
Políticas de apoyo a micro y pequeñas empresas

Jaime Mezzera
Robert Christen

Este artículo analiza los resultados de un esfuerzo de investigación sobre el tema del título en algunos países de nuestra región. Presenta un panorama de la contribución de la micro y pequeña empresa al desarrollo y a las condiciones de trabajo; examina luego su papel creciente en materia de generación de empleo e ingreso y los componentes básicos de la política de apoyo a tales empresas en el nuevo contexto estructural de estos países. Reseña una propuesta general de la OIT que plantea la creación de un sistema nacional de apoyo a estos emprendimientos empresariales que incluya acciones de oferta y demanda y la instalación de un sistema de evaluación de impacto. Culmina el trabajo con el tema de las microfinanzas. Jaime Mezzera, uruguayo, integra el Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago de Chile. Robert Christen, estadounidense, dirige el Microfinance Training Program y, en nuestra región, ha impulsado numerosos organismos microfinancadores que proveen servicios financieros a clientes de bajos ingresos.

79

Conviene empezar señalando que, hablar de las micro y pequeñas empresas (MYPE), es taquigrafía para referirse a unidades productivas que necesitan apoyo, que **en general** son pequeñas. La pequeñez **en sí misma** no

define necesidad de apoyo, como tampoco la legalidad. La necesidad de apoyo se define por la incapacidad de la empresa para sacar pleno provecho de los mercados. Varios ejemplos, que se manejarán más adelante, tienen que

ver con temas como los créditos pequeños, el costo de adquirir información, etc.

1. Tamaño, capitalización y niveles de ingreso

El enfoque central es la indivisibilidad de muchos costos, que determina que el mercado sea imperfecto y así fundamenta la intervención externa. El corte consistente con ese enfoque, que se analizará seguidamente, es el de la disponibilidad de capital. Esto es crucial, porque conduce a todo lo demás: tecnología atrasada, mano de obra poco calificada, tamaño pequeño, insatisfactoria inserción en mercados, etc.

80

¿Por qué, entonces, hablamos de pequeñas? Porque medir capital es tan difícil adoptamos la pequeñez como una buena *proxi*. En Brasil, en Chile, en Uruguay, comienza a generalizarse el uso de otra *proxi* útil: el nivel de las ventas. Esto se está haciendo a través de las declaraciones de impuestos, por lo cual las estimaciones correspondientes se refieren sólo al universo de las unidades productivas tributariamente regularizadas. Ello conduce a la necesidad de una definición de política: ¿el sistema nacional de apoyo a las MYPE trabajará con las microempresas que no están registradas? En caso positivo, ¿las ayudará a regularizar su situación *pari passu* con el apoyo?

El tema del acceso al capital se debería medir, idealmente, mediante las relaciones capital-trabajo, es decir la inversión, por trabajador, de cada unidad productiva. Pero se trata de una investigación difícil porque la mayoría de las MYPE no están registradas. Por tanto, la llamada «encuesta mixta» comienza por hacer una encuesta de hogares –o usar una existente– para identificar a todos aquellos que posiblemente son patronos o trabajadores de MYPE y obtener la dirección del establecimiento; con ese listado se construye un directorio de unidades productivas, presuntamente MYPE en el sentido discutido antes, que posteriormente se visitan para llevar a cabo una encuesta de establecimientos. Procedimientos estadísticos no muy complejos aseguran la representatividad estadística de los resultados. De todas formas, es una investigación relativamente costosa, que por esa razón sólo se hace de modo puntual.

Así se hizo en Lima, entre fines de 1983 y principios de 1984, mediante una de estas «encuestas mixtas» de hogares y establecimientos; esfuerzo de investigación cuyos resultados se presentan a continuación. Se basó en el Centro de Estudios sobre el Desarrollo y la Participación (CEDEP), que recibió cooperación técnica del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT y financiamiento del International Development Research Centre (IDRC) del Canadá.

Los resultados de esas encuestas en materia de distribución de los trabajadores según la relación capital-trabajo de las unidades en que se ocupan, se muestra en el Gráfico 1.

El eje horizontal mide niveles de la relación de inversión por trabajador: desde unos 100 a 200 dólares estadounidenses por trabajador, que se presenta como nivel 1, hasta las decenas de miles de dicha moneda por ocupado que caracterizan algunas de las inversiones del sector moderno. El eje vertical, por su parte, mide los porcentajes de la fuerza de trabajo total que se ocupan a cada uno de esos niveles de la relación capital-trabajo.

Los resultados son claros en mostrar lo que llamamos segmentación de los mercados, tanto de producción como de trabajo; consiste en la existencia de dos grupos bastante bien diferenciados de empresas: uno de baja o bajísima capitalización por trabajador –a la cual llamamos sector informal, sector urbano tradicional, o sector de las MYPE– y otro que llamamos moderno o formal, que es mucho más capitalizado. El promedio del sector informal, o de las MYPE, tenía una capitalización media por trabajador del orden de los mil dólares y se desvanecía alrededor de los tres mil; mientras que el moderno reaparecía a un nivel del orden de los ocho mil y promediaba 30.000 dólares por trabajador. Esa característica de bimodalidad de la distribución del capital por trabajador es lo que permite hablar de mercados segmentados. Asimismo, aun sien-

Gráfico 1



do estática –ya que se refiere a un único punto en el tiempo– la investigación resumida en el gráfico sugiere que raramente existe tránsito del sector bajo al alto: en efecto, si tal tránsito fuera frecuente, en la investigación realizada se habría encontrado un número importante de empresas realizando ese tránsito, aunque no se supiera si se estaban descapitalizando o acumulando rápidamente.

En su momento, los resultados empíricos obtenidos en Lima recibieron tres tipos de críticas:

- i. Los datos pueden estar mostrando la diferencia entre las actividades terciarias (típicamente pequeño comercio y servicios tradicionales), de baja capitalización; y las secundarias (industria y construcción moderna) de capitalización mucho más alta.

La forma bimodal de la distribución que presenta el gráfico no sería, enton-

ces, sino la resultante de diferencias tecnológicas ajenas a la segmentación.

ii. Lima es una de las ciudades más segmentadas del mundo, por lo cual, aunque correcto, el enfoque no sería extrapolable a otras ciudades latinoamericanas.

iii. La última crítica es que, habiendo sido 1983-84 uno de los peores períodos de que se tenga memoria en la historia económica peruana, los resultados habrían tendido a ser, en todo sentido, más favorables a tesis «pesimistas» como la de la segmentación de los mercados.

El Gráfico 2 muestra la respuesta a las tres críticas: la encuesta realizada en Montevideo, en 1993, usando la misma metodología, produjo resultados esencialmente iguales, **al interior del sector industrial solo**, aunque las diferencias se estrecharon porque, en efecto, la sociedad uruguaya es mucho menos segmentada que la peruana.

82

Gráfico 2



El interés principal de esta definición es que es consistente con la necesidad de apoyo por parte de entidades públicas y/o privadas. Ello no ocurre en el caso de adoptar una definición de tamaño (sólo por ser pequeñas no necesitarían apoyo) ni, más claramente aun: con una definición basada en la legalidad formal.

En cambio, la escasez de capital lleva a las demás características que usualmente asociamos a estas MYPE por falta de capital, estas unidades tienen que ser pequeñas, usar tecnologías atrasadas, ocupar mano de obra de bajo precio (y, por consiguiente, poco calificada). Además, no pueden cumplir con todos los requisitos –legales, de sanidad, de seguridad e higiene y así sucesivamente– de la sociedad moderna, y enfrentan enormes dificultades para obtener acceso al crédito regular del sistema financiero formal.

La falta de capital también fundamenta las indivisibilidades que justifican las intervenciones necesarias para corregir las imperfecciones del mercado. En efecto, es igualmente costoso (costo indivisible) averiguar sobre la demanda por zapatos en una ciudad lejana, independientemente de que se planea vender mil pares o diez millones de ellos; pero, en el primer caso, el costo indivisible por unidad puede ser prohibitivo, mientras que en el segundo resultará perfectamente llevadero. Del mismo modo, la adquisición de las tecnologías de producción (así como de organización y gerencia empre-

sarial) necesarias para modernizarse, es tan costosa para una empresa que esté en el primer caso del ejemplo anterior, como para la empresa grande; salvo que ésta habrá de amortizar de nuevo esos costos en un volumen mucho mayor de producción.

Es fácil mostrar, asimismo, que el corte por capitalización lleva consigo grandes diferencias en los niveles de ingreso de los trabajadores ocupados en los distintos tipos de empresas. Entre los muchos datos posibles, los Gráficos 3 y 4 muestran sólo dos.

Los casos de Montevideo y las áreas urbanas de Honduras y Guatemala permiten ilustrar muy nítidamente el efecto del capital sobre los ingresos laborales. En efecto, en el Gráfico 3, que se refiere a la situación medida en Montevideo en 1992, es visible que quienes menos ganan son los trabajadores por cuenta propia que se ocupan sin utilizar capital propio significativo (CP sin inv., en el gráfico); tomando sus ingresos como base, se observa que los asalariados del sector privado –lo que incluye a los de microempresas– ganaban alrededor del 50 % más, los asalariados del sector público ganaban un 60 % más, y un 70 ganaban los trabajadores por cuenta propia que sí utilizaban capital. (La variable indicativa del uso de capital en esta investigación, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), era la tenencia de local propio para la pequeña empresa.)

Gráfico 3



Gráfico 4



Las diferencias eran mucho más marcadas entre los hombres: ello probablemente se explica porque, por razones de organización social: dentro de la pareja con capital la porción principal de éste es utilizado por el hombre, o al menos es informado así al encuestador porque en una empresa familiar es usual declarar que el marido es el jefe de la empresa –a quien se asigna el ingreso– mientras que la esposa es

declarada como familiar sin remuneración.

Similar panorama muestran las cifras para los dos países centroamericanos, por más que las desagregaciones disponibles para estos casos fueron ligeramente distintas de las montevideanas. En el caso hondureño, de setiembre de 1990, se separaron los asalariados de microempresas de los demás asalariados, sin distinguir dentro del sector formal los segmentos privado y público. Si se toman a aquéllos como base, se encuentra que los cuentapropistas sin capital ganaban un 15 % más; los asalariados del sector moderno ganaban en esencia el doble; y los cuenta propia con capital triplicaban al grupo más bajo. Por su parte, en Guatemala, los datos de junio de 1987 vuelven a mostrar que los asalariados del sector informal urbano eran los de menor ingreso, y que el orden de los niveles de ingresos medios obtenidos por los demás grupos era el mismo de Honduras, si bien con distintos niveles de diferenciales entre grupos.

Estos resultados explican por qué a menudo se discute si los trabajadores por cuenta propia ganan más o menos que los asalariados: los datos dejan claro que ello depende de la tenencia o ausencia de capital.

En los tres casos queda clara la influencia del capital en la diferencia entre los trabajadores por cuenta propia, con y sin inversión, en la enorme diferencia de los ingresos de los pa-

tronos de empresas sin importar su tamaño, y en que los asalariados de las MYPE son, sin duda, los más desfavorecidos de los miembros de la fuerza de trabajo.

2. El rol creciente de las MYPE en materia de generación de empleo e ingresos

Las políticas de apoyo a las MYPE ya no son una actividad que piensa en unidades productivas marginales, en los pobres, en los informales: ellas están en el centro de la política de generación de empleo e ingresos, porque en el marco de la apertura, competitividad, globalización, todo o casi todo el empleo nuevo se crea en dichas empresas. Los ejemplos abundan, y se presentarán unos pocos.

En el caso brasileño, los empleos industriales vienen disminuyendo desde su máximo en 1980 (Gráfico 5 de la página siguiente) y ello ocurre con especial intensidad desde 1990, cuando se adoptó la política de apertura comercial que llevó a muchas empresas a buscar competitividad mediante cortes en los costos laborales.

Los resultados de esa política en el mercado de trabajo no se manifestaron principalmente en desempleo abierto que, a partir de un nivel muy bajo sólo subió alrededor de un punto (de 4,5 % de la fuerza de trabajo urbana a 5,5 %) sino que trajo aparejada una disminución muy intensa en los

empleos de buena calidad, representados por los empleos formales, o «*com carteira*» (En el Recuadro que figura al final del texto se dan detalles de esta institución laboral brasileña) y su consecuente sustitución por empleos de menor calidad, todo lo cual puede verse, con nitidez, en el Gráfico 6.

En este gráfico se observa cómo la proporción de los trabajadores asalariados con contrato firmado cayó durante la crisis externa de principios de los ochenta, aumentó fuertemente en el período de recuperación y cayó mucho más intensamente que durante la crisis de corto plazo, a partir de la reforma estructural.

Al contrario, la proporción que significan los asalariados sin contrato tuvo la evolución exactamente opuesta, mostrando que hay sustitución entre ambos tipos de asalariado; volveremos a este tema enseguida.

Por su parte, los trabajadores por cuenta propia aumentaron permanentemente su participación, aunque con mucha mayor intensidad desde 1990.

Este último fenómeno es consistente con que parte de la reducción en el ritmo de creación de buenos empleos, por parte de las empresas modernas que contratan trabajadores de modo formal, se manifestó en pérdida de empleos asalariados; es decir que los trabajadores que salieron de aquellas empresas tuvieron que emplearse por su cuenta; algunos de ellos debieron haberlo hecho con

Gráfico 5



Gráfico 6



las indemnizaciones que reciben al ser dados de baja, especialmente si el despido fue sin justa causa. (Este tema se discute en profundidad en Camargo, Jatobá y Mezzera, 1995.)

Este proceso parece ser válido para alrededor del 40 % de los empleos «no-buenos» generados entre 1990 y 1994. El otro 60 % parece haberse generado en las MYPE y en empresas gran-

des, pero sin contrato firmado. Las formas que esto parece haber tomado son varias:

i. El despido y posterior recontractación de un mismo trabajador por parte de la misma empresa, pero sin contrato firmado y, en consecuencia, sin las ventajas anotadas antes y que se asocian al empleo más formalizado. Es directamente violación de las leyes laborales y debería ser sancionada.

ii. La tercerización de muchas actividades, lo cual afecta también a la proporción de empleos industriales. Es perfectamente legítima, por mucho que lesione los intereses de los trabajadores involucrados. Reservaremos para este mecanismo la denominación de tercerización «*arms-length*», es decir entre empresas no relacionadas, para distinguirla de la siguiente.

iii. El despido de trabajadores con sugerencia de crear una pequeña empresa a la cual se promete subcontratar los servicios antes prestados dentro de la empresa. Es legal pero éticamente poco clara.

iv. Finalmente, la tendencia a crear pequeñas empresas como forma moderna de moverse hacia economías más flexibles, de más rápida y eficaz respuesta a patrones de demanda en proceso de cambio. Es aquella a la cual se refieren, como si fuera única, los panegiristas del «espectacular dinamismo de la pequeña empresa». (Cada vez es más claro que en gran medida estos

panegiristas han «vendido un mito». El tema desborda las posibilidades de este trabajo; v. por ej.: Harrison, 1994; Schmitz y Musiyck, 1994; Pyke y Sengenberger, 1993.)

No es posible, con los datos actualmente disponibles, detallar con confiabilidad estadística cual es el peso numérico de cada una de las cuatro razones para la expansión de los empleos asalariados sin contrato, pero sí caben las siguientes reflexiones, que están cercanamente relacionadas con esos temas.

i. Puede calcularse que entre principios de 1990 y fines de 1994 se perdieron, en toda el área urbana del Brasil, del orden de 1,3 millones de empleos «*com carteira*», que se asocian principalmente a empresas medianas y grandes, mientras aumentó en 5,7 millones el número de trabajadores con contratos «*sem carteira*», asociados a micro y pequeñas empresas, y en 4,3 millones los empleos por cuenta propia. (Esta aproximación, como las de los párrafos siguientes, provienen de un cálculo basado en las cifras de las PME del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE-- y en supuestos razonables sobre el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana.)

ii. Existe una conexión indudable entre apertura económica, debilitamiento de la industria con caída del empleo industrial en más de dos millones de puestos, reducción del empleo de alta calidad y crecimiento de otras formas de

empleo (por cuenta propia y asalariado sin contrato firmado).

Los datos muestran que en los cinco años que van desde 1990 a 1995 se deben haber perdido (por competencia externa, principalmente), del orden de 2,3 millones de empleos **industriales** en comparación con los 13,5 que probablemente existieron al principio del período. También hay evidencia de que muchos de esos empleos se mantuvieron como buenos empleos en otras áreas de la economía (servicios y comercio modernos): por eso los empleos más formales –los *carteira*– caen «sólo» en 1,3 millones. Ello implica que cuatro de cada diez de los empleos no formales son creados por cuenta propia, de los cuales la enorme mayoría dan síntomas de ser de muy baja calidad, del tipo «refugio contra el desempleo». Igualmente, del resto, que son empleos asalariados sin contrato, no hay evidencia que sugiera que se trata mayoritariamente de empleos en pequeñas empresas modernas, productivas, altamente competitivas, sino más pequeñas empresas –producto de la necesidad que tiene la gente de trabajar– y, por tanto, principalmente parecidas a las que componen el lado izquierdo de los Gráficos 1 y 2.

En resumen, en Brasil entre 1990 y 1995, las MYPE –incluyendo los trabajadores por cuenta propia– tuvieron que:

- mantener los aproximadamente

15,5 millones de empleos urbanos que proveían al principio del período;

- crear los aproximadamente 8,4 millones de empleos urbanos necesarios para ocupar a todos los entrantes a la fuerza de trabajo urbana del Brasil; y

- crear 0,7 millones de empleos adicionales para ocupar a los que se fueron cayendo fuera del empleo de alta calidad en el sector moderno, una vez deducido el aumento del desempleo abierto.

Así, la creación total de empleo en las MYPE debe haber sido del orden de algo más de 9,1 millones de empleos, una tasa de crecimiento de casi un 10 % anual, durante 5 años consecutivos, a partir de los aproximadamente 15,5 millones iniciales.

Sin duda, en esta década, en Brasil, son las MYPE las que están generando empleo e ingresos para los trabajadores nuevos, así como para muchos que antes estaban en empresas grandes; pero es altamente probable que lo estén haciendo a costa de generar millones de empleos inestables de baja productividad y bajos ingresos. Así, los potenciales clientes de un sistema de apoyo a las MYPE deben haber aumentado en casi exactamente diez millones, y la tarea por delante es, en esencia, mejorar la productividad de esos empleos, consolidar la inserción mercantil de esas unidades productivas y, como consecuencia, incrementar significativamente el ingreso laboral que en ellas se genera.

Gráfico 7



88

Lo importante a los efectos de este trabajo es que la gran mayoría de estos empleos parecen ser clientes potenciales de mecanismos de apoyo a las MYPE de baja capitalización. En consecuencia, estos comentarios permiten señalar que ya no puede hablarse de una política «puntual» para las MYPE, sino que éstas son el eje de la generación de empleo; esto hace que la política deba ser distinta de las tradicionales.

Gráfico 8



2.2 El caso de Argentina: cambio estructural de la economía y el mercado laboral, y desempleo coyuntural

Lo mismo ocurre en el caso argentino. Desde 1980, las grandes empresas de ese país están perdiendo ponderación en el empleo total, que hasta 1992 fue ganada por las MYPE; es sólo desde 1992 que se observa –como muestra el Gráfico 7– un proceso explosivo de desempleo abierto. Parece razonable suponer que la tendencia estructural hacia un lento crecimiento del desempleo, junto con mucho más empleo en las MYPE, que surge muy claramente del Gráfico 8, responde a un ajuste de esas características, mientras que la explosión del desempleo abierto desde 1992 está señalando los problemas de corto plazo asociados al Plan de Convertibilidad.

Nótese que no se dispone de información sólida sobre la composición del desempleo posterior a 1993; pero las informaciones periodísticas y, en general casuísticas, señalan que el desempleo se origina de preferencia en empresas grandes, de donde, en 1994-96, probablemente debe haberse acentuado con mucha intensidad el proceso de ganancias de participación del empleo en las MYPE, como muestra el Gráfico 8.

Como en el de Brasil, en el caso argentino queda claro que las MYPE lideran el proceso de generación de empleo e ingresos para la mayoría de

la población, por más que esa tarea se les hizo imposible en las etapas actuales del Plan de Convertibilidad.

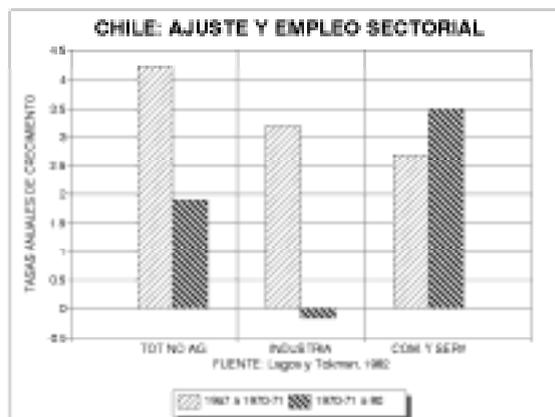
2.3 El caso de Chile: desempleo y cambio estructural

En el caso chileno, en los años del cambio estructural las estadísticas eran menos completas que en Argentina y Brasil, y el cambio mencionado se instrumentó, tanto en 1975-76 como en 1982-85, junto con ajustes de corto plazo muy intensos que llevaron a fuertes alzas en el desempleo a niveles muy altos que oscurecen los cambios del mercado laboral.

El Gráfico 9 es elocuente: después del ajuste cayó violentamente el ritmo de creación de empleo no agrícola, se hizo negativa la generación de empleo en industria y construcción, y el comercio y los servicios fueron los sectores donde se generó el mayor empleo, a pesar de la fuerte expansión del desempleo abierto que -sin contar dos programas de emergencia: el de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH)- había pasado de una tasa de menos de 5 % de la PEA urbana, a casi el 10 por ciento.

Asimismo, entre 1967 y 1977, el empleo total en la industria aumentó desde 534.000 trabajadores hasta 576.000, una tasa anual de crecimiento del 0,8 % anual; pero los que laboraban en empresas industriales de menos de 10 ocupados aumentaron de

Gráfico 9



273 a 329 mil, a una tasa anual del 1,9; como consecuencia de ese proceso, la ponderación de estos últimos aumentó en diez años del 51 al 57 % del empleo industrial total. (Datos de fuentes oficiales recopilados en R. Lagos y V. Tokman.)

89

Ambos efectos se sumaron: se contrajo la industria, donde suelen concentrarse las empresas grandes, y se expandieron los sectores típicamente compuestos por empresas menores, como el comercio y los servicios; asimismo, dentro del sector manufacturero se expandió fuertemente la ponderación que muestra el empleo en el conjunto de las empresas de menor tamaño.

En el caso chileno, ese fenómeno de reestructura del empleo por segmentos de tamaño de las empresas no se produjo únicamente en el período inicial del ajuste estructural, que en el

caso chileno ocurrió principalmente en la década de los setenta.

Por el contrario, continúa en la actualidad, como lo señala el Gráfico 10. Allí puede observarse que, a pesar de que 1990-94 es una de las épocas de mayor crecimiento económico de la historia de Chile, continúa el proceso por el cual en el empleo ganan ponderación, en forma permanente, las empresas pequeñas y el empleo por cuenta propia; dos categorías que a menudo son difíciles de distinguir con la información que recaba la Encuesta de Hogares donde se originan los datos. Sumadas, esas dos categorías expandieron permanente y significativamente su ponderación en los primeros cuatro años de esta década. (Conviene señalar que queda fuera de este análisis el período 1980-90, porque se están relevando los efectos de largo

plazo del ajuste estructural, mientras que el comportamiento del empleo chileno en la década de los ochenta responde principalmente a temas de evolución económica de corto plazo: los errores de la política económica de 1979-82, la crisis externa de ese año, la solución de la crisis bancaria junto con la búsqueda de un modelo alternativo en 1983-84 y su implantación desde 1985 para lograr una recuperación de los niveles económicos y ocupacionales de precrisis que se alcanzó apenas a finales de la década.)

En resumen, aunque las informaciones de la década de los setenta y ochenta son insuficientes para tener certeza, hay indicios fuertes de que desde que se inició el proceso de ajuste estructural –también en Chile se produjo, y se sigue produciendo veinte años después– una significativa pérdida de dinamismo del tipo de empleos que, especialmente en el caso brasileño, se pueden asociar con las mejores situaciones dentro del mercado laboral.

2.4. Generalización latinoamericana

Por último, conviene señalar que el fenómeno está lejos de restringirse a los países del Cono Sur, sino que alcanza al conjunto de América Latina, como muestra el Gráfico 11, basado en cifras que provienen de 14 países latinoamericanos.

90

Gráfico 10



2.5 En materia de las consecuencias distributivas, el ejemplo chileno: ajuste estructural y concentración del ingreso

Los datos sobre participación de los ingresos laborales en el producto se muestran, para el caso chileno y para los años entre 1965 y 1993, en el Gráfico 12. Estas cifras provienen de las Cuentas Nacionales (CC.NN.) que calcula el Banco Central de Chile. La metodología elige un conjunto amplio y variado de unidades productivas y calcula el producto total, y todas las demás variables de las CC.NN. a partir de ellas. Por tanto, la participación de los salarios en el producto refleja lo que ocurre en el sector moderno, formal, de empresas grandes y medianas. Por ello las CC.NN. son un instrumento especialmente útil para analizar qué ocurrió en ese sector, en términos de la llamada «distribución funcional» del ingreso, en el período en que se produjo el ajuste estructural.

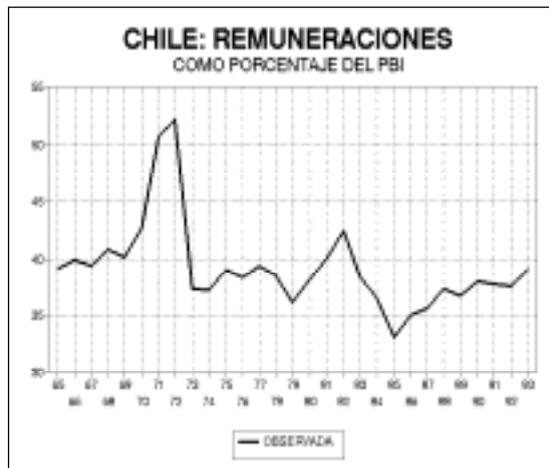
Este Gráfico 12 muestra un período inicial, entre 1965 y 1969, en que esa participación se mantenía alrededor del 40 %, como suele ocurrir en países de industrialización mediana. Por esa razón, una participación de los salarios, en el producto, de ese orden, puede ser considerada normal o «de equilibrio».

Los años posteriores marcaron un crecimiento insostenible de esa participación, que se quebró espectacular-

Gráfico 11



Gráfico 12



mente en 1973. Desde ese año, y hasta el último año para el que la información está disponible, sólo en 1982 se alcanzó la participación «de equilibrio». En todos los demás años, la participación laboral en el producto estuvo por debajo de él.

Las diferencias anuales entre el valor observado y el «de equilibrio» se muestran mediante las barras del

Gráfico 13

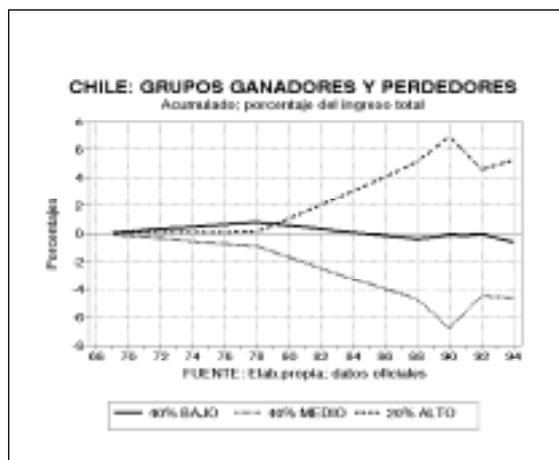


Gráfico 13; y esos valores se acumulan en el tiempo y se muestran como una línea continua.

92

Puede observarse que la pérdida acumulada alcanzaba, en 1993, al 45 % del PIB de un año, lo cual es aproximadamente igual a 1,25 veces el total del ingreso salarial de un año.

Gráfico 14



En otras palabras, si se acepta la metodología aquí utilizada, en el período del ajuste estructural los trabajadores chilenos del sector de empresas formales, medianas y grandes, perdieron el fruto de algo más de un año de trabajo, en beneficio de las empresas formales, cuyo rendimiento se manifiesta en el llamado «excedente de explotación».

Esa cifra de origen macroeconómico es consistente con las de procedencia micro: las investigaciones en hogares que recogen información sobre los ingresos del grupo familiar. Esas tres fuentes permiten calcular la distribución del ingreso de los hogares. Los datos suelen analizarse en función del ingreso per cápita del hogar, y los hogares se agrupan en estratos del 10 % del número total de hogares -los llamados deciles-, según valores crecientes de ese ingreso per cápita. De ellas, en Chile existen: la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (1968, 1978 y 1988); las encuestas CASEN (1990, 1992 y 1994) de caracterización socioeconómica nacional; y las encuestas mensuales de hogares.

El Gráfico 14 muestra cómo cambió la distribución del ingreso en Chile, entre tres grupos: a) el del nivel más bajo, que podríamos llamar los pobres, representados por el 40 % -los cuatro deciles más bajos- de los hogares que tienen los menores ingresos per cápita; b) los ricos, representados por el 20 % más rico, es decir, los dos deciles superiores; y c) los que

podrían llamarse de las capas medias, que son los deciles que van del quinto al octavo, ambos inclusive.

Puede verse que la discusión distributiva chilena, que se centró en observar los resultados del «modelo económico» sobre los pobres, ha suscitado gran controversia porque estuvo mal definida: en efecto, los efectos distributivos de estos años sobre los pobres han sido nulos: el ingreso total del 40 % más pobre de la población chilena, entre 1968 y 1994, ha crecido casi exactamente igual al ingreso total de los hogares chilenos: entre el 2 y el 3 % anual. Téngase presente que los hogares chilenos muy probablemente perdieron posiciones frente a las empresas formales: ello es consecuencia de las cifras sobre pérdida de participación de los salarios en beneficio de los excedentes de explotación.

Los grandes cambios distributivos se produjeron entre los ricos, que llegaron a ganar 7 puntos porcentuales del total del ingreso de los hogares, y las capas medias, que perdieron ese mismo monto. Ello es consistente con una fuerte caída de los ingresos de los trabajadores de sectores formales, que era mostrada por los cálculos de las Cuentas Nacionales.

Se advierte, asimismo, que ese proceso se inició con fuerza a partir de 1978; en ese año ocurrieron dos cosas: comenzó el crecimiento neto después de las fuertes caídas del PIB en 1975-76, y se implantó el Plan Laboral que

«flexibilizó» el mercado laboral chileno. Tuvo una interrupción bien marcada entre 1990 y 1992, lo que probablemente fluye del alza de los salarios mínimos –que ejercen efecto al alza sobre toda la pirámide salarial– y la Reforma Tributaria, que trasladó de los ricos hacia otros grupos, ingresos del orden de entre el 1 y el 2 % del PIB. Pero parece haberse interrumpido el proceso de redistribución después de 1992.

3. Componentes básicos de la política de apoyo a las MYPE en el nuevo contexto estructural latinoamericano

El típico pequeño proyecto de apoyo a las MYPE, hasta mediados de los años ochenta, discutía si dar crédito o capacitación, tenía un fuerte componente de subsidio y contaba con orgullo que tenía unos cuantos centenares de clientes. Esos pequeños proyectos fueron una etapa, útil aun si ahora necesita ser superada. Una segunda etapa fue la de los créditos globales del BID, que permitieron a veces hasta decuplicar los montos de crédito de que disponían las ONG, a pesar de lo cual no llegaron a superar el uno por mil del capital nacional ni a apoyar a más del uno por ciento de la fuerza de trabajo urbana del país.

En la etapa actual, por las razones expuestas en la sección anterior, los sistemas nacionales de apoyo a las MYPE necesitan crecer mucho más allá, movilizar el ahorro nacional utilizando el sistema financiero

formal, y moverse hacia el logro de una serie de condiciones que se resumen a continuación. Los proyectos actuales necesitan ser:

i. **Masivos:** el apoyo a las MYPE debe apuntar a cubrir un universo de varios miles de unidades productivas. En consecuencia:

- Lo personal no tiene cabida, y las ONG deben desempeñar su papel; pero, por su pequeñez, ya no pueden ser protagonistas; asimismo, los créditos del tipo de los recientes del BID (US\$ 10 a 50 millones por país) generalmente apuntan a atender una cifra del orden de 1 % de los trabajadores del sector de las MYPE con fondos equivalentes a alrededor del uno por mil del PIB (menos aun del capital social) y, por tanto, deben ser vistos como una etapa valiosa, pero que debe ser superada, en el proceso de crecimiento de estos programas;

- Para crecer hasta los niveles requeridos es necesario pasar a escalas mayores usando al sector financiero; en esa visión el rol de las ONG (o de organismos como el SEBRAE en Brasil o Banestado Microempresas en Chile) es la detección de los clientes, su calificación y la entrega de esos antecedentes a los financiadores.

- Esos financiadores deben ser parte del sistema financiero, y deben poder usar parte de los depósitos regulares del público, dislocando alguna proporción del ahorro del sector

moderno, de empresas grandes hacia las MYPE, además de captar los mismos ahorros de las familias que viven de éstas.

ii. **Orientados tanto por la oferta como por la demanda.** Por el lado de la oferta, se trata de aplicar **eficazmente** lo tradicional: crédito, capacitación, asistencia técnica. Del de la demanda, es crucial cuidar la producción de las MYPE: de lo contrario, puede ocurrir que como muchas de ellas tienen un mercado inelástico (el barrio, a menudo) aumenten significativamente la producción y no tengan a quien venderla, al menos no al precio remunerador que se había calculado, con lo cual corren el riesgo de quebrar.

iii. **Autofinanciados:** nada puede ser masivo y permanente si cada poco tiempo requiere subsidios voluminosos. En consecuencia, para autofinanciarse, los organismos tienen que cobrar el costo de los servicios que prestan; por ejemplo, en crédito se debe apuntar a que la tasa cobrada a las MYPE cubra tanto el costo de obtención del capital como los de operación y deje una ganancia razonable para el órgano financiero. (En principio, no hay objeción a que el costo de obtención del capital sea subsidiado, siempre que el subsidio sea relativamente pequeño y creíblemente acotado en el tiempo. Es preferible no subsidiar los costos de operación –salvo durante un período muy corto, al principio de la opera-

ción— porque la experiencia indica que, al incorporar un subsidio, se reduce el incentivo para que el organismo ejecutor sea eficiente, reduzca costos, etc. Este tema se analiza en detalle al final del trabajo.)

Cubrir el costo conducirá a tasas de interés activas relativamente altas.

Hay que recordar que:

- Las MYPE que nos interesan son las que tienen bajísima relación de inversión por trabajador y por tanto el rendimiento marginal del capital es gigantesco: a menudo se ha encontrado que el aumento del producto es del mismo nivel que la adición de capital. (En las grandes empresas modernas, altamente capitalizadas, se suelen requerir unas tres unidades de inversión para generar un aumento de una unidad de producto. Por eso, dotar de capital a las MYPE es de estricta justicia, pero además es enormemente rendidor en términos de crecimiento y, en consecuencia, llega a ser un excelente negocio para el sistema financiero. Ello se analiza más adelante.)

- En segundo lugar, una tasa de interés fuertemente subsidiada dificulta la administración del sistema porque atrae clientela no deseada; ello introduce la necesidad de vigilar que los demandantes sean los que se quiere subsidiar, un proceso costosísimo, tanto en términos financieros como de imagen pública del sistema. Seleccionar una tasa de interés atractiva para

las MYPE, que a la vez cumpla con estos requisitos, será un elemento crucial del programa. En la sección final de este trabajo se presentan casos de mecanismos exitosos de este tipo, y de los caminos para avanzar en esa dirección.

iv. **Variados:** distintos clientes requieren distintos servicios, por lo que es necesario desarrollar un abanico de instituciones que ofrezcan servicios distintos para servir a nichos del mercado de las MYPE. Incluso es aceptable que haya quienes quieran hacerlo de formas no rentables; en ese caso será necesario disponer de evaluaciones de impacto que permitan poner a estos programas a competir con otros de gasto social.

v. **Coordinados:** en cualquiera de nuestros países existen decenas, si no centenares, de entidades «que apoyan al sector de las MYPE» y generalmente exigen «ser dejadas en paz»; se requiere un sistema que las coordine, asegure que sus esfuerzos se desarrollen de modo compatible y apunten a ampliar sinergias en la acción; éste es un rol que los gobiernos están asignando a la Corporación Nacional para el Desarrollo.

vi. **Racionalmente evaluados:** rara vez se evalúa objetivamente el impacto de los programas, en parte como un resabio de los tiempos en que las ONG iniciaron estas actividades en carácter de «obra social». Ello no puede continuar con sistemas que cubran

a decenas de miles de usuarios. La OIT ha colaborado en desarrollar metodologías de evaluación de impacto que están disponibles para su aplicación en diversos países.

4. Una propuesta general de la OIT

La propuesta general de la OIT consiste en crear un sistema nacional de apoyo a pequeñas y microempresas que incluya acciones por el lado de la oferta y de la demanda, así como la instalación de un sistema de evaluación de impacto, basado en levantamiento de información *ex ante* del apoyo y seguimiento posterior. La solución (incluso computacional) desarrollada en diversos proyectos con apoyo de la OIT, está disponible.

96

En materia de organización del sistema nacional, la disposición existente del Ejecutivo es que una institución que tenga mandato gubernamental para ello –como ocurre con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) en el Uruguay, o con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) en el caso de Brasil– «lidere» este proceso, término que en sí mismo involucra la necesidad de incorporar otras entidades, desde las ONG activas en el terreno, hasta los demás órganos de gobierno involucrados –especialmente los Ministerios de Trabajo– pasando por otras instituciones: como la JUNAE, en el Uruguay; el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Em-

presas (SEBRAE), en Brasil; por las entidades financieras públicas y privadas; y por la cooperación técnica y financiera internacional. La finalidad del sistema sería coordinar los esfuerzos para avanzar hacia el cumplimiento de objetivos tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Por el lado de la oferta, se trata de viabilizar crédito –en condiciones favorables para las MYPE pero respetando la necesidad de autofinanciamiento del sistema en el mediano plazo– tanto para inversión como para financiamiento del giro, junto con la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo en materia de transferencia de tecnología. Para ello será necesario crear o adaptar instituciones que hagan el trabajo de detección y calificación de clientes y los pasen a las instituciones financieras para crédito, a las de capacitación cuando corresponda, etc; pueden ser las ONG mismas, pero también otras entidades: una filial especializada de la CND. En el caso específico del crédito, es necesario –y se está haciendo en otros países– crear una filial especializada en el trabajo de detección y calificación de clientes, que entregue a una institución financiera la instrucción de prestar y tome a su cargo el riesgo de recolección del crédito. Este mecanismo debe analizar la posible conveniencia de usar soluciones del tipo de las Sociedades de Garantía Recíproca y, en materia de capacitación, será necesario trabajar con el Ministerio de Trabajo y

solicitar el apoyo de la OIT y de Cinterfor.

La propuesta, por el lado de la demanda, comprende el análisis de sectores prometedores y no prometedores para producción y expansión de las MYPE; los estudios de aprovechamiento de demanda pública; los trabajos orientados a lograr encadenamientos con empresas mayores; la formación de asociaciones de microempresarios para comprar y vender juntos, incluyendo las exportaciones indirectas; y, en materia de transferencia de tecnología –otro gran tema en que priva el concepto de las indivisibilidades– se debería partir del modelo que usó la Fundación Chile al principio de su gestión, si bien debe evitarse la característica de centrarse sólo en actividades primarias.

5. El tema de las microfinanzas

5.1 Condiciones de viabilidad

Entendemos por **microfinanzas** la provisión de servicios financieros a familias de niveles de ingresos medio/bajos y bajos, con especial énfasis en quienes trabajan en forma independiente. La frontera actual se deriva de la coyuntura de dos tendencias importantes:

i. existen instituciones exitosas de crédito dirigido a la microempresa que requieren una diversificación de pasivos (fuentes de financiamiento) para sostener un crecimiento exponencial; y,

ii. se ha producido una liberalización de las políticas en el sector financiero para lograr la profundización financiera y poner a disposición del desarrollo del país mayores recursos generados dentro de él.

Parece claro que los sectores populares requieren servicios financieros eficientes y especializados para superar las deficiencias inherentes en los servicios que ya utilizan de los sectores financieros informales. Así podrán disponer de mayores ingresos y mejorar su calidad de vida.

En la historia del desarrollo de estas instituciones hay cuatro grandes desafíos: a) generar altas tasas de repago de los préstamos; b) asegurar la recuperación de los costos de operación; c) diversificar los pasivos del sector comercial financiero; y, d) atraer inversión privada de capital de riesgo.

En materia de altas tasas de recuperación de los créditos, la mayoría de los mejores programas mantienen una tasa de pérdidas a largo plazo por debajo del 5 % y en épocas normales mantienen niveles por debajo del 3 %; sólo en períodos de crisis esto puede subir hasta llegar al 5-6 %.

La mayoría de los mejores programas cubren completamente sus costos operativos, aunque éstos pueden ser altos. Esto lo logran principalmente a través del cobro de una tasa de interés alta en relación

con las tasas normales de los bancos comerciales. En general, estos programas de microcrédito requieren un margen de por lo menos un 24 % para cubrir sus gastos operativos y sus pérdidas por préstamos incobrables.

La diversificación de pasivos se expresa en que los principales programas buscan sus principales fuentes de recursos en el sector financiero local. En Indonesia, por ejemplo, desde 1985 se han captado recursos por 2,3 miles de millones de dólares en ahorros. Uno de cada tres hogares ahorran en el BRI y, en total, existen 12,5 millones de cuentas de ahorros activas. En 1994, el sistema Unit Desa de ese banco tenía 1,1 miles de millones de dólares en dos millones de préstamos a microempresas, y presentaba una tasa de retorno **sobre activos** del 5,5 %, la más alta del sistema financiero indonesio.

El Bancosol, de Bolivia, es un programa mucho más nuevo, con sólo 33.000 clientes activos a fines de 1994 y con créditos medios de 530 dólares, pero igualmente tenía 27.000 depositantes pequeños –depósitos promedio de 180 dólares– una tasa de utilidad sobre activos del 2,2 % y unas utilidades sobre capital del 14,5 % que lo pusieron al tope de la rentabilidad del sistema financiero en ese año. Del mismo modo, debe mencionarse que la red de filiales de ACCION Internacional consigue que el 80 % de sus recursos

para préstamos a las MYPE esté financiado por bancos locales de los respectivos países. Estos recursos llegan a los programas bajo una variedad de arreglos: fondos de garantía (ACCION), depósitos propios de garantía, redescuento de préstamos, contratación de la administración de cartera, todo ello basado en la solidez de los estados financieros de estas entidades privadas.

Finalmente, en materia de inversión de capital de riesgo, hay una larga lista de bancos e instituciones financieras que en este momento están explorando el tema con fines comerciales, no sólo en respuesta a un imperativo político: Banco Dagan Bali y el Bank Danamon, de Indonesia, el Standard Bank, de Africa Del Sur, el Workers Bank, de Jamaica, el Multicredit Bank, de Panamá, el Bancomer, de México, y el Banco del Estado, el Banefe y el Banco de Desarrollo, de Chile.

Las cuatro experiencias mencionadas tienen tasas de mora de entre el 2,3 % y el 6,5 %, tasas de incobrabilidad del 3 % en el caso del BRI y de menos de 0,5 % en los demás casos, utilidades sobre activos del orden del 4 % promedio, y de utilidades sobre capital de entre el 13 y el 30 %; lo cual se concretó porque los gastos totales fluctuaban entre un 7 y un 16 % de la cartera.

En vista de tales éxitos, es necesario recordar que la inmensa mayoría de las experiencias en micro-

finanzas de bancos de todo el mundo han sido un fracaso. Ello se debe principalmente a que la eventual rentabilidad de los servicios no ha sido suficientemente identificada como para entusiasmar a los bancos para que hagan las inversiones necesarias; ello lleva a una curva de crecimiento demasiado plana de las actividades y, por consiguiente, de las utilidades. Ello se deriva de dos causas adicionales: primero, que estos programas en general no han sido vistos como una plataforma comercial básica del banco, sino sólo como un programa político; y, segundo, la mayoría de los bancos no tienen infraestructura apropiada para ofrecer servicios de microfinanzas en forma rentable.

Los factores críticos del éxito en gran escala son: primero, el proyecto debe tener apoyo/protección claro y decidido de las más altas esferas del banco/gobierno; en concreto, se requiere viabilizar políticamente el apoyo a la visión de servicio, a la viabilidad financiera, a la estructura administrativa y a la expansión de cobertura. En otras palabras, el proyecto debe contar con un *champion* a nivel ejecutivo que sea capaz de ejercer verdadero liderazgo que lleve hacia una

cultura de aprendizaje constante, especialmente basada en las reacciones del grupo de clientes. El banco tiene que poder ofrecer servicios eficientes, ágiles, y con un alto grado de descentralización en las decisiones operativas, con los controles *ex-post* necesarios. El tema de minimizar los controles *ex ante* implica reducir costos y tiempos de reacción –que son dos componentes esenciales del éxito comercial– pero implica a la vez aumentar significativamente la calidad y oportunidad de controles *ex post* para evitar que los problemas generados por la primera estrategia se tornen graves. Igualmente básico es el establecimiento de una estructura de remuneraciones basada en resultados, a todo nivel, y de procedimientos simplificados, sistemas de información de alta calidad –lo cual es inseparable de los controles *ex post*– y parámetros de operación altamente estandarizados.

En función de la aludida experiencia de las instituciones, el componente más crucial es un programa extenso de capacitación –permanente y repetitiva– de los funcionarios en las labores a realizarse, y su estrecha vinculación con la política de remuneraciones y promociones.

La “*carteira laboral assinada*”

La institución laboral brasileña de la «*carteira laboral assinada*», un carné donde los empleadores estampan un sello conteniendo el contrato laboral firmado («*assinado*»), tiene reminiscencias de su origen fascista, ya que fue inspirado por la Ley del Trabajo, del aquel período en Italia. Pero los trabajadores «*com carteira*» tienen salarios del orden del 50 % superiores a los demás asalariados, empleo estable con previsión social y cobertura de las leyes laborales y, por su condición de estables, tienen acceso a la capacitación en el trabajo y a carrera laboral. Esos beneficios caducan cuando se pierde la condición de «*assalariado com carteira*». De ahí que esa condición se asocia a «empleos de alta calidad» y se consideran de calidad menor los empleos asalariados «*sem carteira*» aun en los casos en que se los encuentra en empresas medianas y grandes. Estos últimos suelen asociarse a los empleos en pequeñas y microempresas –que casi nunca involucran contratos firmados– y a los empleos por cuenta propia, todo lo cual se engloba como «empleos malos».

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Camargo, J. y Mezzera, J. 1995. *Stabilisation, growth, modernisation and pervasive flexibility: a feasible combination?* Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT.
- Harrison, B. 1994. *Lean and Mean: the changing landscape of corporate power in the age of flexibility.* New York, Basic Books.
- Lagos, R. y Tokman, V. 1982. *Monetarismo global, empleo y estratificación social.* Santiago de Chile, PREALC. (Trabajos Ocasionales, 47)
- Pyke, F. y Sengenberger, W. 1993. *Los distritos industriales y las pequeñas empresas: distritos industriales y regeneración económica local.* 2a ed. Madrid, Ministerio de Trabajo. Original publicado por el Instituto Internacional de Estudios del Trabajo de la OIT.
- Schmitz, H. y Musyck, B. 1994. Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries? *World Development*, v. 22, n. 6.