluble, de un fuerte profesionalismo; hay una cierta inflexibilidad en el trabajo y permite a la empresa alcanzar un nivel de perfeccionamiento en la diversificación de la producción en plazos muy cortos. Este fenómeno está ligado a la evolución de la organización del trabajo (disminución del control jerárquico, aumento de las calificaciones).

Esta investigación pone en evidencia otros resultados tales como:

- Necesidad de una conceptualización de la participación y de sus diferentes modalidades para estar en condiciones de realizar readaptaciones y reagrupamientos significativos. Contribuye a la búsqueda de modalidades participativas más perfeccionadas, se sustituye la puesta en evidencia de la adecuación entre obligaciones y modalidades participativas. Las modalidades participativas examinadas, forman en cada empresa un sistema de medios, lo que autoriza a hablar de lógica de acción para la orientación dominante.
- En la lógica diferenciadora, la participación interviene como un factor de distinción entre trabajadores. En la lógica comunitaria, la participación interviene como un factor de consenso, y de consolidaciones.
- Necesidad de situar las modalidades participativas en su contexto lo cual acarrea resultados diferentes. Antes que nada, necesidad de un análisis de combinación entre obligación técnico - organizacionales y culturales de un lado y modalidades participativas de otro lado.

ALTERNATIVA:
EXPERIENCIA DE COGESTIÓN MUNICIPIO-
AMBULANTES. EL FOMA EN EL CONO NOR-
TE DE LIMA, ALTERNATIVA. Lima 1993. Pu-
blicación N°7 de la Serie Materiales de Trabajo
del departamento Promoción del Empleo.

Esta publicación difunde los alcances y conclusiones del Seminario "El FOMA en el Cono Norte de Lima", realizado entre el 29 y 30 de septiembre de 1992 en Lima, gracias a la conjunción de esfuerzos de la Coordinadora de Federaciones Distritales, los FOMA de San Martín de Porres, Puente Piedra y Carabayllo, la Comisión Mixta de Empleo y Trabajo de la Coordinadora de Alcaldes del Cono Norte y del Centro ALTERNATIVA.

FOMA son las siglas del Fondo Municipal de Apoyo al Ambulante, fondo económico constituido por la municipalidad con parte de los recursos que aportan los comerciantes ambulantes por diversos conceptos, especialmente por el denominado *sisa*. El FOMA es dirigido por una Junta Administrativa compuesta por igual número de representantes de los ambulantes y de las municipalidades.

El documento reflexiona sobre cada una de las experiencias desarrolladas en esta parte de Lima, en particular sobre los diversos programas de promoción desarrollados, así como el papel que la representación gremial y municipal ha realizado en este proceso.

Sintetiza un conjunto de propuestas orientadas a potenciarlas en el afán de contribuir a las democratización de los gobiernos locales, las instituciones gremiales y la representación social y política de la población. Es un documento importante para los interesados en analizar la gestión de los gremios y sus propuestas.

ALTERNATIVA. CENTRAL DE RIESGO EN EL
SECTOR DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA
Augusto Inmenso G. Lima 1992.

Es el octavo número de la serie: Materiales de Trabajo, del Departamento de Promoción del Empleo.

Considerando el vacío sobre información del comportamiento crediticio en los programas de

apoyo a la pequeña y micro empresa, el autor plantea un diseño y funcionamiento de la Central de Riesgo para dicho sector, que sirva a toda organización ejecutante de programas de crédito, entre cuyos objetivos se pretende preservar el valor real de sus Fondos (de Garantía y/o Revolutivos), y ser fuente de crédito para los micro y pequeños empresarios. El autor señala que, al igual que lo sucedido con otras instituciones "en muchas ONG, los programas inician procesos de masificación, ampliando el número de usuarios y los montos de préstamos otorgados. Sin embargo, este proceso no puede darse sin acondicionar instrumentos y metodologías, en donde el factor información, la toma de decisiones es clave (aparte de la evaluación de la unidad económica) si no se quiere caer en el vicio de cumplir con metas numéricas de los servicios.

ALTERNATIVA. TRIBUTACIÓN Y COMERCIO AMBULATORIO.

Guillermo Nolasco. *Departamento Promoción del Empleo*. Lima, 1993.

En los últimos años, con algunas modificaciones y semejanzas, a través del registro y formalización de los vendedores ambulantes se busca ampliar el número de contribuyentes al Estado, ello en el marco de la reforma tributaria que el Gobierno Central viene desarrollando.

Sin embargo, dicho objetivo se ve mediatizado por diversas circunstancias que fluyen de las propias heterogéneas características de esta problemática. Situación que a grandes rasgos es analizada en el libro "Tributación y Comercio Ambulatorio", Especialista Guillermo Nolasco Ayasta (Centro ALTERNATIVA).

El texto se orienta a mostrar cómo se recaudan, controlan y administran los tributos en los diversos niveles del Estado, particularmente los vinculados al comercio ambulatorio; hoy, en Lima, por 300 mil ambulantes se estaría recaudando aproximadamente, dos millones setecientos mil soles (un millón trescientos cincuenta mil dólares norteamericanos) mensuales, solamente en la recaudación por concepto de *sisa* (uso temporal de la vía pública).

En este marco, precisa los mecanismos, montos y conceptos por los cuales, desde hace muchos años (incluso desde la época colonial), los ambulantes vienen tributando al Estado, siendo todo lo inverso a la común creencia de que este sector de comerciantes no paga tributos.

En este sentido, observa que cuando los representantes del Estado parten de ese errado supuesto, ni toman en cuenta la diversidad de niveles de desarrollo que a su interior se procesan e intentan incorporarlos globalmente para efectos de pago de impuestos directos, al margen de programas de desarrollo específicos para el sector, no obtienen efectos positivos.

Señala, por el contrario, que adoptando el sistema de tributación vía los municipios, perfeccionando su recaudación y control, que ya forma parte de los usos y costumbres del diario laborar del pequeño comercio, se lograría incrementar significativamente su aporte tributario al Estado sin siquiera modificar los montos y conceptos que ellos vienen abonando.

Arno Klenner M. y Jaime del Pino C.
"MEDICION DE IMPACTO DE UN PROGRAMA DE APOYO FINANCIERO A LA MICROEMPRESA: LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO LIBERACION".

Doc. de Trabajo N° 93, Santiago, Chile, Enero de 1993

La publicación de un estudio de medición de impacto de un programa de financiamiento a la microempresa es cosa rara en Chile, no porque no se realicen, sino que la mayor parte de las veces permanecen como documentos de uso interno a la institución que lo realizó o demandó su realización.

En la primera parte del documento se analizan las características de intermediación financiera en Chile, dando cuenta de los diversos modelos de intermediación financiera que se ofrecen a la microempresa. La segunda parte, da cuenta de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación, como entidad que presta apoyo crediticio a las pequeñas unidades productivas. En la tercera parte, se busca determinar el efecto que tiene este apoyo en la microempresa a través de la medición

de impacto sobre variables de tipo cuantitativo. Finalmente, en la cuarta parte se busca determinar el impacto que ha tenido el financiamiento de la Cooperativa en aspectos definidos como cualitativos: mejoramiento tecnológico, capacidades empresariales, inserción en el mercado, etc.

Indudablemente, el estudio recoge y discute una de las problemáticas centrales de muchos programas de apoyo a la microempresa, el desafío de vincular el crédito con la capacitación y acompañamiento de la experiencia.

La experiencia y opción de la Cooperativa Liberación, a diferencia de otros programas de apoyo a la microempresa llevados a cabo, tanto en el país como en América Latina, parte del supuesto que cuando el crédito y el apoyo en el campo de la asistencia técnica y la capacitación van unidos, la responsabilidad respecto de la devolución de los préstamos se transfiere, desde los microempresarios a la institución o personas que han otorgado la asistencia. Asimismo se señala que, cuando existe una variedad de oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica, es preferible que sean los mismos microempresarios quienes decidan donde requerir éstos. Es por esta razón que la Cooperativa Liberación ha optado por la coordinación con entidades especializadas de apoyo técnico, reservándose algunas áreas de la capacitación y asistencia técnica.

Entre las limitaciones metodológicas de este estudio, que considera una muestra reducida del universo, los autores señalan la dificultad para aislar completamente la influencia de un determinado tipo de apoyo. Debido a que la problemática de las microempresas es integral y los apoyos recibidos son variados, resulta sumamente complejo conocer los efectos de un apoyo específico. En el caso de la Cooperativa Liberación, en el cual se mezclan aspectos de financiamiento con aspectos de capacitación en gestión, ambos factores inciden conjuntamente en la microempresa, no logrando distinguirse claramente los efectos netos generados por cada uno. No obstante esta dificultad metodológica, la información lograda permite extraer una serie de conclusiones.

Los autores concluyen que entre los principales beneficios obtenidos por aquellas unidades pro-

ductivas que han accedido al crédito en la Cooperativa Liberación se encuentra el incremento del personal de las microempresas, el incremento porcentual del ingreso promedio y el aumento porcentual de sus ventas.

Sin embargo, el estudio muestra, que si bien ha habido un incremento de las remuneraciones éste no ha sido tan significativo. Esto los lleva a concluir que, a pesar del empleo del crédito en el aumento de las plazas de trabajo, éstas no han sido acompañadas de un mejoramiento en las condiciones de trabajo, específicamente, de las remuneraciones. En efecto, sólo un 22 por ciento de los trabajadores remunerados han percibido mejoramientos de sus rentas, lo que estaría indicando que los incrementos han beneficiado fundamentalmente al propio microempresario y a los miembros de su familia.

En lo referente al desarrollo de las microempresas, los autores concluyen que el apoyo les ha ayudado en la compra de materias primas, en el mejoramiento de la infraestructura y en la contratación de personal, pero en particular en la organización y adquisición de maquinaria. Respecto a esto último, se detecta que en la mayoría de los casos, el microempresario que solicita un crédito desea adquirir maquinaria. Es posible, señalan los autores, que este deseo esté condicionado por la posibilidad de acceso al crédito más que a la necesidad absoluta de contar con una nueva máquina. El alto índice de subutilización de la maquinaria nueva da pistas para la comprobación de esta hipótesis, alertando así respecto a la necesidad de orientar adecuadamente al microempresario que desea acceder al crédito.

Entre los temas que se desmitifican, está el que dice relación con la percepción por parte de los microempresarios de las dificultades que ofrece el mercado en el acceso al financiamiento. Se señala que aún cuando el acceso al crédito constituye un problema, la oferta en el mercado es más amplia de lo que perciben los propios microempresarios.

Asimismo, la creencia generalizada entre los microempresarios que la falta de capital se soluciona por medio de acceso al financiamiento, es señalada por los autores como otra de las creencias asentadas entre estos pequeños productores.

Aún cuando se percibe que los microempresarios consideran el apoyo financiero como fundamental, la asistencia técnica y capacitación se revelan como esenciales a una adecuada gestión del crédito. La realización de una inversión relacionada con la compra de maquinaria o cambio de infraestructura, requiere necesariamente de asistencia y apoyo en la consolidación organizacional, mejoramiento de la calidad de los productos o servicios, aumento de la capacidad productiva y un esfuerzo en mejorar los aspectos de comercialización de los productos. La experiencia de la Cooperativa Liberación constituye ciertamente un ejemplo de articulación y coordinación de esfuerzos en función de logro de estos objetivos; pero también la posibilidad para el microempresario de incorporarse como sujeto activo y participe de su desarrollo.

V. DOCUMENTOS DISPONIBLES DE SEMINARIOS REALIZADOS:

SEMINARIO:

"EL ROL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN LA ECONOMIA Y POLITICAS DE FOMENTO"
Santiago, 17 y 18 de Octubre, 1991.

Organizado por: Fondo de Proyectos Productivos -SUR Profesionales.

Auspiciado por: Comisión de Desarrollo Urbano y Regional - CLACSO. Fondo de Cooperación al Desarrollo - FOS (Bélgica) y CEBEMO (Holanda).

1.- Cruz, Carlos:

Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía.
"POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA".

2.- Adwanter, Jorge:

Presidente SERCOTEC-CORFO.
"EL ROL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO".

3.- Aguirre, Rosario:

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDEUR), Uruguay.
"LAS MUJERES Y LOS PROYECTOS DESTINADOS A LAS MICROEMPRESAS".

4.- De Buitrago, Julia Emma:

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Colombia.
"POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LA MICROEMPRESA".

5.- Chavez, Eliana:

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Perú.
"IMPACTO DEL BANCO CENTRAL DE CREDITO COOPERATIVO DEL PERU EN LA PEQUEÑA EMPRESA".

6.- Lindenboim, Javier y Rabinovich, Andrés:

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Argentina.
"LA MICROEMPRESA EN UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO".

7.- Jara, Gonzalo:

Banco del Estado de Chile.
"PROGRAMA DEL BANCO DEL ESTADO DE CHILE PARA LA PEQUEÑA EMPRESA".

8.- Rojas, Mauricio:(*)

Banco del Desarrollo.
"PROGRAMA DEL BANCO DEL DESARROLLO PARA MICROEMPRESARIOS".

9.- Accorsi, Juan Carlos:

Inversiones para el Desarrollo S.A. (INDES).
"PROGRAMA DE PARTICIPACION Y CAPITAL DE RIESGO".

10.- Hempel, Roberto:

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
"LEASING Y LA LINEA CUBOS".

11.- Merkaert, Jaques:

Fondo de Proyectos Productivos - SUR (FPP).
"PROGRAMA DEL FONDO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA MICROEMPRESAS"

12.- Villanueva, Julio:

Instituto Peruano de Empresas de Propiedad Exclusiva de sus Trabajadores (INPET), Perú.
"PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ASESORIA TECNICA PARA MICROEMPRESARIOS".

13.- Lastreto, Mariano:
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.
"PROGRAMA DE CAPACITACION PARA CREADORES DE PEQUEÑAS EMPRESAS - PUENTE".

14.- Basáez, Dimitrich:
Servicio de Cooperación Técnica, filial CORFO (SERCOTEC).
"PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA PARA LA PEQUEÑA EMPRESA".

15.- Friedman, Manuel:
Universidad de Santiago de Chile (USACH-APYME).
"PROGRAMAS DE CAPACITACION DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS".

16.- Zegers, Gerardo:
Gerente de Corporaciones de la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET).
"LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION LABORAL PARA LA PEQUEÑA EMPRESA".

17.- Bravo, Elieser: (*)
Fondo de Proyectos Productivos - SUR (FPP).
"METODOLOGIAS DE CAPACITACION PARA MICROEMPRESARIOS".

18.- Rivera, Octavio: (*)
Federación Latinoamericana de Comercializadores de la Economía Social (FENLACE).
"CREACION DE UNA RED LATINOAMERICANA DE COMERCIALIZADORES".
19.- Bordachar, Mauricio: (*)
PROCHILE del Ministerio de Relaciones Exteriores.
"PROMOCION Y COMITES DE EXPORTACION".

20.- Vicens, Andrés: (*)
Asociación de Exportadores de Productos Manufacturados No Tradicionales A.G. (ASEXMA).
"LAS ASOCIACIONES DE EMPRESARIOS Y LAS EXPORTACIONES".

21.- García-Huidobro, Gerardo:
Fondo de Proyectos Productivos - SUR (FPP).
"SERVICIOS DE COMERCIALIZACION PARA MICROEMPRESAS".

22.- De Matos, Carlos:
Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (IEU-UC).
"ESTRATEGIAS REGIONALES DE MODERNIZACION".

23.- Avalos, José: (*)
Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.
"LAS POLITICAS REGIONALES EN CHILE".

24.- Hernández, Alejandro:
Fondo Nacional de Desarrollo Regional IV Región (FNDR).
"LA INVERSION PUBLICA Y LAS POLITICAS REGIONALES DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA EMPRESA".

25.- Pino, Angélica:
Fondo de Proyectos Productivos - SUR (FPP).
"MARCO JURIDICO PARA LA PEQUEÑA EMPRESA".

26.- CONCLUSIONES DEL SEMINARIO.

SEMINARIO: "DESARROLLO REGIONAL Y PEQUEÑA EMPRESA"

La Serena, 15, 16 y 17 de julio, 1992.

Organizado por: Sociedad de Investigadores Agrupados en Consultoría (SODIAC), Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Consultores Investigadores Asociados Ltda. (CIAL) y SUR Profesionales Consultores Ltda.

Patrocinado por: Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS, Bélgica), Comisión de Desarrollo Urbano y Regional - CLACSO, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

1. Uribe Echeverría, Francisco:
Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Holanda:
"LA EXPERIENCIA EUROPEA: POLITICAS REGIONALES HACIA LA PEQUEÑA EMPRESA. EL CASO DE ESPAÑA."

2. Fret, Bert:

Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS - Bélgica).
"EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES. LOS CASOS DE ZIMBABWE Y MOZAMBIQUE".

3. Sánchez, Miguel:

Secretaría Regional de Planificación y Cooperación (SERPLAC, IV Región).

"LA EXPERIENCIA ALEMANA EN POLITICAS DE FOMENTO HACIA LA PEQUEÑA EMPRESA."

4. Bustamante, Waldo:

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

"INTEGRACION VERTICAL: AGRICULTURA Y AGROINDUSTRIA".

5. Silva, Verónica:

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

"REORGANIZACION REGIONAL DE SISTEMAS PRODUCTIVOS Y PEQUEÑA EMPRESA: EL CASO DE LA VIII REGION EN CHILE."

6. Ketterer, Rodrigo:

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

"LOS PROGRAMAS LOCALES DE FOMENTO A LA PEQUEÑA EMPRESA Y EL DESARROLLO DE LOS CIEM."

7. Olivares, Pedro:

Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana y Pequeña Industria, Servicios y Artesanado (CONUPIA, IV Región).

"LA IMPORTANCIA DE LAS ASOCIACIONES".

8. Cordúa, Gonzalo:

Fundación Chile-Europa.

"EL PROGRAMA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA DE TRANSFERENCIA TECNOLOGICA".

9. Tomic, Tonci:

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

"PEQUEÑA EMPRESA Y MEDIO AMBIENTE: RELACION COMPLEMENTARIA."

10. Flores, René:

Centro de Estudios en Tecnologías Apropriadas para América Latina (CETAL).

"ENERGIA SOLAR Y PEQUEÑA EMPRESA".

11. Burrows, Juan:

Departamento de Agroindustria y Comercialización del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

"PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE QUESIAS RURALES EN LA CUARTA REGION".

12. Pérez W., Mario:

Departamento de la Serena, Dpto. Ingeniería de Alimentos.

"DESARROLLO DE PRODUCTOS Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA"

13. Adiazola, Luis:

Departamento de Acuicultura de la Facultad de Ciencias del Mar, Universidad Católica del Norte:

"TRANSFERENCIA TECNOLOGICA EN EL SECTOR PESQUERO."

14. Van Hemelryck, Librecht:

Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS, Bélgica), Chile.

"MICROEMPRESARIOS EXPORTAN PRODUCTOS DE PAPAYA A EUROPA"

15. Encina, Francisco:

Secretaría Regional Ministerial de Economía de la IV Región.

"LA COORDINACION DE POLITICAS REGIONALES HACIA LA PEQUEÑA EMPRESA Y REGULACION DE MERCADOS A NIVEL REGIONAL."

16. Rivas, Humberto:

Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR).

"EL DESARROLLO TURISTICO REGIONAL Y LA INTEGRACION DE PEQUEÑAS EMPRESAS."

17. Cruz, Héctor.

Servicio de Cooperación Técnica filial CORFO IV Región (SERCOTEC).

"SISTEMAS DE INFORMACIÓN A NIVEL REGIONAL PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS."

18. Jara, Gonzalo:
Programa Pequeña Empresa, Banco del Estado.
"EL PROGRAMA DEL BANCO DEL ESTADO PARA LA PEQUEÑA EMPRESA."

19. Muñoz, Carlos:
Consultor, IV Región.
"EL ACCESO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA AL MERCADO FINANCIERO REGIONAL."

20. Aguila, Jesús:
Centro de Investigación Social y Educación Popular, ALTERNATIVA. Perú.
"PROGRAMA DE CREDITO CON FONDOS DE GARANTIA CONJUNTO"

21. Razeto, Jorge:
Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Acción Social del Obispado de San Felipe.
"PROGRAMA DE APOYO A LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA EN ACONCAGUA".

22. Urzúa, Hernán:
Servicio de Cooperación Técnica filial CORFO (SERCOTEC).
"BOLSAS DE NEGOCIOS, SUBCONTRATACION Y MAQUILA".

23. Burga, Jack: (*)
Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS, Bélgica), Perú.
"ASESORIA TECNICA PARA MICROEMPRESARIOS".

24. Mellado, Héctor:
Federación de Artesanos de Villarrica:
"LA EXPERIENCIA DE UNA ASOCIACION DE ARTESANOS EN LA EXPORTACION DE PRODUCTOS CON ESPECIALIZACION REGIONAL."

25. Carrasco, Juan Carlos y Jerez, Luis:
Asociación Gremial de Frutilleros de San Pedro.
"LA ORGANIZACION DE UN PACKING PROPIO PARA LA EXPORTACION DE FRUTILLAS."

26. Roco, Humberto:
Organización de Pequeños Empresarios de Ovalle.
"EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PEQUEÑOS EMPRESARIOS."

27. Ferreira, Eduardo: (*)
Corporación de Desarrollo de la Región del Maule:
"LA CORPORACION DE DESARROLLO REGIONAL Y EL ROL DE LOS EMPRESARIOS."

28. Avilés, Oscar:
Federación de Pescadores Artesanales del Choapa.
"LA POTENCIALIDAD DE DESARROLLO DE UNA ORGANIZACION DE PESCADORES ARTESANALES."

NOTA: LOS DOCUMENTOS QUE SE SEÑALAN CON "(*)" NO SE ENCUENTRAN DISPONIBLES.

SUMARIO

MICROEMPRESA, POBREZA Y DESARROLLO

LA INTEGRACION DE LA MICROEMPRESA AL DESARROLLO

Francisco Uribe-Echavarría: *La pequeña industria y las regiones. Algunos aspectos de la experiencia española* • Alvaro Díaz: *Nuevas tendencias de la industria en América Latina: Cadenas productivas, PYME y especialización flexible* • Jaime Mezzera: *Experiencias de apoyo al sector informal urbano* • Oscar Mac-Clure: *Los pequeños productores en la economía* • Libero Van Hemelryck: *La pequeña empresa más allá de las políticas de compensación social del modelo neocapitalista. El caso de Chile* • Eliana Chávez: *La microempresa en Perú: programas y políticas en el marco del ajuste* • Julia Emma Silva de Buitrago: *Plan para el desarrollo y programa de apoyo a la microempresa en Colombia* • Carlos Calderón: *Ideas y proposiciones para un plan nacional de fomento de la pequeña producción*

PROGRAMAS INTERNACIONALES DE FOMENTO A LA MICROEMPRESA

Juan Carlos Díaz: *Programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en América Latina, de apoyo a las microempresas* • B.I.D.: *La microempresa y el BID. El crédito a quién corresponde* • Liesl Münch: *Crédito para microempresas en América Latina*

MICROEMPRESA, DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Verónica Silva: *El interés de los distritos para la formulación de una política regional* • Raúl González: *Desarrollos productivos locales y pequeña producción* • Fernando Rebeco & otros: *Microempresa y desarrollo regional: algunas experiencias* • Soledad Quiroz & Florencia Urzúa: *Programa de atención a microempresarios: una experiencia desde lo local* • Mario Hanna, Beatriz Slaté & Enrique Saldivia: *La comuna de Pedro Aguirre Cerda y su experiencia con el mundo microempresarial comunal*

PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ASESORIA TECNICA

Horst Steigler: *Action Learning - Aprender Haciendo* • Jossie Escárate: *El desarrollo de la capacidad empresarial en la pequeña escala* • SENA - Colombia: *Programa de asesoría a la micro, pequeña y mediana empresa; y, programa de formación de creadores de empresa* • Mariano Lastreto: *Programa de capacitación para creadores de pequeñas empresas puente*

PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO Y CREDITO

Humberto Caballero: *Grupos solidarios: una opción metodológica en el otorgamiento de créditos a microempresas* • Jesús Aguilar: *Programa de crédito con fondos de garantía conjuntos. Sector de la micro y pequeña empresa* • Diego Vidal: *La Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación* • Gonzalo Jara: *Financiamiento a la pequeña empresa* • Andrés Bernal & Roberto Gillet: *La intermediación financiera con la microempresa*

PROGRAMAS DE FOMENTO FOCALIZADOS

Ximena Valdés: *Género, cultura y desarrollo. La organización como proceso de construcción social: el artesanado rural* • Rosario Aguirre: *Microempresas, programas de apoyo y trabajo femenino* • Ana María Carrasco, Vivian Gavilán, Héctor González & Hans Gundermann: *La experiencia del Taller de Estudios Andinos, TEA, en la promoción de la producción artesanal* • Andrea Aravena & Gerardo Zúñiga: *Algunas reflexiones en torno al desarrollo de los pueblos indígenas* • Héctor Mellado: *Experiencia de exportación de un grupo de artesanos de la IX región*

TEMAS DE REFLEXION

Francisca Márquez: *El proyecto de la cultura de la empresa: ¿nuevos términos para una vieja historia?* • Leonel Tapia: *El desafío de la innovación y la creación de empresas* • René Benavente: *Microempresa y asociatividad* • Angélica Pino: *Marco jurídico para la micro y pequeña empresa*

sur
EDICIONES