

LP-93

# La Microempresa en debate

*Encuentro Nacional  
de la Microempresa*

338.642

119

CENTRO DE INFORMACION  
F. ALTERNATIVA - ENLACE MAS  
CODIGO 338.492  
119

---

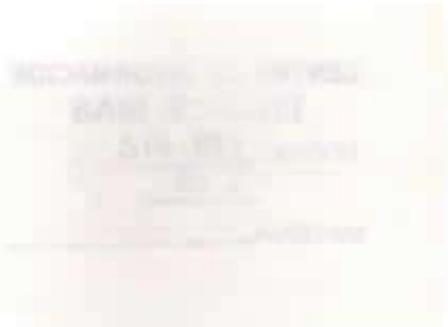
## LA MICROEMPRESA EN DEBATE

(Actas del Encuentro Nacional de la Microempresa)

---

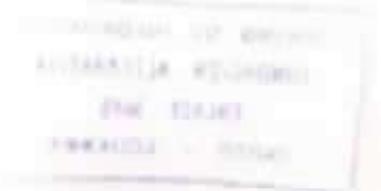
CENTRO DE INFORMACION  
FUNDACION ALTERNATIVA  
ENLACE MAS  
QUITO - ECUADOR

*Encuentro Nacional  
de la Microempresa*



LA MICROEMPRESA EN DEBATE

Faint text, likely bleed-through from the reverse side.



Faint handwritten text at the bottom of the page.

---

# LA MICROEMPRESA EN DEBATE

(Actas del Encuentro Nacional de la Microempresa)

---

Organizaron



Emprender



Municipalidad de Rafaela



Institucional

Encuentro Nacional  
de la Microempresa

---

## Presentación

---

El Encuentro Nacional de la Microempresa realizado en Buenos Aires los días 2 y 3 de Noviembre de 1995 tuvo una amplia convocatoria, reuniendo a más de 160 participantes que representaban tanto al sector público como al privado. Dos hechos destacables han sido la presencia de representantes del interior del país (que alcanzaron el 70 % del total) y el interés despertado por el evento en centros de actividades regionales, quienes manifestaron especial énfasis en que las conclusiones y recomendaciones sean consideradas con la atención que merecen por parte de los responsables de decisión política y económica.

Participaron como expositores destacados especialistas de la Argentina y de otros países latinoamericanos, representantes del sector empresario, organizaciones no gubernamentales, sindicalistas y responsables de la ejecución de políticas hacia el sector de organismos nacionales y de cooperación internacional.

El Encuentro se realizó en un momento especialmente difícil para la sociedad argentina, inmersa en una fuerte recesión económica y con índices de desocupación inéditos en toda su historia. Su objetivo fue desarrollar iniciativas orientadas a alcanzar mejoras en las condiciones de trabajo de las microempresas y establecer las bases de un ámbito que permita encarar una presencia activa para su ejecución por parte de los actores involucrados.

El presente trabajo expresa los elementos relevantes producidos durante el evento en sus distintos niveles de participación, sin

teizando el debate alrededor de las propuestas de los panelistas, de los organizadores, de especialistas del sector y de las comisiones de trabajo.

*Patrocinaron este Encuentro:* • Inter American Foundation • Fundación Concordia • Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa, Secretaría de Industria, Ministerio de Economía • Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Proyectos Sociales y CENOC, Presidencia de la Nación.

*Auspiciantes:* BID; Banco Mundial; OIT; PNUD; Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Instituto Provincial del Empleo, Pcia. de Buenos Aires; CGE; Instituto "Arturo Jauretche"; CGT; UIA; Secretaría de Extensión Universitaria; UBA; Fundación Banco de Boston; Asociación Trabajadores Independientes; Artesanos y Microemprendedores de San Martín; Revista Microempresas.

## TEMARIO

### Tema I:

La microempresa en la Argentina en el contexto socio-económico actual

*Expositores:*

- Alfredo Atanasoff, CGT Argentina
- Federico Zorraquín, empresario.
- Jorge Carpio, especialista en microempresas.

*Coordinador:*

- Fernando Flores, periodista

### Tema II:

Estrategias de desarrollo del sector microempresario en América Latina

*Expositores:*

- Alfredo Coronel, Universidad del Pacífico. Perú
- Raúl Bidart, Fundasol. Uruguay

- Diego Guzmán, CAE. Colombia

*Coordinador:*

- Juan Padilla, Fundación Emprender. Argentina

### Tema III:

El costo de la informalidad

*Expositor:*

- Pedro Galín, consultor del Programa Global de Crédito para MyPES (BID)

### Tema IV:

Programas de apoyo a la microempresa en el ámbito regional

*Expositores:*

- Carlos Brown, Ministro de la Producción de la provincia de Buenos Aires
- José Giner, Programa Global de Crédito para MyPES (BID)

*Coordinador:*

- Gustavo Stepanic, Fundación Institucional. Entre Ríos

### Tema V:

La participación de los organismos de cooperación internacional en los programas de apoyo a la microempresa

*Expositores:*

- Sandra Cesilinni, Banco Mundial
- Diego Guzmán, Acción Internacional. Colombia
- Raúl Novoa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

*Coordinador:*

- Germán Castellanos, Fundación Emprender. Argentina

### Tema VI:

Las políticas gubernamentales para la microempresa

*Expositores:*

- Carlos Etala, Secretario de Trabajo de la Nación
- Guillermo Hunt, Subsecretario de PyMES de la Nación
- Eduardo Amadeo, Secretario de Desarrollo Social de la Nación

*Coordinador:*

- Iván Momeño, IDEMI

## TALLERES

### Taller 1:

Estrategias interinstitucionales de apoyo a la microempresa

*Coordinador:* Iván Momeño

### Taller 2:

Los servicios financieros para la microempresa

*Coordinador:* Juan Padilla

### Taller 3:

Aspectos legales e impositivos para el desarrollo microempresarial

*Coordinador:* Gustavo Stepanic

### Taller 4:

Empleo, reconversión laboral y microempresa

*Coordinador:* Adrián Radic

### Taller 5:

Experiencias asociativas para la producción y comercialización

*Coordinador:* Sergio Hilgert

## COMISIÓN ORGANIZADORA

Iván Momeño, IDEMI

Juan Padilla, Fundación Emprender

Sergio Hilgert, Municipalidad de Rafaela (Santa Fe)

Gustavo Stepanic, Fundación Institucional

## EQUIPO TÉCNICO

Elda Marchesotti, Coordinadora General

Andrea Carri, Asistente

Gabriela Sbarra, Asistente

## A modo de prólogo

JORGE CARPIO

### Empleo y programas de apoyo a la Microempresa

Intentamos presentar una visión panorámica sobre las principales orientaciones y características de los programas para el desarrollo microempresarial que se promueven en la Argentina y en América Latina, tratando de poner de manifiesto las vinculaciones entre los enfoques que orientan el diseño de esos programas y las particularidades del sector microempresarial argentino en relación a los de los otros países de la región.

Es reconocido que muchas naciones latinoamericanas cuentan con experiencias de más de dos décadas en el diseño de estrategias y en la aplicación de metodologías y técnicas de promoción y desarrollo microempresarial. Estas experiencias son resultado de la importancia otorgada a las intervenciones o programas dirigidos a atender los problemas de ocupación e ingresos de la población inserta en ese tipo de actividades, que en varias de esas naciones representa alrededor del 30% o del 40% del total de la PEA.

En la mayor parte del continente, los procesos de industrialización por sustitución de importaciones se desarrollaron en un contexto de oferta relativamente ilimitada de mano de obra, como consecuencia del efecto combinado de las migraciones internas y elevadas tasas de crecimiento vegetativo de la población.

Prácticamente, desde los inicios del proceso industrializador esas condiciones determinaron la formación de un amplio contingente de población ocupada en diferentes tipos de actividades económicas informales urbanas. En general, esas actividades se articularon funcionalmente con los comportamientos de los mercados de bienes, de servicios y de fuerza de trabajo, para facilitar o complementar subordinadamente los procesos de acumulación en los sectores "modernos" o formales, absorbiendo a una parte significativa de la PEA ocupada en los mercados de trabajo urbanos.<sup>1</sup>

Si bien durante las primeras etapas de la industrialización se pusieron muchas expectativas en la absorción progresiva de esa población por parte de los sectores modernos de la economía, tiempo después -con la maduración hasta prácticamente el agotamiento del modelo industrializado dependiente y desarticulado, que se desarrolla en esos países- se puso en evidencia que el sector informal urbano no solo se había mantenido sino que se expandió aún más de lo previsto incrementando su heterogeneidad interna y acentuando los rasgos de marginalidad y pobreza.

Esos resultados permitieron dar cuenta de la limitación de los sectores modernos para generar los empleos capaces de absorber el crecimiento de la oferta y demostrar la necesidad de diseñar políticas y programas destinados a intervenir en forma directa en el fortalecimiento de las condiciones del empleo y de los ingresos de la población ocupada en los estratos informales, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

1. Para los fines de este artículo la categoría "informalidad" puede aplicarse tanto a las microempresas a las que se les reconoce esa condición como a las distintas situaciones ocupacionales de los trabajadores de esas empresas. Esta diferenciación es importante en cuanto no todas las microempresas son informales como tampoco lo son necesariamente todos los trabajadores que participan en ellas.

## Características de las ocupaciones del sector informal

Como han señalado distintos estudios, las actividades de este sector se caracterizan por realizarse en forma individual (cuentapropismo) o en unidades de pequeño tamaño (microempresas de hasta 5 ocupados). En su gran mayoría, los bienes y servicios que producen se destinan al mercado y actúan en casi todos los sectores de actividad (comercio, industria, servicios). Operan con muy bajos niveles tecnológicos y de productividad; con escasa separación entre trabajo y capital y alta participación de mano de obra familiar habitualmente no remunerada. En algunos casos suelen insertarse en mercados competitivos y en los estratos más débiles de la estructura oligopólica o generan bienes y servicios distintos a los que ofrece el sector moderno.

Desde el punto de vista de su composición estructural, se trata de un sector con elevada heterogeneidad productiva y empresarial, donde coexisten unidades empresarias con diferente dotación y combinaciones de recursos técnicos y de capital, con distintos niveles de formalidad y con variadas formas de vinculación con los mercados. A partir de esa heterogeneidad, el diseño de políticas promocionales exige diferenciar los distintos tipos de unidades o estratos empresarios, para orientar la formulación y los contenidos de los proyectos e intervenciones destinados al sector.

En ese aspecto, entre las distintas alternativas propuestas para la clasificación de las microempresas, generalmente los programas de promoción se han inclinado a adoptar aquella que privilegia los criterios productivo-empresariales, a partir de los cuales las unidades microempresariales se pueden agrupar en tres grandes estratos:

a) Un estrato de microempresas que -en función de sus niveles de dotación y combinación de recursos técnicos y de capital, así

como de los tipos de articulaciones con el mercado- reúnen condiciones para la producción de excedentes y para desarrollar procesos de acumulación ampliada. Si bien en la mayor parte de los casos las unidades empresariales de este estrato registran procesos "retrasados" o limitados en su capacidad de acumulación -debido a la acción de diferentes factores que a nivel micro económico obstaculizan la generación de excedentes (retraso tecnológico, deficiencias en la organización productiva o en la gestión empresarial, etc.)- poseen el potencial suficiente para sustentar el despegue, el crecimiento y la consolidación empresarial requerida para mantenerse competitivamente en el mercado, si son capaces de superar los cuellos de botella que limitan ese potencial.

b) Un segundo estrato es el que agrupa a las microempresas de acumulación simple, entendiéndose por tales a aquellas que en función de sus dotaciones de recursos, de los niveles tecnológicos y de sus formas de vinculación con los mercados, poseen una limitada capacidad estructural para la producción de excedentes que les permitan afrontar procesos sostenidos de acumulación. Para la mayor parte de casos, estas condiciones determinan el desarrollo de actividades empresariales que en lo fundamental se limitan a garantizar la reproducción y permanencia en el mercado en condiciones de inestabilidad, a costa del sobreesfuerzo individual, y de una baja reposición y retribución de los factores productivos, particularmente de la fuerza de trabajo familiar o no familiar involucrada en la actividad.

c) Finalmente, el tercer estrato lo integran un amplio abanico de ocupaciones o actividades económicas de subsistencia, que operan a partir de una lógica de reproducción individual o familiar, limitadamente empresarial: changuistas, vendedores ambulantes, recolectores de residuos, oficios callejeros, trabajadores domiciliarios, etc. Generalmente, estas actividades se realizan a partir de muy escasos recursos, vinculaciones inestables y marginales con el mercado y mínimas posibilidades de generar algún tipo de excedente. Dadas esas condiciones, tienen un propósito casi ex-

clusivo de posibilitar la supervivencia cotidiana de la población involucrada recurriéndose en casi todos los casos a la autoexplotación o al trabajo no remunerado del grupo familiar.

Esta clasificación ha facilitado a los programas de apoyo orientar sus intervenciones en función de las condiciones y características de las microempresas de cada estrato y establecer los contenidos y modalidades de las mismas.

### Principales orientaciones de los programas de apoyo

Entre las múltiples experiencias desarrolladas por entidades gubernamentales y no gubernamentales en varios países, las más importantes se han concentrado en el estrato de subsistencia, donde se agrupa la mayor proporción de microempresarios y se ponen más claramente de manifiesto las vinculaciones entre las actividades económicas informales y las condiciones de pobreza de la población del sector.

Generalmente, las metodologías aplicadas han puesto énfasis en utilizar aquellas que permitan el acceso a recursos de crédito y capacitación a partir de intervenciones que estimulan la responsabilidad y la autoestima personal y alientan la solidaridad y el compromiso con el colectivo social de pertenencia. Entre esas metodologías se destaca especialmente la organización de "Grupos Solidarios" destinada a facilitar el acceso de los microempresarios al crédito en montos chicos, escalados, con plazos cortos y de rápida tramitación, utilizando la modalidad de "garantía solidaria". La eficacia de esta metodología ha permitido a las instituciones que la utilizan (especialmente las ONGs) atender en relativamente poco tiempo a centenares y a veces miles de beneficiarios, gracias a la estandarización de los métodos y procedimientos de intervención que agilizan la participación de la población en el programa.

No obstante, con independencia de resultados relativamente

exitosos logrados en la cobertura de la población atendida por estos programas -como es el caso de la ONG peruana IDESI, que en algún momento llegó a tener algo más de 75000 "clientes" apoyados con créditos y/o capacitación- en ningún caso el monto de los recursos aplicados han sido suficientes para superar la escala microsocia y lograr una efectiva masificación, habida cuenta de la magnitud de población involucrada en las actividades informales y la dimensión de sus carencias.

De todas maneras, en la aplicación de estos programas es importante tener en cuenta sus reales perspectivas y posibilidades para propiciar mejoras sustantivas de las unidades empresarias. Conviene recordar que, generalmente, se trata de actividades que traducen estrategias de sobrevivencia de los grupos más pobres de la población con el fin de acceder a algún ingreso; situación que a menudo determina la existencia de rigideces que muy difícilmente pueden servir de base a emprendimientos con capacidad de posicionarse eficazmente en el mercado. Y aún cuando en algunos casos exitosos lleguen a superarse los escasos recursos con que operan la altioridad de las ocupaciones o la inestabilidad y precariedad con que se realizan estas actividades, establecen condiciones que no alcanzan a corregirse con las intervenciones de este tipo de programas, en el sentido de provocar cambios significativos en las unidades empresariales.

Estas condiciones las vuelven altamente sensibles a los cambios que pueden producirse ocasionalmente en las estrategias de la población para acceder a ingresos monetarios (iguales o ligeramente superiores), como es por ejemplo el caso de las alternativas generadas por la organización de programas de empleo de emergencia. Tales posibilidades se demostraron claramente en las experiencias de programas de "empleo de emergencia" o de ingresos mínimos, organizados en varios países en los últimos años. En el Perú, el informe elaborado por PREALC muestra que más del 80% de los participantes del "Programa de Empleo Temporario" (empleo de emergencia) provenían de ocupaciones en el sector informal de subsistencia, que preferían dejar provi-

soriamente esa actividad para participar en los programas de empleo mínimo y acceder a un ingreso monetario igual o ligeramente superior.

Aún cuando la existencia de las condiciones anotadas muestran los límites que se pueden alcanzar con estos programas en términos de afianzar "empresarialmente" las actividades informales, es indudable que, a falta de otras alternativas, las experiencias desarrolladas han demostrado ser un eficaz instrumento para fortalecer las estrategias de sobrevivencia de la población involucrada, no sólo por los efectos directos al mejorar la disponibilidad de recursos financieros y otros necesarios para el desempeño de sus actividades, en favorecer mejoras en el uso de los recursos de la unidad doméstica y aliviar las condiciones de participación en la actividad económica de los niños y las mujeres, sino también porque tienden a favorecer la autoestima personal y el fortaleciendo de las redes comunitarias e institucionales de soporte. Así, este tipo de intervenciones deberían ser consideradas como una herramienta eficaz de los programas de combate a la pobreza, tanto por sus efectos directos en mejorar las condiciones en que se realizan las actividades económicas, como por sus efectos en la "habilitación" social y cultural de estos estratos poblacionales.

En las intervenciones dirigidas a las microempresas de los estratos de acumulación simple y ampliada, las actividades se orientan en general a colaborar en la superación de los cuellos de botella que impiden o limitan sus potencialidades de consolidación o, cuando es el caso, de despegue y crecimiento. Como ya se mencionó, en este tipo de empresas las condiciones estructurales que las caracterizan limitan sus capacidades empresariales, con serias deficiencias operativas y fuertes déficits en la organización y gestión productiva y empresarial.

Generalmente estas situaciones se originan en los bajos montos con que operan, en sus niveles de producción y productividad y en las dificultades para acceder al crédito y a la asis-

tencia técnica, en condiciones ajustadas a sus características y necesidades. Estos factores determinan que los microempresarios pertenecientes a los estratos de menor acumulación se posicionen en espacios residuales del mercado o actúen subordinadas a la decisión y control de intermediarios, proveedores o prestamistas -particularmente en ciertas ramas como confecciones, metalurgia, carpintería, comercio minorista, etc.- para producir o acceder con sus productos o servicios a franjas más favorables del mercado.

Dentro de este contexto, los programas se orientan predominantemente a apoyar la superación de los estrangulamientos, con intervenciones microeconómicas destinadas a fortalecer su potencial empresarial y mejorar el posicionamiento en los mercados, utilizando para esos fines el crédito y la asistencia técnica especializada. Mas allá de las diferencias en los enfoques y estrategias aplicadas, la mayor parte de los programas prioriza el acceso al financiamiento junto con la capacitación y asesoría especializada, particularmente en aspectos de organización y gestión productiva y empresarial, como instrumentos privilegiados de las tareas de promoción.

En el caso del crédito, las estrategias más habituales han recurrido a la organización de "fondos rotatorios", operados en forma directa por los organismos de promoción con el fin de facilitar a los microempresarios préstamos en montos, plazos y tasas habitualmente no disponibles en el mercado financiero formal para este tipo de empresas. En algunos otros casos han recurrido a la organización de "Fondos de Garantía" que permiten satisfacer los requisitos de garantías que las microempresas más formalizadas están imposibilitadas de cumplir para acceder a los créditos del sistema bancario.

Al igual que en el caso del crédito, las intervenciones en capacitación y asistencia técnica se han orientado a atender las necesidades de estos estratos priorizando aspectos operativos relacionados con la organización, gerencia, administración y gestión

que, en general, han significado la incorporación de metodologías y técnicas novedosas elaboradas por estos programas. Luego de varios años de experiencia, los resultados obtenidos han servido para demostrar, en un amplio número de casos, la capacidad de estas intervenciones y la eficacia de los instrumentos aplicados con el objetivo de favorecer la operatoria de las microempresas y facilitar mejoras en las condiciones de productividad, de empleo y de ingresos.

Entre las múltiples experiencias exitosas en las que se ha recurrido creativamente a la utilización de distintas modalidades de financiamiento o a formas de gestión y organización microempresarias que favorecen el despliegue de su potencial, pueden mencionarse la organización de Consorcios Microempresariales (confecciones y metalmecánica) o de Parques Industriales de Microempresas, ambos en Lima, Perú; el Programa de Exportación de Productos Microempresariales del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en Colombia (en 1992 lograron exportaciones por un valor de 20.000.000 de dólares en confecciones y artesanías); Manos del Uruguay, igualmente en la exportación de artesanías; el Consorcio de Exportaciones Microempresariales de Santo Domingo o el Programa de Fomento de la Microindustria y las Artesanías de México.

Más allá de las dificultades y limitaciones que muchas veces acompañan la realización de estos programas, los resultados alcanzados los muestran como un valioso instrumento de políticas microeconómicas destinadas a apoyar el desarrollo de las economías regionales y comunitarias, mejorar las condiciones de empleo de la población ligadas con en estas actividades y colaborar eficazmente en la superación de los problemas de la desocupación y la pobreza. Pero la eficacia en la aplicación de estos instrumentos no puede desligarse de la existencia de políticas macroeconómicas que contextúen y favorezcan el logro de sus resultados, en tanto sean compatibles con la promoción de la microempresa.

### La Microempresa en la Argentina

A diferencia de las condiciones de surgimiento y desarrollo del fenómeno microempresario en la mayor parte de América Latina, en la Argentina -como país de industrialización temprana- la microempresa se posicionó como un sector importante de la economía urbana desde las primeras oleadas del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Durante ese período la microempresa -en calidad de "pequeño taller"- se constituye en la base de la pirámide de la industria y de los otros sectores de la actividad económica, en los que actúan activamente vinculados a los mercados de productos e insumos y con estrechas relaciones de complementariedad, subordinación o competencia con los otros estratos empresariales de mediana y gran empresa.

El dinamismo en la expansión de la economía urbana de esta etapa se desarrolla en un contexto de oferta relativamente limitada de mano de obra, facilitando condiciones para el crecimiento de las actividades del estrato microempresarial en estrecha integración con la economía global y sus sectores más dinámicos. Estas condiciones se fortalecieron aún más por la acción de los factores institucionales que acompañaron el desarrollo de los mercados de trabajo urbanos en ese período, con un crecimiento relativamente acelerado del sindicalismo y de la administración y control de las relaciones laborales. Este conjunto de factores determinó que, a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina en relación a este mismo estrato, la informalidad se limitó a unas pocas ramas como la construcción, los servicios personales o de reparaciones y similares; o a ocupaciones marginales al funcionamiento del sistema económico como changarines, cirujas, cartoneros u otras actividades en las fronteras de la legalidad.

Ubicadas prioritariamente en el comercio, los servicios y distintas ramas de la industria, las actividades microempresariales serán un elemento importante del perfil productivo del país en

términos del número de establecimientos y de absorción de mano de obra. Vinculados con la importancia adquirida por estos estratos empresarios, se desarrollan distintos tipos de servicios comerciales y financieros destinados a atender la demanda de la microempresa, de los pequeños talleres o los negocios barriales. Particularmente, en el caso del financiamiento, es interesante destacar la organización de mutuales y cajas de ahorro y crédito barrial, transformadas a mediados de la década del '70 en bancos cooperativos. En su origen estas entidades surgen en su gran mayoría con el propósito de facilitar servicios institucionalizados de financiamiento a los grupos empresarios pequeños y medianos.

Como resultado de estas condiciones, las microempresas lograron un espacio relativamente aceptable en los distintos sectores de la actividad económica, que en alguna medida se vio favorecido por el retraso tecnológico del parque industrial argentino. Sin embargo, el lento crecimiento del empleo formal y las primeras perturbaciones de la economía -que para la década del sesenta mostraba las señales del agotamiento del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones- originaron el paulatino incremento de los niveles de desocupación abierta y de subempleo, que abrieron el camino para el incremento de la informalidad en la microempresa y de las ocupaciones por cuenta propia, típicamente informales. La acentuación de estas tendencias en las décadas siguientes y hasta la crisis definitiva del modelo en los ochenta, tuvieron como correlato el incremento persistente de la subutilización del trabajo y el crecimiento sostenido de la informalidad en la microempresa, que progresivamente se transforma en un recurso o estrategia ocupacional frente al desempleo abierto.

En períodos más recientes, las políticas aplicadas para el ajuste y la apertura de la economía, con sus consecuencias en el deterioro del mercado de trabajo y el crecimiento de la pobreza, profundizaron aún más las tendencias al incremento de la informalidad en la micro empresa y a la ruptura de las articulaciones

construidas a lo largo del tiempo por la pequeña producción, con los mercados internos de bienes y servicios. Este es, particularmente, el caso de algunas ramas de la industria en las cuales la microempresa había logrado posicionarse con relativa efectividad, como las confecciones o las metalúrgicas, entre otras. En ellas, los efectos de la apertura económica han provocado su desplazamiento casi total del mercado o el cierre definitivo de innumerable cantidad de establecimientos, acentuando aún más las tendencias a la ubicación de estos estratos en las ramas menos competitivas del comercio o los servicios.

A partir de esas condiciones, la evolución del perfil del sector microempresarial argentino adopta paulatinamente los rasgos propios de otros países del continente, caracterizados por la presencia de un importante sector de actividades informales en sus economías. Como resultante de esos procesos, algunas aproximaciones realizadas para analizar la estructura y composición del sector microempresarial -como la encuesta a microempresarios del Gran Buenos Aires aplicada en 1988 por el INDEC en el marco de la Investigación sobre Pobreza Urbana o la encuesta aplicada en distintas ciudades del país por el Programa Global de Crédito a la Microempresa del BID (1994) para identificar el perfil socio-económico de los microempresarios que participan del Programa, así como la información que se desprende de los "registros de beneficiarios" de algunos programas de apoyo desarrollados por ONGs, -como es el caso del Instituto para el Desarrollo de la Microempresa-IDEMI- han coincidido en destacar la heterogeneidad estructural del sector microempresarial argentino, así como las condiciones de formalidad/informalidad en que desarrollan sus actividades, tanto en lo referido a las características de las unidades empresarias como a las ocupaciones que se desempeñan en ellas.

Esta heterogeneidad y las condiciones de formalidad/informalidad en que realizan sus actividades, influyen decisivamente en los comportamientos y las posibilidades de desarrollo de los diferentes tipos de empresas que integran el estrato, poniendo de

manifiesto las estrechas vinculaciones existentes entre las condiciones de formalidad y las características productivas y empresariales de las unidades. Por esta razón la clasificación del sector microempresarial a partir de los grados o niveles de formalidad facilita una perspectiva sobre la heterogeneidad estructural que combina causalmente los condicionantes económico institucionales de la diferenciación, con las características estructurales y operativas de los diferentes tipos de empresas que integran el sector.

Adoptando esa perspectiva, en la composición del sector microempresario en Argentina se pueden distinguir, por lo menos, tres estratos:

a) Un estrato de microempresas que operan generalmente en condiciones de formalidad (recuérdese que se refiere a la formalidad de la empresa y no de los trabajadores de la misma) en determinados espacios del mercado, complementarios o a veces competitivos de las empresas más grandes; o bien ocupando nichos poco atractivos y en algunos casos residuales para el mercado oligopólico. En este estrato generalmente se ubican las microempresas organizadas en los últimos diez años, especialmente en los servicios y el comercio y más limitadamente en la producción; en algunos casos, para aprovechar oportunidades abiertas por la segmentación de los mercados de consumo y en otros vinculadas subordinadamente a empresas más grandes, a partir de los procesos de externalización de distinto tipo de servicios, actividades o procesos; y también intentado posicionarse en mercados tradicionalmente ocupados por este tipo de empresas en el comercio o los servicios de la economía urbana.

Junto a este grupo de empresas relativamente más "modernas" o recientes, se encuentra un número importante de microempresas con veinte o más años de antigüedad, que han logrado sobrevivir a los avatares de la evolución económica del país en ese período, gracias a las características del lugar que ocupan en el mercado (en distintas ramas de la industria, los servicios y el

comercio) recurriendo las más de las veces a la precarización del empleo, al trabajo familiar u otras estrategias tendientes a controlar sus costos de operación para poder mantenerse. La antigüedad de este grupo de empresas es un buen indicador de los espacios logrados en el mercado, particularmente en el caso del significativo porcentaje que operan en el sector industrial (24% y 26% respectivamente para la encuesta INDEC y del Programa Global), habida cuenta las habitualmente elevadas tasas de mortalidad que caracterizan a estos estratos empresarios.

b) Un estrato de semiformalidad, integrado por microempresas que operan en distintos mercados o sectores tradicionales de la pequeña producción -como pequeños talleres de algunas ramas industriales (confecciones, carpinterías, soldaduras, etc.); talleres artesanales; comercios barriales; servicios de reparaciones, plomerías, gasistas y similares- casi siempre en base a mano de obra familiar y en condiciones de precariedad y bajos ingresos.

c) Finalmente, un tercer estrato integrado por actividades más abiertamente informales, como los vendedores ambulantes, los servicios de reparaciones (generalmente domiciliarias) u otros múltiples "oficios" que se desarrollan bajo el denominador común de actividades de sobrevivencia, en tanto expresión de los igualmente múltiples rostros de la pobreza y la indigencia. Como se ha señalado, el notable crecimiento de este estrato en los últimos años -por efecto combinado del deterioro de la situación ocupacional y la caída de los ingresos de la población pobre y por el incremento de los niveles de desocupación abierta y subempleo, particularmente de los jóvenes y las mujeres de los hogares pobres- ha transformado significativamente el perfil inicial del sector microempresarial argentino, aproximándolo cada vez más en su estructura y composición al de otras naciones del continente caracterizadas por el predominio de actividades informales.

## Los programas de apoyo a microempresas en la Argentina

Los programas de apoyo a la microempresa en la Argentina han sido más o menos coincidentes en sus enfoques y propuestas con los desarrollados en otros países de América Latina a los que se ha hecho referencia anteriormente. En el caso de las ONGs, la mayor parte de iniciativas se han concentrado en las microempresas de subsistencia, utilizando para esos fines las técnicas y metodologías desarrolladas y probadas con éxito en esos países.

Entre las iniciativas más importantes se destacan las realizadas inicialmente por la Fundación Juntos y más recientemente, por la Fundación EMPRENDER o el Instituto para el Desarrollo de la Micro Empresa (IDEMI) utilizando la metodología de "grupos solidarios" para facilitar a los microempresarios más pobres el acceso al crédito y la capacitación. Experiencias igualmente significativas son las desarrolladas por la Fundación del Banco Provincia de Córdoba y por el Instituto Provincial de Empleo de la Provincia de Buenos Aires junto a muchas otras, apoyadas en algunos casos por el Programa de Pequeños Proyectos del BID con el fin de organizar fondos rotatorios de crédito al servicio de los microempresarios informales. Pero más allá de la importancia de las iniciativas destinadas a esos estratos, la presencia de un amplio sector de microempresas de la industria, el comercio o los servicios con potenciales efectivos para la generación de excedentes, representan un campo no cubierto todavía en forma suficiente con intervenciones o programas destinados a mejorar su posicionamiento en los mercados y sus aportes al crecimiento del producto y del empleo. Con los datos del último censo económico es posible identificar alrededor de 500.000 microempresas ubicadas en prácticamente todos los sectores de la actividad económica que reúnen condiciones básicas de organización y funcionamiento que les permitirían satisfacer los principales requisitos del sistema financiero formal para ser consideradas como sujetos de crédito bancario.

Sin embargo, en su mayoría estas empresas se encuentran al margen de esos circuitos, sin poder acceder a préstamos bancarios en condiciones adecuadas a sus necesidades, en gran medida como resultado de la poca disposición de los bancos a incorporarlas a su cartera de clientes. Embudidos de una "cultura bancaria tradicional" los bancos se muestran reticentes a abrirse a este sector empresarial debido a la baja rentabilidad de las operaciones unitarias y a las dificultades que originan la gestión y administración de créditos atomizados. A estos factores se agregan el desconocimiento existente sobre el potencial de bancarización de estos estratos empresarios y de su capacidad de transformarse en sujetos de crédito bancario confiables y eficientes.

En ese marco, el Programa Global de Crédito para la Micro y la Pequeña Empresa -ejecutado por el Ministerio de Economía con auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo- constituye un importante instrumento para colaborar con bancos en la organización de servicios financieros especializados para la microempresas, que les permita el acceso a préstamos en condiciones oportunas y adecuadas. En algo más de tres años de operaciones este Programa ha logrado canalizar cerca de 80 millones de dólares en créditos a la microempresa por intermedio de los veinte bancos participantes, constituyéndose en la principal iniciativa gubernamental para facilitar el acceso al crédito de estos estratos.

De todas maneras, la performance de las colocaciones del Programa demuestra avances todavía insuficientes por parte de los bancos operadores para ofertar servicios de financiamiento que amplíen y faciliten la bancarización del amplio contingente de microempresas que podrían acceder a estos servicios. En este aspecto, además de los ajustes que sea necesario realizar en el diseño del Programa con el objetivo de estimular más activamente a los bancos en la organización de servicios especializados para la microempresa, deberán recuperarse las experiencias realizadas en otros países de la región, como es el caso del Banco del Pacífico en Ecuador, del Banco Wisse en Perú, del Banco Acción Cooperativa en Colombia y del Banco de Desarrollo en Chile, entre otros. Tam-

bién es importante que el Programa considere un rol más activo para las ONGs en la intermediación de los créditos, particularmente en los casos de las microempresas imposibilitadas de acceder a la banca por su situación de informalidad.

Por otra parte, varias experiencias que se vienen realizando en América Latina han puesto de manifiesto el potencial de la aplicación de nuevos instrumentos financieros como el *leasing*, los fondos de capital de riesgo o los *joint venture*, entre otros utilizados con éxito en distintos programas de desarrollo microempresarial. La adecuación de estos instrumentos a las condiciones y características de la microempresa en la Argentina representan un aporte de significativa importancia para ampliar y diversificar el diseño de las estrategias de desarrollo microempresario, porque hacen posible combinar la utilización de diferentes instrumentos de financiamiento -bancario y no bancario- con intervenciones de capacitación y asistencia técnica que se adecúen a los distintos tipos de empresa que integran este importante sector de la actividad económica del país.

---

## Tema I:

### La Microempresa en la Argentina y el contexto socioeconómico actual

---

Integraron el panel **Alfredo Atanasoff**, diputado nacional por el Partido Justicialista y Secretario General de la Confederación Obreros y Empleados Municipales de la República Argentina; **Federico Zorraquín**, representante del sector empresario y **Jorge Carpio**, especialista en microempresas.

Coordinador: **Fernando Flores**.

Alfredo Atanasoff

La microempresa en el desarrollo local y regional

Deseo agradecer la oportunidad que me brindan para exponer algunas ideas sobre este importante tema de la microempresa en un momento tan particular de la vida social y económica de la Argentina. Quiero aclarar que no siento la autoridad suficiente para hablar con ustedes de las características de los microemprendimientos, porque en realidad ustedes son quienes de alguna manera llevan adelante todas estas iniciativas. Pero la idea básica que los trabajadores traemos aquí es acercarle algunas de nuestras consideraciones de carácter muy general y, básicamente, enfocar la cuestión alrededor de los microemprendimientos, el desarrollo local y el desarrollo regional. Debemos decir que, para los trabajadores, los microemprendimientos son una respuesta razonable a la actual situación principalmente en dos esferas: tanto en la esfera de la producción como en lo que se refiere a un instrumento activo para la creación de empleo en un momento en el cual, tal como se ha señalado, el empleo, la pobreza y la marginación social, se han convertido en los tres elementos más críticos que enfrenta no sólo la Argentina sino también el mundo.

Con referencia a la producción, destacamos que la inversión por unidad de producto es baja en los microemprendimientos, que el ciclo de maduración de producto es pequeño y rápido y que tiene una respuesta adecuada a las tendencias de concentración de la producción. Importa señalar que, a nuestro juicio, constituye

una estrategia de especialización flexible sumamente interesante, dado que implica un conglomerado de pequeñas unidades que se ubican e interactúan como satélites alrededor de una empresa central. En cuanto a los recursos humanos, dos son los aspectos fundamentales que nos importa destacar: uno es la baja relación entre el capital y la unidad de trabajo; el otro es el de la especialización dinámica que, por su escala, posibilita una recalificación permanente de los recursos humanos, algo que a veces no puede hacerse con tanta facilidad en emprendimientos de mayor escala. Precisamente creemos que este aspecto es el que debe constituir el complemento fundamental de la política activa y para ello es necesario desarrollar redes de información que permitan acceder a datos sobre los mercados, las necesidades, los competidores, los insumos o las tecnologías. En ese sentido, creemos que las administraciones locales -fundamentalmente los municipios- deben jugar un rol verdaderamente decisivo en todo este proceso para que los microemprendimientos tengan éxito.

Hay dos líneas principales a partir de las cuales el municipio puede hacer una muy fuerte contribución para favorecer el desarrollo de los microemprendimientos; y no sólo el desarrollo de los microemprendimientos sino de la actividad económica en su conjunto: una de ellas es la estructura de tasas que tienen los municipios. Las tasas constituyen un elemento que puede ser revisado en favor de la disminución de costos improductivos y, como tal, si el ajuste de tasas se hace a costo de las prestaciones se convertiría en un verdadero estímulo a la actividad productiva y en una especie de revulsivo que llevaría a replantear el gasto; fundamentalmente la calidad y la estructura del gasto que tienen las comunidades locales.

La otra línea que consideramos fundamental -y en la cual los municipios deben tener una activa y fuerte participación- es la de las políticas de calificación de los recursos humanos. Las grandes empresas pueden desarrollar políticas de calificación y de capacitación de los recursos humanos, pero los pequeños emprendimientos encuentran serios impedimentos para llevar ade-

lante estas políticas. Debemos preguntarnos entonces quiénes son los responsables de asumir este compromiso e implementar políticas de calificación de recursos humanos, de capacitación para aquéllos que estén incorporados en microemprendimientos. Esto debe promoverse fundamentalmente en el marco de las comunidades locales, en el marco de los municipios, sobre la base de un nuevo rol que el municipio debe comenzar a desempeñar, superando las actividades que tradicionalmente hemos conocido, para pasar a convertirse en un verdadero dinamizador de la economía local y de la economía regional. Las comunidades locales están enfrentando un dilema de mediano y largo plazo bastante difícil de resolver, que es el de poder combinar las políticas asistenciales -orientadas en muchos casos hacia actividades marginales y de escaso poder multiplicador, asociadas a trabajadores con inserción precaria en el mercado laboral de trabajo- con las políticas de empleo y desarrollo local.

Por otro lado, es preciso impulsar políticas locales de acogida y estímulo a la inversión, para poder provocar el necesario impulso y el necesario desarrollo económico, social y cultural de cada una de estas comunidades. Esto en el marco de un mundo que sin duda está cambiando en todos los órdenes a un ritmo verdaderamente vertiginoso. El proceso productivo a escala mundial está verificando una especie de desglose de actividades: las empresas comienzan a desprenderse de un conjunto de actividades cuya realización efectiva queda radicada fuera de la empresa. Esto está ocurriendo en otros países del mundo y ya lo estamos empezando a observar aquí en la Argentina. El mantenimiento, el diseño, algún tipo de controles, son derivados hacia unidades periféricas y se contratan proveedores especializados para la elaboración de esas partes. De modo que estamos pasando de empresas con integración vertical a empresas con integración horizontal; y en este proceso de la empresa con integración horizontal el microemprendimiento se convierte en un componente de alta jerarquía.

Hay una especie de tendencia centrífuga en el proceso de indus-

trialización en el mundo y particularmente en la Argentina. Se impone para nosotros un criterio de comunidad productiva, que de alguna manera desplaza a la concepción de la megaempresa, que fuera la tendencia dominante allá por la década del setenta. La capacidad de competir de las grandes empresas en esta dirección hoy está fuertemente condicionadas por la calidad y productividad de sus socios menores, que en muchos casos suelen ser microemprendimientos. Esto implica entonces concebir instrumentos de información y asegurar flujos de datos que permitan descubrir las oportunidades que presentan los mercados y los nichos que ofrece la comunidad local. Es muy probable que los microemprendimientos no tengan la capacidad suficiente para poder llevar adelante estos análisis; y ello nos obliga a insistir en la necesidad de que sean las comunidades locales quienes asuman este verdadero desafío y este compromiso frente a la sociedad.

A nuestro juicio, esto se profundiza mucho más en el marco de un contexto de integración regional. Cuando se establecen acuerdos regionales como el del MERCOSUR y otros tantos que hay en el mundo, se produce un desplazamiento de los ejes de la competitividad desde arriba hacia abajo. Hasta antes del MERCOSUR, Argentina competía con Brasil, con Uruguay y con Paraguay. Después del MERCOSUR podemos decir que compite el Gran Buenos Aires con el Gran San Pablo; que compite la costa atlántica bonaerense con la costa atlántica de Río de Janeiro y sus alrededores; que compite Rosario con Porto Alegre. Es decir, los ejes de la competitividad se desplazan hacia abajo y comienza a producirse una fuerte competencia a nivel local y a nivel regional. Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de establecer los marcos jurídicos y los acuerdos de carácter general. Pero el verdadero proceso de transformación en el marco de una integración regional se da en el comunidad local; no se da en el orden nacional. En Europa hay ejemplos muy claros y evidentes de este fenómeno: cada vez que la ciudad de Barcelona lleva adelante un emprendimiento de infraestructura de importancia tiene como respuesta de parte de la ciudad de Milán -que es una

ciudad que compite con ella- un emprendimiento de características similares, porque son sociedades que viven permanentemente compitiendo. Y para esto debemos prepararnos; ante este desafío debemos estar todos preparados, porque sin duda el proceso regional del MERCOSUR nos lleva a esa circunstancia. En este sentido, creemos que en las políticas activas de microemprendimientos debe ser garantizada la información, se deben promover contactos intra y extra regionales incentivando el desarrollo de proyectos micro e integrándolos en el marco de una idea de desarrollo local y regional que tienda a ser compartida por la comunidad en su conjunto.

No quisiera dejar de decirles que una de nuestras grandes preocupaciones está en el problema del crédito, es decir en la posibilidad que puedan tener los microemprendimientos para acceder al crédito. Hay algunas experiencias en la Argentina: en la provincia de Buenos Aires, la demanda promedio de microemprendimientos por año es del orden de los 5.000 y la capacidad de satisfacción de ese requerimiento ha estado en los últimos tiempos en el orden del 70%. Creemos que es mucho lo que aún resta hacer, es mucho lo que aún resta trabajar en materia de créditos, para que los microemprendimientos verdaderamente puedan tener éxito y convertirse en un instrumento válido para recuperar la situación económica en general de la Argentina.

### Federico Zorraquín

#### La microempresa y el desarrollo empresario

En primer lugar quiero felicitar a los organizadores y agradecer al mismo tiempo la posibilidad de dirigirme a toda esta audiencia tan ávida y seguramente tan curiosa de conocer distintos puntos de vista sobre el quehacer de la microempresa. Es obvio que éste es un tema en apariencia nuevo en el Argentina y por consiguiente esta audiencia y estos paneles sirven para ahondar

en una realidad que esperamos y confiamos adquiera cada vez mayor relevancia. Quienes estamos en el mundo empresario conocemos que la empresa como tal no es una creación reciente o de este siglo, ya que la existencia de la empresa con características más primitivas que la actual existe desde que el hombre coopera con el hombre.

La empresa moderna representa una forma de cooperación y de canalización de energía y de capital, lo cual le ha permitido convertirse en la forma más eficiente de llevar a cabo una acción productiva. Esta es una primera manifestación categórica que formulo desde la perspectiva empresarial para, al mismo tiempo, decir que desde la perspectiva empresarial no hay diferencias entre grandes, pequeñas y medianas en cuanto a su eficiencia conceptual y de objetivos. Esta afirmación tiene que ser entendida en el contexto de algo que todos en general, pero en particular quienes estamos en el quehacer económico, propiciamos: el desarrollo económico.

El mundo y no sólo la Argentina tiene una necesidad de crecimiento que permita satisfacer las aspiraciones de grandes sectores de población que aspiran a una vida mejor. Nuestras sociedades ambicionan que en el correr de los años puedan equiparar sus niveles de ingreso, sus niveles de bienestar, a lo que advierten o conocen que existe en otras sociedades. Al mismo tiempo que esa es una ambición tan legítima de nuestras sociedades, de nuestros pueblos, también hay otra realidad que golpea a la humanidad y es el crecimiento poblacional. Por primera vez en este siglo, la población del mundo se duplicó y las proyecciones de crecimiento de la población mundial para los próximos 50 años nos hablan de que la humanidad va a alcanzar, antes de estabilizarse, una magnitud que probablemente se ubique en alrededor de 15 mil millones de personas; digamos, más del doble de la actual.

Por consiguiente, esta temática de la organización empresarial en todas sus dimensiones tiene que pasar a ser el factor de mayor di-

namismo en la obtención de este desarrollo económico que consideramos imprescindible producir, ya que a su vez ese desarrollo económico va a ser el factor de mejora en la salud y en la educación que posibilitará la generación de empleo y de riqueza que la humanidad requiere. Cuando decimos que la empresa es el elemento multiplicador y el elemento dinámico por excelencia y no hacemos distinción entre las empresas micro, las pequeñas y medianas y las grandes, es porque también la historia a la cual que me refería, la historia de la organización empresarial, nos muestra claramente que las grandes empresas de hoy es su origen fueron microempresas, fueron emprendimientos personales.

Abundan estos casos y aunque sea a título de ejemplo, mencionaré la historia de la exitosa organización periodística de la revista *Selecciones del Reader's Digest*. Un señor llamado Wit Waners en los años 30 percibió que si bien había muchas publicaciones interesantes, la gente no tenía ni el tiempo ni el dinero para leerlas. Pero él tuvo una dosis de creatividad superior a las personas que lo rodeaban ya que, decidido a publicar, eligió nada más que aquellas buenas noticias; no eligió la totalidad, se orientó a publicar los ejemplos de vida y a pesar de que le decían que la buena noticia no vende, siguió su iniciativa con fuerte convicción. Con la ayuda de su esposa comenzó primero a leer diversas publicaciones y a resumir lo que le parecía más interesante. Luego las trasladaba al papel en una máquina de escribir y, posteriormente, las imprimía en un sistema muy primitivo en el propio garage de su casa. Las repartía en la comunidad en la que vivía y la idea empezó a gustar tanto que hoy en día esta revista vende 54 millones de ejemplares en forma mensual y es la revista más leída en el mundo. Este es un buen caso e historias como éstas de emprendimientos personales abundan. La existencia de la compañía que yo presido -hoy un complejo grupo económico- también fue una organización iniciada por una única persona quien, con la ingeniosidad, la dedicación y la voluntad de ir transformando esa empresa en un elemento de mayor dinamismo, la hizo crecer y la impulsó a acometer una etapa de gran desarrollo.

Acá se va a hablar mucho en este próximo día y medio sobre las condiciones generales que imperan en la Argentina y en las cuales debe funcionar la microempresa. Y por cierto, con toda seguridad, se verán enfoques que pasarán desde la necesidad de producir alguna forma de asistencialismo, de promoción, de ayuda que facilite la creación y el funcionamiento de las microempresas. Desde la perspectiva de lo que hemos visto ocurrir en la actividad empresarial en general, mi punto de vista es que lo más importante que debiera procurarse es que se creen las condiciones generales dentro de un marco competitivo que alienten la creación y el funcionamiento de las microempresas. Pero que en ningún momento se caiga en el error de procurar por la creación de ningún instrumento, la creación de mecanismos de privilegio o la creación de subsidios para asistir a empresas que, por tener dificultades, no logren por sus propios medios superar sus crisis. La experiencia mundial indica que de cada 100 empresas, microempresas o empresas de pequeño o mediano tamaño que se crean, al cabo de 10 años subsisten menos del 20 %. Esto es una experiencia a nivel mundial; y por cierto que en la Argentina también hay un relevamiento que se ha hecho en esta materia y que aproximadamente da información coincidente.

Por qué esto es así y por qué no debemos lamentar, al menos lacrimógenamente, que esto ocurra? Porque la necesidad de competir y la habilidad de superar las dificultades obliga a ser creativos y ágiles en materia de adaptación a la realidad económica. Al respecto, puedo ejemplificar con el caso concreto de *Emprender* que nos muestra claramente cómo, quienes tienen mayor espíritu de lucha, mayor creatividad y mayor capacidad de adaptarse, tienen más posibilidades de sobrevivir.

Una mujer que tenía un negocio de pañalera y venta de plantas, cliente de *Emprender*, percibía que en su barrio no había locales de comida para llevar. Y con un crédito que fue suministrado por *Emprender*, compró un horno para pizza y comenzó a fabricar también tortas y tartas. Hoy en día tiene un floreciente negocio de pizzería y comida, habiendo abandonado el primer rubro

en que se inició. Este ejemplo demuestra claramente que si se hubiera quedado en el primer rubro que encontró, y que probablemente fue el que le permitió proyectar su organización y su pequeña microempresa, hubiera seguramente fracasado. Su creatividad y su convicción de que tenía que valerse por sus propios medios la llevó a cambiar y esto es a lo que nosotros tenemos que tratar de apoyar y de fomentar: condiciones competitivas que alienten la creación y el funcionamiento de las microempresas.

Algunas palabras sobre *Emprender*: *Emprender* es una fundación creada hace ya tres años. Sus iniciadores fuimos Juan Bautista Peña hijo y yo. Lo hicimos siguiendo el modelo de organización de crédito a la microempresa que *Acción Internacional*, una organización que actualmente tiene sede en Estados Unidos de América y se ha difundido y promovido en distintos lugares de América Latina. Previamente a la constitución de *Emprender* hicimos un estudio para poder asegurarnos de que la temática de la microempresa en la Argentina no respondía a una temática exclusivamente de marginalidad o digamos economía subterránea, ya que si se trataba de atacar ese problema, nuestra finalidad no iba a poder ser cumplida porque no íbamos a poder desarrollar nuestro proyecto en tal entorno.

Concluimos con aquél estudio que si bien puede haber cierto grado de informalidad en la microempresa, ello no constituye la motivación de su creación; por el contrario, determinamos que existe un deseo por parte de una gran cantidad de microempresas de integrarse al sistema de la economía del país. La finalidad de *Emprender* no es solamente la de asistir a través de acordar crédito a la microempresa sino paralelamente con ella la labor de capacitación.

Recién el señor Atanasoff se refería a la estrategia de especialización flexible como una de las herramientas que debía promover la creación de las microempresas y los del fomento de empleo. Con una característica similar, *Emprender* apunta a que las microem-

presas que se vinculan a ella se inscriban en los cursos de capacitación que van desde marketing, ventas, contabilidad, incluso cursos sobre la aplicación de los sistemas de impuestos. Emprender es miembro de una red mucho más vasta de organizaciones de asistencia a la microempresa que funciona en forma muy dinámica en toda América Latina. Tenemos el ejemplo de una iniciativa que nació antes que Emprender, cuyo éxito le permitió transformarse en un importante banco en Bolivia -el Banco Solidario o Banco Sol- que en la actualidad es uno de los bancos más exitosos en ese país y cuenta con una cartera activa del orden de 50 mil clientes, cuando nosotros acá en la Argentina en tres años de actividad hemos materializado únicamente tres mil clientes.

Mi perspectiva, como decía al comienzo, es que la microempresa es uno de los factores más dinámicos de crecimiento económico, por ello la debemos impulsar. Confiamos que en el futuro como hasta hoy, organizaciones como Emprender desarrollen una labor de promoción, una labor útil, una labor dinámica y de crecimiento de la microempresa en la Argentina.

### Jorge Carpio

#### El papel de la microempresa en el desarrollo económico social

Habitualmente cuando uno tiene que participar en un evento y le toca hablar al final de exposiciones tan interesantes, tiene la sensación de que queda muy poco para decir. De todas maneras, voy a intentar hacer una reflexión con ustedes en relación al tema que nos preocupa y que de alguna manera es el eje central del evento. Cuando hablamos de la microempresa a veces es importante que nos remitamos a los números para evaluar qué significa desde el punto de vista cuantitativo, cuál es el peso de la microempresa en la economía del país. Desde la metodología, es necesario combinar los datos de la Encuesta de Hogares y del

Censo de Población para tener una idea de la población ocupada en el sector microempresarial. La información más reciente nos da una población aproximada de 4.300.000 personas que trabajan en el sector microempresario, en las distintas posiciones que amerita la microempresa: como empresarios, como trabajadores, como asalariados, como ayuda familiar; es decir, con los diferentes órdenes de vinculación al trabajo microempresarial. La cifra es lo suficientemente significativa como para que sea posible afirmar que estamos hablando de un porcentaje muy importante en relación con la actividad socioeconómica del país.

Con referencia a su peso en la economía -que puede medirse a través del Censo Económico- los datos más recientes indican que, a nivel global, la microempresa representa el 87 % del total de los establecimientos económicos en la industria, la manufactura, el comercio, los servicios y actividades similares. Desde el punto de vista gestorial, en el sector manufacturas la microempresa representa el 71 % del total de establecimientos; en el comercio es del 94 %; y en los servicios -servicios comunales, personales, etc.- constituyen un promedio del 80 %. Es decir, estamos hablando de una dimensión que en términos de magnitud de personas o de actividad económica es realmente significativa, ya que involucra un porcentaje sustantivo de la población y de la economía del país.

Sin embargo, si hay una nota característica en relación a la microempresa es su invisibilidad para quienes deciden en el país. De una u otra forma, existe una escasa preocupación que se exprese públicamente ante esta problemática: cuando se toma una medida nacional; cuando se decide una política salarial determinada; cuando se plantea una propuesta vinculada a la posibilidad de desarrollo o de apertura al mercado externo; cuando se plantea la posibilidad de que la Argentina inicie un proceso de integración con los países del grupo andino, del MERCOSUR o de América Latina en su conjunto; la microempresa no está presente. Es realmente extraño pensar que 4.300.000 personas son invisibles para quienes deciden. Esto es una preocupación que,

de una u otra forma, debe considerar el Estado junto a otras instituciones que participen en este evento.

En este sentido, como ya se ha señalado, además de juntarnos con el fin de discutir nuestros avances y nuestras propuestas metodológicas -lo que de una u otra forma hemos venido aprendiendo en esta vocación de desarrollar la microempresa- debemos hacer visible el problema microempresario ante quienes deciden. Es muy auspicioso el hecho de que aquí estén presentes las organizaciones de trabajadores y la CGT; representantes del mundo empresario y de la política; así como representantes del Estado. A ellos tenemos que decirles: señores, existimos; la microempresa debe ser un motivo efectivo de preocupación de los poderes gubernamentales. Porque no existe en el Estado una entidad -un nivel X, cualquiera fuera- que se dedique a la microempresa; una Subsecretaría de Microempresa que permita abordar esta temática tan significativa.

Algunos municipios han creado una Dirección de Microempresa, porque han entendido la importancia que ésta tiene en su distrito; pero es preciso que también lo haga el Estado nacional. Así como existe la Secretaría de Agricultura, también la Microempresa debería tener un espacio concreto para que los que trabajan en este sector de actividad económica y social tan importante, sientan que desde el gobierno existe preocupación por satisfacer sus necesidades y colaborar con los microempresarios en lo que tienen para aportar en el tema del empleo, en la producción, en el comercio, en los servicios.

En el contexto de la globalización que caracteriza la actual etapa de desarrollo del mundo, es necesario tener claridad acerca de las condiciones en las que se está dando esa globalización. Según datos de UNTA, el 40 % del comercio mundial lo realizan 350 empresas; es decir, la globalización está conducida por grandes transnacionales que de una u otra forma imponen la lógica dominante del comercio internacional. América Latina en su conjunto representa el 3 % del total del comercio mundial y la

Argentina específicamente, participa con un 0.6%. No obstante, hay un crecimiento importante de nuestra participación en el comercio exterior y del papel de las exportaciones en nuestra economía. Otro rasgo que está definiendo las condiciones del proceso de globalización, es la relativa pérdida de algunos elementos que considerábamos constitutivos de la vida de los Estados nacionales: por ejemplo, la soberanía. Comienzan a violentarse los principios de soberanía y, legítimamente, es necesario comenzar a reorganizarlos, a movilizarlos, en un mundo que cambió y que está cambiando.

Ello significa revisar también el rol de los Estados en la promoción del desarrollo. Un reciente artículo de Lanz Taylor en el "Washington Post", nos pone en alerta al decir que no pasemos desde la idolatría del Estado a la idolatría del mercado. La experiencia internacional nos indica que esto es condudente; y, al respecto, hay bibliotecas enteras. En la última publicación de Taylor, esta problemática se analiza en profundidad, señalando que no hay economía en el mundo, que se haya desarrollado sin que el Estado jugara un rol muy importante. Lo cual no supone volver a la Estadolatría: que todo sea estatal, que las empresas sean del Estado, etc, etc. Pero tampoco puede hacerse un pasaje absoluto hacia el otro lado y hacer una teología del mercado donde todo lo resuelva una cierta mano invisible que actúa para que el conjunto de la población tenga un efectivo e igual acceso a la mejora de sus condiciones de vida; o para que los pobres puedan alcanzar reales posibilidades de desarrollo; porque esa mano invisible generosamente va a cuidar por todos.

El proceso de concentración que estamos presenciando en los últimos años, es suficientemente indicativo acerca de los resultados y las características del actual modelo de desarrollo: el 80% de la riqueza en el mundo hoy día está en manos del 20% de la población mundial. En la Argentina observamos el proceso de desintegración de lo que fuera una economía con altos niveles relativos de homogeneidad social, que caracterizó el desarrollo socioeconómico del país en los últimos cuarenta años, gra-

cias a un conjunto de factores estructurales de base que permitiesen afirmar que la Argentina, en relación con América Latina en general, tenía niveles de equidad social muy por encima de lo que era la media en otros países del continente. Los procesos de desintegración social y la redistribución perversa del ingreso que se han producido en los últimos quince años nos equiparan realmente, demencialmente, a las condiciones del ingreso en Haití. Estos son datos del último informe de Naciones Unidas que acaba de presentarse hace pocos días en el Teatro San Martín. El proceso de regresión social que venimos transitando nos debe dar la alerta acerca de qué está pasando y qué se debe hacer para contrarrestar estas tendencias.

Creo que es evidente y ya no admite discusión, que las tendencias espontáneas de funcionamiento del mercado conducen necesariamente a una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza. Es preciso entonces encontrar los mecanismos públicos y definir un nuevo rol del Estado, que garantice una mayor equidad social y al mismo tiempo permita potenciar el papel del mercado como distribuidor de recursos, como un elemento fundamental para estimular la competitividad y para motivar la innovación tecnológica. Sin mercado no hay desarrollo; esto es contundente y la experiencia internacional lo ha demostrado: allí está el fracaso de los países de la estadaltria de Europa del Este; el fracaso absoluto que ha puesto en primer nivel de importancia al mercado.

Pero los países asiáticos también nos demuestran que si no hay Estado conduciendo al desarrollo; creando las condiciones de base; impulsando la infraestructura; garantizando un alto nivel de educación; sin un aliento central en la dinamización de la economía que identifique sectores, priorizando y privilegiando unos en relación a otros; que regule las tendencias y oriente al sector privado; tampoco hay desarrollo. Los resultados pueden observarse en las diferencias entre Singapur y la Argentina de hoy. En Singapur hay un 3 % de desempleo y una tasa de crecimiento del 6 % a lo largo de una década; en la Argentina, des-

pués de un pequeño boom, actualmente estamos en un veintitantos por ciento de desempleo y con una tendencia recesiva que parece acentuarse. Aclaro que estoy hablando a título personal, sin comprometer en absoluto a ninguna institución de la cual formo parte o con la cual tengo algún tipo de vinculación.

Desde esta perspectiva amplia, considero importante que este evento nos permita hacer una reflexión colectiva acerca de cómo inscribir la microempresa en un contexto en el cual ésta no está en una burbuja; un contexto en el cual el microempresario, por mucha vocación, disposición o empeño que tenga, es difícil que solo vaya a poder salir adelante. Porque se dan condiciones que hacen a la empresa; a la vocación de cambio; a la capacidad para mejorar el sistema de administración o los niveles de gestión; a la posibilidad real de colocarse frente a un mundo altamente competitivo al cual hay que dar respuestas. Estas son las condiciones endógenas que es preciso analizar.

Pero asimismo están las condiciones exógenas, las de contexto, que se vinculan en última instancia con las particularidades de nuestro desarrollo; con las situaciones que produce el marco de la globalización; con la necesidad de una legislación que elimine la actual una normativa aplastante; con los efectos de una función tributaria no diferencial en términos de los posicionamientos respectivos en la estructura económico-productiva; con formas desiguales de aplicar la ley, que debe ser igual para todos. Pero ser igual para todos significa en última instancia asumir que somos desiguales: esa es la verdadera igualdad; el reconocimiento de que, como somos desiguales, la ley no debe ser igual para todos. La ley tiene que reconocer las desigualdades y, por consiguiente, si se aplica en aspectos de tipo impositivo, debe tomarse en cuenta que, para que la ley sea realmente igual para todos, tendría que favorecer a los más débiles.

Esta es una excelente oportunidad para discutir equilibradamente en común acerca de los aspectos de contexto que necesariamente debemos tener en cuenta con el propósito de poder ga-

rantizar y posibilitar una propuesta que, en última instancia, independientemente de la visibilidad que tenga el tema microempresario, pueda ser impuesta como una realidad. Porque estos 4.300.000 personas son una realidad que va a seguir existiendo y necesita formar parte activa en la construcción de un país mejor para todos. Las condiciones de contexto van a influir en ese quehacer y es preciso que las analicemos, que nos detengamos a pensarlas para colaborar en su solución.

Finalmente, también está planteada la necesidad de evaluar aquello que hemos reflexionado, avanzado o experimentado con referencia a los distintos caminos a través de los cuales podemos hacer más eficiente el crédito; más eficiente la gestión; promover una mentalidad innovativa; saber ubicarnos en un mundo altamente competitivo en el cual la microempresa -como decían las personas que me antecedieron- está encontrando condiciones bastante interesantes, avaladas por más de un estudio. Las nuevas teorías vinculadas con aspectos institucionales y económicos -nuevas teorías del desarrollo en última instancia- señalan que, más allá de canalizar las variables en términos muy genéricos (que en última instancia terminan no diciendo nada), se está encontrando que la microempresa y la pequeña empresa tienen realmente posibilidades de dar respuesta a problemas sustantivos y a los grandes males de esta época, como es por ejemplo el tema del empleo. En este aspecto, el fenómeno microempresario se inscribe en las tendencias globales que se vienen dando en el mundo -la especialización flexible, la segmentación de los mercados, etc.- y están gestando un contexto altamente favorable para su crecimiento. Como posicionarnos frente a esas tendencias es parte del interés de acompañar este Encuentro.

## DEBATE

## Pregunta a Federico Zorraquín

Usted mencionó que Emprender está atendiendo solamente a 3.000 microempresas del país. No se deberá eso a que su institución no entra en el interior? Yo soy del interior de la provincia de Córdoba y hay varios microempresarios que afirman que Emprender ayuda solamente a la gente de la ciudad. Quisiera saber a qué se debe eso; por qué no hay créditos para el interior?

EZ: Considero que en ese tema de Emprender, Juan Padilla puede contestarle con mucha más idoneidad.

J.P: Emprender nace en Buenos Aires hace tres años, pero desde el primer momento se pensó que era una realización que debía llevarse imperiosamente al interior del país. Hicimos esfuerzos por cumplir con esto desde el año 1992, encontrando un buen acompañamiento empresario en las provincias. Estuvimos en Neuquén, en Tucumán, en Salta, en Córdoba. De todos esos esfuerzos que hicimos desde septiembre-octubre de 1992 logramos fructificar uno, gracias al apoyo de fuerzas vivas y de alguna fundación, fundamentalmente de Córdoba, que es la Fundación Incide y del Banco del Litoral. Con ingenio, con muchas ganas, entusiasmo y capital, ambos hicieron posible que Emprender naciera en Córdoba en mayo de 1994.

Después de hacer una experiencia en donde llegamos a cubrir nuestros costos de operación, más o menos al año de estar dando créditos y capacitación en la ciudad de Córdoba, intentamos aplicar la experiencia en Rosario. Encontramos allí el apoyo económico de una fundación extranjera y de la fundación Acindar -que es una empresa que casi todos conocen- y con ese apoyo el 6 de diciembre abrimos la sucursal Rosario. De la misma manera se está encarando la posibilidad de llevar el trabajo a la ciudad de Tucumán, que estimamos iniciar en abril o mayo del año

que viene, con el apoyo de fuerzas empresarias locales. También estamos pensando para mediados del año que viene poder abrir en la ciudad de San Salvador de Jujuy una casa de menor envergadura, de menor inversión económica inicial, que dependería de la filial de Tucumán.

Todo esto se hace en la medida en que se cuenta con los recursos y no hemos tenido prácticamente ningún apoyo por parte del Estado. Tampoco se lo hemos solicitado porque entendimos desde el principio que ésta era una operación montada por los empresarios de las empresas más importantes del país para brindar igualdad de oportunidades en cuanto a crédito y capacitación para los microempresarios. No es fácil hacerlo. Estuvimos un año dando explicaciones de que no lavábamos dinero de la droga, ni éramos de la DGI, ni éramos testigos de Jehová. Realmente es difícil convencer a la gente de que es posible el acceso al crédito generoso, irrestricto y que no requiere garantías reales. En el caso de los empresarios del interior de Córdoba, deben ir a la ciudad de Córdoba.

#### Pregunta a Juan Padilla:

Lo que sucede es que vamos a la ciudad de Córdoba y nos dicen que no, que es solamente para los de la capital. Por ejemplo la gente de Río Tercero o de Santa Rosa de Calamuchita, van a Córdoba por Emprender y resulta que no llega al resto de la provincia, porque Emprender es solamente para la gente de capital. Y si nos seguimos mudando a la capital, la verdad es que no puede haber desarrollo en el resto de la provincia.

J.P: Es un tema complejo de cálculo económico: dar microcréditos en cantidades a un pequeño número de clientes es francamente algo que tiene que ser subsidiado. Si no se llega a una determinada cantidad de clientes, sin cobrar tasas usurarias, es imposible que la operación pueda cubrir sus propios costos. Por lo tanto, hay que partir primero de los lugares donde hay mayor

densidad de microempresarios para después ir replicando la operación y llegar a los lugares donde hay menor densidad. Si uno va a Guatimosín o a San Agustín a dar un crédito de 1.000 pesos y lo hace a tasas bancarias, el solo morilizar a un asesor, dedicarle horas para hacer un diagnóstico y para capacitación, si no hay una cantidad dada de clientes, supone trabajar a pérdida porque la gente no va a trabajar gratis y es una operación francamente deficitaria. Son las reglas y las limitaciones con las cuales nos movemos.

#### Pregunta a Jorge Carpio

Usted habla de una alta tasa de desocupación, que en realidad la conocemos todos los argentinos. Sería necesario el reconocimiento de este sector microempresario totalmente castigado, que formamos la gran masa; pero, de qué forma cree que podemos hacerles llegar a ese reconocimiento cuando hasta el momento los políticos utilizan al sector microempresario como base de campaña. Lo conocen todos, lo saben todos; pero lo que falta no es sólo el conocimiento sino que se tomen medidas tendientes a solucionar en definitiva el problema de los microempresarios.

J.C.: Ese es un camino que es necesario comenzar a recorrer. Este mismo evento parte de esa búsqueda de reconocimiento; el trabajo cotidiano es también un reconocimiento. Pero por parte de los microempresarios hay un elemento que debemos admitir que los caracteriza: la atomización. En un altísimo porcentaje están todavía atomizados, están dispersos; y las que más trabajan en pos de organizarlo son las propias instituciones que colaboran activamente con el sector microempresario. Las distintas maneras a través de las cuales esas instituciones están promoviendo la organización empresarial es un aporte a la visibilidad del sector.

Los microempresarios pueden hacer diversas tareas: asociarse, agrómiense, hagan sus cámaras. Los lobby, los grupos de poder

de la mediana y gran empresa están organizados y por eso hacen llegar sus demandas. Ese camino es totalmente legítimo. Y es legítimo también para el microempresario; no solamente para la gran empresa. La Unión Industrial es una respuesta legítima de quienes defienden sus intereses; y no debemos esperar a que otros lo defiendan por nosotros. Es preciso organizarse, crear gremios, crear su propia Unión de Microempresarios a nivel nacional.

#### Pregunta a Alfredo Atanasoff

Veo que hay una muy clara conciencia del panel, que ha hecho una exposición muy ajustada de la problemática que realmente nos aqueja a nivel nacional y en particular a nosotros los microempresarios. Me dedico a máquinas de oficina y mi pregunta es si me puede explicar cuáles son las leyes, tanto las que se han sancionado en los últimos cinco años o las que se van a presentar, que nos puedan favorecer o nos tengan en cuenta para algo.

**A.A.:** En principio debo decirle que soy diputado electo y recién voy a asumir el 10 de diciembre; por lo cual mucho no puedo decirle acerca de los antecedentes legislativos que haya sobre el tema. Si quisiera decir que este tema de una nueva forma de armado de la producción es un tema relativamente nuevo. Hasta la década del 70, en la Argentina o en Latinoamérica éste no era un tema de debate; pero hoy es un problema que requiere una discusión mucho más profunda porque aparece como una de las posibilidades para poder resolver este gran desafío que es el problema del empleo. Simplemente lo que puedo decirles es que estoy a disposición de ustedes para acompañarlos en iniciativas que crean convenientes en el plano legislativo.

#### Pregunta a Federico Zorraquín

Usted dijo que la Fundación Emprender se había integrado a una red latinoamericana. Me podría informar cuál es la red?

**EZ.:** El origen de estos emprendimientos, por llamarlo así, ocurrió en el Perú en los finales de los años 50, comienzos de los 60. Esta iniciativa luego se transformó, tuvo algunos fracasos y los que la impulsaron (que eran americanos que vivían en Perú) después trataron de repetirla en otros lugares de América Latina. Actualmente esta red existe bajo el nombre de Acción Internacional. Tiene su sede en Massachussetts, Estados Unidos y tiene operaciones afiliadas en casi todos los países de América Latina e inclusive en algunas ciudades norteamericanas. Existen organizaciones de préstamos a los microempresarios en diversos países: Colombia, Chile, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Salvador, México, República Dominicana, Venezuela, Paraguay, de características similares pero con nombres diferentes. Por ejemplo, en Bolivia hay una institución que es el Banco Sol, que nació como Emprender, con un carácter experimental y pequeño y actualmente se transformó en un gran banco.

#### Comentarios del auditorio

- Soy diputado nacional y cumpliendo el mandato por la provincia de San Juan, en los años 1992 y 1993 trabajamos en un proyecto que es el de Sociedades de Organismos Laborales. Lo elaboramos con uno de los diputados de origen gremial y también hemos trabajado en la posibilidad -hay proyectos que están en el Congreso de la Nación- de agrupar todas las micro y medianas empresas, pero sobre todo las microempresas, a través del Ministerio de Trabajo a fin de hacer algo similar a lo que han hecho en España a través de la autogestión. Que tengan un respaldo oficial en su funcionamiento legítimo y cumpliendo todas las reglas. Así que me parece que hay algunos elementos muy interesantes en el Congreso que se pueden reflotar.

- Pertenezco a Sades de Uruguay y ante todo debo felicitarlos por el evento, es un gusto estar aquí. Quería hacer un comentario de tipo general sobre las intervenciones que fueron muy buenas, en el sentido de un fenómeno que es común: el fenómeno

de la heterogeneidad. Cuando hablamos de la microempresa hay dentro de esa denominación un fenómeno bastante complejo, con características particulares. Es importante, en la línea de lo que planteaba el Licenciado Carpio, poder avanzar en ciertas segmentaciones del fenómeno. Porque, dentro de ese gran tema de la microempresa, tenemos algunas empresas de punta, de innovación tecnológica, trabajando por ejemplo en la elaboración de software, con altos niveles de facturación y con personal altamente calificado. Y tenemos también dentro de ese mismo segmento, si se lo toma en sentido estricto, a empresas de sobrevivencia en rubros muy tradicionales. Entonces el fenómeno es muy complejo y en la medida en que podamos segmentarlo y ubicar a qué sectores nos estamos refiriendo, también las estrategias van a ser diferenciales. Los instrumentos para cada sector deben ser diferentes porque si no, quizás estamos hablando de elementos muy generales que no nos permitan aterrizar después en propuestas concretas de política. En ese sentido, con la tendencia que hoy se está manifestando a nivel mundial de parcialización de la economía, de procesos de cambio muy rápidos, a veces se le pide a la microempresa que responda a problemas muy diversos, desde realidades muy distintas, como es generar empleo -que es una temática- dinamizar la economía o innovar tecnológicamente. Tenemos que tratar de segmentar para poder establecer a qué tipo de fenómenos está respondiendo cada una de ellas.

#### Pregunta a Alfredo Atanasoff

Soy de la provincia del Chaco y adhiriendo a lo que dijo el Licenciado Carpio, mi pregunta es si usted representa también a la CGT y si esta problemática tan grave a nivel nacional está planteada, discutida, analizada y si hay proyectos concretos de acciones que ayuden dentro de las instituciones a solucionar este tema. Cómo se transmiten estos proyectos y qué grado de factibilidad tienen en la actualidad.

A.A.: El tema no está planteado solamente en el marco de la CGT argentina, sino que se está analizado a nivel continental, particularmente a nivel latinoamericano a través de la ORIT. Se plantea la posibilidad de ampliar de alguna manera la base de sustentación del movimiento sindical, extendiendo sus brazos hacia aquellos sectores que pueden haber quedado desprotegidos como consecuencia de las fuertes transformaciones que ha tenido el mercado laboral a partir de la década del setenta. En esa dirección, hay organizaciones sindicales que han llevado adelante emprendimientos concretos, realmente muy interesantes y con resultados altamente satisfactorios. Los desafíos fundamentales de la Argentina desde 1989 en adelante fueron la reconversión industrial, la reconversión productiva y la reforma del Estado. En materia de reforma del Estado, la Confederación de la que formo parte, que es la Confederación de Obreros y Empleados Municipales de Argentina ha propuesto -y ha llevado adelante con mucho éxito- programas en los cuales pudo provocarse una transferencia de trabajadores del sector público al sector privado por la vía de los microemprendimientos; haciéndose cargo de servicios que no eran cubiertos por las grandes empresas. Y desde otras organizaciones sindicales; como los Empleados de Comercio, también esto se ha hecho. En el marco de la CGT de la Argentina tenemos el Instituto Arturo Jauretche, que se dedica a discutir las políticas en general y por supuesto este problema de los microemprendimientos es uno de sus temas centrales.

#### Pregunta a Jorge Carpio

Soy de la Fundación Kítel de Bariloche y le pediría si puede precisar un poco más qué quiere decir cuando dice que el Estado debería orientar: cómo hace el Estado para orientar sin de alguna manera subsidiar o cómo hace para orientar sin proteger. El problema es dónde está el término medio.

J.C.: En principio, la definición de sectores donde haya ventajas

de la heterogeneidad. Cuando hablamos de la microempresa hay dentro de esa denominación un fenómeno bastante complejo, con características particulares. Es importante, en la línea de lo que planteaba el Licenciado Carpio, poder avanzar en ciertas segmentaciones del fenómeno. Porque, dentro de ese gran tema de la microempresa, tenemos algunas empresas de punta, de innovación tecnológica, trabajando por ejemplo en la elaboración de software, con altos niveles de facturación y con personal altamente calificado. Y tenemos también dentro de ese mismo segmento, si se lo toma en sentido estricto, a empresas de sobrevivencia en rubros muy tradicionales. Entonces el fenómeno es muy complejo y en la medida en que podamos segmentarlo y ubicar a qué sectores nos estamos refiriendo, también las estrategias van a ser diferenciales. Los instrumentos para cada sector deben ser diferentes porque si no, quizás estamos hablando de elementos muy generales que no nos permitan aterrizar después en propuestas concretas de política. En ese sentido, con la tendencia que hoy se está manifestando a nivel mundial de parcialización de la economía, de procesos de cambio muy rápidos, a veces se le pide a la microempresa que responda a problemas muy diversos, desde realidades muy distintas, como es generar empleo -que es una temática- dinamizar la economía o innovar tecnológicamente. Tenemos que tratar de segmentar para poder establecer a qué tipo de fenómenos está respondiendo cada una de ellas.

**Pregunta a Alfredo Atanasoff**

Soy de la provincia del Chaco y adhiriendo a lo que dijo el Licenciado Carpio, mi pregunta es si usted representa también a la CGT y si esta problemática tan grave a nivel nacional está planteada, discutida, analizada y si hay proyectos concretos de acciones que ayuden dentro de las instituciones a solucionar este tema. Cómo se transmiten estos proyectos y qué grado de factibilidad tienen en la actualidad.

A.A.: El tema no está planteado solamente en el marco de la CGT argentina, sino que se está analizado a nivel continental, particularmente a nivel latinoamericano a través de la ORIT. Se plantea la posibilidad de ampliar de alguna manera la base de sustentación del movimiento sindical, extendiendo sus brazos hacia aquellos sectores que pueden haber quedado desprotegidos como consecuencia de las fuertes transformaciones que ha tenido el mercado laboral a partir de la década del setenta. En esa dirección, hay organizaciones sindicales que han llevado adelante emprendimientos concretos, realmente muy interesantes y con resultados altamente satisfactorios. Los desafíos fundamentales de la Argentina desde 1989 en adelante fueron la reconversión industrial, la reconversión productiva y la reforma del Estado. En materia de reforma del Estado, la Confederación de la que formo parte, que es la Confederación de Obreros y Empleados Municipales de Argentina ha propuesto -y ha llevado adelante con mucho éxito- programas en los cuales pudo provocarse una transferencia de trabajadores del sector público al sector privado por la vía de los microemprendimientos; haciéndose cargo de servicios que no eran cubiertos por las grandes empresas. Y desde otras organizaciones sindicales; como los Empleados de Comercio, también esto se ha hecho. En el marco de la CGT de la Argentina tenemos el Instituto Arturo Jauretche, que se dedica a discutir las políticas en general y por supuesto este problema de los microemprendimientos es uno de sus temas centrales.

**Pregunta a Jorge Carpio**

Soy de la Fundación Kítel de Bariloche y le pediría si puede precisar un poco más qué quiere decir cuando dice que el Estado debería orientar: cómo hace el Estado para orientar sin de alguna manera subsidiar o cómo hace para orientar sin proteger. El problema es dónde está el término medio.

J.C.: En principio, la definición de sectores donde haya ventajas

competitivas potenciales en distintas regiones o áreas del país sólo pueden ser abordadas por el Estado. Es al Estado al que le compete establecer si en la zona del Chaco hay un potencial maderero efectivo y brindar las condiciones de infraestructura para hacer posible que sea competitiva esa producción. Difícilmente un productor microempresario de Jujuy tenga posibilidad de competir en Buenos Aires. Sin la infraestructura se agota totalmente la posibilidad competitiva por el costo que significa el traslado de los productos. Estas cosas evidentemente no pueden ser abordadas por el sector privado. Pero si se crea infraestructura, si se crean medios de comunicación, si se posibilita la identificación de sectores ante los cuales establecer las regulaciones convenientes para dinamizarlos y apoyarlos, se están dando señales al mercado. Diciéndole, en última instancia, que si está dispuesto a invertir y a jugarse, tales son los mejores lugares.

Por otra parte, independientemente de todo, no hay que tenerle tanto terror al tema subsidios. Pablo Gerchunoff publicó hace poco tiempo un trabajo donde señala que en este país, alrededor de 60.000 millones de dólares fueron transferidos al sector privado que, de una forma u otra, es el que compró las empresas privatizadas. Ese sector recibió un fuerte subsidio; y si se subsidió a Pérez Companc, por qué no subsidiar a unos pequeños microempresarios que están en Jujuy? No hay que tener tanto miedo ante estos subsidios. Ahora, si con esos subsidios se hace política, claro que se vuelven perversos y terminan violentando la cultura empresarial. Eso no es bueno; pero no hay que magnificar las palabras: un subsidio es un subsidio. Sería muy dramático que los mismos que ahora reciben subsidios dijeran que no hay que subsidiar. Hay que desmitificar un poco estas cosas de las cuales se ha hecho una especie de religión, con sus sacerdotes y sus rituales; se hizo esta teología del mercado y tenemos papas, obispos y cardenales. Pero, en última instancia, el mercado es una construcción social y no existe sin el Estado: no hay ningún economista serio que pueda fundamentar una cosa distinta. Es más, el Estado es condición para que el mercado pueda existir.

E.Z.: Considero que lo más importante es crear las condiciones para que la microempresa pueda funcionar y un gran problema es que existen muchas dificultades de tipo burocrático en general que se deben vencer, para instalar una empresa. Existen muchas dificultades para cumplir con reglamentaciones y con cumplimentaciones fiscales, desde la preparación de las planillas de impuestos hasta el pago de esos impuestos. En ese sentido, el mensaje claro que debe darse es crear condiciones que permitan, con un mínimo de burocracia y de esfuerzo, establecer condiciones para que la microempresa florezca y sea competitiva.

Con referencia a subsidios, contrariamente a lo que piensa Jorge Carpio, creo que han existido subsidios en la Argentina y en todo el mundo; pero el hecho de que hayan existido no justifica que, si creemos que son malos, porque se dieron y se dieron mal, se vuelvan a dar. Este es un tema de recursos: ¿qué cantidad de recursos tenemos? Los recursos económicos por definición son escasos; y si no, no estaríamos debatiendo lo que estamos debatiendo. Hay una escasez de recursos económicos y lo importante es asignarlos en la forma más eficiente posible. Ahí es donde la teoría dice que la mejor asignación de los recursos se hace a través del mercado. Que el Estado debe existir, no cabe ninguna duda; pero el diputado Atanasoff señaló que la Argentina encaró en este programa relativamente reciente una cosa muy profunda que fue la reforma del Estado. ¿Qué hacíamos nosotros en la Argentina? Asignábamos una cantidad de recursos al Estado para que el Estado después los redistribuyera. Y llegamos a la conclusión, por lo menos una mayoría de quienes hemos apoyado estos cambios, que esa reasignación de los recursos estaba mal hecha, porque el Estado no es un reasignador eficiente. El Estado tiene que reasignar en la menor cantidad de cosas posibles y la sociedad civil es mucho más capaz de organizarse para también reasignar recursos. Hoy se habla con mucha intensidad de lo que es el tercer sector: son las organizaciones civiles, privadas, que van a suplir la acción del Estado. La acción asistencial del Estado, la acción solidaria del Estado; porque el Estado, no el Estado argentino sino los Estados en general, han de-

mostrado ser malos asignadores. Cuando adquieren determinado tamaño se transforman en organizaciones que son muy difíciles de controlar, donde prospera mucho más la corrupción que la eficiencia. Esta es la definición: yo estoy totalmente en contra de los subsidios. Puede haber excepciones, por cierto que las puede haber, pero no nos embarquemos en una idea de recrear un mecanismo que por vía de subsidios terminemos teniendo algo que, por lo menos en una gran mayoría de la población argentina y de la población mundial, hemos llegado a la conclusión que no es el mejor mecanismo.

#### Pregunta a Jorge Carpio

Soy uno de los fundadores de *Emprender* y con respecto a las igualdades y las desigualdades -esto de "siendo todos desiguales, la ley tiene que tratarlos de modos desiguales para que seamos iguales"- quería preguntar si usted tiene experiencias de otras partes, de otros ámbitos o de otros países, donde esto haya terminado ocurriendo. De otros países en primer lugar, vinculados a la microempresa; y si no tuviera de otros países, de otros ámbitos que pudieran ser trasladados a la microempresa para buscar esa diferenciación en materia de legislación que es el mismo que trabajamos en el sector microempresas, que sentimos que realmente nos hace falta.

J.C.: En realidad, no me refería específicamente al tema microempresa. En los Estados Unidos, por ejemplo, la presión tributaria sobre los grandes grupos económicos, es un 77% más alta que la que hay en la Argentina. Esto es una diferencia importante con los Estados Unidos. En Francia es el 65%; es decir, se reconoce que los sectores económicos más fuertes, tienen que pagar más. No tienen que pagar igual que los que tienen menos; lo cual es más igualitario que hacer pagar al pobre y al rico por igual. En la Argentina tenemos un sistema tributario altamente regresivo; y esto está aceptado, no hay literatura que no lo acepte. Pero los mecanismos por los cuales se aplica el sistema tribu-

tario en el país no hace sino fortalecer este sistema de distribución regresiva del ingreso. Para corregir esto, un camino sería aceptar que somos diferentes; que la población es heterogénea; que no es homogénea y se debe considerar diferencialmente para poder encontrar la igualdad.

#### Pregunta a Federico Zorraquín

Soy de la Cámara de Microempresarios de La Plata y quisiera saber cuál es el concepto que a nivel empresarial se tiene con referencia al nivel de posicionamiento en el mercado de la microempresa: si le va a corresponder jugar o si ya está jugando un papel dentro de lo que es la faz productiva.Cuál es la relación microempresa- PyME y si se puede llegar a un acercamiento, a un posicionamiento común en el mercado.

E.Z.: Es una pregunta muy general y, como todas las generalidades, corre el riesgo de no poder hacer precisiones. Pero me parece que en la organización económica, vista desde las empresas de mayor dimensión, en general trabajan mucho con empresas pequeñas y medianas, que son tanto sus proveedores como sus clientes. Estamos hablando de organizaciones industriales; probablemente podría decir que los bancos son distintos, porque no tienen una diferenciación así. En general, las empresas industriales tienen, del lado de sus clientes y sus proveedores, un contacto muy intenso y una vida muy intensa que cada vez se da más, sobre todo en el concepto que se va imponiendo con mucha fuerza, que es el concepto de calidad. Las empresas tienen que trabajar muy de cerca con sus proveedores y también tienen que reforzar su acción a través de sus clientes en este tema de la calidad. Por otra parte está la tercerización. En general las empresas, sean grandes, medianas o pequeñas, también utilizan en forma creciente la tercerización; y eso hace florecer y renacer una cantidad de empresas de servicios que son las que auxilian el funcionamiento de las empresas de cualquier tipo.

Con respecto al rol de la microempresa, ésta trabaja en una relación más a mano con el consumidor; puede tener una relación desde ya con alguna otra empresa que puede ser mediana o pequeña, pero su cliente es el consumidor. No tiene debajo de ella otra empresa y esa es la característica de la micro. Nosotros estamos convencidos de que la microempresa es la semilla que hace nacer finalmente a la empresa; y eso es lo que queremos hacer con *Emprender*: se trata de estimular el funcionamiento de la microempresa en el mercado a través del crédito y la capacitación, para que esa microempresa crezca y después se vaya de nuestro ámbito, se transforme en una empresa mediana y, si es exitosa, se transforme el día de mañana en una empresa pequeña y después en una empresa grande. Esa es nuestra perspectiva. La corriente tiene que ser en esa dirección; y, en tal sentido, la interrelación está muy marcada: debe tener relación con la pequeña y todavía tiene que dar un paso más allá para poder tener una relación con la mediana y después con las grandes.

#### Pregunta a Jorge Carpio

A partir de lo que usted planteó, qué diagnóstico se puede hacer del sector microempresarial y qué diagnóstico del Estado. Porque es importante establecer si los sectores que hacen a la producción lo visualizan; y a partir de que lo hagan, vamos a poder ver diferentes políticas o instrumentos y seguramente algunas políticas van a ser un poco más negociadas. Porque si se está subsidiando hoy y sí, como decía el señor Zorraquín, hay pocos recursos y hay que hacer una distribución eficiente -yo le agregaría equitativa- habría que ver cómo se replantea este manejo del recurso dentro del sector de la producción.

J.C.: En principio, soy un convencido de que el mercado es el mejor asignador de recursos y de que, en general, el Estado comete torpezas. De eso no me cabe duda. Pero afirmo que hay que desmitificar cosas: por ejemplo, decir que subsidio no, porque no. Se presentan necesidades y hay veces en las cuales es un instrumen-

to importante para dinamizar. En Estados Unidos existen muchas asociaciones con créditos que tienen respaldo estatal y tienen subsidios. Y los americanos saben de estas cosas y saben de la importancia del mercado, pero no le corren a este tema.

Tratando de ir al meollo de la pregunta, creo que decididamente hay que reflexionar en la dirección que plantea el colega uruguayo: el reconocimiento de que hay una gama de estratos que forman la microempresa; que no hay una homogeneidad microempresarial. Hay distintos estratos; hay por consiguiente distinto potencial; y es preciso un desarrollo instrumental para poder abordar mejor este problema. En algún momento y en algún país, nosotros desarrollamos una metodología que se llamaba Potencial Dinámico, que permitía identificar por estratos qué potencial tiene ese estrato de acuerdo al sector; tipo de articulación con el mercado; tipo de producto; niveles tecnológicos; en fin, un paquete de variables que, sobre la construcción de una matriz, pueden permitir establecer qué potencial dinámico tienen. Por supuesto, no podemos pedirle a una microempresa que fabrique comida para otras empresas, que compita en el mercado mundial. Eso no tiene sentido; a lo mejor es importante ubicarla en el contexto comunal para que pueda complejizar un poco más su producción, mejorarla, mejorar las condiciones de trabajo, la higiene, el cómo la produce, etc. Ese es su horizonte y está muy bien.

Pero puede haber otro sector donde se están produciendo guantes artesanales, que se han mejorado con buenos diseños y presenta mayores niveles competitivos y tecnológicos que pueden entrar al mercado mundial. Esto es algo importante para el Estado, que debería plantear este tipo de cosas, estimular y señalar que se tienen realmente posibilidades de ser competidores de punta. Por los cambios que se producen en el mundo tecnológico, la microempresa es un potencial importantísimo como una forma de acceder a un nivel de producción que de alguna manera está imponiendo el mercado y que son estructurales de la microempresa: por ejemplo, la flexibilidad. La flexibilidad de

recursos en general y en especial de recursos humanos o la flexibilidad tecnológica, es un modo de ser de la microempresa. Por eso es un descubrimiento del mercado hoy; porque la microempresa venía siendo así desde siempre: cómo aprovechar entonces estos aspectos que son una ventaja competitiva para instalarse en el mundo? Es un desafío y hay que reflexionar sobre ello. Pero esto no es para todas; es para un estrato de la microempresa que trabaja en ciertas ramas o en ciertos sectores; para otras es el mercado local, el mercado comunitario. Así, deben desarrollarse todas las estrategias posibles: la concertación empresaria, la integración, la posibilidad de buscar consorcios que integren el acceso diferenciado y mejorado a insumos, a productos, a mercados. En cada gama las estrategias pueden ser innumerables y la creatividad está en poder tantearlas, diseñarlas e implementarlas.

Fernando Flores

No voy a hacer una síntesis, porque creo que la síntesis estuvo en cada uno de los expositores. Lo único que quiero señalar es que la Argentina tiene en su política social un gasto inicial y recursos muy altos; pero ese gasto se administra mal, a veces con muy escasa transparencia; y se podría administrar mucho mejor si se hiciera con mayor eficacia y mayor transparencia. El Banco de Boston, por ejemplo, está por lanzar una nueva línea para pequeñas y medianas empresas y seguramente también se podrá pensar en microemprendimientos. Esto sería posible también utilizando recursos que el Estado tenía en ese momento, recursos muy importantes con los cuales simplemente no sabía qué hacer. No se trataba siquiera de un problema de corrupción, ni de utilizarlo políticamente, sino que ese recurso estaba ahí y no se utilizaba. Esperemos entonces que, a raíz de estas iniciativas empresarias, de estas iniciativas de los sectores intermedios como señalaba Federico Zorraquín, se puedan utilizar esos recursos que hay y que son muchos.

---

## Tema II:

### Estrategias de desarrollo del sector microempresarial en América Latina

---

Integraron el panel **Raúl Bidart** de Fundasol de la República Oriental del Uruguay; **Alfredo Coronel** de la Universidad del Pacífico de Lima, Perú y **Diego Guzmán** del Centro Acción Empresarial de Colombia.

Coordinador: **Juan Padilla**.

### **Juan Padilla**

---

**A**nte todo quiero decir que realmente es un lujo para todos nosotros tener esta compañía, ya que las tres personas que me acompañan son profesionales de larga actuación en la materia. Probablemente a Raúl Bidart ustedes lo conozcan más, porque a lo largo de varios años ha dado una gran cantidad de cursos de capacitación a todos los que están en el tema en la Argentina. Raúl Bidart está al frente del área de capacitación de Fundasol en Uruguay desde hace ya muchos años. Es una institución francamente líder en esta zona del mundo. Muchos argentinos hemos aprendido de las metodologías específicas que ha desarrollado Fundasol y es un referente fundamental en lo que hace al tema de capacitación para microempresas.

Diego Guzmán es el director ejecutivo del Centro Acción Microempresarial de Colombia y hace 10 años que está trabajando en el tema de la microempresa en un país que es francamente líder, con una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los temas de crédito, capacitación y comercialización de microempresas. Estuvo también al frente de la Asociación de Grupos Solidarios durante siete u ocho años, haciendo que dirige el Centro Acción Microempresarial orientado a brindar apoyatura metodológica en lo referido al crédito y ha tenido un acceso a la cooperación internacional con programas en Colombia y en el resto de América Latina.

Alfredo Coronel es el Gerente General de la compañía privada de servicios Recursos S.A., que provee fondos y conocimiento a microempresas, a ONGs y al sector público en el nivel de municipios en Perú. Hace seis años que está en este tema y es uno de los principales consultores para la gestión de las ONGs que en general reciben el apoyo de la cooperación internacional, pero en lo relativo a distintas actividades requieren de los servicios de especialistas.

### **Raúl Bidart**

#### **Las estrategias para el desarrollo de la micro y la pequeña empresa en Uruguay**

Intentaré dar un pantallazo en dos grandes aspectos: por un lado una mirada muy general de la micro y pequeña empresa en el Uruguay y, por otro, algunos aspectos que tienen más que ver con la forma de encarar el tema de la micro y pequeña empresa. En primer lugar, es importante señalar que Uruguay es un país pequeño. Es un país pequeño; y cuando se habla del MERCOSUR se piensa que se trata de cuatro dimensiones iguales; pero en el mapa Uruguay es un puntito negro; arriba está Brasil y al costado Argentina, mientras Paraguay está calibrado en una forma un poco más grande. Quiero remarcar este concepto de pequeñez porque es importante para el tema que tratamos.

El otro aspecto que también es importante sobre el Uruguay es que más del 30% de su población se concentra en Montevideo, una ciudad de un millón cien mil habitantes. La zona que traza una circunferencia alrededor de la capital abarca al 50% de la población del país y, además, acumula toda la población flotante del turismo, que es una buena parte de los argentinos que van en verano al Uruguay. Fuera de esa zona hay tres poblaciones que concentran unos cien mil habitantes cada una y el resto de

las poblaciones en el país está en una dimensión de 30 a 50 mil habitantes.

Desde el punto de vista de las empresas, se consideran microempresas las que tienen entre 1 y 4 personas ocupadas, la micropequeña, entre 5 y 9; la pequeña de 10 a 19; la mediana de 20 a 99 y la grande de 100 en adelante. Esta clasificación es absolutamente arbitraria y discutible, pero es la que se utiliza en nuestro país con un cierto grado de acuerdo. En lo referido al impacto de la presencia del sector público, sobre todo en el área de las grandes empresas, debe considerarse que concentra la cuarta parte de la ocupación del país: es decir, el 75% de la población trabaja en el sector privado y el 25% en el público. Pero, a su vez, la mitad de la población que trabaja en grandes empresas prácticamente está ocupada en el sector público, lo cual ha ido creando un determinado tipo de cultura en el país.

Otro aspecto a considerar es la localización, teniendo en cuenta la distribución de la ocupación entre Montevideo y el interior. Esta variable está bastante equilibrada a nivel de las micro y pequeñas empresas; pero hay una concentración de las medianas y las grandes en Montevideo, donde también se concentra la mayor proporción de las personas ocupadas. A su vez, desde el punto de vista de las principales ramas de actividad -industria, comercio y servicios- se observa una presencia sustancial de las microempresas en el comercio; en la industria, hay predominio de micro y pequeñas en lo relativo al número de establecimientos, aunque ya en este sector se equipara de alguna manera la ocupación por la presencia de las medianas y grandes empresas como oferentes de empleo.

Desde el punto de vista del tipo de propiedad y la cantidad de personas ocupadas, es posible señalar que en las empresas grandes del sector privado hay una importante presencia de sociedades civiles y cooperativas; y también que en toda la gama que va desde las pequeñas a las grandes empresas, el sector de sociedades civiles y de cooperativas muestra una presencia muy significativa en lo que se refiere a la ocupación involucrada. Por último, en lo re-

ferente al tipo de trabajadores, una proporción importante son dependientes permanentes, sobre todo en las medianas y grandes; por otro lado, el resto se distribuye en trabajadores independientes a domicilio y microempresas donde se observa el peso mayoritario del propietario y de sus socios, siendo el único tipo de empresa que exhibe la presencia de familiares no remunerados.

A nivel de todo el país, el 97% de las unidades ocupan menos de 20 personas; por lo tanto, puede afirmarse que el Uruguay es típicamente un país de pequeñas empresas. A su vez, esa proporción de la población ocupada en las grandes empresas públicas está afectada por la cultura empresarial del Estado o tiene implícita la cultura empresarial del Estado. Finalmente, como en las empresas no estatales hay una presencia muy grande de sociedades civiles y de cooperativas, también se genera allí una peculiar cultura empresarial.

Una reciente encuesta realizada en Montevideo en el sector de microempresas -considerándose en este caso como microempresas a las que ocupan de una a nueve personas- nos permite caracterizar algunos de sus rasgos principales. En primer lugar, la mujer tiene una participación del 40% en la conducción de la empresa en el universo de las micro y pequeñas empresas: en el 26% de los casos son sólo mujeres y en el 14% la conducción se realiza en forma mixta. Por otra parte, los años de permanencia en la empresa deben considerarse como una característica de las personas, porque sostengo que no hay transferencia de propiedad en las microempresas; en su mayor proporción, el microempresario instala y trabaja en su propia empresa y, por lo tanto, la permanencia es un indicador de la vinculación de las personas con las empresas. En este marco, encontramos que el 40% tiene de 9 a 10 años y el 27% tiene menos de 3 años. A su vez, el 65% de los empresarios tiene más de 41 años de edad y hay una presencia muy poco significativa de la población joven, menor de 25 años, en la conducción de empresas. Finalmente, la propiedad asociativa tiene un papel importante en el marco de la microempresa: en el contexto de la propiedad de las empresas, hay

más de un 60% de empresas asociativas; y en las empresas de más de un operario hay una participación importante -cercana al 80%- del empresario en la totalidad del negocio.

En lo que se refiere a la orientación principal de las ventas -es decir, los mercados hacia los cuales se orientan estos sectores- una proporción del orden del 70% al 75% se destina al público en general; alrededor del 6% ó el 7% cubre la demanda de fábricas; y el 10% ó el 12% va hacia el comercio. Estos son datos muy importantes a tener en cuenta al momento de encarar acciones para la promoción de este tipo de actividades. En el mismo sentido, el 90% de los entrevistados identifican como competencia a los comercios de similares características; lo cual implica que no consideran una competencia significativa ni a la importación ni a los grandes comercios.

A fin de complementar este breve pantallazo y para poder compartir juntos las conclusiones, quisiera agregar algunos elementos a los que señaló Jorge Carpio con respecto al contexto del proceso de globalización en el cual estamos funcionando. En este sentido, tenemos por una parte el proceso de globalización y, por otra, una reforma productiva de carácter general basada en la robótica; una reforma del Estado como elemento de reacomodación a los procesos actuales; y cambios en la teoría de la gestión y en las propuestas de comportamiento ecológico. Esos aspectos nos están generando transformaciones en los espacios comerciales, fundamentalmente a partir de la globalización desarrollada sobre la base de cambios en las tecnologías de las comunicaciones y acuerdos para crear espacios regionales. Y en tanto la mayoría de los pequeños y microempresarios se visualizan trabajando sólo en el contexto de su mercado más inmediato -en el mercado de población con la cual tienen prácticamente contacto físico- si esta globalización llegara a alterar y aumentar la penetración a través de nuevas técnicas comerciales en los sectores donde el pequeño empresario desarrolla su actividad, será necesario para ellos formular una nueva propuesta de su propia empresa a fin de poder sobrevivir.

Paralelamente, los cambios en las técnicas productivas a partir de la penetración de la robótica tienden a generar desprendimientos de ocupación en las empresas grandes tradicionales, al tiempo que la reforma del Estado - tanto desde el punto de vista fiscal como desde el punto de vista operativo- produce una mayor presión fiscal y, de esta forma, se generaliza la carga impositiva y se profundiza la tendencia a reducir ocupación. Esto está dando el cuadro recesivo que explicaba muy claramente Jorge Carpio. En alguna medida, este cuadro recesivo se inserta en la sociedad tradicional que funcionaba en nuestro país: ¿qué características tiene esa sociedad tradicional? Al respecto, es preciso considerar que una es la cultura del tener y otra es la cultura del hacer. Esta última es una filosofía basada en que lo importante no son las máquinas sino la utilización efectiva que se hace de las máquinas; pero hay un enfoque de la educación donde lo que importa es el diploma y no la capacidad de hacer o de aplicar los conocimientos o la experiencia. Es lo que planteaba Jorge Carpio en relación a la justicia: una justicia que se basa en la igualdad como el punto de partida y no en la igualdad en el cumplimiento de los objetivos. O sea, la igualdad previa y no la igualdad post de la justicia.

Todo esto se ha dado en el marco de una sociedad que se fue armando a partir de una presencia de un Estado totalmente paternalista y actor, donde el concepto de empresario hasta hace 7 u 8 años no era un buen concepto. Para el Estado, el empresario era un virtual evasor y había que fiscalizarlo y perseguirlo; y para la gente en general era aquél que le imponía ciertas condiciones de negociación. Esto de alguna manera ha generado un marco bastante difícil para encarar el tema de la empresa. Pero la pequeña empresa es un fenómeno que con programas de apoyo, sin programas de apoyo o aún en contra de los programas de apoyo, va a seguir existiendo; porque es un fenómeno social, un fenómeno propio de las formas en que la gente se va ajustando a las cambiantes circunstancias.

Debemos identificar el flujo dentro del cual la pequeña empresa

se recrea, a fin de establecer cómo se genera una especie de círculo vicioso eventual de la pobreza que es el que hay que romper. La necesidad de empleo, la búsqueda de la independencia, la herencia o cualquier otro elemento, nos plantean que focalicemos en el empleo: la creación de empleo, la autogeneración de empleo, es el elemento más importante; pero en lo relativo a los apoyos, hay carencias y actitudes paternalistas frente a ese tipo de iniciativas. Las pequeñas empresas se generan de cualquier manera. No obstante, desde el punto de vista del empresario, esa pequeña empresa seguirá sin ninguna capacidad de gestión y muchas veces sin siquiera identificar su rol: esta es una de las características sustanciales de la pequeña empresa. Por otro lado, este tipo de empresas se inician con desequilibrios y con recursos inadecuados para el mercado de las actividades que van a desarrollar y hay un aislamiento y falta de organización total desde el punto de vista de gremios que en alguna medida las proyecten hacia el resto de la sociedad.

Debido a esto, se crean empresas que generan muy bajo rendimiento, sin ninguna capacidad de acumulación, lo cual determina su quiebra o desaparición frecuente, bajos salarios y poco reconocimiento social. Este escaso reconocimiento hace que se planteen interrogantes tales como: ¿por qué vamos a iniciar una cosa que no sirve; si se funde rápidamente; si ahí están los pobres; si no se da el factor éxito en eso; y similares? Sin embargo, al mismo tiempo reflejan la búsqueda de una nueva autogeneración de empleo. El desafío para los programas de apoyo a la pequeña empresa es entonces romper con este círculo vicioso planteando estos objetivos en el contexto de hoy, junto a las características que deberían tener los servicios que apuntaran a esos objetivos.

Es preciso trabajar en la generación de una nueva doctrina, ya que estamos planteando la dicotomía entre la acción del Estado como una situación contraria hacia el mercado o el mercado como el elemento regulador absoluto de la sociedad. Debemos encontrar una propuesta que permita encarar una acción con el

mercado, ya que sin duda no hay desarrollo empresarial sin el mercado; pero en la cual la combinación entre la acción del Estado y el mercado permita rápidamente hacer operar el criterio de justicia en el punto de llegada. Es imprescindible superar las imposibilidades de acumulación que tienen ciertas pequeñas empresas para llegar a un nivel de escala que le permita sobrevivir en el mercado. Y si creemos que no es válido subsidiar, otorgando la ayuda en recursos de los cuales debería dotarse la propia empresa y por lo tanto no se actúa; entonces sólo nos queda ver cómo esa empresa va directo al cierre o se transforma en un factor de autoexplotación, que es otra de las características sobre las cuales estas empresas basan ciertas formas de acumulación.

Es necesario entonces desarrollar una doctrina y para ello se deben integrar un conjunto de sectores de la sociedad. Pero los centros de investigación en nuestro país están absolutamente al margen de la problemática de la pequeña empresa y la microempresa, a pesar de ser país donde el 97% son micro y pequeñas empresas. En la Universidad no se explica ni el concepto de micro y pequeñas empresas. ¿Cómo vamos a crear una doctrina si nadie está pensando que existe la micro y pequeña empresa? Mucho menos aún esa nueva doctrina se daría en políticas diferenciales para las micro y pequeñas empresas. Ante esto se debe implementar el impacto; actuar a través de la coordinación de programas, de la acción conjunta entre el Estado, las ONGs y todos los actores que están actuando en el campo de la pequeña empresa, para implementar al máximo el impacto. Lograr una cierta masa crítica de un conjunto de empresas que operen con solvencia en el mercado para que puedan actuar como locomotoras de arrastre de un conjunto más amplio de empresas.

Sin duda las ONG, que son las que básicamente están actuando en estos años en el sector de la pequeña empresa, han tenido como particularidad una gran flexibilidad, pero los impactos son excesivamente puntuales. Se deben buscar alianzas, estrategias con el Estado y entre las ONGs, para encontrar formas de cap-

tar otros tipos de recursos. Las ONGs tienen un desafío de supervivencia muy grande y, por lo tanto, a partir de ese momento del impacto tendrán que apoyar el desarrollo del empresario desde que asume efectivamente su rol hasta que sea capaz de gestionar esa empresa, mejorar el acceso de recursos y las relaciones con el mercado. Esto último supone un desafío sustancial, dado que es imposible que el microempresario o las empresas de 2 a 4 trabajadores puedan afrontar un mercado ampliado de carácter regional si no hay mecanismos de apoyo.

Por último, hay que impulsar la consolidación de organizaciones representativas que realmente permitan sostener los intereses del pequeño empresario y lograr políticas diferenciales que hoy son demandadas por sectores que se interesan en el tema, pero no por organizaciones de pequeños empresarios. Esto es lo que sucede en Uruguay y éstos son los desafíos que nosotros visualizamos.

### Alfredo Coronel

#### Los programas para el desarrollo microempresario en el Perú

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores del evento por la invitación y también pedirles disculpas de antemano si hay algunas deficiencias en la presentación dado que el apuro y el tiempo nos ha impedido prepararla mejor. Antes que las elecciones y aprendizajes que hemos tenido en Perú, voy a tratar de presentarles los interrogantes que tenemos hoy día: qué hacer frente a los retos que se nos presentan, en función de las experiencias que hemos realizado. Gracias a Raúl Bidart, puedo abreviar la presentación de la pequeña empresa en el Perú, porque sus características son básicamente similares en lo referido a los sectores en los cuales están; los tamaños de las empresas; los tipos de empresas y otros aspectos que sería ocioso repetir. Lo que

sí quería aclarar es que el tamaño y la magnitud de las empresas en Perú son distintas a la de Uruguay. En primer lugar, la definición que utilizamos para hacer esta caracterización entre pequeña y microempresa, que están diferenciadas porque hay algunas políticas especiales para los sectores: se caracteriza a la microempresa con ventas anuales hasta 40 mil dólares y a la pequeña empresa entre los 40 mil y 750 mil dólares de ventas anuales. En lo relativo al número de trabajadores: las de menos de 10 son microempresas; entre 11 y 50 se consideran pequeñas empresas; y a partir de 50 son medianas empresas. En términos de activo fijo, la microempresa tiene menos de 20 mil dólares y la pequeña empresa entre 20 mil y 300 mil dólares. En términos de gestión, en la pequeña empresa se hace ya una cierta división de trabajo; por el contrario, en la microempresa no existe esa división: el empresario es trabajador, vendedor y gestor de compras.

En Perú los problemas de información para poder ver sectores son muy grandes y esto se ha hecho en función de algunos supuestos, tomando como referencia el último censo de 1993. De acuerdo a la población económicamente ocupada, habría alrededor de 3 millones de unidades económicas en el país, donde el peso de los trabajadores independientes es alto, comprendiendo el 73 % de lo que serían unidades económicas. Los establecimientos de menos de 10 personas -lo que consideramos microempresa- comprenden el 97% de los establecimientos en el país y ocupan una cantidad similar de gente: alrededor del 70% de la población económicamente activa se encuentra en este sector. Pero debe tenerse en cuenta que éstas son unidades económicas y no necesariamente las empresas del país, porque el universo estrictamente empresarial es un poco más reducido.

Tomando lo que es una empresa en el país, de los 3 millones existentes sólo unas 500 mil o 550 mil son las que están formalmente registradas y son consideradas como empresas; el resto son, o trabajadores independientes que no se tienen que registrar -en algunos casos porque son servicio profesional que no se registra en el Ministerio de Industria- o porque son personas

que están en un sector informal. Pero en el universo de las empresas inscriptas encontramos una predominancia de la microempresa que alcanza al 80% de las unidades empresariales; el 19% son pequeñas empresas y las grandes y medianas representan el 9%. Estamos hablando de un universo empresarial bastante pequeño -de 550 mil empresas- donde el sector más dinámico y más articulado es el grande y mediano -que son 3 mil empresas- y el resto son pequeñas o microempresas.

Para tener una idea de la importancia del sector, es posible hacer otra clasificación entre las microempresas de acumulación -es decir, las que están en posibilidades de desarrollarse- y las que son simplemente de sobrevivencia. La mayoría están en la línea de sobrevivencia; simplemente están ahí como parte de una estrategia de subsistencia que comprende el 75% de las unidades del sector de la microempresa. Por lo tanto, sólo un 25% tiene capacidad de acumulación y puede desarrollarse. El reto es qué hacer con estas 2 grandes divisiones de microempresas en el Perú.

Con referencia a los programas, entre el año 1980 y 1990, la experiencia estatal estuvo orientada básicamente a un asunto de empleo; es decir, enfocar el punto de vista de la microempresa como un problema de empleo. El principal actor será entonces el Ministerio de Trabajo y Acción Social. Se desarrollan así una serie de estrategias orientadas a definir qué hacer con la gente que está desempleada en el país y a partir de allí trabajar con una política de desarrollo pequeñas empresas. En ese intento, desde el Estado se crea el primer Fondo de Garantías para Actividades Microempresariales -que es el FOGASI- y se desarrollan algunas experiencias con la Corporación Técnica Observacional, para promover el desarrollo de parques industriales que estuvieran asociados a pequeñas empresas. Es el caso de Villa del Salvador, un distrito de Lima donde se desarrolla por primera vez un parque industrial cuya composición era exclusivamente pequeña y microempresa. A partir de 1985 surge en el Estado el componente crédito y la banca de promoción entra a este sector. El Banco

Industrial es un banco estatal de promoción orientado a dar créditos a la pequeña y microempresa. En ese momento la política era de créditos subsidiados, con tasas de interés muy bajas, baja calificación de los créditos y graves problemas de recuperabilidad de esos créditos. Igualmente se desarrolla un programa manejado desde el gobierno con la cooperación técnica internacional y una ONG (IDES) para canalizar 10 millones de dólares a pequeños y microempresarios. Esto es básicamente lo que hizo el gobierno entre 1980 y 1990, junto a la promoción de algunas leyes como la Ley de Fomento de la Pequeña Empresa, que en realidad no funcionó y tampoco generó ningún programa.

Desde el punto de vista de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, el eje también estuvo centrado en el financiamiento: en el año 1980 aparecen tres organismos no gubernamentales dando créditos -Acción Comunitaria, CARE e IDES son los principales- que se concentran en microempresas de sobrevivencia. Hacia fines de los ochenta existían más de 30 organismos no gubernamentales de actividades de crédito para la pequeña empresa, cuya estrategia básica era utilizar los fondos rotatorios y las garantías grupales en los programas de crédito. Presentaban algunas características, como créditos muy pequeños y por escalas; con pagos mensuales o semanales; formación de grupos solidarios; interés por debajo del interés real o de mercado; mucho trabajo con el comercio ambulatorio y con programas de capacitación asociados al crédito; que eran obligatorios para las empresas que participaban en los programas de crédito. En este período se otorgaron alrededor de 500 mil créditos, con un volumen total de 5 millones de dólares entre estas instituciones no gubernamentales. Los problemas que tuvo este programa fueron los mismos que tuvo el Estado: las tasas de interés muy bajas y un proceso inflacionario alto en el país hicieron que estos fondos rotatorios en realidad no rotaran y desaparecieran. Y al desaparecer la mayoría de los fondos se crearon grandes problemas para las mismas ONGs en el sentido de financiarse, de capitalizarse a partir de estos fondos que provienen básicamente de la cooperación técnica internacional.

El logro principal de las ONGs en este período fue permitir un conocimiento, que no se tenía hasta ese momento, sobre el sector de la microempresa: qué son; dónde están; a qué se dedican. Es decir, favoreció el reconocimiento de un sector de la población que estaba dedicándose a una actividad que hasta ese momento no era reconocida por el resto de actores. Un segundo aspecto positivo fue que comenzaron a desarrollarse metodologías y técnicas para el trabajo con estos sectores: porque no es lo mismo trabajar con una microempresa que con una pequeña, con una grande o una mediana en asistencia técnica, en capacitación, en los mismos programas de crédito, en desarrollo tecnológico. Se desarrollaron entonces algunas metodologías para trabajar específicamente con la microempresa y comenzaron a aparecer asociaciones de microempresarios, fomentadas por estas organizaciones no gubernamentales, con un carácter más bien reivindicativo antes que de asociación empresarial. Otro logro es que en cierta medida se pudo interesar al sector financiero en este tipo de empresarios y aunque no comenzó a trabajar con ellos, por lo menos se despertó el interés de informarse acerca de qué era ese fenómeno.

Por otra parte, entre las dificultades cabe mencionar que con este programa no se logró transformar a los microempresarios en sujetos de crédito y que los programas fueron muy dependientes de líneas de financiamiento externas, ya sea a través de donaciones o a través de líneas crediticias. Tampoco se desarrollaron procesos de sistematización de las experiencias y se llega a los noventa sin tener un proceso sistemático que permita evaluar qué cosa está bien y cuál está mal. A su vez, la mayoría de organismos no gubernamentales trabaja en forma individual, cerrada, muy parcelada; es decir, en un espacio territorial o en una actividad determinada, sin compartir con el resto de las instituciones. Y al no haber ningún nivel de coordinación, se duplican esfuerzos y se pierden muchos recursos y experiencias.

En tercer lugar, dentro de este mismo período la participación del sector empresarial en general no fue realmente importante.

Se reconoció el fenómeno microempresario, pero se lo hizo desde un punto de vista negativo, considerándolo un sector de informalidad que compite deslealmente con las empresas formales y por lo tanto, consideraron necesario combatirlo y tratar de hacerlo desaparecer. Esa fue la reacción básica del sector empresarial más importante y de otros estratos empresariales en general. El discurso planteaba que era preciso usar la represión contra estos sectores, tratar de hacerlos desaparecer o de incorporarlos a la legalidad; aunque por detrás muchas medianas empresas o incluso grandes, utilizaron como estrategia a estas microempresas, por ejemplo, para la comercialización de sus productos. En una época como la que se vivió en el Perú -con un proceso inflacionario muy fuerte- muchas empresas optaron por esta estrategia para evadir impuestos y para lograr una serie de beneficios. Se trataba de proveer informalmente a las microempresas con sus productos para que ellas sean sus vendedores. En algunos casos las ventas eran importantes y probablemente de allí obtenían grandes utilidades. También fueron utilizadas para proveerse de algunos servicios; y en estos casos, más que con la microempresa de sobrevivencia se vinculaban con las microempresas de acumulación o la pequeña empresa.

El segundo período comprende los años 1990 a 1995. Es una etapa de transformaciones en el país como consecuencia de un nuevo gobierno a partir de 1990, donde cambian radicalmente las condiciones de la economía y hay una apertura muy radical, con un énfasis en el control inflacionario y en el control de la violencia. Se promueve una política de desaparición del sector estatal, de privatización de las empresas estatales y de reducción del aparato público. Esto en un marco internacional que también se caracteriza por la reducción de las fuentes de financiamiento en general y de la cooperación técnica internacional, debido a la apertura del Este y a una reorientación de los fondos hacia esas zonas del mundo, en detrimento de América Latina. Desde el punto de vista del Estado, la política social plantea en el Perú un programa de amplio alcance que se denomina el Programa del Millón -creado con el Fondo de Compensación de Desarrollo So-

cial- que consiste en combinar el programa social con el apoyo a la microempresa: es un programa de compras estatales de un millón de buzos, un millón de pares de calzado y un millón de carpetas para escolares, los cuales son repartidos a los colegios como parte del programa social y comprados a las microempresas como parte del apoyo a ese sector empresarial. Es probablemente el programa más importante que tiene el Estado de apoyo al sector, en el cual no sólo participa el Estado sino también organismos no gubernamentales y entidades financieras. Tal vez lo más importante de esta experiencia es que hay un reconocimiento por parte del Estado acerca del rol que cumplen las organizaciones no gubernamentales y está coordinando con ellas para que las microempresas accedan al programa.

Por otro lado, el sistema financiero participa también otorgando garantías o financiando el capital requerido para las empresas que ganan el concurso en las licitaciones que se hacen, por ejemplo, para el millón de calzados, de buzos o de carpetas. Es un programa con costos operativos bastante bajos, en tanto no se ha llegado a una institucionalidad para implementarlo. Trabaja un grupo muy reducido de alta calificación, que saca las bases, se licitan y rápidamente se otorga lo acordado. El programa tiene carácter nacional y está centrado en Lima, pero permite el desarrollo de estas empresas en otros ámbitos del país. Finalmente, mejora los ingresos del sector microempresario, ya que se le está ofreciendo un mercado prácticamente cautivo, donde no pueden participar otras escalas empresariales.

Otro programa que tiene el Estado es el de Coordinación Institucional, dependiente del Ministerio de Industria, que actúa con algunas agencias de cooperación del país y está orientado a crear instancias de coordinación con la gente que está trabajando en el tema. El objetivo es coordinar acciones, impulsar políticas coordinadamente y crear un sistema de información empresarial. Un programa nacional de información que incluya todos los programas y la información que existen a fin de ser distribuida a nivel nacional a través de una red de computadoras insta-

ladas en todas las oficinas del Ministerio para que los empresarios tengan acceso a la información. Este programa recién se está implementando -aún está en la etapa del diseño- pero es muy interesante porque podrá brindar información de mercado o de líneas de crédito a los organismos no gubernamentales y a las microempresas.

En tercer lugar, el año pasado se estableció una legislación de la Superintendencia de Banca y Seguros para regularizar en parte el sistema de crédito a este sector, con la creación de una nueva institución que se llama Entidades de Crédito para la Pequeña y la Microempresa. Son instituciones autorizadas para conceder créditos, otorgar avales, descontar letras de cambio, recibir donaciones y canalizar fondos específicamente hacia la pequeña y la microempresa. No pueden captar ahorros del público pero sí inversiones de instituciones o empresas y líneas de crédito. Se constituyen con un capital social mínimo de 5 mil dólares y están reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Esto es una experiencia nueva y recién está por constituirse la primera, formada por una ONG -que sería el CREDINPEC- y algunas asociaciones de empresarios que están tratando de integrar una institución crediticia de este nivel. Esta experiencia no se puede evaluar todavía, pero es una cosa nueva que está sucediendo en el país.

En cuarto lugar, hay un sistema tributario especial para la microempresa y la pequeña empresa. No es una política expresa para el sector sino una política de simplificación tributaria que se aplica para que aquellos que venden menos de determinado volumen no tributen menos, pero necesiten menos papeleo y menos trámite. Y si bien no cargan con el impuesto que ustedes denominan IVA, tampoco pueden descontarse el crédito fiscal. Utiliza otro sistema que es más sencillo para cuando tienen ventas menores a determinado volumen. Finalmente, hay un programa municipal de crédito, que es una experiencia muy exitosa a nivel de cajas municipales. No es el Estado sino los gobiernos locales -que es otra instancia totalmente distinta- los que

han desarrollado un programa de crédito a través de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, con una metodología y una tecnología que permite acceder a los pequeños y microcréditos con mucha flexibilidad, rapidez y sin tantos problemas de garantías.

Desde el punto de vista de los organismos no gubernamentales, tal vez lo más importante sea la creación de un consorcio de este tipo de organismos para el apoyo a la pequeña empresa. Se trata de ochenta ONGs que trabajaban en el sector de pequeña empresa y formaron un consorcio; se asociaron para desarrollar conjuntamente programas integrales de capacitación, asistencia técnica y asistencia financiera a la pequeña empresa; y para compartir experiencias y organizar coordinadamente el desarrollo de políticas hacia ese sector. Obligados por las circunstancias ante las condiciones del financiamiento internacional y las condiciones internas del país, las instituciones no gubernamentales comenzaron a coordinar sus acciones entre sí. El programa más exitoso que tiene este consorcio es un programa de financiamiento de 10 millones de dólares que están realizando a nivel de provincias del país, con 15 ONGs que han sido calificadas por la Comunidad Económica Europea para canalizar esos fondos hacia pequeñas y microempresas.

A su vez, en el último año probablemente los intereses de las ONGs han estado muy centrados en el tema de la gestión empresarial, dado un marco de competencia y de apertura que les plantea qué hacer con las empresas, cómo promover un pasaje de microproductores a microempresarios; es decir, cómo convertir a los productores en empresarios. No sólo se trata del tránsito desde dedicarse a algo exclusivamente productivo y manual hacia incorporar también el quehacer de la gestión empresarial, sino de convertir un pequeño taller de calzado en una empresa confeccionista de calzado. Este es un tema que se está discutiendo durante el último año en el sector de las ONGs en el Perú. El otro tema es el de las aglomeraciones empresariales y la cooperación empresarial: cómo hacer cooperación interem-

presarial de una manera empresarial y cómo convertir estos gremios en una instancia de servicios a sus asociados. Esta discusión considera los centros de servicios, los programas de capacitación, los programas de asesoría, los programas de gestión y se plantea cómo manejarlos y cómo vincularlos con las asociaciones empresariales que existen en el país. En este aspecto, desde el sector empresarial en general, el que se recomienda con mayor amplitud en los últimos cinco años es el sector financiero. Hay una experiencia de cuatro o cinco bancos que están trabajando vía ONGs con este sector de empresarios, donde las ONGs califican los créditos y ellos otorgan los montos, lo cual permite ahorrar los costos de calificación que son muy altos para la banca comercial. En síntesis, esto es lo que se ha venido haciendo en Perú; y sólo querría hacer una reflexión final acerca de cuál es el papel que nos compete a cada uno de los actores de cara a la nueva situación que se presenta en el país.

Nosotros -como un tema de discusión interna institucional- hemos identificado algunas líneas de acción que deberían orientar a estos actores de aquí al futuro. Ver el entorno es algo así como afirmar que hay luz al final del túnel, es posible salir; pero el problema es cómo cruzo el túnel, cómo se llega al otro lado del túnel. En ese aspecto, creemos que el principal rol que le compete a todos los actores es la cooperación: cómo cooperamos entre el Estado, las asociaciones empresariales, los organismos no gubernamentales, la cooperación técnica internacional y las empresas privadas, en este reto de pasar el túnel y convertir a estas empresas para que sobrevivan la mayor cantidad de ellas y sean competitivas de aquí a cinco, siete o diez años. Consideramos que al Estado le compete el rol de facilitador y de ordenador de inversiones y de infraestructura para eliminar los sobrecostos que existen actualmente en la economía; y también el de proveer de información al sector empresarial. El Estado capta la mayor cantidad de información de toda la sociedad, pero no siempre la devuelve eficientemente a la sociedad. Si lo hiciera podría ayudar mucho y eliminar costos para evaluar mercados, para hacer estimaciones y colaborar con los estratos empresariales en el país. Con sólo de-

volver la información agregada de todo lo que capta vía tributos y vía registros, quienes trabajan con el sector tendrían una cantidad de información que actualmente no tienen.

Desde nuestro punto de vista, el rol del sector privado estaría básicamente en la coordinación con el Estado y la cooperación internacional para desarrollarse a sí mismos. Es decir, deben invertir en sí mismos junto con la inversión que hace el Estado y la que realiza la cooperación técnica internacional para su propio desarrollo. Paralelamente, se deben desarrollar mecanismos de cooperación interempresarial y para la formación de la fuerza laboral. El papel de las asociaciones de empresarios es dar servicios, servicios empresariales a sus asociados -no necesariamente reivindicativos sino empresariales- y también otorgarles representación ante otros agentes para canalizar la inversión hacia estas asociaciones, contando con un mapeo o diagnóstico de sus requerimientos para poder actuar como articulador entre los distintos agentes. Finalmente, el rol de la cooperación en las ONGs es la confluencia con el sector público y con algunas empresas del sector privado para mejorar los servicios de asistencia técnica a fin de que éstos sean más eficientes y eficaces.

### Diego Guzmán

#### Las políticas para el desarrollo microempresario en Colombia

En lo que a Colombia se refiere, quisiera señalar algunos de sus rasgos característicos: es un país decadente, de 40 millones de habitantes. Por ejemplo, en el año 1994, el 40% del producto interno bruto fue dado por el sector informal; y en ese mismo año el 65% del total de la creación de empleo fue aportado por el sector informal y por las microempresas. De acuerdo con el último censo del año 1993, existen en Colombia dos millones y medio de microem-

presarial de una manera empresarial y cómo convertir estos gremios en una instancia de servicios a sus asociados. Esta discusión considera los centros de servicios, los programas de capacitación, los programas de asesoría, los programas de gestión y se plantea cómo manejarlos y cómo vincularlos con las asociaciones empresariales que existen en el país. En este aspecto, desde el sector empresarial en general, el que se recomienda con mayor amplitud en los últimos cinco años es el sector financiero. Hay una experiencia de cuatro o cinco bancos que están trabajando vía ONGs con este sector de empresarios, donde las ONGs califican los créditos y ellos otorgan los montos, lo cual permite ahorrar los costos de calificación que son muy altos para la banca comercial. En síntesis, esto es lo que se ha venido haciendo en Perú; y sólo querría hacer una reflexión final acerca de cuál es el papel que nos compete a cada uno de los actores de cara a la nueva situación que se presenta en el país.

Nosotros -como un tema de discusión interna institucional- hemos identificado algunas líneas de acción que deberían orientar a estos actores de aquí al futuro. Ver el entorno es algo así como afirmar que hay luz al final del túnel, es posible salir; pero el problema es cómo cruzo el túnel, cómo se llega al otro lado del túnel. En ese aspecto, creemos que el principal rol que le compete a todos los actores es la cooperación: cómo cooperamos entre el Estado, las asociaciones empresariales, los organismos no gubernamentales, la cooperación técnica internacional y las empresas privadas, en este reto de pasar el túnel y convertir a estas empresas para que sobrevivan la mayor cantidad de ellas y sean competitivas de aquí a cinco, siete o diez años. Consideramos que al Estado le compete el rol de facilitador y de ordenador de inversiones y de infraestructura para eliminar los sobrecostos que existen actualmente en la economía; y también el de proveer de información al sector empresarial. El Estado capta la mayor cantidad de información de toda la sociedad, pero no siempre la devuelve eficientemente a la sociedad. Si lo hiciera podría ayudar mucho y eliminar costos para evaluar mercados, para hacer estimaciones y colaborar con los estratos empresariales en el país. Con sólo de-

volver la información agregada de todo lo que capta vía tributos y vía registros, quienes trabajan con el sector tendrían una cantidad de información que actualmente no tienen.

Desde nuestro punto de vista, el rol del sector privado estaría básicamente en la coordinación con el Estado y la cooperación internacional para desarrollarse a sí mismos. Es decir, deben invertir en sí mismos junto con la inversión que hace el Estado y la que realiza la cooperación técnica internacional para su propio desarrollo. Paralelamente, se deben desarrollar mecanismos de cooperación interempresarial y para la formación de la fuerza laboral. El papel de las asociaciones de empresarios es dar servicios, servicios empresariales a sus asociados -no necesariamente reivindicativos sino empresariales- y también otorgarles representación ante otros agentes para canalizar la inversión hacia estas asociaciones, contando con un mapeo o diagnóstico de sus requerimientos para poder actuar como articulador entre los distintos agentes. Finalmente, el rol de la cooperación en las ONGs es la confluencia con el sector público y con algunas empresas del sector privado para mejorar los servicios de asistencia técnica a fin de que éstos sean más eficientes y eficaces.

### Diego Guzmán

#### Las políticas para el desarrollo microempresario en Colombia

En lo que a Colombia se refiere, quisiera señalar algunos de sus rasgos característicos: es un país decadente, de 40 millones de habitantes. Por ejemplo, en el año 1994, el 40% del producto interno bruto fue dado por el sector informal; y en ese mismo año el 65% del total de la creación de empleo fue aportado por el sector informal y por las microempresas. De acuerdo con el último censo del año 1993, existen en Colombia dos millones y medio de microem-

presas realmente censadas, de las cuales un millón está en la ciudad de Bogotá. De este total, en veinte años de historia del apoyo al sector microempresarial en Colombia, se atendió con créditos a un total de 500.000 empresas, de las cuales en este momento tenemos 350.000 activas: esto significa que en veinte años se llegó a un total de atención del 10% y nuestra población potencial está hasta ahora arañando la punta del iceberg. Independientemente de cualquier clasificación de microempresas que mis colegas han dado muy acertadamente, la clasificación válida para nosotros es: son todas potencialmente y en especial las que no tienen acceso al crédito. O sea que el programa de microempresas se dirige a un amplio sector empresarial.

Para recorrer veinte años de historia del sector microempresarial en el país, es posible diferenciar una primera etapa inicial donde el sector microempresario no era aceptado o, mejor dicho, se rechazaba. El objetivo del sector privado era rechazarlo, recoger los vendedores ambulantes, echarles encima la policía y no aceptar que teníamos una informalidad. En ese momento nace el proyecto de microempresas del país que es la fundación Carbajal en Cali, donde se inicia el primer programa tradicional de microempresas en Colombia, que consistía básicamente en el otorgamiento de créditos individuales a través de un programa de capacitación con una serie de garantías.

La segunda etapa empieza hace quince años y se caracteriza por la intervención del Estado como supervisor y administrador de todas las estrategias que en ese momento estaban definidas para apoyar a la microempresa. El punto importante es que el Estado intervenía también como organizador y creo que esto ha diferenciado el mercado del desarrollo de la microempresa en Colombia, dado que a través del Ministerio de Desarrollo Económico y de la Oficina de Planeamiento, se generó una idea de coordinación del Plan de Desarrollo de la Microempresa y esto ha permitido contar con la participación del Estado, pero sin que el Estado interfiera en el sector microempresarial.

La tercera etapa se inicia hace más o menos hace dos años, cuando se licita el programa microempresario basado en un modelo de desarrollo privado; con el apoyo del sector privado en cada región. Se llamó a los empresarios de cada ciudad para que apoyen este programa con inversiones, con infraestructura, con dinero contante y sonante, para hacer un apoyo efectivo al sector microempresario. Así, otra de las vanguardias de la experiencia colombiana es el haber obtenido la ejecución de programas de microempresas en manos privadas con el apoyo del sector industrial y privado del país.

En la cuarta etapa, que está en vigencia, se enfrenta la llamada apertura económica y al mismo tiempo el programa tradicional de microempresas se amplía a niveles cada vez más extensos. Este nuevo modelo genera la atención y la cobertura de una población microempresarial de bajo status, de baja supervivencia, que antes se estaba atendiendo por el programa de crédito individual. A su vez, esta etapa se complementa con la creación de los consorcios: el modelo del grupo tradicional y el modelo de grupos seguidores que eran dos tipos de asociaciones diferenciadas, se agrupan y crean un consorcio, que es la asociación de grupos solidarios. Donde lo más importante es que se transforman en interlocutores ante el país y ante los organismos multilaterales.

De esta manera se ha ido produciendo un desarrollo donde, a partir de los cambios económicos, se fueron transformando las estrategias y las acciones del sector microempresario, de las organizaciones no gubernamentales, de los organismos internacionales y del Estado. La ayuda internacional ha permitido que en una primera etapa esos programas se capitalicen, que estos programas despeguen; pero llega un momento en que si esos programas quieren ser sostenibles deben dejar de depender de la ayuda internacional. El programa global del Banco Mundial puede realizar un gran aporte; pero debe contar con la creciente participación de los microempresarios en las decisiones y en la orientación de los proyectos. Porque nos encontramos en un pe-

ríodo en el cual el sector microempresarial ya es ampliamente reconocido, donde se los considera un factor importante en las estrategias de desarrollo. Basta para tener en cuenta esta importancia el proceso de privatización del Estado, donde hay miles y miles de empleados que están saliendo de sus cargos debido a la privatización de las empresas públicas y seguramente una alta proporción de estos trabajadores deberán encontrar su reincorporación productiva y laboral en el sector de las micro y las pequeñas empresas.

## DEBATE

### Pregunta a Raúl Bidart

Le pediría que amplíe un poco más el tema de las edades y de la mujer en la microempresa.

R.B.: En términos generales, las empresas con mujeres en la dirección van asociadas con menores resultados; con un menor desempeño que el de las dirigidas por hombres. Una explicación puede ser que la mujer -por la forma en que están distribuidas las tareas en la familia- no se dedica exclusivamente a la conducción de la empresa y, desde ese punto de vista, le dedica menos horas: la proporción normal es de 48 horas de dedicación en el hombre empresario y de poco más de 30 horas en la mujer empresaria por semana.

Con respecto a las personas mayores que trabajan en microempresas, tienen que ver varios factores: por un lado, en el Uruguay somos una población mayoritariamente vieja; y por otro hay todo un esquema que lleva a que la búsqueda de inserción laboral del joven no sea necesariamente a través de la empresa. Porque, aunque también hay presencia de jóvenes entre los que buscan trabajo por primera vez o es muy importante la proporción de los desocupados jóvenes, sin embargo su presencia es

escasa en el sector microempresario. El problema de la edad tiene varias explicaciones y es muy complejo.

### Pregunta a los tres panelistas

Soy de Uruguay y mi pregunta tiene que ver con que existen programas que en general tienen posibilidades de fortalecerse y desarrollarse en la medida en que haya evaluación de los aprendizajes; sistemas de información y sistemas de evaluación que permitan saber los resultados porque si no, es imposible lograr consenso social en torno a seguir invirtiendo en ellos. En este sentido, me parece central saber, en cada país, qué nivel de avance existe en torno a los sistemas de evaluación y de aprendizaje, para conocer ajustadamente los resultados.

D.G.: En Colombia ya en este momento no nos preocupamos tanto por medir ese impacto, porque ya pasamos por la época de medirlo; ya aceptamos que los resultados son válidos, que es un problema benéfico que genera impacto social y genera desarrollo. Pero esto depende de la etapa de desarrollo que este proceso tiene en cada país y de la evaluación de esa base de datos y de ese concepto; de esa evaluación para determinar si lo que se está haciendo es válido o no.

### Pregunta a Raúl Bidart

Soy educadora de Córdoba y el señor Bidart no satisfizo mi inquietud acerca del por qué es bajo el porcentaje de jóvenes en la microempresa. Me pregunto si no será porque no están incentivados. Yo trabajo con adolescentes -o sea, con potenciales adultos- y quisiera saber cómo se puede implementar un programa para ellos.

R.B.: Justamente, coincido con usted en que no están incentivados. Pero el conjunto del sistema conduce a que no haya salida.

El sistema educativo no prevé la salida hacia el lado empresario; recién ahora se está asumiendo que en la información que se le da a las orientaciones vocacionales, a los jóvenes que pasan a nivel terciario, se comienza a incorporar lo empresarial como alternativa. No carreras universitarias empresariales, sino cursos como empresarios; porque a través de todo el proceso de la enseñanza se da una ausencia del modo de pensamiento y actividad empresarial. A principios de siglo figuraban personalidades en el boceto de la escuela que, en definitiva, identificaban a los empresarios; ahora no existe nada de eso, se ha borrado absolutamente todo. Considero que habrá que revisar varias cosas y si bien no digo que estábamos todos equivocados junto a los textos de escuela, éstos son factores que influyen en cuanto a la presencia de los jóvenes.

#### Pregunta a Juan Padilla

Usted había mencionado que eran una empresa de 30 años, que tuvo la colaboración de los socios de Fundasol y también de la fundación Acindar, que es muy conocida. Pero después comentó que empezaron de cero, que no eran de la DGI y que no eran como los testigos de Jehová. Sabemos que a la DGI no se la recibe como a los empresarios, pero quisiera que aclarara la referencia a los testigos de Jehová, porque podría producir una mala impresión ante el auditorio.

J.P.: La Fundación Emprender no tiene ninguna connotación ni política ni religiosa. Es por ello que en algunos casos la gente pensaba que hacíamos proselitismo al dar créditos en el barrio donde comenzamos. Cuando dije que comenzamos de cero fue porque realmente nadie nos conocía: no éramos ni una ONG, ni una fundación, ni un centro comunitario que ya estuviera establecido; sino que llegamos a un barrio y allí comenzamos. Pero no quiero hablar de un tema que no hace a lo específicamente microempresario. Si se llega a un barrio donde hay una gran cantidad de microempresas, con un programa para gente que

trabaja en la formalidad, a veces se supone que encubre una acción de la DGI y en un ratito le van a cerrar todas las puertas y todos los persianas. Eso fue lo que yo quise decir. No quiero ofender a nadie, simplemente fue un ejemplo; porque también dijeron que podíamos ser campana de ladrones, del narcotráfico y cosas semejantes.

#### Pregunta a Diego Guzmán

Le pediría que explique un poco más el tema del fondo rotativo.

D.G.: En años de trabajo, en Colombia se ha logrado que las empresas establezcan un aporte anual, sustantivo y permanente, a esos programas de microempresas. Esos puntos de fondos rotatorios locales se hacen, se fortalecen y crecen en base a esos aportes locales, con mucho tiempo de trabajo y mucho tiempo de proselitismo. Una vez que eso rota y arranca, permite el acceso a créditos con la garantía personal de los mismos microempresarios y de organismos industriales que son empresarios de la junta local. Entonces se logra una base de capital dada por ellos mismos y un acceso al sector financiero con la garantía y el aval de los propios empresarios. Este es un espacio básicamente educativo, que requiere mucho tiempo y no mucha inversión; pero hay que empezar a hacerla. En base a ello, en Colombia encontramos el ejemplo de que los microempresarios aportan y ese aporte se ve garantizado con su propio patrimonio para dar créditos bancarios a las microempresas.

J.P.: Para acotar el tema de la baja participación de los jóvenes que se mencionaba recién, quiero decir que en la provincia del Chaco está sucediendo todo lo contrario: los que más participan son los jóvenes. Claro que eso es consecuencia de un programa implementado por la Lotería Chaqueña para el apoyo a la juventud. Este año se realiza el cuarto concurso de proyectos productivos destinado a los estudiantes universitarios y a los del último curso de la escuela secundaria; y en estos cuatro años se

han dictado cerca de cien cursos de emprendimientos para jóvenes. También se está trabajando continuamente con los alumnos de la Facultad de Agroindustria Presidente Roque Sáenz Peña, que son los que más han participado cuando a fin de julio se trajo a dos expertos colombianos de la Fundación Carbajal de Cali. Cabe mencionar que hubo ocho jornadas con los estudiantes de la Facultad de Agroindustria lo cual indica que hay una corriente de entusiasmo entre los jóvenes.

---

### Tema III:

## Los costos de la informalidad

---

Exposición a cargo de **Pedro Galin**, consultor del Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa de la Secretaría de Industria de la Nación

Coordinadora: **Andrea Prado**

**Pedro Galín**

### Los costos de la informalidad

Voy a presentar algunos resultados preliminares y provisionarios de un estudio realizado en el marco del Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa (MyPES) de la Secretaría de Industria. De modo que, reitero, los resultados son simplemente provisionales. El estudio, que fue coordinado por Silvio Feldman y en el que colaboramos Rosalía Cortés y yo mismo, se desarrolló a lo largo de los primeros meses de 1995 y este informe preliminar se completó recientemente. Se efectuaron entrevistas a informantes calificados, análisis de estudios e investigaciones existentes, un operativo de simulación y seis estudios de casos, además de la revisión de la normativa vigente.

Los objetivos de este estudio son: identificar las barreras y regulaciones administrativas, financieras, económicas, mercantiles, impositivas y otras que limitan la actividad microempresaria; evaluar sus efectos y distorsiones sobre el desempeño de este sector y medir los costos visibles e invisibles de la formalidad para las MyPES. Por otra parte, es un objetivo adicional elaborar recomendaciones sobre políticas y medidas destinadas a la eliminación de las barreras, a disminuir los costos de la formalidad y facilitar la capacidad competitiva del sector sin descuidar las regulaciones necesarias del capital y del trabajo en el marco de la política general de desarrollo social y económico del país.

Los resultados y recomendaciones sostienen los términos de referencia del estudio, deben tratar de limitarse a la modificación de las normas que tengan escaso beneficio fiscal o regulatorio. Vale aclarar que la definición de MyPES es la utilizada por el programa: se trata de empresas de hasta veinte trabajadores que facturan no más de 200.000 pesos anuales. Por este límite, el número de trabajadores es normalmente bajo, determinado por el tope de facturación.

Ante todo voy a referirme al sistema normativo analizado. El área examinada son las ciudades de Rosario y Santa Fe y las regulaciones analizadas las nacionales, las de la Provincia de Santa Fe y las municipales de ambas ciudades. En un primer análisis puede caracterizarse al sistema de normas como muy frondoso, administrado por muy diversos organismos y de dificultoso cumplimiento. Algunas normas son de gran complejidad y su carácter es cambiante e inestable. Se puede ilustrar este carácter de frondosidad señalando que en el nivel nacional se han identificado cincuenta órdenes de normas distintas, veinte en el orden provincial y otros veinte a nivel municipal. Cada uno de estos órdenes normativos incluyen en algunos casos decenas de normas. De modo que se cuenta alrededor de un centenar de campos regulados que afectan a las micro y pequeñas empresas en estas dos ciudades.

El número de organismos involucrados en la administración de las normas también supera la decena en cada uno de los órdenes: hay diez organismos federales, otros diez provinciales y un número relativamente similar de municipales. La complejidad de la administración es considerable. Por ejemplo, para habilitar un nuevo emprendimiento en la ciudad de Rosario, un diagrama de flujo nos lleva a identificar entre nueve y trece pasos necesarios para llevar a cabo esa habilitación de un comercio o industria relativamente simples, sin intervención de las divisiones bromatológicas que exigirían a su vez otra cantidad de pasos considerables. En relación a su carácter cambiante e inestable y de compleja administración, vale señalar el caso específico de las normas tri-

butarias de la Dirección General Impositiva Nacional. En los últimos siete meses, dice un analista de la cuestión, se han implementado 108 nuevas resoluciones de la DCI y otras 102 normas de diferentes entes nacionales, sin computar provinciales y municipales. Significa un total de 210 nuevas normas en igual cantidad de días hábiles e inhábiles. Esto es una norma diaria. Con tal complejidad, frondosidad y dificultad de administración; y dado el carácter cambiante e inestable de las normas, la primer conclusión -que por otra parte ha sido confirmada por los estudios de casos- es que la administración y cumplimiento de esas normas impone a las micro y pequeñas empresas la contratación de un contador o gestor cuyos costos son variables; pero los menores se estiman en alrededor de un tercio de un salario mínimo, si se incluyen los honorarios mensuales y los costos de presentación de la declaración anual del Impuesto a las Ganancias. Esta necesidad de administración profesional de las normas se vuelve perentoria, particularmente en el área tributaria, por la complejidad e inestabilidad anotadas. Digamos que el nuevo formulario simplificado de la Dirección General Impositiva, cuyo manual de aplicación tiene 113 páginas, fue utilizado como un texto de excelencia por los profesionales del área. En definitiva, las microempresas deben contratar un gestor si tratan de tener algún mínimo nivel de registro, salvo las que actúan totalmente al margen de las regulaciones, cosa que es excepcional.

Para analizar los costos de estas regulaciones se efectuó un análisis de los costos teóricos en base al análisis de las normas y en el operativo de simulación y los costos efectivos sobre la base de seis estudios de casos. De estos seis estudios de casos, cuatro estaban localizados en la ciudad de Rosario y dos en la ciudad de Santa Fe. Son costos teóricos los que deberían afrontar las microempresas en caso de cumplir totalmente con las regulaciones existentes. A su vez, se distinguió entre los costos de iniciación y los de funcionamiento. Los seis casos son una fábrica de pastas frescas, una reconstitución de neumáticos; una venta de ropas, juguetes y golosinas; una venta de ropa informal; un taller electromecánico y una peluquería. Como puede verse, hay casos

industriales, comerciales y de servicios. Los costos regulatorios iniciales alcanzan entre el 1% y el 21% del total del capital inicial. El promedio es de alrededor del 7% y también los costos teóricos están alrededor del 7%.

Entre esos costos cuentan en forma importante, en algunos de los casos, las instalaciones de elementos sanitarios y de protección para determinadas habilitaciones. Por ejemplo, en el caso de la fábrica de pastas frescas, los elementos sanitarios representaron las dos terceras partes de los costos de instalación y en el caso de la peluquería más del 80% (construcción de un baño, azulejamiento, etc.) Esto es, se trata de normas sanitarias que están relacionadas con la protección de la salud de la población.

Los costos regulatorios visibles son muy significativos. En general los visibles son más importantes que los invisibles y, entre estos visibles, en varios casos los de instalación son decisivos. Todos los casos analizados contaron con asesoría técnica para la iniciación, que ya se mencionaron como indispensables. En algún caso como en el electromecánico, el costo fue nulo (en otros casos hubo reducción de honorarios) debido a relaciones familiares o amicales. En síntesis, los costos regulatorios de iniciación, tanto teóricos como prácticos, son relativamente bajos. Promedian un 7% del total del capital inicial y, cuando lo superan, están referidos a instalaciones sanitarias indispensables para preservar la salud de la población.

Más compleja es la cuestión de los costos de funcionamiento. Estos costos también se distinguen entre teóricos y efectivos. Los costos regulatorios efectivos al tiempo del funcionamiento en el caso de la fábrica de pastas frescas -que había revelado pérdidas en el curso de 1994, o sea el año de análisis- indican que virtualmente no se pagó casi ninguno. Los costos tributarios abonados se referían al pago del IVA como comprador porque normalmente no hizo pagos directos al IVA por su facturación, a pesar de ser responsable inscripto en este caso. Es el único caso de los analizados que tiene rentabilidad bruta negativa.

Los costos regulatorios en la rentabilidad bruta son muy variables. Van desde un 14% en el caso de la peluquería al 129% en el caso de la venta de ropa informal. En relación a los costos regulatorios totales, en los casos del taller electromecánico y la peluquería están fuertemente influenciados porque se trata de contribuyentes de IVA responsables no inscriptos. En consecuencia, el peso del IVA es más bajo, ya que se trata de empresas de servicios en las cuales el valor agregado es muy alto. Obviamente los rangos de evasión son significativos en casi todos los casos. En relación a la composición del conjunto de los costos, claramente los tributarios son dominantes, salvo en los dos casos en que se trata de responsables no inscriptos en IVA. En los restantes, el IVA representa entre la mitad y las tres cuartas partes del total de los costos regulatorios. Las proporciones son mayores si se considera el conjunto de los costos tributarios (ingresos brutos provinciales, registro e inspección y los inmobiliarios). Ganancias paga solamente uno de los casos analizados.

Los costos laborales normalmente son considerados como muy significativos, pero no lo fueron tanto en los casos analizados. En primer lugar, porque la mitad de los casos no tienen trabajadores asalariados (hay ayuda familiar no remunerada o directamente el trabajo de los socios). En los tres casos en que hay asalariados, el costo laboral oscila entre un 7% y un cuarto de los costos regulatorios totales. Nos estamos refiriendo a los costos regulatorios esto es, excluyendo el salario.

Los costos invisibles, compuestos sustancialmente por los honorarios del contador o gestor, son costos relativamente bajos salvo en el caso de la venta de ropa, juguetes y golosinas en el que tiene una proporción significativa: más del 20% de los costos regulatorios totales corresponden al contador. Se trata de un caso bastante singular dado que es la mujer de un obrero que administra un quiosco, donde la necesidad de apoyo especializado profesional es más intensa por niveles educativos bajos. En este caso, no existen el tipo de relaciones familiares o amicales que permitieron atenuar el costo de contadores en algunos otros. Es

industriales, comerciales y de servicios. Los costos regulatorios iniciales alcanzan entre el 1% y el 21% del total del capital inicial. El promedio es de alrededor del 7% y también los costos teóricos están alrededor del 7%.

Entre esos costos cuentan en forma importante, en algunos de los casos, las instalaciones de elementos sanitarios y de protección para determinadas habilitaciones. Por ejemplo, en el caso de la fábrica de pastas frescas, los elementos sanitarios representaron las dos terceras partes de los costos de instalación y en el caso de la peluquería más del 80% (construcción de un baño, azulejamiento, etc.) Esto es, se trata de normas sanitarias que están relacionadas con la protección de la salud de la población.

Los costos regulatorios visibles son muy significativos. En general los visibles son más importantes que los invisibles y, entre estos visibles, en varios casos los de instalación son decisivos. Todos los casos analizados contaron con asesoría técnica para la iniciación, que ya se mencionaron como indispensables. En algún caso como en el electromecánico, el costo fue nulo (en otros casos hubo reducción de honorarios) debido a relaciones familiares o amicales. En síntesis, los costos regulatorios de iniciación, tanto teóricos como prácticos, son relativamente bajos. Promedian un 7% del total del capital inicial y, cuando lo superan, están referidos a instalaciones sanitarias indispensables para preservar la salud de la población.

Más compleja es la cuestión de los costos de funcionamiento. Estos costos también se distinguen entre teóricos y efectivos. Los costos regulatorios efectivos al tiempo del funcionamiento en el caso de la fábrica de pastas frescas -que había revelado pérdidas en el curso de 1994, o sea el año de análisis- indican que virtualmente no se pagó casi ninguno. Los costos tributarios abonados se referían al pago del IVA como comprador porque normalmente no hizo pagos directos al IVA por su facturación, a pesar de ser responsable inscripto en este caso. Es el único caso de los analizados que tiene rentabilidad bruta negativa.

Los costos regulatorios en la rentabilidad bruta son muy variables. Van desde un 14% en el caso de la peluquería al 129% en el caso de la venta de ropa informal. En relación a los costos regulatorios totales, en los casos del taller electromecánico y la peluquería están fuertemente influidos porque se trata de contribuyentes de IVA responsables no inscriptos. En consecuencia, el peso del IVA es más bajo, ya que se trata de empresas de servicios en las cuales el valor agregado es muy alto. Obviamente los rangos de evasión son significativos en casi todos los casos. En relación a la composición del conjunto de los costos, claramente los tributarios son dominantes, salvo en los dos casos en que se trata de responsables no inscriptos en IVA. En los restantes, el IVA representa entre la mitad y las tres cuartas partes del total de los costos regulatorios. Las proporciones son mayores si se considera el conjunto de los costos tributarios (ingresos brutos provinciales, registro e inspección y los inmobiliarios). Ganancias paga solamente uno de los casos analizados.

Los costos laborales normalmente son considerados como muy significativos, pero no lo fueron tanto en los casos analizados. En primer lugar, porque la mitad de los casos no tienen trabajadores asalariados (hay ayuda familiar no remunerada o directamente el trabajo de los socios). En los tres casos en que hay asalariados, el costo laboral oscila entre un 7% y un cuarto de los costos regulatorios totales. Nos estamos refiriendo a los costos regulatorios esto es, excluyendo el salario.

Los costos invisibles, compuestos sustancialmente por los honorarios del contador o gestor, son costos relativamente bajos salvo en el caso de la venta de ropa, juguetes y golosinas en el que tiene una proporción significativa: más del 20% de los costos regulatorios totales corresponden al contador. Se trata de un caso bastante singular dado que es la mujer de un obrero que administra un quiosco, donde la necesidad de apoyo especializado profesional es más intensa por niveles educativos bajos. En este caso, no existen el tipo de relaciones familiares o amicales que permitieron atenuar el costo de contadores en algunos otros. Es

una situación de desventaja distintiva de sectores microempresarios de orígenes sociales más bajos.

Si los costos regulatorios hubieran sido abonados en su totalidad, habría habido rentabilidad negativa en casi todos los casos. Obviamente se hubiera casi triplicado en el caso de la fábrica de pastas frescas, que tuvo pérdidas con los costos efectivos. Las excepciones son el taller electromecánico y la peluquería que pueden atenuar el peso de los costos tributarios; como se indicara, estos costos son dominantes. Virtualmente el pago de los costos regulatorios tornaría inviables a por lo menos cuatro de las seis unidades económicas estudiadas. Un análisis en detalle de los costos del taller electromecánico le daría una rentabilidad positiva ínfima, que haría inviable a mediano plazo su sostenimiento: esto es, solamente la peluquería podría sostenerse.

En los dos casos de servicios y particularmente en el caso de la peluquería, operan algunos aspectos de tipo coyuntural de la situación actual. Se trata de la producción de servicios no transables y el costo de peluquería es uno de los que más se ha incrementado desde la convertibilidad, entre los que computa el índice de precios al consumidor. En consecuencia, también está beneficiado por sus precios relativos. Salvo en los dos casos mencionados de servicios (responsables no inscriptos) el IVA es dominante en el conjunto de los costos teóricos: alcanza entre los dos tercios y las tres cuartas partes del total de los costos regulatorios. Los costos laborales asalariados, en caso de que se hubieran pagado todos los costos, serían significativos en el taller electromecánico y relativamente bajos en los restantes dos que tienen al menos un trabajador asalariado.

Las comisiones informales (COI, según la sigla elaborada por Carlos Boloña de la Universidad del Pacífico) no fueron verificadas con mucha frecuencia en estos casos ni entre los informantes calificados a los que se consultara. Los casos observados son relativamente puntuales. En realidad la mayor frecuencia de comisiones informales se daba en inspecciones municipales pero

en un límite de poco monto y frecuentemente pagadas en especie. La legislación prevé sanciones normalmente severas para la elusión o evasión de las normas, particularmente las tributarias, que tienen protección penal. Esto podría considerarse como parte de los costos de la "informalidad". La ley tributaria prevé sanciones de derecho criminal en determinadas condiciones en las cuales se producen estas evasiones o elusiones. Sin embargo, su aplicación práctica ha sido normalmente rara. Son relativamente pocos los procesos iniciados por la ley penal tributaria y menos aún las condenas, que llegan muy raramente al universo de las microempresas. No se han detectado casos prácticos de este tipo, por lo menos en el área del estudio, que pudieran ilustrar la cuestión. No escapa a esto el hecho de que en los últimos años han existido reiteradas moratorias, algunas de ellas que eximen de responsabilidad penal a los infractores por evasión. Estas moratorias también atenuaron el carácter disuasivo que tienen las sanciones económicas porque frecuentemente en estas unidades se puede acceder a las moratorias con condonación de las multas y recargos. Luego, es frecuente que en caso de incumplirse estas moratorias, se abra una nueva que permita una nueva regularización. En los casos analizados el más notable evasor es el de la fábrica de pastas frescas, que virtualmente no pagó ningún costo regulatorio a lo largo del año 1994.

Por último, están los costos del cierre de la empresa. Normalmente éstos no son evaluados por los microempresarios, pero a veces son severos. Existen dos posibilidades de extinción: el cierre, que es el más frecuente en una liquidación sin quiebra, de hecho, en el cual el microempresario cierra su unidad económica; y el otro es el de la quiebra. Los resultados en uno y en otro son complejos, sobre todo hacia el futuro. El microempresario que estuviera al día en el conjunto de las regulaciones, no tendría mayores dificultades para conseguir el cierre y éste sería un costo relativamente controlable pero no minúsculo. Se ha estimado como costo de cierre en una empresa formalmente registrada, con registro público de comercio y con otorgamiento de escritura de disolución, escribano, honorario de contador, etc. en alrededor de los 2.000 pesos.

La liquidación con quiebra origina gastos mucho más altos, además imprevisibles en los casos de calificación como culpable o fraudulenta, lo que también puede derivar en acciones criminales y sanciones accesorias como la inhabilitación. En la mayoría de los casos, como estas liquidaciones formales no se producen sino que las liquidaciones son informales, quedan reclamos tributarios pendientes, tanto nacionales como provinciales y municipales, lo que dificulta el reingreso a la actividad del microempresario y son de prolongada repercusión en tanto no se agotan hasta la prescripción.

La segunda parte del trabajo se refiere a las barreras. Se ha entendido como barreras a las prácticas económicas que desarrollan los distintos empresarios que cuentan con más recursos de capital y tecnología, lo que resulta en mayores costos comparativos para las microempresas. Estos costos diferenciales se convierten en barreras que dificultan la operación en sus diversas fases. Estas barreras son de orden financiero, de orden comercial y en el ámbito de los servicios públicos, en las cuales las microempresas se encuentran en desventaja frente a sus competidoras de mayor tamaño: por ejemplo, las diferencias de las tarifas de agua son del orden del 13% entre las microempresas y las empresas de mayor tamaño.

Las restricciones de acceso al crédito son de dos órdenes: coyunturales y estructurales. Las estructurales serían las prácticas habituales de las firmas y los intermediarios financieros. Las prácticas restrictivas relativas al crédito, dado el reducido capital de trabajo disponible de las microempresas, encarecen y limitan su proceso de funcionamiento. Las barreras coyunturales al crédito, que sustancialmente se refieren a las dificultades que han surgido con la reciente crisis financiera, han agudizado las limitaciones estructurales para la obtención de créditos que habitualmente enfrentaron las PyMES. A su vez, las barreras comerciales derivan de la escasez de capital de trabajo de las PyMES, las que se ven obligadas a comprar bajas cantidades de insumos. Además de incrementos en el costo, las barreras tienen costos en

el tiempo y en cantidad por la interrupción y discontinuidad en los procesos productivos.

Las barreras en el acceso a los servicios básicos se refieren a la provisión de algunos servicios recientemente privatizados como el fluido eléctrico y el gas. Con respecto a la electricidad, una resolución de la Secretaría de Energía del año 1994 disminuyó los costos energéticos para las MyPES; y esta disminución, que equipara los costos relativos de grandes consumidores y pequeños consumidores se aplica efectivamente, de acuerdo a la información disponible en la provincia de Santa Fe. Todavía con relación a la provisión de agua, en proceso de privatización, existe discriminación a las microempresas. La franja es relativamente alta y depende de los órdenes de magnitud de las empresas. Algunos establecimientos típicamente microempresarios como los garages, que son consumidores importantes de agua, se ven afectados debido a que la tasa está fijada en relación al metraje cuadrado y tiene reducciones proporcionales por mayor magnitud; de esta manera, son considerablemente más altas para estas microempresas y como es un componente significativo del costo, implica una barrera apreciable.

Respecto de las barreras al crédito inicial, normalmente el costo diferencial de las microempresas es entre un 10% y un 19% anual mayor en pesos y entre un 6% y un 9% anual mayor en dólares. Esta es una diferencia significativa y se adiciona a las exigencias de garantías, que son mucho más rigurosas en las microempresas. Normalmente se exigen garantías reales y aún contando con estas garantías, se encuentran dificultades para créditos iniciales. Incluso para el crédito inicial se han observado restricciones a los mismos créditos promocionales. En algunos de los créditos promocionales otorgados por los mecanismos provinciales, se han establecido criterios de no otorgar créditos iniciales a las microempresas por la "alta mortandad" verificada; esto es, liquidaciones o quiebras de las microempresas a las cuales se les había otorgado un crédito inicial promocional.

Con relación al crédito de capital de trabajo, también las diferencias son significativas: entre el 10% y casi el 20 % anual en pesos y entre el 6% y el 9% en dólares son las mayores tasas que pagan las MyPES. Sin embargo, la forma de acceso al crédito más frecuente en las microempresas es a través del descubierto en caja de ahorro o cuenta corriente. Normalmente los bancos otorgan créditos a las microempresas solamente en descubierto y en este tipo de crédito los costos diferenciales mensuales son muy altos. El precio del descubierto con acuerdo va entre el 2% y el 6 % mensual; o sea, las diferencias son del 4 % mensual y de un 50 % anual aproximadamente entre el costo del crédito para una microempresa y las restantes. El costo del descubierto sin acuerdo va entre el 4% y el 8 % mensual y también la diferencia es del orden del 50% pero sus valores absolutos anuales rondan en el 100% de interés. En un contexto de muy baja tasa inflacionaria, el pago de estos intereses exige tasas de beneficio insostenibles.

Como se adelantara, tenemos en cuenta que los resultados o recomendaciones son provisorios; tanto los relativos a las barreras como a las normas regulatorias, deben tener en cuenta las limitaciones del estudio; promover la reforma de aquellas regulaciones de escaso beneficio fiscal o regulatorio, respetando los criterios de política social general que rigen en el país. Con tales restricciones se exploran las posibilidades existentes. Durante la fase de operación el capital de trabajo tiene elevados costos siempre en comparación con lo que pagan las empresas de mayor tamaño. Sin embargo, existen barreras no evaluables directamente desde el punto de vista monetario, que son las de acceso a la información. Es frecuente que los microempresarios carezcan de información, no solamente con relación al conjunto de los programas que tratan de estimular su actividad sino incluso con relación a normas generales, por la baja calidad de la asesoría con la que cuentan. En algunos casos de la provincia de Santa Fe se ha verificado que, por ejemplo, los contadores ignoraban la reducción de los aportes patronales de 1994 y liquidaban conforme a las normas derogadas.

Esta baja calidad del acceso a la información exigiría algunas reformas: por un lado crear y mantener actualizada una base de datos que contenga toda la información para los microempresarios y por el otro garantizar publicidad en medios masivos de todas las convocatorias a programas, beneficios establecidos y cambios de regulaciones dirigidos a las microempresas, difundiendo información operativa que facilite efectivamente el acceso. Claramente la publicidad tributaria es mucho más intensa que la que se refiere a medidas promocionales para las microempresas.

Existen normas específicas sancionadas recientemente relativas al crédito, como la ley de la pequeña y mediana empresa N° 24.467, que ha establecido que se facilitará el acceso de las microempresas mediante bonificaciones en las tasas de interés, especialmente en regiones de crecimiento del producto bruto inferior a la media nacional y que registren tasas de desempleo superiores. Por otra parte, como hemos visto, además de los intereses se observan restricciones con relación a las garantías de las microempresas. Para intentar superar estas barreras la misma ley ha creado las Sociedades de Garantía Recíproca, que tienen como objetivo principal otorgar garantías a los socios partícipes; esto es, a las pequeñas y medianas empresas. También para el éxito de este programa es decisivo que los socios protectores contribuyan a brindar montos sustanciales de capital a sociedades y que se orienten a brindar efectivamente garantías a las microempresas, ya que en algunos de los programas promocionales dirigidos a las micro y pequeñas empresas, las principales beneficiarias son relativamente de mayor tamaño: las medianas y pequeñas empresas antes que las micro. En síntesis, el éxito de los nuevos y antiguos programas de estímulo a las microempresas para superar las barreras de acceso al crédito depende sustancialmente de la disponibilidad y de la cuantía de los recursos.

En lo relativo al acceso de los servicios básicos, se requeriría equiparar las tarifas de todas las unidades económicas independientemente de su tamaño. Sería una forma de fomentar la acti-

vidad económica y evitar paralizar las unidades de menor tamaño, quizás aplicando para el conjunto de los servicios la norma que aparentemente se aplica en forma general con relación a la energía eléctrica. La superación de las barreras comerciales depende sustancialmente de las normas. Estas normas se refieren a la difusión de las prácticas monopólicas u oligopólicas que están extendidas en muchas áreas de la actividad económica nacional. Se ha afirmado que las limitaciones que se derivan de la norma vigente no infunden optimismo respecto a su aporte efectivo en favor de la competencia. La poca efectividad de la ley debe buscarse en aspectos vinculados a la instancia administrativa de los procedimientos contemplados.

Con referencia a las normas, hemos visto que los costos tributarios son los costos más significativos. Uno de los costos de iniciación teóricos relativamente significativo es el impuesto a los sellos. En realidad es bajo, porque normalmente las sociedades que se constituyen a través de suscripción al registro público de comercio lo hacen con un capital inferior al real con el objeto de pagar por impuesto a los sellos el mínimo posible. Esto otorga la ventaja de ahorrar en costos pero tiene un efecto secundario significativo en el acceso al crédito de las microempresas, ya que su capital registrado no le permite justificar un orden de magnitud suficiente como para recibir créditos bancarios importantes. Sin embargo, la posibilidad de reducción del impuesto a los sellos muestra dificultades: en la versión original del pacto fiscal las provincias se habían comprometido a reducirlos progresivamente; pero en la última reunión del Consejo Federal de Inversiones los gobernadores se resistieron a la eliminación progresiva del impuesto a los sellos, por considerar que es la cuarta fuente de ingresos provinciales y, en consecuencia, han postergado en forma más o menos indefinida esta posibilidad. A su vez, una parte significativa de los costos invisibles son los honorarios de contador. Su intervención resulta imprescindible por la complejidad y variación de las normas, así como por la evasión que las microempresas encuentran indispensable para poder subsistir en el mercado. Esta es una afirmación dura pero creemos que realista.

De otro lado, la complejidad creciente del Estado moderno, a pesar de los intentos de desregulación, torna imprescindible la asesoría contable porque es casi impensable una simplificación tributaria tal que hiciera superfluo su asesoramiento. Normalmente la experiencia indica que las liquidaciones autoadministradas son raras y que en algunos de los contribuyentes provocan verdaderas catástrofes tributarias, porque ignoran las posibilidades de disminuir los costos tributarios regulados por una reglamentación compleja y muy cambiante. En consecuencia, no parece posible una simplificación normativa de tal naturaleza que hiciera superfluo el asesoramiento técnico. Incluso la simplificación de los trámites de habilitación que parece necesaria en algunos de los casos por su complejidad, tienen significación minúscula de costos. En Rosario son precisos entre 9 y 13 trámites para habilitar un negocio simple, sin bromatología; sin embargo el costo efectivo del trámite efectuado a través de un profesional es muy bajo. El colegio de contadores públicos en la ciudad de Rosario cobra por cada habilitación (todos los trámites) solamente 15 pesos. Por supuesto que esto es multiplicado varias veces en la facturación que se le efectúa al microempresario, pero su monto, tanto absoluto como relativo, es escaso. Es necesaria la simplificación, pero no tendrá efectos significativos.

En relación a los otros costos tributarios, el Impuesto al Valor Agregado, resulta decisivo. Este es un impuesto de alta significación, en tanto es el que más recauda a nivel nacional. Quizás podría explorarse la posibilidad de flexibilizar las normas relativas a las empresas de servicios para facilitar que sean responsables no inscriptos, respecto de los cuales finalmente los costos del IVA son más bajos. Elevar el límite de 200.000 pesos podría incluir a algunas microempresas que facturan más que esa cantidad en el rango de los responsables no inscriptos y con eso reducir sus costos. De todas formas esto tiene efectos tributarios sumamente complejos que exigirían un análisis en conjunto del sistema tributario nacional que, como sabemos, se apoya en impuestos indirectos y sustancialmente en el Impuesto al Valor Agregado.

El aporte previsional de autónomos es un costo relativamente significativo en algunos casos. En primer lugar, porque fue poco evadido en los casos analizados y es significativo que en las empresas con varios socios, cada uno aporta individualmente. En este aspecto, pareciera que el aporte de autónomos está vinculado a que se percibe como un impuesto con retorno. Es un impuesto al trabajo que tiene un retorno específico bajo el de la expectativa jubilatoria de la pensión o jubilación pero, de acuerdo a los casos que hemos analizado, su evasión es menor. Sería preciso obtener datos más concluyentes. De hecho la evasión de autónomos es muy alta si se la considera en su conjunto; pero en esta perspectiva, muchos de los autónomos no serían estrictamente microempresarios. El aporte previsional tiene alguna significación para los de muy bajos ingresos, como la contribución de pagos fijos sobre ingresos presuntos, particularmente en los períodos recesivos cuando los ingresos netos caen, su peso adquiere dimensiones que pueden afectar al sector de menores recursos. También las recomendaciones que podrían efectuarse en este plano excederían los límites del estudio.

Por último, con relación a las reformas laborales, tanto las que se han sancionado recientemente como las que se encuentran en curso tienden a reducir los costos laborales, particularmente a las microempresas. Sin embargo, el uso de las modalidades promovidas de contratación ha sido relativamente escaso, porque normalmente los microempresarios recurren con mucha frecuencia al trabajo en negro. Alrededor de los dos tercios de los trabajadores asalariados que se encuentran empleados en empresas de hasta cinco trabajadores están en negro y no se aportan por ellos cargas de ningún tipo.

## DEBATE

## Preguntas a Pedro Galín

Ustedes recomendarían que es mucho mejor ser responsable no inscripto; pero en el caso del taller que usa insumos de una empresa eso encarece, porque el 31,5% que se le aplica al responsable no inscripto encarece mucho el producto y no le permite competir con el que es responsable inscripto, sobre todo en los microemprendimientos productivos.

Otro tema que usted señaló es que en el año 1994 se decidió bajar los costos de la electricidad para los microemprendimientos. Pero eso tal vez sea a nivel nacional, porque en el lugar donde yo vivo en Córdoba hay una cooperativa de servicios públicos que compra el paquete y al microempresario se lo considera un comerciante más, por lo tanto le cobra el triple que al consumidor residencial. Si no es una industria grande, no se hace ningún tipo de descuento en la electricidad. Quería saber es si eso es una ley para todos los que proveen electricidad o lo hace cada uno a su gusto y placer de acuerdo a dónde viva.

En cuanto al problema de los aportes, no hay nada que se haya hecho con respecto a las personas que, siendo jubiladas o pensionadas y teniendo un ingreso mínimo, ponen un microemprendimiento para poder sobrevivir y tienen que volver a aportar aunque tengan 60 años y no van a volver a jubilarse. En caso de muerte, el cónyuge o la cónyuge no recibe absolutamente ninguna segunda pensión. O sea que prácticamente se está pagando allí un costo inútil y el único que se beneficia en este caso es el gobierno.

P.G.: Muchas gracias por las preguntas, que son sumamente interesantes para aclarar lo que queda oscuro de mi exposición. Efectivamente me refería al IVA de responsable no inscripto en todos los casos de empresas de servicios: en la peluquería y la reconstrucción de neumáticos. En realidad, la categoría de con-

tribuyente IVA responsable no inscripto es un mecanismo muy especial que se observa en algunos microemprendimientos. En uno de los casos analizados son tres socios: alguno responsable inscripto y otros responsable no inscriptos; en consecuencia, reciben facturas de acuerdo a su propia conveniencia con un criterio pragmático y esto les permite hacer pagos por IVA muy reducidos. Pero usted tiene razón en lo sustancial. El IVA responsable no inscripto es para aquellos emprendimientos de servicios en los cuales el valor agregado es muy alto, porque efectivamente la tasa diferencial es del 21% al 31,5%. Si los márgenes son escasos o si el precio de los insumos es muy alto en relación a lo facturado, no conviene el IVA responsable no inscripto.

En mi opinión, el decreto relativo a que los microemprendimientos tengan tarifas similares en los servicios públicos, es de aplicación nacional. Entiendo que también en su caso debería ser aplicado. Desde luego que puede existir cierto margen de acuerdo a la autoridad o a la competencia de la jurisdicción. Es un problema constitucional que efectivamente podría discutirse: si un decreto del Poder Ejecutivo Nacional puede forzar la reducción de una empresa de servicios provinciales o de una cooperativa.

Con referencia al aporte de los autónomos, tiene usted razón. Individualmente considerado es un costo adicional para el trabajador jubilado que debe aportar; pero esto tiene repercusiones en el conjunto del sistema previsional, porque aplicando ese principio de caja (sólo se paga por lo que ingresa) toda reducción de ingresos del sistema previsional impacta en el conjunto de las prestaciones.

#### Pregunta

Soy Ingeniero en la Universidad Tecnológica y si entendí bien, de acuerdo con lo que usted dijo, en el marco de la actual legislación tributaria resulta prácticamente imposible, al micro en este caso, trabajar totalmente en blanco. Ahora, esto es así por la actual coyuntura económica o aún se mantendría en condiciones normales? Porque si se mantuviera en condiciones norma-

les, estaríamos ante un Estado que con sus leyes prácticamente imposibilitaría el funcionamiento de las micro.

P.G.: Nuestro año de análisis es 1994. No sé si podríamos decir que es normal, porque todo período tiene ciertas características. 1994 fue un año de expansión económica, del crecimiento del desempleo y de crisis financiera, pero muy sobre el final. Este es nuestro período de análisis y no sé si es normal. En ese período, solamente para los casos que hemos analizado, parecería que no hubieran sido viables las microempresas analizadas si hubieran cumplido el conjunto de las regulaciones.

Ahora bien: existen distintos tipos de composición de costos. Uno puede pensar en costos tributarios como los actuales, compensados con mejor acceso al crédito, lo cual permitiría equilibrar el conjunto de los costos regulatorios. O sea, costos regulatorios altos, pero costos financieros bajos. Existe la posibilidad de especular sobre distintos mecanismos que tenderían a regularizar la situación desde el punto de vista normativo y a facilitar el acceso al crédito del microempresario.

#### Pregunta

Me gustaría alguna vez escuchar cuáles son las medidas para superar esta situación, a sabiendas de que los que manejan nacionalmente la economía saben que esa realidad es cierta. Sirve para ello lo que se acaba de mencionar respecto a la energía eléctrica y a todos los subsidios indirectos que nosotros los micro no tenemos y que tienen las grandes empresas: poder pagar más atrasado el IVA; poder pagar más atrasadas las leyes sociales; y una cantidad de subsidios que son infinitos. Lo que me preocupa es que no sé si hay reacción para que no desaparezca este sector empresarial.

Si las provincias tienen que dejar de cobrar el impuesto a los sellos y lo siguen cobrando, esto es un acuerdo que no nos beneficia a nosotros. Si la provincia sigue cobrando, como actúa el Ministerio de Economía? Cómo actúan las leyes macro? Qué impuesto dejamos de pagar nosotros para tener la compensación?

Porque si no, siempre gana el Estado nacional. Habiendo una energía más cara -a sabiendas de una ley que dice que tenemos que pagar una energía barata- qué reacción hay a nivel nacional para que se pague menos IVA, por ejemplo, mientras no se efectúe en esa provincia esta ley? Cómo reacciona la protección del Estado? Porque a mí me tiene que proteger el Estado; si no, solo no puedo. Si tenemos que seguir pagando el impuesto a los sellos, cómo hacemos? Se pagan menos ingresos brutos hasta que la provincia se adecúe? Cómo se compensan para la micro estas falencias en las cuales estamos inmersos día a día?

P.G.: Ya comenté que los marcos del estudio son restrictivos con relación a las recomendaciones. Efectivamente existe una infinidad de mundos posibles. La restricción con la cual nos encontramos para hacer las recomendaciones era la de proponer la reforma de aquellas normas de escaso beneficio fiscal o regulatorio y la de respetar el contexto general de la política económica y social. Con tales restricciones se exploran las recomendaciones. Las sustanciales son las relativas a la mejora del acceso al crédito. Con relación al punto específico del costo de los servicios públicos, existe la norma mencionada. Su difusión con seguridad ha sido insuficiente. Depende de las organizaciones de los microempresarios la difusión de la aplicación de esta norma de orden nacional con el objeto de acceder a tarifas reducidas. Con relación al impuesto de los sellos, hay un consenso generalizado entre el Estado nacional y provincial acerca de la necesidad de medidas fiscales severas. Efectivamente existe la posibilidad de pensar en otra estructura tributaria general, pero nos hemos referido a las posibilidades de actuar dentro del contexto de estos lineamientos generales.

---

## TEMA IV:

### Programas de apoyo a la microempresa en el ámbito regional

---

Integraron el panel **Carlos Brown**, Ministro de la Producción de la Provincia de Buenos Aires y **José Giner**, director del Programa de Crédito y de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa del Banco Interamericano de Desarrollo.

Coordinador: **Gustavo Stepanic**

**Carlos Brown****Las políticas para la microempresa en la provincia de Buenos Aires**

Si puedo, voy a tratar de poner una cuota de optimismo en el tema de la microempresa. Confieso que quedé medio bajoneado ante algunas exposiciones, pero vamos a ver si podemos poner esa cuota de optimismo sin entrar en cuestiones meramente teóricas, sino en el análisis de los hechos prácticos. En la provincia de Buenos Aires estamos realizando una experiencia realmente muy interesante y hemos avanzado en el programa provincial de la microempresa, que intentaré historiar en cuanto a su comienzo y a su realidad actual.

Esta tarea se inició en los años 1988-89, con la creación del Instituto Provincial del Empleo y con una serie de trabajos que se fueron haciendo en algunas municipalidades, a partir de diversas experiencias que surgían en distintos lugares del mundo y en algunas provincias argentinas. Tomando en cuenta esos elementos, consideramos que debíamos tratar de crear la mayor cantidad posible de nuevos empresarios. Allí se estableció una primera definición: nuestra microempresa no es la microempresa social sino que es la microempresa productiva; porque buscábamos crear y generar empresarios nuevos, que se fueran consolidando y que el día de mañana fueran pequeños o medianos empresarios. Esto lo habíamos observado en su realidad efecti-

va, en países como Italia, Alemania, Francia; lo habíamos observado en Chile; conocimos algunas experiencias interesantes en provincias como Mendoza; y también habíamos observado algunas operatorias muy interesantes en países como España, en localidades en algunos casos muy parecidas a las nuestras. En ese entonces yo era Intendente de San Martín y tuve ocasión de ir a Barcelona y visitar la localidad de Terrazas, que es una localidad muy pegadita a Barcelona, así como San Martín está muy pegadito a la Capital Federal. Se trataba de una localidad que había tenido una industria textil fuertísima (San Martín había tenido una industria textil muy fuerte) que luego sufrió una serie de inconvenientes importantes y había entrado todo en un proceso de reconversión; y allí aparecieron las microempresas y las incubadoras o viveros de empresas productivas. Nosotros observamos y evaluamos esa experiencia.

En el año 1990 creamos lo que sería la primera incubadora o vivero de empresas en la localidad de San Martín, que se llamó Fray Luis Beltrán. Conseguimos un empresario que debía impuestos y se acordó con él que una mitad la pagábamos como alquiler y la otra mitad la descontábamos de los impuestos atrasados. Allí se pusieron a funcionar doce microempresas. No se les dio ni un peso de crédito y tampoco la Municipalidad puso fondos; sin embargo, se realizaron experiencias realmente interesantes que continúan en la actualidad. Pero a nivel de la provincia, el Instituto Provincial del Empleo, que tenía dificultades de tipo operatorio -sobre todo de tipo crediticio- fue implantando y estableciendo las características de este programa, especialmente en lo relativo a la conformación del equipo humano de trabajo y a la discusión de las estructuras financieras, que no son precisamente las más fáciles.

Cuando nos hicimos cargo del Ministerio de la Producción -un Ministerio nuevo dentro del cual está el Instituto Provincial del Empleo- comenzó la importantísima discusión con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, debido a que nosotros considerábamos que se debía financiar a la microempresa y los funciona-

rios del Banco afirmaban que no había programas vinculados con la microempresa, que no había proyectos, que no había pedidos de créditos. Empezamos a indagar entonces por qué es que no había pedidos; y no había pedidos porque estaba desapareciendo la hiperinflación y el Banco tenía una disposición por la cual cobraba el 2% en concepto de gastos administrativos mensuales (al margen de su tasa de interés) a los efectos de gestionar créditos. Esto suponía una tasa de interés cercana al 40% o 45% anual y los créditos que daban tenían como tope 2.500 pesos; por eso nadie iba a solicitar créditos. Se cambió entonces el mecanismo, se estableció un sistema con créditos de aproximadamente entre 5.000 y 8.000 pesos y con una tasa de interés del orden del 16% que era una cosa más razonable. Se estableció además un plazo de espera -en algunos casos hasta dos años y con una amortización de cuatro años- y hoy en la provincia de Buenos Aires existen 10.000 microemprendimientos instalados, funcionando y con cumplimientos bastante buenos desde el punto de vista crediticio. Tal vez el Banco dirá otra cosa, pero nosotros afirmamos que son bastante buenos; y se puede demostrar que está por arriba de la línea de equilibrio bancaria.

Pero, al margen de la cuestión financiera, la experiencia en definitiva indica que la microempresa es hoy una realidad importante en la provincia de Buenos Aires y que se ha instalado en los 137 municipios provinciales. Tiene una cantidad de mano de obra ocupada del orden de las 35 mil personas, de las cuales se han calificado 30 mil que significan consolidación de puestos de trabajo y 5 mil nuevos puestos de trabajo, en tanto aproximadamente unas 15 mil familias han resuelto sus problemas de ingreso. De acuerdo con las síntesis anuales en cuanto a inversión, facturación, costos de materia prima y mano de obra, la inversión por microempresa ha sido del orden de los 15.200 pesos, lo que da un total de 152 millones de dólares. La facturación promedio es de unos 46.800 pesos, lo que en conjunto significan cerca de 468 millones. Los costos medios de materia prima que se están utilizando son de 18.400 pesos, con un total de 184 millones; mientras lo que se está pagando por mano de obra ronda los 12 mil pesos de

promedio, con un total de 120 millones de pesos. Esto significa que los valores consignados en los rubros facturación, costos, materia prima y mano de obra, totalizan 772 millones de pesos; y de este valor casi un 70 % es utilizado en el ámbito local y regional. Por lo tanto, las microempresas movilizan recursos cercanos a los 50 millones de pesos que se reciclan anualmente en todos los sectores de la provincia de Buenos Aires.

En lo relativo a su distribución geográfica, en el interior de la provincia de Buenos Aires se ubica el 75 % y en el conurbano bonaerense el 25 %. Desde el punto de vista de los rubros que ha ido ocupando, la distribución está bastante repartida en términos de la división por áreas agropecuarias, industriales y de servicios: en las áreas agropecuarias tenemos un 39 %; en la industrial un 40 % y en la de servicios un 19 %. A su vez, dentro de las áreas agropecuarias la apicultura abarca el 17 %; la floricultura el 5,70 %; la pecinocultura el 4,32 %; la cunicultura el 7,02%; la avicultura el 3,05 % y otros pecuarios el 1,99 %. En las áreas industriales, confecciones, tejidos y marroquinería comprenden el 11,84%; alimentación el 10,32%; carpinterías y maderas el 4,31%; metalúrgica el 3,43%; construcciones el 2,53%; calzado el 1,11%; artesanías el 1,41%; y químicos y plásticos el 5,8%. En cuanto a los servicios, gráfica, imprenta y papelería abarcan el 2,95% y los servicios en general el 16,53%. Hemos recibido un total de 10.035 proyectos y se han efectivizado 9.598, habiendo entregado en total 49.443.535 pesos en créditos.

Un dato muy importante para evaluar la fortaleza del programa es analizar cómo se está pagando el crédito: o sea, si realmente están funcionando desde el punto de vista operativo, donde el grado de facturación da una muestra clara de su fortaleza. En cuanto al tema del cumplimiento, debe señalarse que de un fondo otorgado de 45.000.000 de pesos ha habido un recupero asignado de 7.444.000 pesos, de los cuales ya se han pagado más de 7.000.000 pesos de interés. Esto determina que, en el caso de atrasos -que es de 2.259.000 pesos en capital y 1.718.000 pesos de intereses- este atraso está representando un 18 % del total del

Programa. Pero, a partir del relevamiento efectuado, se observa que la totalidad de los beneficiarios que atraviesan dificultades manifiestan su interés en acogerse a un plan de regularización vigente. Con lo cual estamos convencidos de que el cumplimiento va a ser absolutamente total.

Destacamos que una tasa del 16% determina un total de 7.259.000 pesos de intereses ingresados. Deduciendo un 50 % de diferencias de tasas más costos, nos da que el Banco ha recibido por intereses 7.272.000 pesos; que ha tenido gastos y costos de la operatoria por 3.600.000 pesos y que tiene una mora acumulada de 3.100.000 pesos, incluyendo en éstos atrasos de capital y de intereses. Lo cual da un saldo neto de 572.000 pesos por arriba de la línea de equilibrio desde el punto de vista bancario. Así, este programa de la microempresa, que muchas veces es observado con más detenimiento y con más cuidado que los préstamos que se hacen a las grandes empresas, desde el punto de vista financiero está dando muy buen resultado.

Pero es preciso hacer una pequeña consideración acerca de cómo se otorga el préstamo o cómo se propicia el programa. Tenemos un mecanismo a través del programa provincial, que está integrado por la Dirección Provincial de Producción Intensiva, por el Instituto Provincial del Empleo -me acompaña aquí su presidente, el Arquitecto García Vázquez- y por el Consejo Provincial de la Mujer que, a su vez, tiene una referencia directa con las distintas Secretarías de la Producción de cada uno de los municipios, que son los que toman los casos y hacen la primer evaluación. Luego, los casos evaluados se pasan al programa provincial y éste hace un análisis y determina la posibilidad. Se exige previamente un curso de capacitación al principio del programa -porque este programa se iba haciendo en función de las experiencias que íbamos recogiendo y antes se hacían cursos posteriores, para microemprendedores que ya estaban funcionando- porque se evaluó que eran necesarios; y una vez que han aprobado el curso de capacitación, que se han aprobado los programas, recién aparece el tema del acompañamiento financiero

promedio, con un total de 120 millones de pesos. Esto significa que los valores consignados en los rubros facturación, costos, materia prima y mano de obra, totalizan 772 millones de pesos; y de este valor casi un 70 % es utilizado en el ámbito local y regional. Por lo tanto, las microempresas movilizan recursos cercanos a los 50 millones de pesos que se reciclan anualmente en todos los sectores de la provincia de Buenos Aires.

En lo relativo a su distribución geográfica, en el interior de la provincia de Buenos Aires se ubica el 75 % y en el conurbano bonaerense el 25 %. Desde el punto de vista de los rubros que ha ido ocupando, la distribución está bastante repartida en términos de la división por áreas agropecuarias, industriales y de servicios: en las áreas agropecuarias tenemos un 39 %; en la industrial un 40 % y en la de servicios un 19 %. A su vez, dentro de las áreas agropecuarias la apicultura abarca el 17 %; la floricultura el 5,70 %; la pecinocultura el 4,32 %; la cunicultura el 7,02%; la avicultura el 3,05 % y otros pecuarios el 1,99 %. En las áreas industriales, confecciones, tejidos y marroquinería comprenden el 11,84%; alimentación el 10,32%; carpinterías y maderas el 4,31%; metalúrgica el 3,43%; construcciones el 2,53%; calzado el 1,11%; artesanías el 1,41%; y químicos y plásticos el 5,8%. En cuanto a los servicios, gráfica, imprenta y papelería abarcan el 2,95% y los servicios en general el 16,53%. Hemos recibido un total de 10.035 proyectos y se han efectivizado 9.598, habiendo entregado en total 49.443.535 pesos en créditos.

Un dato muy importante para evaluar la fortaleza del programa es analizar cómo se está pagando el crédito; o sea, si realmente están funcionando desde el punto de vista operativo, donde el grado de facturación da una muestra clara de su fortaleza. En cuanto al tema del cumplimiento, debe señalarse que de un fondo otorgado de 45.000.000 de pesos ha habido un recupero asignado de 7.444.000 pesos, de los cuales ya se han pagado más de 7.000.000 pesos de interés. Esto determina que, en el caso de atrasos -que es de 2.259.000 pesos en capital y 1.718.000 pesos de intereses- este atraso está representando un 18 % del total del

Programa. Pero, a partir del relevamiento efectuado, se observa que la totalidad de los beneficiarios que atraviesan dificultades manifiestan su interés en acogerse a un plan de regularización vigente. Con lo cual estamos convencidos de que el cumplimiento va a ser absolutamente total.

Destacamos que una tasa del 16% determina un total de 7.259.000 pesos de intereses ingresados. Deduciendo un 50 % de diferencias de tasas más costos, nos da que el Banco ha recibido por intereses 7.272.000 pesos; que ha tenido gastos y costos de la operatoria por 3.600.000 pesos y que tiene una mora acumulada de 3.100.000 pesos, incluyendo en éstos atrasos de capital y de intereses. Lo cual da un saldo neto de 572.000 pesos por arriba de la línea de equilibrio desde el punto de vista bancario. Así, este programa de la microempresa, que muchas veces es observado con más detenimiento y con más cuidado que los préstamos que se hacen a las grandes empresas, desde el punto de vista financiero está dando muy buen resultado.

Pero es preciso hacer una pequeña consideración acerca de cómo se otorga el préstamo o cómo se propicia el programa. Tenemos un mecanismo a través del programa provincial, que está integrado por la Dirección Provincial de Producción Intensiva, por el Instituto Provincial del Empleo -me acompaña aquí su presidente, el Arquitecto García Vázquez- y por el Consejo Provincial de la Mujer que, a su vez, tiene una referencia directa con las distintas Secretarías de la Producción de cada uno de los municipios, que son los que toman los casos y hacen la primer evaluación. Luego, los casos evaluados se pasan al programa provincial y éste hace un análisis y determina la posibilidad. Se exige previamente un curso de capacitación al principio del programa -porque este programa se iba haciendo en función de las experiencias que íbamos recogiendo y antes se hacían cursos posteriores, para microemprendedores que ya estaban funcionando- porque se evaluó que eran necesarios; y una vez que han aprobado el curso de capacitación, que se han aprobado los programas, recién aparece el tema del acompañamiento financiero

y toda la cuestión vinculada con el tema financiero que también tiene sus dificultades y sus inconvenientes, pero estamos buscando la solución de ese problema.

Con referencia a la mano de obra, mencioné 35.000 personas ocupadas y hablamos de una línea de crédito entre los 45 y 50 millones de pesos. Sin duda, tenemos cosas muy interesantes que se están dando a nivel provincial; hay grandes inversiones y estamos planteando el acompañamiento a pequeñísimos inversores. En este aspecto, se pueden establecer algunos parámetros: por ejemplo, Toyota significa una inversión del orden de los 150 millones de pesos, lo cual tiene por supuesto un efecto multiplicador notable y una inserción en nuestra economía regional realmente muy significativa. Hemos sido los grandes impulsores de la instalación de Toyota en la provincia de Buenos Aires y la vamos a acompañar bajo todo punto de vista; pero Toyota va a producir una ocupación directa de mano de obra de aproximadamente unas 850 personas. En lo relacionado con la microempresa se trata de un programa de 50 millones de pesos con una ocupación de 35.000 personas; un programa que está generando 500 millones de pesos dentro de los ámbitos regionales y que está pagando salarios en el orden de 120 millones de pesos. Estos efectos son los que debemos ir analizando en una consideración un poco más macro de la política microempresaria a nivel de una región o de una provincia, para darnos cuenta de su importancia. Y también de la importancia que tienen estos encuentros, como el que ustedes están haciendo y como los que nosotros hacemos a nivel de región y de provincia para fortalecer este trabajo. Encuentros donde debemos escuchar exposiciones como la anterior, para ir viendo dónde están las dificultades, dónde están los inconvenientes y de qué manera vamos buscando su solución.

En el tema créditos tenemos un organismo que se llama Fondo de Garantías Buenos Aires S.A., que ha sido creado por ley de la provincia de Buenos Aires y ha tenido un proceso y un tiempo de gestación para lograr la aprobación de todos los estatutos, autorizaciones de funcionamiento, determinación y acompaña-

miento de los créditos y de las líneas de crédito pertinentes. Pero ya está lista y este Fondo de Garantías de Buenos Aires es un gran apoyo para el crecimiento de la microempresa y su tránsito hacia la pequeña empresa. A través de estos organismos se ofrecen avales y garantías para el otorgamiento de los préstamos desde las estructuras bancarias, lo cual va a resolver dos problemas: por una parte la posibilidad del acceso al crédito, que es absolutamente imposible si no están dadas estas garantías; por otra, una baja sustancial del costo, dado que el riesgo de cobrabilidad desaparece en tanto la garantía del crédito es el Fondo de Garantía Buenos Aires S.A., organismo del Estado de la Provincia de Buenos Aires. Este es el primer fondo de garantías que empieza a funcionar en el país; se anunciaron fondos de garantías nacionales que no se implementaron y se anunciaron fondos de garantías recíprocos, que todavía no han funcionado. Pero éste no es un fondo de garantías recíproco, es un fondo de garantías del Estado provincial a través de un sistema asociativo que se va construyendo con aquéllos que quieren ingresar.

Sólo resta agregar que junto al Programa Provincial de la Microempresa se está lanzando un programa muy intenso dentro de lo que es la unidad de generación de empleos de la provincia de Buenos Aires. Un organismo nuevo -creado por el gobernador Duhalde y del cual yo soy titular- para la lucha contra la desocupación. Hemos lanzado un programa muy intenso, vinculado con la creación de 50 incubadoras de empresas en diferentes lugares de la provincia de Buenos Aires; se han firmado convenios con 11 universidades nacionales con asiento en nuestra provincia para crear lo que se llama las incubadoras de empresas con base tecnológica y esto se relaciona con los estudiantes de los últimos años, con los graduados recientes, con los trabajos que se hacen dentro de las universidades y que muchas veces se transforman en teóricos en la medida en que no pueda garantizar un traspaso a la práctica. La idea es que nosotros les demos los instrumentos y dinero del gobierno de la provincia -aparte de estructurar el crédito del Banco de la Provincia- para la operatoria de esas incubadoras.

Finalmente, una cuestión que se señaló en la exposición anterior con respecto al tema de la exportación; cómo se inscribe o cómo debemos ir orientando a las microempresas en los temas de los mercados internos y de los mercados externos. En lo que se refiere a los mercados internos, todas las actividades que he mencionado son fruto de un asesoramiento; no se otorga una línea de crédito o se auspicia el nacimiento de una microempresa para cualquier cosa. Por el contrario, se establecen condiciones tales como señalar que hay ciertos y determinados rubros y ciertas y determinadas actividades en las que puede funcionar; pero si de todas formas el microempresario quiere hacer una cosa que sabemos que no puede ser buena, que seguramente no va a funcionar, se le dice que la haga -porque estamos en absoluta libertad- pero que no cuente con nuestro acompañamiento.

### José Giner

#### El Programa Global de Crédito y Ahorro para la Micro y la Pequeña Empresa

En líneas generales, entendemos que el diseño del Programa de Crédito y Ahorro para la Micro y Pequeña empresa del BID, es bastante original. A pesar de que son parámetros y patrones de programas que ha gerenciado y ejecutado el Banco Interamericano de Desarrollo, ya desde su formulación -y en el proceso de su ejecución ha tomado un perfil que intenta responder a características del sector en el país. Con referencia a ese perfil de lo que es un programa adecuado a los tiempos, puede señalarse que: en el financiamiento externo, el Banco Interamericano de Desarrollo aporta 45 millones de dólares y el aporte local de los bancos participantes es de 15 millones. Además, se trata de un programa que, si bien se ejecuta desde el ámbito del gobierno nacional -en este caso la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía- requiere, exige y comprende la participación de lo público y lo privado en todas sus instancias de ejecución; sim-

pre con la perspectiva del aporte local y el financiamiento externo, donde el Estado en realidad no invierte, pero sí es el garante en última instancia. Es decir, el programa en su conjunto se autofinancia: todos sus pasos administrativos implican la línea de una unidad coordinadora, unos pequeños gastos administrativos a nivel del agente del Programa que es el Banco Central; mientras en líneas generales el Estado no aporta fondos. Por otra parte, es un Programa que apunta al mediano y largo plazo: sin duda sus objetivos no son una línea de crédito transitoria ni recursos de capacitación o técnica transitorios; sino que se trata de instalar formas de trabajo que después, por sí solos, permanezcan y se desarrollen, apoyando de esta forma al sector y a su vez fortaleciéndolo e integrándolo a la estructura productiva nacional.

De los 45 millones de dólares aportados por el BID -que están totalmente distribuidos- los bancos están otorgando unos 40 millones y la distribución del monto restante, también realizada a través de los bancos, concluye en el mes de diciembre de este año. En ese momento tendremos entre 4.500 y 4.900 créditos otorgados; tomando las cifras en base a una información que está totalmente procesada de alrededor de 30 millones sobre ese total de 45 millones de dólares. También está previsto realizar un desembolso a fines de diciembre de 1995 o principios de enero de 1996, de aproximadamente unos 10 millones de pesos más y, junto con esta primera etapa del programa, en el mes de mayo del 1996 serán aproximadamente unos 12 millones; con lo cual concluiremos esta primera etapa del programa que, en tanto tiene los fondos funcionando como rotatorios, todo el recuperado de los créditos se vuelve a distribuir. Para dar una idea, el fondo rotatorio representa cerca de un millón de pesos mensuales.

En la información en base a los registros, que les vamos a hacer llegar a todos los participantes en forma completa y detallada hacia diciembre o enero, se señala que a partir de esta experiencia en la capacitación y asistencia técnica, hemos encontrado la presencia de actores diversos y muy importantes en diferentes pun-

tos del país: de distintos perfiles; dedicados y no dedicados a la mujer; universidades de avanzada, con proyectos de incubadora y con proyectos interesantísimos dedicados a cada sector. Hemos identificado asimismo diversas empresas que se han formado en los últimos cuatro años; hemos identificado municipios con políticas de avanzada dirigidas al sector; hemos identificado experiencias muy importantes de articulación institucional; y hemos llegado al convencimiento absoluto de que la capacitación y la asistencia técnica es tanto o más importante que la etapa del crédito. Y que no se puede pensar en resultados positivos de un programa de esta naturaleza, si no va acompañado de los recursos, de los esfuerzos y de líneas de trabajo consistentes a mediano y largo plazo en el tema de la capacitación y asistencia técnica. Con el convencimiento de que las actividades de capacitación son una de las claves esenciales del éxito de los programas.

## DEBATE

### Carlos Brown

Quisiera agregar que a nosotros nos interesa el trabajo con las organizaciones no gubernamentales; es más, estamos absolutamente de acuerdo con ellas. En cuanto al tema de los recursos, quiero ser claro en el sentido de manifestar que, salvo la operativa vinculada con las incubadoras de empresas que está comenzando ahora, no estamos usando fondos públicos. Somos simplemente impulsores en este ámbito: los fondos públicos que utilizamos son el pago de salarios de nuestros profesionales o técnicos; y los fondos que han sido direccionados para este trabajo son todos fondos privados que el Banco de la Provincia de Buenos Aires le entrega a los microemprendedores y los microemprendedores pagan. Es más, en el programa de capacitación debo señalar que el pago del personal que se destina a la capacitación sale de la propia plata de los microemprendedores,

que disponen un porcentaje de los créditos para un fondo de capacitación. Nosotros lo único que hacemos es controlar este tema, impulsarlo, trabajar con las municipalidades, que son realmente nuestros grandes protagonistas; trabajar con la Secretaría de la Producción; unir actividades a partir de situaciones que va detectando el Consejo Provincial de la Mujer, la Dirección Provincial de Producciones Intensivas o el Instituto Provincial del Empleo, para unir a los microempresarios y darles el ámbito y la posibilidad cierta de su funcionamiento. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones, darles la posibilidad de que participen de nuestros eventos y allí sí se les dan provisiones o elementos distintos a lo que puede ser cualquier otra empresa: porque si una empresa que viene a este tipo de evento debe pagar sus espacios, en esos casos no les cobramos o les cobramos muy poco, sólo lo indispensable para cubrir algunos costos de funcionamiento. Pero vuelvo a insistir, no hay utilización de fondos públicos de la Provincia de Buenos Aires, sino que son fondos del Banco de la Provincia de Buenos Aires; créditos del Banco de la Provincia de Buenos Aires direccionados a un programa determinado que nosotros impulsamos como Ministerio de la Producción.

Recién ahora aparece y apareció en las cinco empresas que tenemos montadas en este momento en la Provincia de Buenos Aires, un acompañamiento de fondos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires para temas de infraestructura. Pero estos fondos se los entregamos directamente a la municipalidad a través de un programa específico que es el de incubadoras de empresas y la municipalidad nos explica qué va a hacer con esos fondos e individualiza el espacio físico. Por nuestra parte, con el personal técnico se verifican las obras a realizar y a partir de eso damos nuestra conformidad para que se les otorguen esos fondos, que son aproximadamente 50 mil pesos para todo el tema del armado de infraestructura. Quiero aclarar que en este programa de incubadoras de empresas está incluida la posibilidad de que participe alguna organización no gubernamental que reúna las características necesarias para este tipo de actividad. Incluso estamos dispuestos a darles fondos no reinte-

grables, de la misma manera que se los damos a las universidades nacionales o a las municipalidades. Lo que sucede es que a veces nos cuesta un poco detectarlas. Por eso acepté cuando me dijeron de venir a este encuentro ya que es muy bueno que podamos estar en este diálogo. Al respecto, le comenté recién al presidente del Instituto Provincial del Empleo que nuestro programa no está suficientemente conocido a nivel nacional, a pesar de que los números que manejamos son realmente muy importantes. No está suficientemente conocido porque tal vez nos hemos abocado exclusivamente a una tarea de tipo municipal, a una tarea de tipo regional y provincial; hemos hecho muchos encuentros entre nosotros mismos pero, salvo una anterior participación nuestra en un encuentro nacional que se hizo a través de una organización del Estado nacional, no hemos informado oficialmente a las restantes provincias o a las restantes organizaciones no gubernamentales de la tarea que estamos realizando. Pero reitero que el proyecto está absolutamente abierto a la posibilidad de que ustedes intervengan en estos programas.

#### Pregunta a Carlos Brown

Quisiera saber si están trabajando en algún proyecto o una ley que faciliten los trámites que deben realizar los microempresarios y que actualmente son muy complejos y nos obligan a gastar tiempo y dinero.

C.B.: Intentamos simplificar una serie de trámites burocráticos y bajar una cantidad de presiones fiscales importantes en la provincia de Buenos Aires que disminuíran los costos operativos a que se hacían referencia recién. Pero debo decir que, si bien estamos impulsando fuertemente la creación de la microempresa no hemos preparado -desde el punto de vista de los costos y de la estructura burocrática- un camino lo suficientemente ágil como para que las microempresas no tengan dificultades o inconvenientes. Al revés de lo que pasó por allí en otros países del mundo como Italia, donde se armó toda una estructura desde el

punto de vista impositivo o desde el punto de vista burocrático proclive a la creación de la microempresa, de forma tal que ésta tuviera el vigor suficiente. Esto nosotros no lo tenemos todavía suficientemente en claro; y a las circunstancias que se mencionaban podría agregar algunas otras como lo que sucede en la provincia de Buenos Aires con el tema de los productos alimenticios. Hay un permanente reclamo de las microempresas vinculadas con producciones alimenticias que tienen que pagar derechos muy elevados en el Ministerio de Salud para poder vender sus productos, lo cual les absorbe un porcentaje muy grande del crédito que les fue otorgado. Esto todavía no lo hemos podido resolver. Lo estamos haciendo y el Programa Provincial de la Microempresa insiste en esta posición; pero hay que luchar contra los Ministerios de Economía, contra los Ministerios de Salud y contra las estructuras burocráticas; esto no es fácil. Por eso estamos insistiendo en la sanción de una ley provincial que resolvería gran parte de esos problemas.

#### Intervención de José Giner

Quisiera remarcar, por una parte el reconocimiento expreso a la importancia que tiene el sector, desde el momento en que se incorpora a un programa de perfil nacional; y esto sin duda es tanto mérito del Banco Interamericano de Desarrollo como de las actuales autoridades a nivel nacional. Por otra parte, en los aportes pasamos de 0 a 60 millones de dólares como un primer paso; el segundo paso es un programa que estaba pensado remontarse en cuatro años y, más allá de los avatares que tuvo que sufrir hasta que salió a la calle, fue lanzado oficialmente un 22 o 23 de diciembre de 1993 cuando ya teníamos fondos en el Banco Central. Esto da cuenta del especial interés del BID en el desarrollo de un fuerte y dinámico sector microempresario en la Argentina.

---

## Tema V:

### La participación de los organismos de cooperación internacional en los programas de apoyo a la microempresa

---

Integraron el panel **Sandra Cesilinni** del Banco Mundial; **Raúl Novoa** del Banco Interamericano de Desarrollo y **Diego Guzmán** de Acción Internacional.

Coordinador: **Germán Castellanos**.

### Sandra Cesilinni

#### Microempresas: entre la visión empresaria y el subsidio

Titulo esta ponencia "Microempresas entre la visión empresaria y el subsidio", planteando dos ejes principales de discusión. Estamos frente a una época revolucionaria para la economía mundial: el desarrollo con orientación de mercado que eligieron muchos países en desarrollo y otros que anteriormente tenían una economía de planificación centralizada; la apertura de los mercados internacionales y la gran facilidad con que circulan actualmente los bienes de capitales y las ideas por el mundo están creando nuevas oportunidades aunque también riesgos para miles de personas. En ese sentido se ha pensado a la microempresa como una alternativa de compensación social a la política de ajuste, pero muy rara vez se la ha considerado una empresa que debe ingresar en condiciones competitivas de mercado.

Esta diferenciación debe hacerse claramente: mientras que en un subsidio dedicado a montar una estructura de subsistencia familiar los requerimientos de acceso y selección de los beneficiarios directos se hacen de acuerdo a criterios de pobreza -scan en el ámbito urbano como en el rural- en un programa de fortalecimiento a la microempresa debe encanarse con criterios de productividad, eficiencia e inserción en el mercado y, prioritariamente, sustentabilidad una vez retirados los mecanismos preferenciales con que se las asiste. Los mecanismos de implementación de políticas y las estrategias a corto y mediano plazo que se derivan de esta concepción de subsidio y de la concepción empresarial, son sustancialmente diferentes.

Cuanto más se profundice conceptualmente en una y otra vía, mayor garantía de éxito habrá en el diseño y ejecución de proyectos dirigidos a objetivos de desarrollo en una y otra vertiente; y mayor será la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad, donde el mantenerlos no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. En ese sentido, estoy planteando aquí un sistema de competitividad. Pensar a la competitividad en términos sistémicos, no como responsabilidad de uno solo de los actores; en este caso, no como responsabilidad solamente del microempresario. Esta noción sistémica reemplaza los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria, deben estar acompañados por aspectos relativos al entorno de la empresa, desde la infraestructura física al aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas y los sistemas de distribución y comercialización, hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico. El logro de una competitividad genuina y sostenible requiere de esfuerzos sistemáticos que incluyan tanto los agentes privados como las instituciones públicas.

Desde esta perspectiva, el abordaje prioritario para resolver los problemas actuales de la microempresa pasan por: capacitar adecuadamente a los microempresarios en técnicas de gerenciamiento o comercialización y en los aspectos científicos tecnológicos relacionadas a su empresa, incorporando experiencias exitosas que hayan tenido lugar a nivel regional o internacional; generar condiciones de comercialización adecuadas para los microempresarios estableciendo mecanismos solidarios, tanto en el nivel oficial como en las organizaciones no gubernamentales especializadas. Colaborar en el mejoramiento de los mecanismos de exportación para la microempresa, elaborando estrategias de acceso al mercado externo de la producción, generando bancos de datos y oportunidades de exportación, facilitando el cumplimiento de los requisitos necesarios, estimulando mecanismos de exportación conjuntas a fin de garantizar los volúmenes requeridos. En este aspecto el Banco Mundial está financiando un proyecto de asistencia a pequeñas y medianas empresas para mejorar sus condiciones de exportación con dos vertientes,

una de asistencia directa a la pequeña y mediana empresa y otra de fortalecimiento institucional de las instituciones de gobierno que tienen la obligación de prestar estos servicios.

El énfasis puesto en las necesidades de acceso al crédito en condiciones preferenciales, encubre a menudo otras problemáticas que no se resuelven con este acceso al crédito, sino con condiciones de apoyo especiales a la puesta en marcha y a la secuencia del circuito de comercialización. En Argentina, el Banco Mundial se ha orientado a fortalecer el sistema financiero, tanto a nivel nacional como provincial, con la convicción de que un sistema financiero fuerte tiene la responsabilidad y, por sobre todas las cosas, la posibilidad de ofrecer crédito en situaciones adecuadas a la pequeña y la microempresa. En la medida en que nos encontremos con un sistema financiero saneado, crecerían las oportunidades de acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos empresarios, dado que si bien el nivel de complejidad de las operaciones es mayor en relación al volumen de los préstamos, también es cierto que la tasa de morosidad de los microempresarios es sustancialmente inferior a la de los créditos de empresas de mayor envergadura.

Paralelamente, también pueden plantearse operaciones conjuntas entre el sector financiero y las organizaciones no gubernamentales a fin de mejorar las posibilidades de acceso, el monitoreo y la evaluación de esas operaciones. En este punto existen en la Argentina bancos que han acumulado experiencia en este temática y que podrían colaborar en el diseño de una estrategia global para el sector. Existen además programas con financiamiento externo cuya operación está basada en instituciones financieras intermedias y entidades técnicas de asistencia. De las experiencias aprendidas por el Banco Mundial en la implementación de proyectos para pequeña y mediana empresa, pueden extractarse algunas reflexiones dirigidas a plantear estrategias de trabajo con el sector. Se trata de fortalecer las instituciones tanto técnicas como financieras que sirven ese sector: la creación de empleos a un relativo bajo costo por unidad de capital inver-

tido y la corrección de las imperfecciones del mercado que impiden a los pequeños acceder al crédito, son premisas básicas para esta estrategia. Como premisas subyacentes podemos señalar que la microempresa, la pequeña y mediana, son una robusta base industrial que requiere de un sistema general de la industria que permita ofrecer servicios desde la pequeña, mediana y micro a la industria en su conjunto, incrementando el acceso de las pequeñas a circuitos normalmente disponibles sólo para firmas grandes; lo cual presupone tanto el mejoramiento de la industria como el mejoramiento de la distribución de los ingresos en los países en desarrollo.

Entre 1973 y 1989 el Banco Mundial ha movilizado fondos por más de 3000 millones de dólares en préstamos orientados a la pequeña y mediana empresa a nivel del conjunto del mundo. De esta experiencia adquirida por el Banco podemos señalar algunas características que se han destacado en los proyectos exitosos. Estos balances siempre son complejos, porque evidentemente de ese volumen de préstamo no todas las operaciones resultaron con igual éxito. Algunos de los elementos son económicos, pero muchos también son de índole institucional en lo referido a la presencia de factores preexistentes que fueron facilitadores para el éxito del proyecto. Podemos determinar la fuerte demanda para los servicios provistos por los proyectos, instituciones e individuos efectivos, suficiente nivel de liderazgo y compromiso con las metas de los proyectos, ambientes políticos suficientemente estables para asegurar una efectiva implementación de los proyectos; un enfoque completo de las instituciones de financiamiento y asistencia técnica disponibles; y una selección de las más fuertes para participar en los proyectos. Proyectos diseñados combinando demandas locales por servicios y ensamblándolos con operaciones existentes e instituciones con capacidad de implementación, un listado adecuado con individuos particularmente capaces, con posiciones claves de gobierno o en las instituciones más importantes que forman el sistema de provisión de asistencia técnica y financiera tanto para la micro como la pequeña y mediana empresa. Esto en lo referente a la concepción empresarial.

Desde el punto de vista de la política -pensando en políticas compensatorias a la pobreza- por un lado podría tratarse de un subsidio encubierto y en tal caso creemos que difícilmente la microempresa resistiría o continuaría sus actividades al término del subsidio; por lo cual el camino más expeditivo sería considerarlo directamente en calidad de subsidio y no encubrirlo bajo una forma de crédito. Esta experiencia puede advertirse al evaluar algunos de los programas que han estado vigentes a mediados de la década del ochenta en los cuales, a pesar de no existir evaluaciones sistemáticas, puede advertirse un fenómeno de mortandad de las empresas micro francamente desalentador. No me estoy refiriendo al caso específico de Argentina sino al conjunto de América Latina.

Desde esta perspectiva, pensamos que el problema debe abordarse en el marco de las políticas de alivio a la pobreza. En ese sentido desde 1994 se ha creado en el Banco Mundial un grupo consultivo de asistencia a los más pobres, del que forman parte tanto el Banco Mundial como otros donantes y varios gobiernos europeos, con el objetivo de realizar experiencias piloto en el área de microfinanciamiento, para mejorar la metodología crediticia y básicamente para favorecer la llegada a los destinatarios. Porque buena parte de estas evaluaciones, aunque no han sido sistemáticas, descubrieron una seria dificultad para el acceso final a los destinatarios de los programas de microfinanciamiento destinados a las poblaciones en situación de pobreza crítica.

El Banco Mundial ha financiado asimismo numerosos proyectos de fondo de inversión social que están destinados al alivio de situación de pobreza crítica y cuya ejecución ha recaído en organizaciones comunitarias y en ONGs orientadas a la prestación de servicios en situaciones de pobreza crítica. En el caso de la Argentina, el Banco Mundial está financiando un proyecto de inversión social conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y además está formulando junto a la Secretaría de Agricultura un proyecto de alivio a la pobreza rural, cuya ejecución comenzaría en 1997.

En ambos casos, la participación de ONGs ha cumplido un rol clave y puede modificar sustancialmente las condiciones de vida de los beneficiarios de las políticas de subsidio induciéndolos, en la medida de sus posibilidades, a que pasen a una fase subsiguiente de desarrollo. La postura es no pensar que una vez que uno está trabajando en una política de subsidios para la población en pobreza crítica, esta población va a quedar solamente signada a una posibilidad de subsidio, sino alentarla a un ulterior desarrollo y a transformarse en una microempresa. También podría mencionar algunas de las condiciones en las cuales la experiencia del Banco, especialmente en los Fondos de Inversión Social, ha visto que es necesaria la participación de las organizaciones no gubernamentales, pero de este tema podemos hablar luego. Simplemente me interesaba plantear el problema de la microempresa señalando dos vertientes que en algún sentido son contrapuestas y que se han venido discutiendo en este encuentro.

### Raúl Novoa

#### Los Programas del Banco Interamericano de Desarrollo en apoyo a la Microempresa

El Banco Interamericano de Desarrollo básicamente tiene tres instrumentos financieros con los cuales viene actuando en el área de apoyo y desarrollo de la Microempresa. Estos tres instrumentos son: el Programa de Pequeños Proyectos; los préstamos del BID a la Nación, en este caso a la Nación Argentina; y, por último, el Fondo Multilateral de Inversiones del cual el Banco es administrador.

Comenzando por el primero en orden de aparición, desde 1978 el Banco viene implementando lo que se llama el Programa de Pequeños Proyectos, cuyo objetivo es facilitar el acceso al crédito de grupos de microempresarios de escasos recursos, a través de un

financiamiento en condiciones muy concesionales a organizaciones no gubernamentales -básicamente organizaciones sin fines de lucro- que mediante este mecanismo puedan hacer llegar los subcréditos a sus beneficiarios finales, lo cual es el principal interés del Banco: que los beneficios lleguen directamente a la microempresa. Se podría decir que ésta es casi la única operación que maneja el Banco Interamericano de Desarrollo hasta el presente, a excepción tal vez del FOMIN, donde el Banco actúa directamente sobre la sociedad civil desde hace ya muchos años.

Este Programa de Pequeños Proyectos -y aquí hay algunos intermediarios que facilitan este beneficio a los microempresarios- otorga créditos de pequeña escala en cuanto a su monto. El acceso de las organizaciones no gubernamentales a este financiamiento es de hasta 500.000 dólares que se dan en calidad de préstamo, si bien en condiciones de bajo interés y normalmente pueden ser devueltos en plazos de hasta 25 años con 8 años más de gracia y por otra parte sin garantías. Este es el aspecto del programa que llamamos de financiamiento. A su vez, el financiamiento se acompaña de una cooperación técnica paralela, que es una donación que hace el Banco a la entidad para su fortalecimiento institucional y la capacitación de los microempresarios en las distintas áreas que sea necesario. Cabe aclarar que todos los programas que ejecuta el Banco tienen sus especificidades no solamente a nivel regional sino a nivel nacional y dentro de cada país a nivel local. De esa manera intentamos ejecutar todas las operaciones: normalmente la cooperación técnica prevé la capacitación microempresarial y aspectos de comercialización; y, por ejemplo, en cooperaciones técnicas o en Pequeños Proyectos que se estén ejecutando en lugares campesinos, se toman especialmente en cuenta factores técnicos de la producción misma de los campesinos.

Uno de los aspectos más destacables del Programa de Pequeños Proyectos es que no se piden garantías a la institución; y si se tiene en cuenta que la tasa de interés que cobra el Banco a la intermediaria es prácticamente simbólica -de un 1% y con un perio-

do de gracia y una posibilidad de un plazo de devolución tan importantes- es posible apreciar que al Banco le interesa ante todo la calidad de un proyecto. Porque de la calidad del proyecto y de la calidad de la intermediaria dependerá el éxito de la operación. El Banco hace un seguimiento y brinda apoyo; pero lo decisivo es la capacidad institucional que tenga la intermediaria. Actualmente en la Argentina el Programa de Pequeños Proyectos tiene 10 operaciones en ejecución, ubicadas en distintas provincias. Dentro de esa ubicación es posible detectar proyectos claramente dirigidos a la microempresa urbana, como también dirigidos a la microempresa o al minifundio rural; y cada uno de ellos tiene sus características propias.

El otro instrumento financiero que tiene el Banco para apoyar a la microempresa, son los Programas Globales de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa, a los cuales ya han hecho referencia José Giner -que es el Coordinador del Programa en el BID- y también Jorge Carpio, que es consultor del Programa. Por eso creo que no es necesario abundar más sobre este instrumento, aunque estamos dispuestos a responder las preguntas que al respecto ustedes consideren pertinentes.

Finalmente, el Banco dispone del Fondo Multilateral de Inversiones del cual es administrador. El objetivo de este Fondo es apoyar y promover la actividad del sector privado y podríamos decir que tiene tres ventanillas de entrada: la ventanilla número uno es quizás la única que puede ser utilizada por el Estado, porque tiene como finalidad apoyar y mejorar, hacer más eficiente el proceso de privatizaciones en los países de América Latina. La ventanilla dos es de calificación de mano de obra; y la ventanilla tres es de apoyo y promoción a la microempresa. En realidad, la traducción exacta de lo que pretende hacer la ventanilla tres es dirigirse a la más pequeña de las pequeñas empresas; lo cual nos impone el problema de la definición de pequeña empresa y de microempresa en los distintos países y dentro de cada país, entre la capital y el interior y así sucesivamente. Mediante la ventanilla tres del FOMIN el Banco completa en cierta manera el circuito de apoyo

al sector. Los proyectos que se han identificado para la Argentina -y quiero ser enfático al decir que cuando se habla de Argentina no estamos hablando de El Salvador o de cualquier otro país; es decir, las operaciones se identifican con respecto al país beneficiario- hasta el momento fueron promovidos desde esta ventanilla. En particular, operaciones destinadas a brindar servicios no financieros a la micro y la pequeña empresa. La idea es que si bien el Banco con sus operaciones tradicionales, tanto de préstamo a la Nación como de Pequeños Proyectos a organizaciones no gubernamentales está atendiendo adecuadamente el área crédito, todavía queda mucho por hacer en el área de servicios no financieros. Estos últimos incluyen servicios como informalización, capacitación o servicios de pre y post inversión para la toma de decisiones de los micro y pequeños empresarios.

Dentro de este esquema se están previendo proyectos piloto que esperamos sirvan de base para operaciones de mayor magnitud a nivel nacional, vinculados con la selección de áreas geográficas escogidas por su potencialidad microempresarial, por su potencialidad sectorial, por su potencialidad de pequeños empresarios. Mediante la provisión de estos servicios no financieros, la idea es lograr que un empresario que probablemente conoce la existencia de un programa del BID pero no tiene la capacidad de llevar un proyecto de inversión a un Banco; o no tiene la capacidad de acercarse a otras instituciones de crédito; o no tiene la capacidad de estar informado sobre las posibilidades de comercialización; tenga la posibilidad de acceder a estos servicios y que los servicios puedan complementar su actividad y permitirle obtener los beneficios del crédito. La tónica que se plantea en este tipo de proyectos del FOMIN identificados hasta ahora, es que no lleguen completamente gratuitos al microempresario, sino trabajar con subsidios decrecientes: es decir, primero identificar los problemas que tenga la micro y pequeña empresa en una región determinada; luego de identificarlos, conversar participativamente con los micro y pequeños empresarios y de esta manera hacer que un problema se vuelva una necesidad de consultoría para estos sectores que normalmente no tienen los medios o no tienen la posibilidad

de comprender el problema que están enfrentando. Por ejemplo, en control de calidad el servicio le será proporcionado y en un primer momento tendrá que pagar un 25 % de ese servicio, luego un 50 % y luego un 75 %, para lograr de esta manera que los servicios que brinda el proyecto -que también se dan a través de organizaciones de la sociedad civil en el país- puedan ser mantenidos en el tiempo y, fundamentalmente, que los empresarios los valoricen para poder incluirlos en sus actividades.

### Diego Guzmán

#### Acción Internacional y microempresas

En esta nueva intervención me corresponde el sombrero de Acción Internacional porque aunque soy colombiano y tengo base en Colombia, llevo diez años trabajando con Acción Internacional, como uno de sus muchos técnicos de apoyo a la microempresa en América Latina.

Viendo un poco la perspectiva histórica, Acción Internacional nace hace 35 años en los Estados Unidos de una forma muy curiosa. Surge de una serie de estudiantes de la Universidad de California y de la Universidad de Harvard que eran mandados a los países latinoamericanos en los veranos -eso es muy gringo; que la gente salga y conozca un poco un ambiente diferente al cual ha crecido y se ha criado- y venían a conocer y a trabajar con las comunidades pobres de América Latina, particularmente Venezuela, Perú y Colombia. En esos veranos, estos estudiantes crean un tipo de organización que en su momento se llamó Acción Comunitaria de Perú, Venezuela y Colombia.

Lo interesante es que nace de esa manera y más tarde, cuando estos estudiantes son los empresarios de las grandes multinacionales y comienzan a tener negocios en América Latina, deciden establecer Acción Internacional como una institución, una fun-

dación sin ánimo de lucro, dándole parte de sus empresas como patrimonio y un aporte anual para que la labor en los países de América Latina fuera una labor permanente y no una labor de estudiantes de verano en las comunidades pobres. Así, de una forma realmente altruista, se crea Acción Internacional y comienza a promover programas de desarrollo subeconómicos, pero ya no con estudiantes sino con técnicos. Se dedica inicialmente a manejar problemas como el de aguas negras y problemas de alcantarillado o problemas de luz, principalmente en Centro América y en Sud América.

En 1972 -un contexto histórico importante para todos los que estamos metidos en el tema de la microempresa- en el nordeste de Brasil, en una ciudad que se llama Arrecife, se desarrolló el programa 1, que fue el primer programa de microempresas en América Latina. Es allí donde se inventa, donde se acuña la palabra microempresa; porque antes hablábamos de microemprendimiento o negocios por cuenta propia; pero allí es donde la palabra microempresa toma su realidad y donde se hace el primer Fondo Rotatorio de Crédito en la metodología tradicional, con un porcentaje grande de capacitación y después un acceso al crédito a través de un banco. Es así que en 1972 se inicia el modelo tradicional de microempresas. En ese momento Acción Internacional encuentra su destino y se dedica -como una Fundación privada sin fines de lucro- a manejar la asistencia técnica de programas de microempresas y principia a desarrollar metodologías. Debe tenerse en cuenta que una de las bases más importantes de los programas de microempresas es que la metodología adecuada sea sostenible, sea viable y ante todo sea exitosa.

Acción Internacional desarrolla la metodología del crédito individual, la monta en 1976 en la Fundación Carbajal en Cali y paralelamente -mediante un contrato con la Agencia Internacional de Desarrollo (AID)- comienza a hacer una investigación a nivel mundial que tiene como objetivo crear una nueva metodología que: 1) llegara a los más pobres; 2) tuviera una cobertura; 3) fuera sostenible. Bajo estos tres principios básicos Acción Interna-

cional desarrolló esta investigación, particularmente en países asiáticos que nos llevan mucho tiempo, muchos años luz atendiendo este tipo de sector informal: en Indonesia en el Gramin Bank, algo del Fedecrédito en el Salvador y también en la India. Así nace lo que se conoce hoy como la metodología de grupos solidarios, que se empieza a difundir en América Latina a partir de 1982 siendo Santo Domingo el primer país donde se difunde a través de la Fundación Dominicana de Desarrollo.

Cabe remarcar que Acción Internacional no es un donante sino que se dedica al desarrollo y a la investigación de metodologías propias que permitan el desarrollo microempresarial. Es una institución que da asistencia técnica y ha dedicado su vida institucional a crear una red de programas de microempresas eficientes en América Latina bajo un modelo muy propio, un modelo del sector privado, un modelo con aportes empresariales, un modelo sostenible. En este momento se trabaja con unas 25 instituciones a nivel latinoamericano y en 14 países de América Latina. Emprender es la institución afiliada a Acción Internacional en Argentina; una institución a la cual le pusimos un grano de arena para que realmente arrancara y hoy nos sentimos muy orgullosos de estar afiliados con Emprender en este país.

Los principales servicios de Acción Internacional son:

1.- Desarrollar transferencias metodológicas a los afiliados: se investigan nuevas transferencias metodológicas y se las entregamos a los afiliados. Ese es el primer servicio que lo consideramos válido, porque sin una metodología apropiada el Programa Microempresas, por más fondos o por más buena intención que tenga, no camina.

2.- El segundo servicio es un Fondo de Garantías -lo que se llama el Fondo Puente- en el cual se expiden cartas de crédito y se les da acceso a las instituciones que implementan programas de microempresas y a créditos bancarios. Porque muchas veces existe el recurso pero no existen las garantías que nos permitan

tener acceso a ese recurso. El Fondo Puente de Acción Internacional da la garantía a su programa de microempresas para que accedan al crédito bancario. Se lo denomina Fondo Puente porque es una garantía que principia con el 100 % pero va bajando en la medida en que el banco comienza a tener confianza en la institución implementadora, hasta que esta garantía llega a ser en algunos casos del 20% o del 10 %. Cuando el programa es capaz de tener una canasta de garantías con pagarés de usuarios, finalmente el Fondo Puente deja de ser "puente" porque ya cumplió su función de permitir que la institución pudiera tener acceso y credibilidad en el sector bancario formal.

3 - Otro servicio que brinda Acción Internacional se llama el Get with Fund que es un Fondo de Inversiones vinculado con el hecho de que una de las etapas que se está viendo en Latinoamérica en los programas de microempresas más desarrollados, es que están teniendo su propio mecanismo formal de intermediación financiera, en razón de haber alcanzado su propia capacidad de acceso a recursos y su propia capacidad de movilización de recursos. En este marco se están creando instituciones como Banco Sol en Bolivia, Finansol en Colombia o como Fin Micro en México y estamos apoyando la transformación de Acción Internacional en una financiera y también el estudio de factibilidad del Banco Solidario de Paraguay. Con el Get with Fund, Acción Internacional se vuelve inversionista en estas instituciones financieras formales dedicadas al apoyo de la microempresa. En estos casos, ya se hace una inversión constante y sonante de dinero: este Fondo se compone en un 50 % de apoyos del sector privado, un 25 % del Fondo MIF y otro 25 % de la AID.

¿Cómo nos financiamos? Nos financiamos básicamente con el aporte del sector privado estadounidense, de las multinacionales de los fundadores y ejecutando las cooperaciones técnicas de las cuales hablaba el representante del BID. Ejecutamos cooperaciones técnicas para el BID, para Naciones Unidas, para UNIFEN -que también es un organismo de Naciones Unidas- y para la AID. La AID es uno de nuestros grandes aportantes en dife-

rentes países de América Latina donde existe la misión; y también accedemos y calificamos a Fondos de Pequeños Proyectos del BID, para ejecutar cooperaciones técnicas a nivel América Latina. En este momento tenemos además una cooperación técnica del MIF, del Fondo Multilateral de Inversiones, desarrollando un componente de capacitación con empresarios, bajo bases teóricas diferentes a las que se han venido manejando en la capacitación. Para resumir, somos una agencia de cooperación técnica y nuestra vida institucional es el apoyo a la microempresa, pero desde el punto de vista de la asistencia técnica.

## DEBATE

### Pregunta a Sandra Cesilinni

Le pediría si puede completar el tema de la intervención posible de las ONGs en este tipo de programas como los Fondos de Inversión Social. Me interesa conocer cómo está previsto ese tema en el caso de Argentina.

S.C.: Le agradezco la pregunta porque me permite completar algunos conceptos. Por un lado, el Banco Mundial está haciendo un esfuerzo junto con otros organismos internacionales y también con algunos organismos nacionales, respecto de la definición de criterios de acceso de las organizaciones no gubernamentales a todos los programas con financiamiento. Algunas de las experiencias internacionales respecto a organizaciones no gubernamentales permiten descubrir criterios que, por supuesto, pueden tener grandes variaciones en el nivel nacional y que eventualmente se pueden explicitar más para la Argentina.

En primer lugar, una cuestión central es proveer a las organizaciones no gubernamentales una definición muy precisa sobre su rol, en tanto en algunos de los proyectos hay una gran confusión al respecto. Por un lado, el rol de la ONG es un rol de asistencia

técnica, de ejecución directa del proyecto y de tratar de incrementar la demanda frente a un proyecto. Esta es una primera cuestión que me parece importante. Es preciso, por consiguiente, clarificarle todos los objetivos en los proyectos y las contribuciones que está previsto que realicen las organizaciones no gubernamentales. Por otro lado se deben identificar las necesidades de asistencia técnica y capacitación que tienen las ONGs a fin de incluirlas en la presupuestación de los proyectos, ya que a menudo ocurre que estas necesidades no están contempladas al plantear el presupuesto global de un proyecto y luego, al momento de ejecutarlo, tales necesidades se hacen prácticamente insalvables. De esto se deriva la importancia de que las organizaciones no gubernamentales puedan participar activamente desde la fase de diseño de los proyectos, de manera tal que no se vean imposibilitadas de resolver estas necesidades.

Asimismo es necesario buscar las opiniones de los beneficiarios de manera directa, tanto en lo relativo a las ONGs como a los proyectos en actividad, su evaluación y su monitoreo. Esto refleja que a menudo no conocemos la relación entre los beneficiarios y las ONGs que prestan servicios a estos beneficiarios. Desde esta perspectiva, todo lo que se pueda hacer para captar información directamente de los beneficiarios va a ser muy útil para mejorar la inserción de las ONGs en los proyectos.

Paralelamente, se trata de insertar y/o adaptar sistemas de gerenciamiento que a menudo las organizaciones no gubernamentales tampoco tienen y que son imprescindibles; por ejemplo, para las actividades de evaluación y seguimiento. Muchas veces nos hemos encontrado con problemas de soporte informático para que las organizaciones no gubernamentales puedan llevar adelante una planificación y una demostración de la ejecución de sus gastos que sea fácilmente monitoreable. A menudo las organizaciones no gubernamentales dicen que no tienen los recursos de manera autónoma, para proveer de estos insumos que además son necesarios para garantizar la transparencia en el uso de los fondos.

Por último, debemos incluir un sistema de evaluación entre las organizaciones no gubernamentales y entre los beneficiarios; entre los proyectos, los responsables nacionales, provinciales y municipales de esos proyectos y los organismos internacionales, lo cual permite tener una información lo más actualizada posible respecto al desempeño de las ONGs en la ejecución de proyectos. Todo esto es bastante complejo de poner en práctica, pero no es imposible. Valoro particularmente la opinión de los beneficiarios debido a que muchas veces no se sabe cuánto es lo que llega efectivamente desde los proyectos a los beneficiarios. Probablemente la única forma que tengamos de saberlo es con información provista directamente por los mismos beneficiarios, ya sea en la vertiente de los microempresarios en tanto concepción empresarial, como de las poblaciones beneficiarias en situación de pobreza crítica.

En relación al Fondo Participativo que se está implementando en la Secretaría de Desarrollo Social, va a estar en vigencia a partir del año 1996 y actualmente está en proceso de formulación. El proyecto está considerado como una experiencia piloto con dos años de duración y los criterios de trabajo con organizaciones no gubernamentales se orientan básicamente al trabajo con ONGs que se desempeñan a nivel local. El proyecto consiste en un sistema de seguimiento de indicadores sociales y se han seleccionado 92 localizaciones para trabajar con organizaciones comunitarias locales, que son aquellas de mayores niveles de pobreza. De esta manera, los proyectos son presentados por organizaciones que trabajan en el nivel local, aunque no necesariamente sean exclusivamente locales pero sí que estén desarrollando, en el momento del inicio del programa, tareas a nivel local. De todas maneras no es un proyecto cerrado; aún no se ha terminado de definir y puede sufrir modificaciones.

La otra actividad que estamos realizando para garantizar la participación de las organizaciones no gubernamentales desde el inicio del ciclo de proyecto, es informarlas. Hemos enviado ya a 50 organizaciones un paquete de información acerca de las po-

líticas del Banco Mundial respecto a las ONGs y de la relación de éstas con los proyectos que el Banco financia en la Argentina. En ese paquete de información -que por supuesto está disponible en la oficina del Banco para todos los que estén interesados- se incluye la información de todos los proyectos que el Banco tiene en vigencia en el año 1995 y la planificación 1996-1997. Junto a esto, a partir del año 1994 el Banco hace públicos los Documentos de Proyectos que hasta ese año eran de carácter confidencial. Ello significa que todo particular puede solicitar estos proyectos en cualquiera de las áreas en las cuales el Banco se desempeña y esto puede servir para que tanto las organizaciones comunitarias como directamente los microempresarios y las organizaciones no gubernamentales conozcan los alcances de los proyectos y puedan tener una referencia de qué es lo que se espera de su propio rol en estos proyectos.

El Banco está llevando adelante encuentros directos con organizaciones no gubernamentales en distintas áreas y también se propone la modalidad de talleres. Se hizo uno en Córdoba este año y estamos programando otro para noviembre en Tucumán, que es una Jornada de Encuentro entre Organizaciones No Gubernamentales y el Banco Mundial, donde participan también entidades del gobierno nacional y del gobierno provincial, con el objetivo de discutir los problemas en la implementación y/o diseño de proyectos. Tratamos de garantizar así esta política de transparencia con todas las dificultades que esto puede tener, particularmente porque en el caso de la Argentina donde la dispersión de organizaciones no gubernamentales es muy grande: el CENOC tiene en su registro 2.000 y están pensando que hay alrededor de 20.000. Esto hace difícil evaluar cuáles son los interlocutores a los que debemos dirigirnos; y si bien se tiene una cierta experiencia de trabajo respecto a estos interlocutores, siempre se pueden cometer injusticias por el criterio arbitrario con el que cada uno lo evalúa. Por eso es preciso establecer cuáles serían los mejores criterios para que todas puedan acceder a los proyectos.

## Pregunta a Sandra Cesilinni

Me imagino que, por más que esté en una etapa de implementación, este Fondo de Inversión Social ya está diseñado y el Banco sabe quién lo va a administrar. Quería preguntar si esa administración va a correr por cuenta exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación o si se va a implementar un sistema parecido al FOSIS en Chile, donde las organizaciones no gubernamentales participan conjuntamente en el gerenciamiento de los fondos con el organismo del Estado, cosa que sería sumamente loable e interesante para asegurar la participación nuestra en los proyectos que intentemos licitar para acceder a ese financiamiento, ya sea en capacitación, financiamiento para microempresas y similares.

S.C.: Quiero hacer una pequeñísima precisión para poder contestar su pregunta. Por una parte, el Banco presta al gobierno nacional. De hecho este programa, el Fondo Participativo, es un préstamo del Banco Mundial al gobierno nacional, por lo cual la definición de la unidad de ejecución del proyecto es básicamente del gobierno nacional. Nuestra misión al respecto es discutir el diseño y una vez que ese diseño está terminado, monitorear que se cumplimente en función de los documentos que este acuerdo conjunto entre el Banco y gobierno nacional especifiquen. Pero la decisión básica es del gobierno. Piensen ustedes que quien se endeuda -porque esto, por más que tenga una tasa especial, es un préstamo- es el gobierno de un país y, por consiguiente, el mayor compromiso respecto a la definición de la ejecución la tiene el gobierno. Actualmente se está pensando en tener un Consejo Consultivo de Organizaciones y a su vez la misma Secretaría de Desarrollo Social tiene un organismo especial dedicado al enlace con las organizaciones no gubernamentales que es el CENOC. No está previsto una forma de administración conjunta como la del FOSIS, al menos no ha sido discutido en ese sentido hasta ahora y, a diferencia de Chile, no creo que se incluya una forma de administración conjunta en la Argentina.

## Pregunta a Sandra Cesilinni

Justamente a partir de la intervención de la representante del Banco Mundial, el primer día habíamos hablado del tema de la segmentación; y en la reflexión que se hacía en torno a poder segmentar y ubicar exactamente distintos sectores dentro de la microempresa, se señaló que esto ayuda a diseñar y a desarrollar programas adecuados para responder a esas diferentes realidades. Creo que ha habido algunos avances en materias de variables -generalmente más de tipo estructurales, relacionadas en algunos casos con niveles de ingreso o niveles de educación- que permiten hacer cortes para definir distintos sectores a fin de implementar esos programas. Pero creo que, en general, faltan variables socioculturales y otro tipo de abordajes que permitan identificar mejor los actores a apoyar. Quería saber si en el caso de Colombia y del Banco Mundial se conocen experiencias al respecto y cuáles, en el sentido de focalizar mejor los programas dentro de esa realidad muy heterogénea de la microempresa.

S.C.: Creo que estos programas no están usando en toda su amplitud variables socioculturales. Básicamente lo que se ha utilizado en el caso del FOPAR es una definición por Necesidades Básicas Insatisfechas, un criterio de focalización en base a poblaciones en situación de pobreza crítica. En el caso del proyecto Alivio a la Pobreza Rural, que también está en una fase preliminar, se utilizó una versión distinta de aproximación porque se hicieron diagnósticos participativos en casi 15 localizaciones diferentes del país con pequeños productores rurales -tanto entre los que se encontraban en situación de pobreza crítica, como entre los que no estaban en tal situación- y se realizaron diversos talleres. Si bien la magnitud es diferente, en ese caso se utilizó este tipo de variables. Pero en el caso del FOPAR la magnitud es mucho mayor y también el grado de emergencia en la intervención, lo cual relativiza la posibilidad de utilizar otro tipo de variables.

## Pregunta a Raúl Novoa y a Diego Guzmán

En general se utilizan variables para hacer los cortes de los programas a apoyar: facturación de tanto, cantidad de personal ocupado y similares variables más de tipo empresarial, porque se tienen en cuenta las empresas a apoyar. Esto explica parte del fenómeno empresarial, pero muchas veces no lo que realmente hace la diferencia entre empresas. La pregunta es entonces si en algunos casos se utilizaban y si se podría saber, qué tipo de variables e indicadores se estaban utilizando, por ejemplo, para segmentar mejor los programas y poder ser más adecuados en los apoyos.

R.N.: Para eso habría que tener en cuenta un factor de escala del tipo de proyectos que estamos hablando. En el Programa de Pequeños Proyectos del Banco que es el que se ejecuta a través de organizaciones no gubernamentales, la cosa se resuelve de manera bastante sencilla porque se trabaja con organizaciones no gubernamentales que ya conocen a la población objetivo y realizan un estudio bastante comprensivo que luego es aprobado por el Directorio del Banco. En estos casos podríamos decir que casi se llega a identificar microempresario por microempresario; y si se trabaja con una cooperativa de pequeños agricultores o de minifundistas algodoneros en una zona de Santiago del Estero, allí todo el mundo se conoce y se puede saber cuáles son las condiciones de cada uno de ellos, prácticamente con nombre y apellido. Pero cuando el proyecto se lleva a gran escala se hace más difícil: en un Programa Global de Crédito de 60 millones de dólares al beneficiario se lo conoce, pero se pierde un poco en el diseño de la operación. En estos casos es preciso recurrir a las variables tradicionales como empleo, facturación y semejantes. Pero aún estos indicadores económicos son difíciles de utilizar.

En el tema Pequeños Proyectos se puede avanzar y una vez que se va avanzando con el programa es posible empezar a diseñar los sistemas y las formas de relevar mejor la información existente sobre los aspectos socioculturales de la población. No obstante, en todos lados ocurre que el primer reclamo siempre es el

económico, aunque después la asistencia sea más comprensiva. En términos de microempresa la actividad va a ser fomentar lo social desde lo económico, promoviendo una actividad productiva para lograr un mejoramiento social. A su vez, el Banco tiene otros proyectos que también serán ejecutados con organizaciones de la sociedad civil, donde se toma lo social para lograr algún tipo de alivio a cuestiones de pobreza y a la situación económica. Pero están más fuertemente orientados a lo social y en estos casos el beneficiario está mucho mejor definido, fundamentalmente porque el Banco también busca ejecutar esos programas con la sociedad civil. Se vuelve entonces al mismo tema del programa Pequeños Proyectos: si se está ejecutando un programa de niños de la calle para un barrio del conurbano de Rosario o de Formosa, nadie mejor que la sociedad de fomento del lugar o las ONGs que estén trabajando ese tema para conocer cuáles son las condiciones como información de partida. Sin embargo, en tales casos se deja de hablar de microempresa y el problema se atiende con otro tipo de instrumento.

D.G.: Como decía el representante del BID, en programas masivos donde estamos hablando de 40 o 50 mil usuarios, el hecho de tener que incorporar en la computadora un dato más, si se lo multiplica por el número de transacciones y el número de veces que revalida un crédito, se vuelve un costo altísimo. El problema entonces tiene que ver mucho con el tamaño del proyecto y muchas veces, en la medida en que el programa es más grande, se tratan de incorporar más variables. En la experiencia colombiana, por acceder a las exigencias del donante específico, intentamos manejar una cantidad de bases de información sociales y económicas; pero la tristeza fue que el esfuerzo era muy grande y esas bases de información no sirvieron absolutamente para nada, ni para el donante ni para la institución. Creo que finalmente estamos llegando a simplificar las cosas sin ser simplistas y a tener criterios generales de calificación, considerando simplemente que nos dirigimos a microempresas que no acceden al crédito, independientemente de si es hombre, mujer, blanco, negro, colorado; si tiene 10 ó 20 empleados, con tales montos de

ventas. Estamos tratando de tener esos criterios generales: acceden o no acceden al crédito; son o no trabajadores independientes; y que eso nos permita evitar una paralización por el análisis y ejecutar realmente estos programas en forma general y masiva. De todas maneras, para complementar se utilizan los grupos de control y las informaciones de control, pero se tiende a promover un principio general para todo el mundo.

#### Comentario a Sandra Cesilinni

A riesgo de parecer insistente, quisiera hacer una precisión con referencia a su primer respuesta. Creo que esta convención respecto de los préstamos debe aclarar que no se los dan al gobierno sino al Estado -que es lo permanente, en tanto los gobiernos son lo contingente- y, además, que quien se endeuda no es el Estado sino la sociedad entera. Por lo tanto, me parece que la propuesta que se hizo es totalmente pertinente y sería conveniente que se tenga en cuenta y se lleve a cabo.

S.C.: Quiero pedir disculpas por el error. Es cierto que quien se endeuda es el Estado y por consiguiente los ciudadanos, si bien los ciudadanos tienen formas de administrar y eligen autoridades. Me parece muy legítima la posibilidad de la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y, que en ese aspecto, la posibilidad de obtener información por parte de esas organizaciones abre la posibilidad de mejorar la participación. En este sentido, al conocer ustedes que existen estas líneas abiertas y sabiendo previamente cuál es el alcance de esas líneas, también tienen una posibilidad más concreta de participar. La aclaración estaba referida a que no era una potestad del Banco Mundial como organismo que presta definir la unidad; puede colaborar básicamente en su rol de asistencia técnica y en mejorar la definición de cuál es la unidad para administrar el préstamo, pero no lo puede decidir.

#### Pregunta a Raúl Novoa

Con respecto al Programa Global de Crédito, quisiera saber si el

acceso al financiamiento que propone el Programa implica cumplir los requerimientos bancarios por parte del microempresario, ya que los créditos se canalizan a través de estas entidades. Para el microempresario ello implica afrontar una serie de requisitos que en muchos casos no están en condiciones de cumplir, al menos totalmente, dado que no están formalizados o con sus aportes impositivos al día. Por lo tanto, a veces es muy difícil para la microempresa acceder a ese tipo de financiamiento. La pregunta es si el Programa ha tenido en cuenta esta característica del sector para pensar en su materialización y garantizar que realmente esos créditos lleguen a la microempresa; y si entre los distintos programas que tiene el Banco existe alguno que permita el acceso al financiamiento sin exigir el cumplimiento de las condiciones bancarias, por ejemplo a través de organizaciones no gubernamentales.

R.N.: El Programa de Pequeños Proyectos -en este momento existen 10 en ejecución en distintas zonas del país- está destinado a llegar con crédito a microempresarios a través de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que actúan como intermediarias. Este programa lo ejecuta el Banco desde 1978 y en la Argentina a partir de principios de la década del ochenta.

Con relación al Programa Global de Crédito caben hacer algunas precisiones, dado que para ese programa un detalle no poco importante es que fue diseñado a principios del año 1988 y entra en ejecución en diciembre de 1993: en el medio pasaron dos hiperinflaciones y luego se implementó el plan de convertibilidad; y también el sistema financiero pasó por esas dos hiperinflaciones y en general está luchando por estabilizarse. Aún hablando de la microempresa es necesario mencionar que el "efecto tequila" llegó a todo el mundo, incluso a las ONGs que actúan en el ámbito de la microempresa y también llegó a los Bancos.

En su diseño original, el Programa que se está intentado implementar preveía una articulación entre lo que se denominaban IFIs y ETAs: las primeras serían las Instituciones Financieras Interme-

días y las ETAs las Entidades Técnicas de Apoyo. Se suponía que estas ETAs habían de ser organizaciones no gubernamentales que podrían firmar convenios con las IFIs y de esa manera proveer la asistencia técnica necesaria para que el microempresario pudiera acercarse al Banco y tomar un crédito. Esto era el diseño que se pensó en aquella época. Pero en la realidad no ha sido exactamente así. No obstante, el crédito se ha venido desembolsando bien y el Proyecto ha tenido una ejecución satisfactoria. En el Programa Global de Crédito a la Microempresa II -anunciamos que va a salir pronto- se estima que todas estas falencias van a ser solucionadas. Para eso se ha contado siempre con la asistencia de distintas personas de la sociedad civil que apoyan al Banco con sus comentarios y sus observaciones para mejorar los proyectos. También estamos avanzando actualmente en la conformación de un grupo consultivo de la sociedad civil que nos ayude desde su punto de vista a mejorar el diseño, la ejecución y el seguimiento de las propias operaciones.

#### Pregunta a Raúl Novoa

Quisiera preguntarle si se ha previsto la posibilidad de incorporar IFIs no tradicionales, no controladas por el Banco Central, porque por ejemplo en Uruguay se planteó ese tema.

R.N.: Allí hay un punto que es muy importante: el Banco Central de la República Argentina. El Banco Central ya es reticente con el Programa de Pequeños Proyectos, que es un volumen de 500 mil dólares en manos de organizaciones no gubernamentales. Para el Banco Central significarían 500 mil dólares no regulados y si pensáramos en una operación de 60 millones y luego 120 millones más fuera del circuito formal, la cosa se complica enormemente. Se puede ser imaginativo y tratar de lograr que, con la participación de los bancos, se establezcan esquemas alternativos y otro tipo de garantías. Se podría alcanzar un esquema más sencillo de ejecución de la operación, con un andamiaje institucional menos complicado; pero hay que tener en cuenta también las regulaciones del país.

#### Comentario del público

Una pequeña aclaración en el tema de la focalización tiene que ver con las categorizaciones socioculturales en las nuevas formas de microemprendimientos. Trabajo en el Ministerio de Economía para un Programa del BID que está en ejecución y se denomina Proyecto de Apoyo de Asistencia Técnica y Capacitación a la Microempresa, ubicado dentro del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. En este proyecto nos encontramos con un fenómeno que -además de la pobreza y de los niveles tradicionales de apoyo a la microempresa- apareció en forma muy concreta con las privatizaciones. Son organizaciones empresariales que se han conformado a partir de su desvinculación laboral y que tienen un alto nivel de facturación, pero para los beneficiarios el nivel de rentabilidad es sumamente bajo. En el proceso de capacitación, la preocupación esencial es el crédito; es decir, cómo una vez evaluado el proyecto se pone en marcha el tema crediticio. Esto aparece como una de las grandes preocupaciones porque en los registros no están incorporadas estas nuevas formas de microempresarios agrupados en PyMEs que, por actividad cautiva o algún tipo de organización como salvataje de empresas en crisis, tienen altos niveles de facturación pero muy baja capacidad crediticia individual. Nos encontramos con fenómenos de microempresarios que no actúan necesariamente en microempresas y tienen serias dificultades para ser beneficiarios de las acciones centralizadas que nosotros promovemos.

#### Pregunta a Sandra Cesilinni

Con respecto al tema de la focalización querría saber cuáles serían los criterios; y si hay algún tipo de directriz o de impacto que se jerarquice desde diferentes organismos sobre algún sector o alguna rama en especial. Mi sensación es que las decisiones quedan muy libradas a las iniciativas de los microempresarios en el tipo de actividad a elegir o desarrollar. Los que venimos trabajando con el sector de microempresarios vemos que

muchas veces se da el caso de personas que tienen una calificación muy alta y terminan trabajando en kioscos o videos porque es el negocio del día. Y desde las líneas políticas no se prioriza tal línea o tal rama como un tema de política industrial. La pregunta es si hay algún corte o alguna focalización desde este punto de vista; si el Banco Mundial o el BID están planteando el desarrollo de algún sector en particular, teniendo en cuenta que la situación de Latinoamérica es un bloque de mercado que tiende a integrarse desde productos y sectores muy específicos.

S.C.: La cartera de préstamos para Pequeña y Mediana Empresa por parte del Banco Mundial se orientó hacia diversos sectores. Por otro lado, a través del Proyecto de Reconversión Empresarial para exportaciones, de alguna manera la orientación del Banco está dada por aquellos productos con capacidad exportable; vale decir, se está tratando de decidir, de orientar las condiciones de acceso al crédito y a la asistencia técnica en el caso de que una producción esté relacionada con la exportación.

#### Pregunta a Raúl Novoa y a Sandra Cesilinni

Quisiera saber cuánto tiempo demanda un estudio de proyecto y si después de ese tiempo el proyecto sigue siendo viable o no. Porque en general, si el estudio de un proyecto demanda dos años, es probable que en esos dos años no exista más esa microempresa.

R.N.: Eso responde a una realidad que es absolutamente cierta. Lo que se puede pensar alternativamente es que, en el caso del BID, se es lo suficientemente flexible atendiendo a las realidades cambiantes. Pero por más que se resuelva un proyecto en seis meses, a ese proyecto se lo ejecuta en cuatro o cinco años; o sea que la realidad va a seguir cambiando y no se lo puede seguir ejecutando conforme a lo que se escribió o se aprobó el primer día. Esa misma flexibilidad se tiene durante todo el tiempo. También están los especialistas en cada país, justamente para

captar ese dinamismo y tratar de asumir esa flexibilidad y eficientizar la acción. La idea es lograr los objetivos del proyecto, que no fueron escritos en piedra y no pueden ser rígidos ante condiciones cambiantes.

S.C.: Una mínima aclaración en el tema de flexibilizar y también en descentralizar. En la mayor parte de los proyectos, uno de los problemas de implementación que se encuentran habitualmente es el tema de la fuerte centralización. Por eso en el diseño de casi todos los proyectos más nuevos de este último tiempo, se van planteando estrategias de descentralización que permitan una llegada más directa a los beneficiarios, de manera tal que sea posible acortar esos tiempos de implementación habida cuenta de los cambios que hay entre el momento de planificar y el de ejecutar.

#### Pregunta a Raúl Novoa y a Sandra Cesilinni

Pertenezco a una empresa capacitadora para el Programa Microempresa del Ministerio de Economía y estamos capacitando a 180 microempresarios. Son 120 horas con una capacitación inicial, después asistencia técnica y termina con un proyecto de negocio. De las líneas que ustedes mencionaron: es posible para estos microempresarios, solicitar esas líneas? Muchos de ellos ya tienen algo en marcha, otros quedaron sin empleo por el proceso de privatización y ahora ingresan a este programa. Pero hay 600 personas y nosotros sólo capacitamos 180.

R.N.: Para microempresarios y hasta pequeños empresarios, pueden dirigirse a la unidad de ejecución del Programa Global de Crédito y allí recibir la información necesaria acerca de cuáles son los bancos que están actuando y cual es la forma de acceder a esos créditos. Depende de la zona donde viva esa persona; porque puede ser que exista un Pequeño Proyecto ejecutándose en esa zona y puedan acceder al crédito a través de ese programa.

S.C.: En el caso de pequeñas empresas ya existentes pueden diri-

girise a la unidad que tiene en sus manos la ejecución de este proyecto de exportaciones y que está también en el Ministerio de Economía. El proyecto recién está comenzando a ponerse en marcha ahora, pero pueden informarse a cerca de sus características.

**Pregunta a Sandra Cesilini y Raúl Novoa**

Luego de la corrida bancaria y el "efecto tequila", no hay ninguna línea de crédito creada, porque los bancos recibieron asistencia de un dinero a muy bajo interés para recomponerse; pero, tiene acceso la pequeña y mediana empresa a ese dinero a muy bajo interés para recomponer capital de trabajo, probablemente perdido por efecto bancario? De la líneas de crédito existentes sería fácil presumir que la crisis se dio porque el sistema mostró una incapacidad empresarial: se ha contemplado eso para las micro y pequeña empresas?

S.C.: Creo que no está contemplado explícitamente. Quizás sería bueno que los bancos percibieran este mismo costo en función de que reciben líneas de crédito muy cuantiosas; por lo menos en el caso del Banco Mundial del total de la cartera de préstamo -de los 5.000 millones de dólares que tiene el Banco en préstamo- 1.400 millones han sido dedicados al sector financiero a través de distintas líneas. Y si bien no está previsto, me parecería interesante que los pequeños y medianos empresarios pudieran discutir con los bancos en estos términos.

R.N.: Me gustaría agregar un tema para el debate posterior. Uno puede poner en un programa de microempresas 60 millones de dólares o 120 millones de dólares y aún así satisfacer sólo las necesidades de un grupo privilegiado de microempresarios que accedieron a ese programa. Es decir, aunque se ponga a tasa baja no se van a solucionar los problemas del sistema financiero; simplemente se terminará privilegiando a un grupo de personas que pudieron acceder a ese programa pero no a los miles que quedaron afuera. Tal vez la cosa pase por el sistema financiero.

---

**Tema VI:**

**Las políticas gubernamentales para la microempresa**

---

Integraron el panel **Carlos A. Etala**, Secretario de Trabajo de la Nación; **Guillermo Hunt**, Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa; y **Eduardo Amadeo**, Secretario de Desarrollo Social de la Nación.

Coordinador: **Iván Momeño**

**Carlos A. Etala**

**Régimen laboral y microempresas**

Efectivamente no hay un régimen integral para las microempresas, y desde luego tampoco existe un régimen laboral específico para la microempresa. Si existen disposiciones aisladas en varios regímenes jurídicos laborales que se refieren a las microempresas por más que no existe tampoco ninguna definición legal de la microempresa. Así he visto que hay una variedad casi indefinida de definiciones y de posibilidades de definir a la microempresa y algunos hablan de empresas que no tengan más de 5 trabajadores, veo que en el proyecto del diputado Castillo se habla de 9 trabajadores y una determinada facturación. En definitiva nos vamos a referir así un poco genéricamente a la microempresa sin definirla, porque obviamente esto también es materia legislativa.

Ya seguramente el Licenciado Hunt se referirá de algún modo al tema de la reciente sanción del estatuto para la pequeña y mediana empresa -la ley 24467- dentro de la cual hay un régimen específico para la pequeña empresa, ya no para la pequeña y mediana empresa sino para la pequeña empresa; definiendo como tal aquella que tiene no más de 40 trabajadores y un nivel de facturación anual sin IVA, que fue fijado después por la comisión especial de seguimiento prevista por la misma ley que atiende a distintos sectores de la actividad económica y que establece 2.500.000 pesos anuales para el sector rural, 3 millones para el sector comercial, 5 millones para el sector industrial y 4 millones para el sector servicios.

Esta Ley que regula las relaciones laborales en la pequeña empresa tal vez no sea el régimen ideal y desde luego tendremos que avanzar en este tema así como tendremos que avanzar en el tema específico de la microempresa porque, es obvio, dentro de la pequeña empresa está la microempresa. Pero además sabemos que este estatuto se logró a través de un consenso entre la CGT y organizaciones empresarias de la pequeña empresa lo cual a veces impone ciertas limitaciones en las soluciones, derivadas de las concesiones recíprocas que otorgan cada uno de los sectores y en definitiva se concretan después en las disposiciones legales.

Voy a mencionar a título informativo las principales novedades que trae esta Ley. Por ejemplo atendemos a la simplificación del registro de los trabajadores en la pequeña empresa eliminando todos los libros, que son varios, que rigen para las demás empresas, y estableciendo un único libro de registro que se llama registro único de personal. Sabemos que unas de las dificultades para el funcionamiento de las pequeñas empresas son las trabas administrativas, las gestiones y todo lo que significan los costos administrativos de funcionamiento. Es para simplificar estos costos y para reducir y simplificar las gestiones administrativas que deben efectuar las pequeñas empresas, que establecemos un único libro que sirve para registrar a la totalidad de los trabajadores, sea cual sea la actividad en la que la pequeña empresa se desenvuelva.

Por otro lado, saben ustedes que la Ley de Empleo 24.013 del año 1991, estableció una variedad de modalidades de contratación destinadas a estimular el empleo. Voy a pasar muy rápidamente por este tema: hay una modalidad de lanzamiento de nueva actividad destinada a las empresas que se instalan o establecen una nueva línea de producción, hay una modalidad de fomento del empleo, hay una modalidad de práctica laboral para jóvenes y hay una modalidad de trabajo-formación: estas dos últimas para estimular el empleo de jóvenes. Estas modalidades de contratación previstas por la Ley de Empleo tienen una cantidad de requisitos; se han simplificado notablemente para la pequeña empresa, se ha eliminado la necesidad de habilitarla a

través de un convenio colectivo de trabajo, cosa que a veces dificultaba su vigencia por las negociaciones que exigía con los sindicatos; también se ha eliminado el registro del contrato, con lo cual basta que el contrato se celebre por escrito; y por último se ha eliminado la indemnización por despido, lo cual abarata sensiblemente el costo para la pequeña empresa que utiliza estas modalidades de contratación.

Por último, en esta misma ley de la pequeña empresa se introduce un aspecto fundamental que, bien utilizado por los actores sociales, sean estos sindicatos u organizaciones empresarias, pueden ser una vía muy fecunda para el desarrollo de la pequeña empresa y por qué no para la microempresa. Estas disposiciones se vinculan con la negociación colectiva, estableciendo que se abrirá una negociación diferenciada para la pequeña empresa. Una negociación colectiva específica quiere decir que en el ámbito de un convenio colectivo debe haber un capítulo especial para la pequeña empresa o bien -y esto sería lo ideal- un convenio colectivo integral, específico para la pequeña empresa. Esto es fácil de entender: no es igual la problemática de una gran empresa que la problemática de una microempresa o una pequeña empresa.

Lamentablemente, en nuestro país se han extendido los convenios nacionales, de ámbito territorial nacional, que cubren la totalidad geográfica del país y cubren además todas las categorías de empresas, pero de manera homogénea y uniforme. Es decir, es el mismo convenio colectivo metalúrgico, por ejemplo, para la empresa Siemens que para un pequeño taller metalúrgico de Formosa; son exactamente la mismas regulaciones laborales del convenio colectivo, lo cual contraviene el más elemental sentido común, dado que si alguna aptitud debe tener una convención colectiva de trabajo es su adaptabilidad, porque justamente su función es de bajar y adaptar las condiciones generales abstractas de la ley a las condiciones particulares de cada actividad y en este caso específico de cada dimensión de la empresa, con sus diversas problemáticas.

En la ley Nº 24.465 sobre fomento del empleo sancionada en marzo de 1995, se introducen una cantidad de modificaciones que son importantes también para la microempresa. Se ha creado una modalidad especial de fomento del empleo que está promovida a través de la reducción de un 50% de las contribuciones patronales a la seguridad social y que en las empresas de hasta 5 trabajadores se admite hasta un 100% de contrataciones de este tipo, porque hay porcentajes que se van reduciendo a medida que crece la dimensión de la empresa, lo cual indica que hay una especial promoción para este tipo de contrataciones a nivel de las empresas de menos de 5 trabajadores.

Esta modalidad especial de fomento del empleo estimula la contratación de trabajadores con especiales dificultades de inserción o de reinserción en el mercado de trabajo, como son los varones mayores de 40 años, las mujeres de cualquier edad, los discapacitados y los ex-combatientes de Malvinas. Todas estas categorías de trabajadores pueden ser contratadas a través de esta modalidad, que tiene una duración mínima de 6 meses y una máxima de 24 meses, con una fuerte reducción de las cargas sociales, porque sabemos que además de este 50% de reducción rigen las demás reducciones puestas en vigencia a partir del Pacto Fiscal Federal y que rigen actualmente en virtud del decreto 492/95.

No quiero extenderme demasiado, pero mencionaré además algunas políticas de empleo y de formación profesional que se han puesto en ejecución para mejorar la situación del empleo en las pequeñas empresas. Existen los programas de empleo privado, que son programas financiados con fondos derivados del Fondo Nacional de Empleo -creado por la Ley de Empleo- y están destinados a incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo en las pequeñas y medianas empresas del sector privado, con menos de 100 trabajadores. La ayuda económica que sirve para pagar los salarios, deriva del Fondo Nacional de Empleo y se le agrega a eso las reducciones de cargas sociales que derivan de la Ley.

Asimismo, en el aspecto de capacitación profesional tenemos los programas o proyectos que están comprendidos en el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, Proyecto Microempresas o más conocido como Proyecto Micro. Este proyecto tiene dos fases: una fase de capacitación que ofrece elementos básicos de administración y control de pequeñas unidades productivas y de análisis de viabilidad de pequeños proyectos y una fase de asistencia técnica que aborda la identificación de diagnóstico y toma de decisiones sobre problemas que aparezcan durante la implementación del proyecto empresario. El Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva financia el 100% de la primera fase de capacitación y se ofrece financiar hasta el 60% de los costos de la segunda fase.

Para terminar, quiero referirme a un reciente proyecto del diputado Justicialista de la provincia de Buenos Aires, José Luis Castillo, que se orienta específicamente al desarrollo de las microempresas y al fomento del empleo. Es indudable -y yo comparto esta convicción- que a través del fomento de la microempresa podremos intensificar la lucha contra el desempleo y la mejora del empleo, tanto en la Capital como en las provincias. Este proyecto define a la microempresa como aquella que factura hasta 150.000 dólares sin IVA y emplea un máximo de 9 trabajadores; y se le exime del pago de diversos tributos. En cuanto al régimen laboral, introduce condiciones especiales de trabajo que tienen un régimen similar al que está vigente para la industria de la construcción, a través de un fondo de desempleo; con un aporte mensual del 8% se constituye un fondo que después servirá para entregarlo al trabajador acreditado al final de la relación laboral. Esto es en síntesis lo que quería decirles al respecto. Este proyecto es muy reciente y todavía no ha sido motivo de análisis por parte de nuestros equipos, de modo tal que aún no puedo adelantarles cuál va a ser el desarrollo definitivo y la opinión que nosotros podremos formular respecto al proyecto del diputado Castillo.

**Guillermo Hunt****El rol de las micro y pequeñas empresas en el desarrollo nacional**

En primer término, retomo algo que recién mencionó Carlos Etala como una cuestión básica en el sentido que hay un rol clave de la micro, de la pequeña y de la mediana empresa en el desarrollo económico de nuestro país. Este rol clave está centralizando el hecho de que solamente vamos a poder sostener en el tiempo la estabilidad y el crecimiento económico que hemos venido alcanzando estos años y si logramos en él una participación muy fuerte y muy dinámica de las micro y pequeñas empresas. Solamente vamos a lograr que esta estabilidad y este crecimiento económico sean regional, sectorial y socialmente bien distribuidos si logramos una masiva y dinámica participación de este tipo de empresas en el proceso. Creemos entonces que el gran desafío que tenemos por delante es este: la Ley de la Pequeña y Mediana Empresa, las reformas en las leyes laborales y otra serie de políticas y emprendimientos desde el nivel oficial y desde el nivel privado, apuntan en este sentido.

La segunda reflexión hace referencia a que la microempresa empieza a tener un perfil propio en las políticas y en la realidad económica del país. Por primera vez tenemos un crédito de magnitud importante -como es este crédito del BID de 60 millones de dólares- destinado específicamente a la microempresa. A fin de año ya habremos desembolsado 45 millones de dólares, exclusivamente destinados a microempresas. El año que viene estará arribando el segundo tramo de este crédito por otros 100 millones de dólares, también orientados exclusivamente a microempresas y de la misma forma el Proyecto Micro que mencionó el Dr. Etala apunta a este segmento específico. De esta manera, poco a poco empieza a diferenciarse el rubro microempresa como una realidad que está más allá de las cifras que nos da el Ceriso Económico de empresas de hasta 5 empleados; empie-

za a tener un rol propio y se da un tratamiento específico para este importante sector.

Una tercera reflexión se vincula con el rol de las organizaciones no gubernamentales. Las grandes empresas no tienen; las PyMEs no tienen; pero las microempresas tienen un sector de intermediación que son las organizaciones no gubernamentales. Si esta realidad existe debe responder a algo; a alguna necesidad o a alguna peculiaridad del sector. Tal vez la respuesta sea que, dada la gran dispersión que es la característica esencial del sector por su propia razón de ser, necesita de algunos intermediarios que le acerquen capacitación, que le acerquen asistencia técnica, que le acerquen productos financieros. En este sentido, gran parte del componente de capacitación del BID se ha transmitido a las PyMEs a través de las organizaciones no gubernamentales que desean ser factores eficientes en este rol de intermediación, ante el peligro de transformarse en superestructuras burocráticas. Hay un rol genuino, que es el de hacerle llegar a esa micro -tan desperdigada a lo largo y a lo ancho del país, tan desorganizada empresarialmente- capacitación, asistencia técnica, información y otro tipo de recursos.

Una última reflexión. Soy Subsecretario de la PyME pero creo que, para encuadrar en su punto medio a esta temática no debemos caer en el fundamentalismo PyME, incluyendo dentro de ellas a la microempresa. Debemos ser muy claros y muy concretos al evaluar los pro y los contra, las fortalezas, las debilidades y las necesidades concretas que tiene este sector, considerando que su desarrollo es muy importante para nuestra economía y para aspectos que están más allá de la economía. Seguramente Eduardo Amadeo se va a referir a esto, ya que está muy metido con nuestras comunidades, con el desarrollo socio-económico y con las cuestiones sociales, que hacen que el desarrollo de la micro y la pequeña empresa -que es un tema que debe ser afrontado tanto por el sector público como por el privado; por el gobierno nacional, por el gobierno provincial y por el municipio -hay un rol muy clave de los municipios-; por las

entidades intermedias; por las empresarias; por la Universidad; por los Consejos de Graduados. En este marco se inserta también el rol de las organizaciones no gubernamentales, en términos de articular o ayudar a articular a todos estos sectores. Es una problemática que tiene un costado económico y un costado social y, en este sentido, las respuestas deben provenir tanto del gobierno como del sector privado.

En esto tenemos que ser imaginativos y realistas. Imaginativos para dar respuestas que apunten a la solución de problemas concretos y realistas para darnos cuenta de que no va a ser de los presupuestos públicos de donde van a salir las respuestas. Estos presupuestos están exhaustos; tienen prioridades que están muy vinculadas con la salud, con la educación, con la justicia; y el apoyo a la microempresa, con toda la importancia que tiene, va a ser sólo parcialmente respondido desde los presupuestos públicos. Es por eso que debemos buscar respuestas desde lo privado, desde las organizaciones intermedias y también desde las entidades públicas.

### Eduardo Amadeo

#### Los nuevos desafíos del desarrollo microempresario

A todas las razones que se han esgrimido en este encuentro para motivar nuestra preocupación particular por el tema de las micro y las pequeñas empresas, por mi responsabilidad respecto de la política social querría agregar algunas más: la importancia trascendente que tiene -fundamentalmente para la transformación social y para la lucha contra de la pobreza- el tema de la asociación. Esto se vincula con la manera en que intentamos abordar el problema, primero de la pobreza y luego del progreso social. Porque cuando estamos hablando de pobreza no solamente se hace referencia a las carencias puntuales desde lo material, sino básicamente a las carencias de capacidades: capacidades para progresar

en la vida y para participar del modelo de progreso; pero también capacidades para la organización social y el desarrollo de la autoestima. No existe una política social que pueda estar basada exclusivamente en la transferencia de recursos materiales desde el sector público hacia el sector social o hacia el sector privado. Si bien es esencial que haya un componente de tipo material, una política basada exclusivamente en la transferencia necesariamente cae en el clientelismo y en una posición éticamente inaceptable, como es la del Estado que da a la gente que recibe. En el tema de lo social, lo participativo es principal.

El segundo elemento importante que quiero agregar está relacionado con una característica de la pobreza, que es el problema de la situación de frontera en la cual se encuentran amplios sectores sociales. Si se analiza la evolución de la situación social en los últimos diez años en la Argentina, cuando se empieza a refinar más el análisis emergen las ideas de los nuevos pobres y de los pobres estructurales. Al refinar las estadísticas se encuentra un rasgo muy impresionante, que es la enorme cantidad de población que entra y sale de la situación de pobreza, se mida como se mida. En general, en términos de NBI hay una mejora tendencial de la situación de pobreza; pero medido desde el punto de vista de líneas de pobreza, se evidencia permanentemente un proceso de entrada y salida en la situación de pobreza. A ello hay que agregar que, en muchos casos, esa entrada en la pobreza se convierte a la larga en marginalización. Desde esta perspectiva, cuando se empieza a buscar en esta población se encuentran ciertas características básicas que permitirían su recuperación para el modelo de progreso a través de experiencias asociativas o a través de experiencias de tipo productivo que caben perfectamente en la definición de microempresa que estamos utilizando.

Al analizar lo que se ha hecho desde el Estado para el fomento de la microempresa desde la perspectiva de la política social, encontramos el más rotundo y vergonzoso de los fracasos. Hemos fracasado, le hemos robado la plata a la gente. Voy a dar un cifra que señala que el Programa Pro Sol que se administraba en

la Secretaría, en el transcurso de los últimos tres años otorgó 943 préstamos para microempresas. Pero al hacer el relevamiento para determinar cómo se orientaron los fondos se pudo establecer que 768 microemprendimientos no existen: está el que dio una dirección falsa o el que salió corriendo. Por lo tanto, nos hemos robado nosotros mismos; hemos gastado una fortuna de dinero y nos hemos llenado la boca diciendo que con los microemprendimientos arreglábamos todos los problemas, pero en los hechos hemos creado un mito.

Esta reflexión nos debe orientar en dos sentidos. Por una parte, tenemos que analizar el mito. Por eso me gustó mucho el camino que tomó Guillermo Hunt. Quisiera aclarar que todos los que estamos acá tenemos un nivel alto de responsabilidad: nosotros desde la administración de los recursos públicos y ustedes desde la administración de la ilusión de la gente con la que trabajan y la de ustedes mismos. Si le damos de comer al monstruo, a la larga lo malo se come a lo bueno. Por lo tanto, a la larga el microemprendimiento ha fracasado porque el confiar permanentemente en el apoyo del sector público se comió a la idea asociativa y participativa, a la oportunidad de participar del modelo de progreso, a la posibilidad de partir con ideas de trabajo y no de caridad. Insisto: hemos fracasado pero el concepto tiene valor acá y en todas partes del mundo; seguramente alguien habrá mencionado el caso del Banco de Mujeres de Bangladesh y muchos conocerán las experiencias en todas partes del mundo donde el tema de la microempresa es mucho más que un mito. Además, así como la Argentina está plagada de lugares vacíos, también está llena de experiencias, que son las que ustedes representan.

Desde esta perspectiva, el esfuerzo por recuperar la parte positiva del mito es absolutamente central; sobre todo porque hay experiencias, hay paradigmas en el mundo. En muchas partes esto se hace muy bien y todos juntos tenemos la obligación de trabajar para que en nuestro país también esto se haga muy bien. Dejo de lado entonces la parte depresiva porque creo que hay un responsabilidad conjunta en la búsqueda de nuevos mo-

dos de abordaje, que tienen dos perspectivas diferentes. He sido extremadamente crítico de los intentos de forzar la creación de microempresa como instrumentos puntuales de política social: eso en la Argentina fue un fracaso. Ustedes son la muestra de que la creación espontánea desde la sociedad de un sector social que tiene como eje las experiencias asociativas, la práctica social, la posibilidad de crecimiento paulatino y la generación de un nicho de mercado, es exitosa.

Los funcionarios públicos que tenemos como obligación la administración de los recursos debemos encontrar nuevos caminos, nuevos paradigmas. En este tema necesitamos que nos den una ayuda para pensar, porque estamos tratando de trabajar mucho; estamos explorando alternativas con Jorge Carpio; estamos en la Secretaría transitando un camino que este año nos ha dado buenos resultados; que es dejar absolutamente de lado la idea del microemprendimiento. Comenzamos a hacer un trabajo zonal, a hacer un análisis por región, empezando por lugares donde había problemas de alto y rápido crecimiento de la desocupación: la isla de Tierra del Fuego; Paipalá frente a la posibilidad del cierre o los despidos en Altos Hornos de Zapla; Cruz del Eje con la destrucción de la industria olivícola; Malargüe y San Rafael, donde fenómenos meteorológicos produjeron una destrucción total de la producción que fue aprovechada para generar nuevas producciones y pensar en otras alternativas; zonas en la provincia de Buenos Aires o en provincias del norte con similares problemas. Al trabajar la región como una unidad donde los fenómenos asociativos se potencian; donde se pueden hacer además -"aprovechando" la crisis- trabajos de retrospectiva y crítica acerca de lo que se venía haciendo para afrontar de la mejor manera posible las nuevas experiencias; en principio los resultados son buenos. Vamos a repetir la experiencia el año próximo, trabajando en unidades regionales que tienen las ventajas que les he señalado y además, desde el punto de vista de las presiones políticas, nos sacan de la tensión cotidiana del microemprendimiento mágico.

No obstante, todavía tenemos un camino muy largo por recorrer, fundamentalmente en el tema financiero. Tenemos el crédito global y hay bancos que están empezando a trabajar en este tipo de actividades. Está la experiencia de *Emprender* y algún día recuperaremos la experiencia de *Juntos*; hay experiencias que pueden ser potenciadas, en la medida que contemos con los recursos de un presupuesto exhausto, como decía Guillermo Hunt. Ese es un espacio en el cual las propuestas que han hecho ustedes son muy valiosas. Como necesariamente son generales debido al trabajo propio de las comisiones, será preciso puntualizarlas y convertirlas en ideas concretas de trabajo, dado que puede conseguirse algún recurso para avanzar por la vía de los Fondos de Garantía.

Para terminar quiero decir dos cosas más que me llamaron la atención y quiero invitarlos a trabajar con nosotros. Por una parte el tema educativo: en este momento el Ministerio de Educación está trabajando en el diseño del polimodal y es un magnífico momento para que lo que ustedes dijeron en esta comisión lo planteen en términos concretos y busquen la fuerza de la representatividad que tienen para transformarlo en un instrumento de sana presión sobre el Ministerio de Educación a fin de conocer qué está pasando en el polimodal y poder opinar sobre ese problema. En particular quisiera sugerirles que avancen con el tema de la educación en lo que tiene que ver con el mayor nivel de participación social posible en un instrumento tan rico como el polimodal, que está concebido como un medio de integración de la escuela con el trabajo y también de la escuela con el medio.

Por otra parte está el tema que ha planteado bien el Dr. Etala y que a nosotros nos preocupa porque no sabemos si realmente se conoce. En los últimos dos años ha habido en la Argentina un avance enorme desde el punto de vista de la legislación laboral y de una parte de la legislación impositiva -aunque mucho menos- que puede ser de utilidad para el desarrollo de la microempresa. Esta fuerza que ustedes tienen puede transformarse en ca-

nales concretos de difusión de las ventajas que actualmente existen en la legislación laboral, para poder avanzar y aprovecharlas. Soy menos optimista en los temas impositivos con respecto a la microempresa. Todos los días me toca enojarme con la DGI o con la Secretaría de Hacienda cuando debo mandar un cheque de 500 pesos a un cura de Yuto en Jujuy y me piden el CUIT. Me parece una enorme injusticia; pero por otro lado el modelo impositivo es así y no tiene que tener fisuras. Todos tienen que estar adentro del modelo para que éste funcione; si no, el modelo se pincha y por ahí se corre el agua y después no tenemos recursos para que todo funcione.

De todas maneras hay para trabajar; seguramente hay modelos que se pueden discutir pero no estamos en un buen momento; tenemos un pésimo humor; nos cuesta recaudar para pagar los sueldos y el aguinaldo; estamos en un momento de crisis fiscal; y no es un buen momento para que yo vaya a decirle al responsable de esa área en el gobierno que tengo una idea genial para que las microempresas no paguen impuestos. Ni me animaría a llamarlo. Sin embargo, hay espacio para trabajar, tomando en cuenta que nosotros tenemos una restricción muy fuerte, que es preciso cobrar impuestos y que, como bien se señaló la base más sólida para el crecimiento de la microempresa es poder trabajar con tasas de mercado y con impuestos de mercado, aunque adecuados al hecho de que tienen un tamaño diferente. Pero no se debe partir de considerar que se puede trabajar sobre tasas subsidiadas o impuestos subsidiados porque eso no va a suceder. En ese caso se está partiendo de un presupuesto equivocado y entonces se pega la cabeza contra la pared una y otra vez; se confunde preguntándose si uno está equivocado o la realidad está equivocada. Y lo que sucede es que generalmente gana la realidad.

## DEBATE

### Pregunta a Eduardo Amadeo

Creo que lo que seguimos haciendo es hablar sobre una institución que, en lo que se refiere a las posibilidades laborales, es una institución que está en franco retroceso: la relación de dependencia. Los microempresarios vienen saliendo de esa cultura de relaciones de dependencia en general y están planteándose otras formas asociativas para trabajar; pero esto no se está atendiendo de manera suficiente. La tendencia y el perfil del microempresario es este fenómeno nuevo, reivindicado desde un punto de vista social que hasta hace poco lo llamaba cuentapropista, en forma casi peyorativa. Ahora se ha constituido como una institución social importante, que se va reconociendo cada vez más, lo cual supone la obligación de todos, no solamente del Estado sino de toda la comunidad, de profundizar formas asociativas que sean más genuinas.

Por un lado, quería consultarle si es cierto que tiene un presupuesto de 1.200 millones de dólares en su Secretaría. Por otro lado, quiero felicitarlo porque es la primera vez que escucho que un funcionario reconoce un error cometido. Es la primera vez que a nosotros, como microempresarios, hay alguien en el Estado que nos da la cara.

E.A.: Si quiere le comento el presupuesto. Tengo pedidos al Congreso para el año que viene 160 millones de pesos para programas de transferencia -donde están los programas de alimentación, agua, vivienda, aborígenes, etc.- y unos 200 millones para programas de crédito internacional que están focalizados en sectores vulnerables como menores, madres, etc.

C.E.: Considero que plantear la derogación de la relación de dependencia es una cosa demasiado gruesa para nuestra perspectiva. Referido a las personas de 14 a 25 años y con relación a las empresas de menos de 5 trabajadores, el 100% puede ser incor-

porado de esa manera. De modo tal que usted ve que ahí existe una salida que poco deroga la relación de dependencia a estos efectos. Otro tema particular que me gustaría considerar es el tema de las formas asociativas que tienen mucho desarrollo en el campo de la producción; aunque desgraciadamente hemos visto que gran cantidad de ellas, especialmente las cooperativas de trabajo, son utilizadas como vías de fraude laboral o medios suministradoras de mano de obra; es decir, medios intermedios en la provisión de fuerza de trabajo. Desde ya que, obviamente, para lo único que sirve es para encarcerar el trabajo y además priva a los trabajadores de sus derechos como trabajadores en relación de dependencia. Hay trabajadores que son incorporados a las empresas a través de una cooperativa de trabajo y ni conocen la existencia de la pretendida cooperativa de trabajo. Esto quería dejar bien claro para determinar que el tema no es simple.

### Pregunta a Carlos Etala

Una pregunta por sí o por no: la ley 24.467, ya está reglamentada en su totalidad?

C.E.: Si se refiere a la ley de relaciones laborales para la pequeña empresa, sí se ha reglamentado en el aspecto laboral; pero en los otros aspectos está a la firma del presidente.

### Pregunta a Carlos Etala

Quería saber entonces si han tenido en cuenta que la mayoría de los microempresarios son autónomos y que muchos de los que participan en una microempresa son jubilados y se les obliga a pagar dos veces, la segunda vez como autónomos. Desde ya que no serían empleados; pero sí hay que tener en cuenta que estamos estimulando el autoempleo y lo podríamos haber aplicado para ellos.

C.E.: En ese aspecto de la seguridad social no se ha previsto nada especial en la ley pero, indudablemente, cada caso particular

es una situación distinta y habría que analizar estas situaciones para ver si se puede dar una solución. En este caso no le puedo decir nada en concreto.

#### Comentario a Eduardo Amadeo

En primer lugar, me complace mucho que usted conozca que existe una experiencia exitosa en el mundo como el banco de mujeres que, en este caso, le informo que hay uno en la Argentina.

E. A.: Me sorprende el comentario, porque el fondo participativo está armado sobre una base extremadamente participativa para que justamente no nos olvidemos las instancias de participación. Para mi gusto son demasiadas las instancias de participación. Hay una instancia de participación local, después hay una unidad de participación provincial y después hay una central y en ésta se sientan el cura con el conejal; el maestro con el de la sociedad de fomento y entonces el sistema está armado de manera muy participativa; de hecho todos los programas que estamos administrando en la Secretaría tienen esta característica. Por ejemplo, en el caso del programa de lotes con servicios que es un programa de estructura urbana, está establecido que no hay posibilidad de hacer ninguna obra en el barrio que no esté aprobada por el 66% de los vecinos -y estamos hablando de 170 millones de dólares- así que el sistema está armado de manera que sea muy participativo. Pero tomo en cuenta su interés y me complace saber que hay un banco de mujeres en Córdoba.

#### Comentario a Eduardo Amadeo

Soy partícipe de un programa -de un proyecto presentado para el Pro Sol- el cual me parece que tiene un sistema brillante. Lamentablemente debe haber estado muy mal administrado si es que tiene los resultados que usted dice. El proyecto en sí era muy interesante y consistía en asistencia para microemprendimientos; creo que no tendrían que desaparecer sino que estar bien administrados. Si no, siempre va a ser lo mismo con cualquier tipo de créditos.

E. A.: Para mí el Pro Sol tuvo varias razones que determinaron su fracaso en este terreno. Quise ser objetivo, porque hoy me trajeron el informe de auditoría y como funcionarios públicos tenemos la obligación de que nos rindan las cuentas a las cuales se comprometieron o que nos paguen. De 943 programas que analizamos, 768 no existen; y solamente uno devolvió el dinero. Uno. Entonces, como el programa se politizó y hubo excesiva presión de diputados y senadores o del gobernador y otros funcionarios para hacer una cosa muy rápida, fallaron los modelos de análisis del programa. Por ejemplo, el tema de la sustentabilidad. Hace poco visité en San Bernardo, Chaco, una casita que decía "Pro Sol. Unidad de producción textil". Adentro había cuatro telares nuevos para hacer trapos de piso; pero en Villaverte, a 50 kilómetros, está la fábrica de trapos de piso. Por lo tanto, la inauguraron, nunca vendieron un trazo de piso y cerraron al mes. Creo que lo que falla fundamentalmente es la concepción. Para ponerlo en términos casi Walt Disney, la idea es que uno puede convertir a un tornero en productor de pollos o a un productor de pollos en productor de trapos de piso instantáneamente, en cuatro días y con el apoyo del Estado. Esto va contra natura. Porque la historia de todos ustedes es de vendedores que recorrieron un largo camino, buscar un mercado, la tecnología la capacitación, las finanzas etc.; y el Pro Sol estaba armado sobre un supuesto mágico: si el Estado pone plata y se lo devolvemos; o el hacer un contrato que no se va a devolver nunca o que se va a devolver, pero no se va a conseguir el mercado; eso no funciona. El sistema funciona de otra manera.

#### Pregunta a Eduardo Amadeo

Primero una aclaración y después una pregunta. La aclaración corresponde porque hace dos días que estamos escuchando hablar del Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa y cuando en su exposición se deslizó que había un programa exclusivamente para la microempresa pareciera no ser tan así. Era micro y pequeña empresa. Además, el BID tiene perfectamente identificado el tamaño de la microempresa en canti-

dad de trabajadores, en facturación, en patrimonio; es decir, hay una franja que divide absolutamente la micro y la pequeña empresa. Esa es la aclaración. La pregunta: cuál es la política de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa respecto de la microempresa; y por qué no existe una Dirección que se ocupe específicamente de este sector?

E.A.: Con respecto al primer punto, considero que una empresa que no factura más de 200 mil dólares es una microempresa. No es una pequeña empresa. Y el préstamo del BID es un préstamo que se concede a empresas que no facturan más de 200 mil dólares.

#### Pregunta a Eduardo Amadeo

Por qué entonces se incluye a la pequeña empresa?

E.A.: Es simplemente un problema de nombre. Pero en la práctica ustedes coincidirán conmigo en que una empresa que no factura más de 200 mil por año es una microempresa; por eso digo que está destinado específicamente a la microempresa. Con respecto al por qué no existe una Dirección para la Microempresa, sucede que existe una unidad especial para microempresas; no es una Dirección pero es una unidad especial que coordina y lleva adelante el programa de crédito del BID, da el apoyo técnico y de capacitación tanto en las GETAs como a las IFIs y es un programa bastante exitoso. Estamos llegando a fin de año con 45 millones de dólares distribuidos en un promedio de 10 mil dólares por microempresa, con un porcentaje de recargo cercano al 100% , en actividades de todo tipo de microempresas y en provincias diferentes. O sea que existe esta unidad que se encarga específicamente de microempresas e irá creciendo en la medida en que vayan creciendo los recursos. Con el MyPES 2, los recursos van a ser de 100 millones de dólares adicionales aportados por el BID -lo cual no es poco- y creo que no hay antecedentes de dos programas seguidos.

## TALLERES

---

## Taller I:

### Estrategias interinstitucionales de apoyo a la Microempresa

---

#### Documento base presentado por Iván Momeño

Como es sabido, en los últimos años la desocupación ha crecido vertiginosamente y, consecuentemente, la preocupación de diversos sectores del ámbito político, empresarial y social, sobre el problema del desempleo y la pobreza en el país. Esta situación -que se instaló en el debate público como una deuda pendiente del conjunto de la sociedad y principalmente del gobierno nacional- ha encontrado a quienes tenemos responsabilidades técnicas en aspectos laborales, sociales y económicos, ante la obligación de implementar respuestas concretas para afrontar la situación.

En este marco y desde distintos ángulos, muchos hemos coincidido en valorizar el aporte económico y social de las microempresas, tomándolas como una herramienta importante para la generación de nuevos puestos de trabajo, como un sector dinámico con capacidad de crecimiento. Desde esta perspectiva, las necesidades de trabajo asociadas al potencial de desarrollo de

las microempresas, sustentaron la elaboración y puesta en marcha de una serie de iniciativas que, con sus limitaciones, han perseguido el propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos a través de la implementación de programas de apoyo.

Es importante remarcar que fueron estas necesidades, sumadas a la existencia de recursos provenientes de la cooperación internacional, las que dieron origen a la implementación de éste programa; y no la decisión de implementar una política nacional hacia el sector. En esta línea, en los últimos años se abrió un proceso caracterizado por la ejecución simultánea de diferentes programas y proyectos de desarrollo microempresario (como el Programa Global de Crédito a MyPES, Social Agropecuario, Programa de Reconversión Productiva y otros), con variados perfiles y componentes como fondos de préstamos, planes de capacitación, asesoría y otros servicios para microempresarios de la ciudad y del campo en diversas localidades del país.

Así, muchos organismos gubernamentales dependientes de los Ministerios de Economía, de Trabajo, de la Secretaría de Desarrollo Social y otros de nivel provincial y municipal, junto a entidades no gubernamentales (fundaciones empresarias, institutos, ONGs y bancos) pusieron en marcha sus proyectos, cada cual en base a sus recursos, sus metodologías y objetivos. Este proceso, -que se desarrolla sobre la base de una serie de experiencias muy positivas la mayoría de las veces desconectadas entre sí- ha sido de alcance limitado, pero tiene en su interior una enorme riqueza dada por una diversidad de experiencias que pueden transformarse en un pilar fundamental a la hora de realizar un planeamiento político global para el desarrollo de acciones de mayor envergadura dirigidas al sector.

Sin embargo, esta diversidad también puede ser leída como una debilidad; porque mientras se sigan consolidando aisladamente los distintos programas en marcha, también se seguirá afirmando una tendencia a la dispersión y a la superposición de recur-

sos. Tales tendencias también se manifiestan en el ámbito local: las iniciativas de apoyo a las microempresas son implementadas en el ámbito del municipio o la provincia, por distintos tipos de entidades; ya sean organizaciones no gubernamentales, bancos o dependencias de la administración pública, que la mayoría de las veces desarrollan su accionar unilateralmente. Priman así los criterios e intereses sectoriales por encima de las necesidades de la población a las que se desea asistir.

#### Sobre los operadores de apoyo a las microempresas

Con referencia al sector público, es necesario puntualizar que el Estado no es un actor homogéneo y tiene características diferenciadas, principalmente debido a la mayor o menor autonomía técnica de los programas respecto a la política local. El nivel de autonomía de los programas respecto a la esfera política está dada por dos aspectos principales: las fuentes de financiamiento y su inserción en la estructura del Estado.

En este marco se observa que, cuando se trata de organizaciones públicas recaudadoras con presupuesto propio y autonomía financiera -como es el caso de cajas de crédito municipales o loterías provinciales- a pesar de depender de la política local (provincial o municipal) los programas pueden tener márgenes de autonomía mayor. No obstante, aún cuando pueden consolidar metodologías de trabajo, este tipo de programas igualmente están expuestos a los cambios de gestión del gobierno provincial o municipal.

En cuanto a los programas con financiamiento del gobierno nacional -como el Programa Social Agropecuario y el Programa Global de Crédito a MyPES- se manejan con autonomía de las estructuras políticas locales, dando intervención en su operatoria al sector privado (bancos, ONGs y similares) lo cual garantiza su continuidad y transparencia. Estos programas han impulsado propuestas de operatoria intersectorial para su implementación:

- El Programa Global ha incentivado la relación del sector financiero con las denominadas organizaciones técnicas de apoyo (principalmente ONGs y cámaras empresariales), a fin de lograr un apoyo en crédito y capacitación para los beneficiarios. En éste caso, el Estado ha asumido la administración del programa, en tanto su ejecución es responsabilidad de los bancos y de las organizaciones de apoyo.
- Respecto al Programa Social Agropecuario (PSA), su implementación se efectúa mediante organismos ejecutores locales, donde participan representantes gubernamentales, de ONGs, del INTA y de los destinatarios, que se ocupan de la dirección y ejecución del programa.

Por otra parte, los programas dependientes de las estructuras políticas locales (como secretarías de bienestar social, direcciones de microemprendimientos y semejantes) que han sido implementados sin participación de organizaciones de la comunidad, han demostrado ser los más expuestos a la manipulación política. En éste sentido, resulta significativo desatacar la importante cantidad de recursos invertidos por los gobiernos provinciales, muchas veces instrumentados para realizar promoción político-partidaria a través de líneas de apoyo a microemprendimientos de perfil social. En los casos de planes de crédito, estas iniciativas han tenido una mora muy importante en las carteras y la mayoría de las veces han sido fondos no recuperados. Tal situación es enormemente perjudicial, tanto para el conjunto de los programas existentes como para los microempresarios, debido a que el mensaje de "apoyo a la microempresa" se ha enviado muchas veces a la sociedad.

Esta situación explica que en diversas oportunidades las palabras microempresa y microemprendimiento están asociadas a la manipulación política, al no pago de los créditos, a la incobrabilidad, a la salida fácil o al asistencialismo. Incluso ha generado en los destinatarios una actitud negativa respecto a la relación con los programas de apoyo, fundamentalmente cuando

provienen del Estado y más aún cuando están ligados a la política local. Debido a que esto es un obstáculo, tanto para los intereses de los microempresarios como para las organizaciones de apoyo, será necesario revertirla a partir del control social en el manejo de los recursos públicos.

En este marco, la intersectorialidad de los programas es una respuesta posible para:

- 1) lograr el diseño de políticas nacionales que contengan a los programas existentes en el marco de una respuesta integral para el sector.
- 2) la acción complementaria entre distintos actores institucionales.
- 3) incluir criterios de participación real en la operatoria de los programas.
- 4) lograr la transparencia de gestión y el control social de los recursos.
- 5) lograr la continuidad de los programas, más allá de las coyunturas institucionales específicas.
- 6) optimizar los recursos existentes con menores costos.

---

## Taller 2 :

### Los servicios financieros para la Microempresa

---

Documento base presentado por Juan Padilla

#### El tema en el mundo

Para millones de personas de los países en vías de desarrollo, la actividad microempresarial representa la única y principal fuente de ingresos. No obstante, las mujeres que venden frutas o verduras en las plazas de los mercados comunitarios; las que tienen talleres de confección en sus casas; los carpinteros que elaboran muebles manualmente, los prestadores de servicios; los artesanos regionales y otras muchas clases de microempresarios; han sido marginados de las instituciones financieras del sector formal, porque se ha presumido desde hace tiempo que no son dignos de crédito.

Sin embargo, desde finales de la década del setenta han aparecido técnicas para prestar servicios financieros a este mercado anteriormente no explorado y los potenciales clientes han recibido

estos nuevos servicios con gran entusiasmo. Los relatos de quienes han logrado acceder a un préstamo por primera vez, son testimonio del valioso papel que pueden desempeñar estos servicios en las comunidades pobres. Se han refinado las metodologías para adecuarlas a las necesidades de las comunidades locales, a menudo con mucho éxito. Estas técnicas se han convertido en la base de una nueva actividad que crece en la mayoría de los países en vías de desarrollo, dedicada a aumentar el acceso de los pobres a los servicios financieros.

El desafío actual para quienes prestan estos servicios es lograr una **escala masiva**, ya que el mercado potencial es enorme; y al mismo tiempo obtener un alto grado de **autosuficiencia financiera**. Y si bien el desafío es grande, varias instituciones en diferentes países vienen enfrentándolo con éxito. La capacidad de estas instituciones para lograr la escala masiva y la autosuficiencia se puede atribuir tanto a las metodologías efectivas de crédito como a la fortaleza y la competencia de las mismas organizaciones. Estos dos elementos -metodología efectiva y competencia institucional- están estrechamente entrelazados y son igualmente importantes.

Si el acceso al crédito formal por parte de las PYMES ha sido reducido, para las microempresas ha sido virtualmente nulo debido a sus mínimos patrimonios y a sus limitaciones para **cumplimentar los requisitos formales de acceso al crédito bancario**. A nivel masivo, las únicas alternativas de financiamiento para las microempresas argentinas pasan por el **crédito comercial y los prestamistas informales**, ambos generalmente en condiciones usurarias que se aprovechan de la falta de fuentes alternativas de crédito. Dados los mínimos de imposición y los elevados costos fijos que cobran la inmensa mayoría de las instituciones del sistema financiero para las operaciones de inversión o cuentas a la vista, también existe para los microempresarios una gran dificultad en acceder al servicio financiero de custodia de sus ahorros. En virtud de lo expuesto, se puede concluir que existe un divorcio casi total entre el sistema financiero nacional

y las microempresas argentinas, en su mayoría pertenecientes al sector informal de la economía.

#### Propuestas para servir financieramente a la microempresa

Dados los altos costos operativos y las normativas del BCRA, es imposible pensar que en materia crediticia se produzca en el corto plazo un acercamiento de las instituciones financieras formales a las microempresas argentinas. Por el contrario, es factible pensar en un fuerte aumento de la productividad de los bancos, que reduzca los costos operativos de captación de fondos. Si a ello se le agrega una política de encajes bajos, se hará atractiva la captación de pequeños ahorristas como los microempresarios, facilitando su acceso al ahorro institucional.

Distinto es el panorama del crédito en sus diversas formas para las microempresas. No se vislumbra que las instituciones financieras cambien sus criterios tradicionales de otorgamiento de crédito, basados en la capacidad patrimonial de los clientes y no en evaluar su capacidad de repago. Por ello, las propuestas para brindarles asistencia financiera deben reconocer dicha realidad y favorecer la creación de un ámbito específico de prestación de la misma en condiciones de mercado, para darle sustentabilidad económica y no generar relaciones enfermizas basadas en subsidios estatales que deben pagar otros sectores de la sociedad.

La obtención de recursos para financiar a las microempresas puede darse por tres vías:

- 1) Fondos provistos por organismos de cooperación internacional (BID, Banco Mundial y similares) en condiciones "blandas", con el auspicio del Banco Central de la República Argentina.
- 2) Fondos provistos por los bancos, nacionales y extranjeros, privados y oficiales, comerciales o de fomento, bajo condiciones de mercado.

- 3) Fondos captados en forma directa de los mercados de capitales, en términos comerciales, con instrumentos como Obligaciones Negociables, Bonos y otros.

Obviamente, la segunda y la tercer vía de acceso al capital prestable -las más amplias en montos y en ausencia de condicionamientos- sólo son factibles de obtener por parte de instituciones que, además de haber obtenido los tres logros fundamentales antes señalados, tengan las siguientes características:

- **Un gran volumen de actividad crediticia:** la única manera que un programa logre efectos mensurables y al mismo tiempo genere ingresos por medio del cobro de intereses que le permitan cubrir sus costos completamente, consiste en que aumente sin cesar su actividad crediticia, alcanzando una escala nacional.

- **Una capacidad institucional que le permita mantenerse y expandirse;** ello se alcanzará con políticas de crédito claras que se manejen con tasas de interés de mercado, con sistemas de control que brinden información regular y confiable sobre la cartera activa, los indicadores financieros y otros datos claves. Con el conocimiento directo de las características del sector de población con que se trabaja, con un modelo de expansión bien concebido y controlable, basado en la descentralización y en la agilidad, con la capacitación intensiva del personal y la computarización operativa para lograr economías de escala.

- **Adecuado nivel de reembolsos:** establecer una "cultura de la cobranza" es fundamental para sentar las bases de un alto nivel de reembolso de los créditos otorgados. Sólo sobre la base de una cartera activa de alta calidad se obtendrá una elevada consideración de una institución de microcrédito ya que ellas trabajan con un alto apalancamiento de su capital. Aunque los escritos sobre el financiamiento microempresarial se han orientado en gran manera a las metodologías, la fortaleza institucional es tan o más importante que ellas. La misma se basa en la obtención de tres logros fundamentales:

- 1) llegar a ser financieramente autosuficiente;
- 2) expandir su radio de acción a una escala nacional importante;
- 3) sobrevivir a través del tiempo.

Los principales organismos de cooperación internacional han reconocido esta realidad y es por ello que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) brinda su apoyo al sector a través del fortalecimiento de las instituciones financieras intermedias, especializadas en el servicio financiero a las microempresas. Asimismo, el Banco Mundial ha creado recientemente su oficina Banca Sostenible a Clientes de Bajos Ingresos como primer paso de apoyo a los Programas de Microcrédito, que se canalizarían a través de organizaciones no gubernamentales (ONG's). Lo cual significaría reconocer las dificultades de los Estados nacionales para administrar adecuadamente el financiamiento de sectores económicamente pobres.

#### El tema en la Argentina actual

El sistema financiero argentino se caracteriza por su escasa penetración en la estructura productiva, comercial y de servicios del país. Un dato por demás ilustrativo es la escasa monetización de su economía, que evidencia una baja captación del ahorro nacional y, por ende, una reducida oferta crediticia a nivel global. Asimismo, durante la década del ochenta el Estado se convirtió en el principal destinatario de la capacidad prestable del sistema, produciendo un distanciamiento entre la empresa privada y los intermediarios financieros, que fue corregido sólo parcialmente desde 1992 hasta fines del año pasado. La banca se acostumbró a prestar contra el capital de los solicitantes, sin evaluar sus indicadores de gestión; ello produjo un fuerte sesgo mayorista en la orientación del crédito bancario, ya sea financiando el capital de trabajo de las grandes empresas o el consumo de sus clientes.

---

### TALLER 3:

## Aspectos legales e impositivos para el desarrollo microempresarial

---

#### Documento base presentado por Fundación FECREAR y Proyecto PUNERMA

Las microempresas constituyen un conjunto muy heterogéneo de unidades productivas de pequeña escala, en tanto abarcan desde actividades orientadas a la lucha por la supervivencia hasta modernos emprendimientos típicamente capitalistas. Dada su heterogeneidad, es muy difícil precisar un concepto único que las identifique, ya que para ello se toman diversos parámetros, muchas veces no coincidentes entre sí: por ejemplo, un estudio sobre pequeñas empresas identificó más de 50 diferentes definiciones en 75 países. No obstante ello y como una aproximación a su cuantificación en nuestro país, podemos hacer un "recorte" en función de la cantidad de personal ocupado y considerar microempresas a las que tienen hasta cinco personas, dada la falta de información para contemplar otros elementos, como facturación, capital y similares.

De acuerdo con el Censo Nacional Económico 1994 -sin considerar el sector primario- existen en la Argentina 1.131.328 establecimientos dedicados a la producción de bienes y servicios. De ese total, el 87,15% corresponden a empresas con hasta cinco personas ocupadas, lo que da una idea del peso cuantitativo del sector. En el análisis por ramas de actividad, se observa que las microempresas constituyen el 71,6% de los establecimientos en la industria manufacturera, el 84,9% de los hoteles y restaurantes y casi el 95% de los comercios del país. Y es probable que en la realidad concreta la incidencia cuantitativa sea mayor, puesto que las actividades informales que no figuran en las cifras del Censo comprenden mayoritariamente a microempresas.

Esta situación justifica sobradamente el tratamiento de la problemática de este significativo estrato empresarial que, ante el actual momento de crisis y cambios estructurales, ve seriamente amenazado su futuro a medida que avanza el modelo económico imperante, que promueve una fuerte concentración de capitales. Debemos tener en cuenta que, por un lado, las microempresas significan muchas veces el trampolín para el surgimiento de pequeñas empresas exitosas; y, por otro, que ante la falta de creación de empleo en otras actividades tradicionales, también constituyen una herramienta válida para la generación de fuentes de trabajo y para atemperar el crítico problema de la desocupación. Además, entre otras ventajas se reconoce a la microempresa como un factor importante en la consolidación de la democracia económica y en la conformación de una economía regional más estable, siendo desde el punto de vista laboral una posibilidad de desarrollo mucho más creativo y participativo que el empleo en grandes organizaciones.

Sin embargo, esto sólo implica la existencia de ventajas potenciales, ya que para su efectivización es necesario un marco más propicio que aproveche y promueva plenamente tales ventajas; lo cual lleva a afirmar que el desarrollo de este sector debería constituir una prioridad para las políticas públicas. Paralelamente, se pueden señalar algunas características propias de la microem-

presa, como claras desventajas que deben ser consideradas a la hora de tomar decisiones con respecto al sector: deficiencias en su organización productiva y administrativa; dificultades para acceder a fuentes de financiamiento; bajos montes de facturación que magnifican muchos costos fijos; imposibilidad de llegar individualmente a mercados externos; y limitaciones en la capacidad gerencial, especialmente en el área de marketing.

Lamentablemente, y más allá de la presencia cada vez mayor de la microempresa a nivel del discurso, es todavía muy poco lo que se ha avanzado para generar un desarrollo sostenido y generalizado del sector, especialmente en lo que se refiere al marco jurídico de los negocios, incluyendo aspectos tales como la legislación tributaria, laboral, previsional, crediticia y la estructura jurídica de la empresa.

#### El costo microempresario

Mucho se ha hablado y escrito del alto "costo argentino" que deben afrontar las empresas que operan en nuestro país. Pero, ¿quién habla de los costos "microempresarios" existentes? En este sector, los mayores costos se advierten en materia impositiva y previsional, ya que las nuevas modalidades contractuales y de fomento del empleo, ofrecen algunas alternativas que abaratan los aportes patronales. Para tener una idea de los costos mínimos de funcionamiento con que se enfrenta un microemprendimiento -tomando como ejemplo un caso en la ciudad de Paraná- veremos que cualquier microempresa que desee iniciar sus actividades, deberá contar desde el inicio con un costo fijo permanente de aproximadamente trescientos pesos, aunque no realice ninguna operación. Dicha cifra surge de los siguientes conceptos:

- Aportes al sistema previsional como trabajador autónomo: 88 pesos. Si se trata de una sociedad, cada uno de los socios deberá abonar la suma mencionada.

- Tasa Municipal mínima para la actividad empresarial: oscila en los 43 pesos como piso más un porcentaje del 1,44% sobre la facturación realizada a partir de los 3.000 pesos mensuales.

- Impuesto sobre los Ingresos Brutos: para la provincia de Entre Ríos, el monto mínimo que debe abonar cualquier empresa es de 60 pesos mensuales, junto a un porcentaje del 4% sobre la facturación bruta, si se trata de venta a consumidor final, que es un caso típico de los pequeños emprendimientos empresarios. Si bien desde el gobierno nacional se viene presionando a las provincias para eliminar este tributo, ello es muy difícil de concretar en el actual contexto de desfinanciamiento por el que atraviesan los estados provinciales ya que constituye la principal fuente de ingresos propios. Y aún en el caso de su eliminación, sería reemplazado por un impuesto a las ventas que tendría características similares para la microempresa.

- Dada la complejidad de las normas impositivas, resulta imposible para un microempresario cumplir con todos los requisitos exigidos (R.G.3419DGI) y debido a ello, necesariamente deberá contratar los servicios de un contador, lo que significa un costo aproximado de 100 pesos mensuales. Adicionalmente, las disposiciones de otros impuestos nacionales (como el IVA y el Impuesto a las Ganancias) atentan contra los costos microempresarios y afectan su competitividad.

En el caso del IVA, la elevada sobretasa que debe soportar el responsable no inscripto, supone un margen de reventa imposible de aplicar para un microempresario, especialmente en el actual contexto de crisis. En el caso de Ganancias, las últimas modificaciones introducidas en la legislación significan mayor presión tributaria para los empresarios pequeños por dos vías: por un lado, el incremento del porcentaje del impuesto en la escala mínima; por el otro, una disminución significativa en los montos deducibles.

- En relación a las fuentes de financiamiento -aspecto clave pa-

ra la microempresa- es de destacar que ni la legislación vigente ni la normativa del Banco Central contemplan adecuadamente los intereses y la problemática del sector, que debe cumplir las mismas formalidades y exigencias que las grandes empresas; lo cual en algunos casos significa mayores costos y en otros la imposibilidad absoluta de acceder al crédito.

---

## Taller 4:

### Empleo, reconversión laboral y microempresa

---

#### Taller 4.1.- Los microemprendimientos y el desarrollo local y regional

#### Documento base presentado por Adrián Radic

##### Introducción

Los microemprendimientos constituyen una respuesta razonable a la actual situación en la esfera de la producción y un instrumento activo de creación de empleo. Con referencia a la producción, puede señalarse que: la inversión por unidad de producto es baja; el ciclo de maduración del producto es relativamente rápido; y consecuentemente es una respuesta adecuada a las tendencias de concentración en la producción. Por último, se adapta muy bien a la estrategia de especialización flexible, lo cual implica un conglomerado de unidades productivas satélites que interactúan con una empresa central. En lo relativo a los

recursos humanos, se destaca una baja relación entre capital y unidad de trabajo, debido a su organización "natural", susceptible de incorporar una especialización dinámica que posibilita la recalificación permanente de los recursos humanos. Esto se vincula con la esfera de la distribución, donde la estrategia microempresaria asigna un papel importante a la dinámica económica regional y local.

Ambos aspectos deben ser considerados en una política activa, desarrollando redes de información que permitan acceder a información sobre mercados, precios, competidores, insumos y tecnologías. En este marco, las administraciones locales y los municipios deben incorporar este tema a su quehacer institucional y desarrollar mecanismos de cooperación y asistencia a los emprendimientos productivos. En el proceso productivo a escala mundial, se está verificando un desglose de actividades por el cual las empresas se desprenden de un conjunto de actividades (mantenimiento, diseño, algunos controles) cuya realización efectiva queda radicada fuera de la empresa y se contratan a proveedores especializados para la elaboración de partes. De este modo se está produciendo un pasaje desde empresas con integración vertical a empresas que se integran horizontalmente y, en esa red, existen uno o varios centros y un número importante de unidades pequeñas periféricas. Se produce así una especie de tendencia centrífuga en el proceso industrial y, paralelamente, una fuerte y creciente interrelación de las unidades satelitales y central, que se vuelve dependiente no sólo de las unidades de producto y precio, sino también de la calidad y del tiempo de provisión de producto. Es decir, se impone un criterio de "comunidad productiva" que desplaza a la concepción de megaprimera dominante hasta la década de los setenta.

En este contexto, las estrategias de desarrollo de iniciativas productivas pequeñas pueden y deben buscar insertarse, dado que la capacidad de competir de las empresas grandes está fuertemente condicionada por la calidad y productividad de sus socios menores. Por ello, se trata de incentivar el desarrollo de pro-

yectos productivos que no se agoten en sí mismos sino que tengan capacidad de inserción en proyectos mayores; lo cual implica concebir instrumentos de información y asegurar flujos de datos que permitan descubrir las oportunidades y los nichos que ofrece la economía actual. Además, en un contexto de integración regional, las oportunidades de este tipo se multiplican y, una vez más, la actividad de los municipios debería ser complementaria de las políticas activas de microemprendimientos, garantizando información, promoviendo contactos intra y extra regionales, incentivando el desarrollo de proyectos micro e integrándolos en el marco de una idea de desarrollo local/regional que tienda a ser compartida por la comunidad en su conjunto.

En los últimos años, la Provincia de Buenos Aires ha recibido una demanda promedio de cinco mil microemprendimientos por año por parte de los municipios. De ellos ha logrado financiar el 70 %, lo que constituye un esfuerzo enorme por promover un estilo de desarrollo que, al mismo tiempo que atiende las necesidades de la comunidad, implique una distribución más justa y progresiva del ingreso.

#### Taller 4.2: Políticas de empleo, reconversión productiva y microempresas

##### Documento base presentado por Ana M. Catalano

La propuesta de este taller es trabajar alrededor de los problemas estructurales que limitan el desarrollo de las microempresas. Ante todo es importante ponernos de acuerdo sobre la dificultad que implica hablar de microempresas como si fuera un conjunto homogéneo. El fenómeno que se conoce bajo este nombre presenta una diversidad de situaciones que la transforma en una realidad de difícil abordaje si no se intenta discriminar en su interior.

En principio, la forma organizacional conocida como microempresa presenta estructuras muy diferenciadas. No es lo mismo hablar de una microempresa en industria, en servicios o en comercio. No es lo mismo hablar de una microempresa que ha sido generada como forma de autoempleo que una que tiene un cierto desarrollo y ha generado algunos puestos de trabajo asalariados. No es lo mismo una microempresa que se posiciona en un encadenamiento o red de subcontratación de alguna empresa mayor, que una que actúa aislada en el mercado. No es lo mismo una microempresa que pertenece a las redes sociales, comerciales, industriales e institucionales de una región o localidad, que las que operan frente al consumidor final sin mayores vínculos con otras unidades productivas. No es lo mismo una microempresa tecnificada que una que tiene un bajo perfil tecnológico. No es lo mismo una microempresa que se apoya en un trabajo calificado que una que lo hace en mano de obra no calificada. Sin embargo a todas ellas se las conoce bajo un mismo rótulo.

Rescatando la especificidad que presentan las microempresas según el sector de actividad y según la forma organizacional que adopten, proponemos que en este taller se debatan las dificultades

des estructurales que las mismas presentan, a mediano y largo plazo, para alcanzar un desarrollo significativo en el marco de la internacionalización de nuestra economía y de las nuevas condiciones que impone la competitividad; así como las políticas públicas y privadas que contribuirían a superar estas dificultades estructurales. Para abordar esta problemática, se toman en consideración los siguientes puntos:

- 1) Globalización de los mercados y estrategias empresariales.
- 2) Las nuevas formas de organización de las empresas.
- 3) Microempresas, competitividad y calificación del trabajo.
- 4) Políticas activas de empleo y microempresas.

#### 1. Globalización de los mercados y estrategias empresariales

La globalización de la economía impone condiciones de competitividad distintas -y extremadamente mutantes- a las que se les plantearon a las empresas en los últimos 40 años. Estas condiciones alteran la lógica operativa y de desarrollo a mediano y largo plazo de las empresas, las que como productoras de bienes y servicios ven afectados sus mercados en términos del tipo y número de competidores; la calidad de los productos que ofrece; la gama de variedad de los mismos; la estrategia de diferenciación; los plazos de entrega; los servicios post venta que ofrecen como soporte y como forma de retención del cliente; y otros aspectos. En los mercados globalizados, esta lógica alcanza también a la microempresa como proveedora de bienes y servicios a otras empresas o a consumidores finales.

En la fase de globalización, los mercados tienden a segmentarse. Así, segmentos que parecían marginales y permanecían aislados de la competencia de las grandes empresas ahora cobran interés. En mercados competitivos se apunta a la segmentación

y a la diferenciación de mercados ya sea por productos, por consumidores o por concepto de producto y de cliente. Los "nichos" de mercado ya no son espacios cautivos o relativamente seguros como antes; son espacios muy trabajados en términos de productos, procesos, plazos de entrega, ventajas de localización geográfica y marketing. Ante este modo de extremarse las exigencias en los mercados, la microempresa se encuentra con la ventaja relativa de poseer una estructura pequeña y ágil, que facilita la posibilidad de implementar respuestas rápidas y pertinentes ante oportunidades que se presentan. Sin embargo, para desarrollar esta capacidad de reflejos rápidos y pertinentes se necesita una alta calificación en materia de gestión, conocimientos técnicos, tecnología adecuada, acceso a diversos tipos de información y capacidad para elaborar y tomar decisiones.

En las nuevas condiciones que impone la competitividad de los mercados, la expansión no significa vender más unidades físicas sino alcanzar un rendimiento comercial creciente en relación a los competidores; es decir, aumentar la participación en los valores de las ventas a mediano plazo. Esto se logra vendiendo unidades de productos o servicios con mayor valor agregado; o sea, de mayor calidad o de mayor diferenciación: todas estas estrategias implican dar al producto o servicio un mayor valor agregado.

Las nuevas concepciones sobre competitividad apuntan a la creación, al interior de las empresas, de condiciones estructurales que mejoren su desempeño y faciliten su evolución. Esta visión considera limitado plantearse una simple competitividad por precio o por costo salarial, ya que la misma se agota en el corto plazo y no mejora las condiciones estructurales de las empresas para competir. Las nuevas conceptualizaciones sobre la competitividad la sitúan en el campo de la calidad del producto o servicio; de la diferenciación en la oferta; de la eficacia en las redes post venta; la rapidez de entrega; la ausencia de cuellos de botella en la producción, distribución y venta; la especialización sectorial y geográfica; la eficiencia de la relación entre empresas y la buena imagen de la firma y de la marca. En realidad, lo que se plantea es una for-

ma de competitividad no relacionada exclusivamente con los costos de los factores sino con la optimización de su uso y con la rapidez en captar y responder a las nuevas demandas.

Fundamentalmente, se trata de estrategias de "cautivar" mercados, de establecer relaciones de producción y servicios donde el tipo de vínculo que se establece con el cliente y sus necesidades es fundamental. Para la microempresa esta forma de entender la competitividad supone un replanteo de su oferta y de su relación con el mercado. En el campo de la calidad del producto-servicio ofrecido, se deben incluir en el análisis dimensiones que contribuyan a determinar su posición respecto a los de la competencia; los aspectos en que se diferencia o puede llegar a diferenciarse; los beneficios adicionales que podría adoptar; una clara definición de público-objetivo y una estimativa pertinente de la capacidad de atenderlo; una adecuada evaluación de los plazos de entrega; una propuesta de servicios post venta; y una especialización sectorial y geográfica en términos de mercado, cuya atención le sea posible cumplimentar.

## 2. Las nuevas formas de organización de las empresas

La microempresa ha cumplido funciones diferenciadas en las distintas fases del desarrollo capitalista. En los inicios del desarrollo de nuestro sector industrial, las microempresas y las PYMES cumplieron un importantísimo rol. En la fase de consolidación del modelo de sustitución de importaciones, la microempresa pasó a ocupar franjas marginales del mercado. En la fase actual de la globalización de las economías, donde las empresas tienden a adoptar nuevas formas organizativas-más pequeñas y más descentralizadas en su gestión- la microempresa puede desempeñar un papel importante en la economía del país y alcanzar un desarrollo creciente. El tema central será diferenciar nuevos espacios de actuación productiva para la microempresa y analizar, dentro de ellos, novedosas formas de articulación que pueden llegar a establecer con otras empresas. Así, se podrá

consolidar el desarrollo de nuevas formas de cooperación interempresa, ya sea como proveedoras individuales o como redes territoriales. Las empresas que han emprendido una reconversión productiva de proporciones significativas tienden a terciarizar segmentos enteros de los procesos de producción o de los servicios que antes desarrollaban internamente.

Estas formas de externalización ofrecen oportunidades de existencia, especialización y crecimiento a la microempresa; pero también les requieren el desarrollo de competencias técnicas, organizacionales y de gestión. La terciarización de servicios o de producción impone una fuerte sintonía entre la empresa cabeza y la microempresa que presta el servicio o produce una parte de la pieza. Crecientemente se le exigirá mayor calidad; plazos de entrega más ajustados; servicios post venta; y servicios de capacitación por parte de la microempresa proveedora para los trabajadores de la empresa cabeza que operan con la parte, pieza o servicio terciarizado. La relación de provisión de bienes y servicios a empresas debe acentuar la búsqueda de formas de incrementar el valor agregado. Esta es una de las estrategias que tiende a moderar la asimetría financiera, tecnológica y organizacional existente entre la empresa cabeza y la microempresa y a transformarse en condicionamientos muy fuertes en materia de precio y desarrollo.

## 3. Microempresas, competitividad y calificación de trabajo

Varias son las consideraciones a realizar en éste tópico.

a) El universo de las microempresas se caracteriza por ser muy amplio. Entre ellas encontramos desde unidades de producción o prestación de servicios tecnológicos de punta -empresas- que realizan desarrollos relativamente sofisticados de microelectrónica e informática llamadas cerebro intensivas y consultoras que presentan asesoramientos y servicios a empresas de diverso tipo- hasta unidades productivas o comerciales prácticamente si-

tuadas en el sector informal de la economía, que operan con índices bajos de productividad, valor agregado y uso de tecnología. Ante este panorama, es difícil hablar de un modo general de las necesidades de capacitación que pueden tener tales empresas. A los fines de este encuentro, no trabajaremos sobre los casos marginales -ya sea por lo alto o por lo bajo- de las microempresas, sino que intentaremos ubicarnos en la problemática más central que las acucia en mercados competitivos.

b) En general, los microempresarios reconocen que tienen serios problemas de gestión de los recursos; de planificación de sus actividades; de comercialización; y problemas tecnológicos de producto, proceso, diseño, variedad y diferenciación. La competitividad exige que esos problemas no sean asumidos como crónicos por las microempresas.

c) La capacitación en temas de gestión, tecnología, técnicas, marketing y similares, normalmente está centrada en la transmisión de modelos desarrollados para las grandes organizaciones burocráticas. En este sentido la realidad de la microempresa es diferente. Su opción no es desburocratizarse, como es el caso de las grandes empresas o burocratizarse en el sentido de incluir una lógica racional en su operación: su opción es encontrar metodologías que le permitan racionalizar su propia y singular lógica de funcionamiento. En relación con esto, tal vez más que el aprendizaje de métodos de razonamiento para la gestión se requieren métodos para racionalizar y planificar las formas de gestión empíricas, implícitas y poco sistemáticas que las microempresas aplican. Un programa de apoyo a la gestión organizacional, tecnológica y de mercado de la microempresa debe contemplar el desarrollo de este tipo de elementos más que la comunicación de modelos provenientes de organizaciones con otra escala de operación y de burocratización.

d) La microempresa presenta como puntos a su favor, un vínculo con el mercado más empresarial que gerencial, una estructura flexible y poca inercia para las decisiones tomadas. Desde es-

ta perspectiva, se impone la necesidad de un aprendizaje metodológico. La única manera de abordar los problemas es aprender a plantearlos, analizarlos y resolverlos operativamente. Para ello es necesario desarrollar recursos de gestión: es decir, administrar recursos de planificación de actividades, de relevamiento de información, de análisis de situación y de toma de decisiones en donde se tengan en cuenta objetivos, recursos, plazos y desarrollo de las acciones. Las ventajas relativas de la microempresa, relacionadas con su agilidad en la toma de decisiones y su capacidad de innovación, se difuyen si no consigue dotarse de calificaciones técnicas y de gestión que contribuyan a su flexibilidad organizativa y tecnológica. Un mercado que se diferencia y personaliza en las demandas requiere de productos creativos, producidos en series cortas, individualizados. En este sentido, más que burocratización y racionalización, las microempresas requieren incentivar el desarrollo de sus capacidades innovadoras, de flexibilidad, de información y de uso de la tecnología. No se desprende de esto que la microempresa necesariamente tenga que ser generadora de tecnología, pero las metodologías deben ser adecuadas a sus relaciones sociales internas y a su celda de producción.

#### 4. Políticas activas de empleo y microempresas

En las economías desarrolladas el fortalecimiento de la actividad microempresaria es parte de las políticas activas de empleo. Ante los nuevos contextos productivos, el desarrollo de nuevas formas de gestión tecnológica y organizacional se orienta al establecimiento de standards de productividad que resienten el crecimiento del empleo. En estos contextos es de esperar que, aunque crezca el PBI, este crecimiento no se vea acompañado por un desarrollo significativo de puestos de trabajo asalariados; aunque puede esperarse el crecimiento de actividades productivas y de servicio generadas a partir de formas similares a las de la microempresa o a las del trabajo autónomo. Siendo éste el diagnóstico, las políticas activas de empleo suelen apostar al desarrollo eficiente de mi-

croempresas, con la esperanza de que el dinamismo de estas unidades cree formas de trabajo autónomo a corto plazo y algunos puestos de trabajo asalariado a largo plazo.

Desde esta óptica, la actividad microempresaria ha sido revalorizada en las políticas públicas como un segmento dinámico para la creación de puestos de trabajo asalariados y no asalariados. Así, esta revalorización debería ser aprovechada en términos de políticas inteligentes de sostén y desarrollo de la microempresa. En la medida en que muchos ven en la microempresa una "actividad refugio" se critica la calidad de empleo creado por ella, dado que la calidad de vida en el trabajo del microempresario y de sus trabajadores suele presentar fuertes limitaciones. Se le adjudica baja calificación, salarios magros, relaciones contractuales precarias, informales e incluso la realización de una parte importante de la actividad en negro. No obstante, algunos estudios realizados contradicen estas creencias o por lo menos, las relativizan. De acuerdo al diagnóstico que se realice se orientarán las políticas de apoyo que se demanden o se ofrezcan. Sin embargo, es de hacer notar que por su heterogeneidad este universo merece tal vez un tratamiento interno diferenciado en términos de políticas y medidas de apoyo: las medidas de apoyo requeridas por las microempresas que se inscriben en un horizonte de viabilidad económico, financiero y de mercado y que tienen posibilidades de desarrollo y de acumulación, serán diferentes a las de aquéllas que representan formas de autoempleo o un modo de sobrevivir de grupos poblacionales vulnerables (migrantes, adultos despedidos por ajuste del Estado, jóvenes de baja escolaridad provenientes de sectores de bajos recursos, mujeres con tiempo limitado de trabajo)

El peligro de implementar políticas de apoyo indiferenciadas para las microempresas, es que se intervenga en ellas desde una lógica proveniente de otros modelos de organización productiva, de los cuales pueden derivarse medidas que poco respeten las necesidades y el tipo de funcionamiento que tienen estas unidades. En principio, las políticas de estímulo que se soliciten

deben tener en cuenta: la heterogeneidad del sector -que incluye desde microempresas más o menos formalizadas y en evolución o en transición, a actividades a domicilio y de subsistencia- desarrollando medidas de apoyo diferenciadas.

La OIT considera a las microempresas como un "sector no estructurado moderno". De esta evaluación se desprende que las políticas que se impartan deben tener cuidado de no afectar la flexibilidad potencial que le da esta característica de sector moderno y no estructurado. Las políticas públicas suelen ser contradictorias respecto a la microempresa. El Ministerio de Trabajo desea establecer políticas para el desarrollo del empleo, el de Economía se preocupa por la recaudación fiscal y otras dependencias buscan desarrollar políticas de formación profesional. Es importante la coordinación de políticas en la materia, ya que el microempresario tiene dificultades en recorrer tantas instancias diferenciadas.

Es importante orientar la política crediticia hacia el mejoramiento de la calidad de los productos, el equipamiento tecnológico, los nuevos diseños, la apertura de nuevos mercados y las mejoras en los esquemas y redes de comercialización.

Se debe evitar que el bajo costo de dinero facilite políticas de sobreequipamiento que elevan artificialmente la productividad y disminuyan las posibilidades de empleo. Es preciso impulsar programas de formación para el desarrollo de competencias técnicas y de gestión.

---

## Taller 5:

### Experiencias asociativas para la producción y comercialización empresarial

---

#### Taller 5.1.- Los problemas de la asociación empresarial

#### Documento base presentado por Sergio Hilgert

El sector empresarial argentino y en especial el de las microempresas, no tuvo experiencias asociativas importantes en el pasado y, por ende, es un sector acostumbrado a trabajar de manera individual. La nueva realidad económica de apertura, integración y estabilidad, ha puesto en evidencia las debilidades productivas y gerenciales del sector para encarar el proceso de reconversión.

La agrupación es una forma de potenciar el cambio para mejorar la competitividad, la productividad y el desarrollo empresarial, a través de planes de acción con objetivos comunes. De esta forma, los empresarios asumen la necesidad de enfrentar so-

lidariamente aquellos problemas que les son comunes y que son propios de las pequeñas empresas. El mejoramiento de la eficiencia en la gestión comercial de empresas de rubros similares o complementarios y de localización común, es el principal desafío al cual se enfrentan para poder ampliar el mercado actual y es asimismo la meta que pretenden alcanzar.

Es importante crear espacios de reflexión en los cuales los diversos grupos puedan discutir la política actual, elaborar proyectos y planificar el futuro, dando lugar a estrategias cooperativas que consisten en la puesta en práctica de acciones conjuntas entre las empresas, a partir de acuerdos de colaboración para intercambiar bienes, servicios, información y similares. El éxito estará dado también, a partir de una efectiva dirección del entorno capaz de identificar los cambios que puedan producirse y permita adelantarse a sus potenciales efectos; lo cual a mediano y largo plazo, supone inversión e innovación.

#### Etapas del Proceso de Asociatividad

1. Realizar un diagnóstico sobre la situación de las diferentes unidades productivas.
2. Formular un estudio de factibilidad sobre el proceso de asociatividad de cada sector.
3. Generar la estructura organizativa que sea el soporte para el desarrollo de las actividades.
4. Establecer estrategias definiendo tres niveles: a) Objetivos que son las metas a mediano y largo plazo; b) las estrategias, que son las acciones planificadas para el mediano y el largo plazo a través de las cuales se pretenden lograr los objetivos planteados; y c) las acciones, que están referidas al corto plazo y pueden estar articuladas en torno a planes de acción y por ende a las estrategias.

**Experiencias Asociativas**

*a) Grupo de Empresarios del Acero Inoxidable*

Esta agrupación surge por la necesidad de organizarse y lograr la integración de las unidades productivas, ya que el sector estaba totalmente desprotegido. Además, los pequeños empresarios tomaron conciencia de la importancia de cambiar la mentalidad productiva y encontrar, a través de acciones en conjunto, la salida para su desarrollo. Este proceso de cooperación se manifiesta, por ejemplo, en préstamos frecuentes para la adquisición de materias primas ante la situación de agotamientos de stock, visitas cursadas a nivel gerencial y técnico, viajes conjuntos para la participación en ferias del sector e intercambio de ideas e información entre las empresas.

Fue posible plantear compras en conjunto dada la homogeneidad en la utilización de materia prima -chapa de acero inoxidable-, lo cual permitió obtener un poder de negociación importante para obtener rebajas. Asimismo, dado que las líneas de menaje de acero inoxidable están formadas por una amplia cantidad de productos, las pequeñas unidades productivas se vieron obligadas a especializarse en ciertos productos, lo que permitió bajar sustancialmente los costos. Se determinaron en común zonas de ventas, con líneas de productos completas, estableciendo un intercambio de productos entre las unidades productivas en forma de trueque (pago en valor producto) que creó un sistema muy competitivo.

*b) Grupo de Fabricantes de Muebles*

Es una agrupación de diez pequeñas empresas unipersonales dedicadas a la producción de muebles de madera en diversos tipos y estilos. Las empresas integrantes son similares en cuanto a la infraestructura edilicia, nivel de tecnificación, capacidad operativa, volúmenes de producción y personal ocupado. La necesidad de resolver una problemática similar llevó a la constitución del grupo a fin de generar acciones conjuntas que tiendan a mejorar la competitividad y la productividad del sector. Los

objetivos generales de la organización fueron promover la asociación y proporcionar mejores condiciones de negociación en la compra de materia prima y en la obtención del crédito y posibilitar la adquisición de equipamientos para el uso colectivo (como secaderos u otras máquinas) que, usados aisladamente, no justifican la inversión. De ésta forma, a través de la agrupación y el diagnóstico conjunto de la situación, se tiende a la resolución de los problemas comunes.

Hasta el momento, el grupo ha desarrollado diversas experiencias con dispares resultados en lo relativo a la producción y a la comercialización. Con el objetivo de abaratar costos de producción, se desarrolló un sistema para la compra en forma conjunta de materia prima, que permitió obtener rebajas en los precios. Al mismo tiempo, se integró un paquete de mano de obra, automotores y edificios que les permitió realizar una contratación de seguro en forma conjunta.

Para proveer la comercialización, se realizó un estudio de mercado cuyo fin fue analizar el mercado del mueble de Rafaela y lograr un diagnóstico sobre los fabricantes de muebles. En este sentido, se intentó poner en evidencia la opinión con respecto al sector y los diferentes aspectos que se deben mejorar. El trabajo constituyó un importante aporte, ya que hasta el momento no se contaba con esta información para la toma de decisiones. Paralelamente, se envió una delegación a la Feria Internacional de Máquinas, Materia Prima y Accesorios (FIMMA '95) con el objetivo de establecer contacto directo con uno de los principales polos de fabricantes de muebles del Brasil -localizado en el Estado de Río Grande do Sul- para observar el desarrollo y el avance del sector, destacando las experiencias aplicables a nuestra región. También se visitó el Centro Tecnológico del Mueble, un organismo que ofrece un significativo respaldo a la industria del mueble a través de diversas acciones. Debe destacarse que este tipo de actividades permiten conocer la realidad industrial del Brasil y acceder al importante mercado brasileño en esta etapa de integración del MERCOSUR.

## Taller 5.2: Los Consorcios y Asociaciones Empresariales

Documento base presentado por Eliana Chávez O'Brien

La mayoría de los estudios sobre la microempresa y el sector informal en América Latina, han concentrado su atención en el análisis del mercado laboral o en diferentes enfoques que los consideran como productores independientes que operan en mercados atomísticos, poniendo de lado el rol de las instituciones así como la naturaleza de las relaciones institucionales. La organización industrial sugiere una dirección distinta, que trata de comprender la dinámica de nuevas formas de organización productiva que emergen desde abajo, conformando redes empresariales de pequeña escala al estilo de los distritos industriales de Italia u otras experiencias europeas.

Estas nuevas formas de organización -que tienen características opuestas al modelo fordista de las grandes empresas y son referidas por la literatura como estrategias post-fordistas, especialización flexible, distritos industriales y similares- han sido poco estudiadas en América Latina. Sin embargo, están presentes en el desarrollo microempresarial de nuestros países y son objeto de múltiples interrogantes que, a lo largo del taller, sería interesante desarrollar. ¿En qué medida estas actividades podrían estimular la generación de estrategias de desarrollo autosostenido? ¿Se pueden descubrir en ellas signos de esperanza en medio de la crisis? ¿Cuáles son las condiciones que determinan la viabilidad de estos sistemas? ¿Es posible promover su desarrollo en nuestros países? Si ello es posible, ¿con qué tipo de medidas e instrumentos de política?

### Antecedentes

La mayor parte de la literatura sobre nuevas modalidades de organización productiva se basan en la experiencia de las regiones norcentral y nororiental de Italia conocidas como la Tercera Italia. Estudios recientes presentan experiencias similares en otras regiones en el sur de Alemania, Dinamarca y Bélgica, así como el caso de las cooperativas industriales de Mondragón en España. De los casos más destacados podemos señalar el de Módena, una de las provincias más dinámicas de la región Romana, que tuvo el más alto crecimiento de Italia en la década de los sesenta.

Los estudios indican como factores principales que explican este dinamismo la estructura institucional de la provincia, que descansa en diversas organizaciones como son las municipalidades, las asociaciones de productores, las universidades y agencias del gobierno regional y nacional. Todas ellas participan en actividades diversas: gestión de centros de servicios, consorcios financieros y parques industriales, con capacidad de cambiar y modificarse de acuerdo a las circunstancias. Experiencias de este tipo refieren a Marshall, quien acuñó el término "distrito industrial" para referirse al dinamismo de aglomeraciones de pequeñas empresas en Inglaterra a fines del siglo pasado.

### Conceptos y características de los consorcios y conglomerados productivos

El concepto de conglomerados productivos tiene un enfoque territorial, pues se desarrolla en un área geográfica definida y se caracteriza por la presencia de una masa crítica de unidades de producción relacionadas entre sí. Otros enfatizan la interdependencia entre empresas y sistemas familiares como eje de los conglomerados. Algunos de los rasgos principales de los consorcios serían que las empresas operan en una estructura institucional constituida por asociaciones empresariales e instituciones públicas y privadas -universidades, sindicatos, ONG's, gobiernos lo-

cales, asociaciones de productores- que suponen cierto grado de cohesión cultural y política resultantes, en la mayoría de los casos, de relaciones personales en un área geográfica común. Otro rasgo interesante de los conglomerados productivos es el desarrollo de capacidades de diseños por parte de las empresas.

#### Implicancias y debates sobre el desarrollo de los conglomerados productivos y su impacto

José Távara, en su libro *Cooperando para competir*, señala los debates en torno a la emergencia de nuevas formas de organización productiva que desde distintos términos -distritos industriales, especialización flexible, conglomerados productivos- demuestran la capacidad de respuesta a circunstancias que desde América Latina desarrolla el sector empresarial de pequeña escala. Portes, Castillo y Benton señalan cómo estas formas de organización productiva están empujando a la reestructuración productiva de todos los sectores industriales independientemente de su localización en diversas regiones del planeta. Por su parte, Gibbs destaca que ellas no sólo afectan a industrias intensivas en conocimiento, sino también a industrias tradicionales en países del Tercer Mundo y a productores de pequeña escala que tienen una presencia importante. Estas firmas están enfrentando intensas presiones de la competencia internacional, tanto en sus mercados domésticos como también en los mercados externos, dada su capacidad de competir con éxito en algunos casos.

Hay también otras experiencias en que estos modelos han sido tomados con mucha precaución y a veces con temor, principalmente por los efectos de la informalización en las relaciones laborales. Diversos estudios señalan, por ejemplo, que las relaciones de subcontratación de trabajadores se caracterizan por evadir el cumplimiento de la legislación laboral y contratar en condiciones de trabajo poco seguras. Otros analistas tienen una posición más ecléctica sobre la relevancia de estos modelos de or-

ganización; y algunos van más lejos aún, al plantear que incentivan el individualismo competitivo y socavan la solidaridad, afectando también la organización sindical.

Sin embargo, debates como estos han tenido poca apertura en América Latina. En algunos casos se ha dado paso a la discusión sobre el tema en ambientes académicos pero muy poco sobre su rol en el proceso de industrialización, en el análisis de la política económica y laboral, etc. En el caso peruano, José Távara -académico especialista en el sector industrial- ha trabajado con mucha seriedad el tema ambientándolo a procesos peruanos.

#### Experiencias asociativas en el Perú

##### a) Distrito de calzado El Porvenir

El Porvenir es el pueblo joven más antiguo de la ciudad de Trujillo. En 1934 conformó una asociación muy dinámica de pobladores vinculada al partido aprista, que los llevó a desarrollar actividades diversas en torno a mejoras de las condiciones de vida y en 1964 es reconocido como distrito.

La producción de calzado tiene su origen en el desarrollo de tradiciones artesanales en curtiembre como resultado de la fuerte presencia de migrantes de una zona ganadera -Cajamarca- la calzada cerca a Trujillo. La presencia de dos fábricas grandes en esta ciudad y la demanda generada por otra multinacional -Bata- desde Lima, fue una escuela importante para la formación del distrito del calzado. Las relaciones de parentesco entre los vecinos constituye también un elemento importante que explica la formación del conglomerado. La competitividad de los productores de calzado descansa hoy en la explotación de la fuerza laboral. El productor típico de calzado dirige una empresa familiar que emplea en promedio siete trabajadores, las viviendas son amplias, lo que facilita el desarrollo del taller. El 40 % de la fuerza laboral son miembros de la familia nuclear y el 60% son parientes y amigos. Los niños entre 7 y 11 años ayudan con ta-

reas ligeras hasta que aprenden y cuando son mayores optan por continuar en la empresa organizando su propio taller.

En lo referido a la estructura institucional, el desarrollo de las capacidades empresariales puede caracterizarse por un proceso endógeno, alimentado por una serie de condiciones favorables: el rol catalizador de las fábricas grandes de calzado, al acelerar la acumulación de destrezas de los pobladores; las relaciones de desarrollo interindustrial entre curtiembres y artesanos procesadores de cuero; una densa red de relaciones sociales; un municipio comprometido y activo; apoyo externo del gobierno central y de la cooperación alemana; y en menor medida, la existencia de asociaciones de productores.

Los principales logros obtenidos por esta experiencia han sido: el desarrollo de una capacidad de diseño, lo cual le permite competir con productos de mayor calidad; abastecer el mercado local, regional y limeño, con una creciente exportación al Ecuador, Bolivia, Brasil, Chile y Panamá; el incremento de la competitividad, que ha tenido un impacto significativo en los niveles de ingreso (50% mayor al promedio de la manufactura en la zona); y el haber generado aportes considerables en la economía local: 50 curtiembres, servicios de reparación, proveedores de insumos, etc. El desafío para el futuro quizás sea preguntarse si la experiencia del Porvenir pueda ser reaplicada en otros sitios y promovida a partir de políticas.

#### *b) Parque industrial de Villa El Salvador*

Villa El Salvador es una comunidad moderna formada en 1971 como resultado de una invasión a terrenos del Estado. Los invasores, más de 300 familias, aceptan ser reubicados en un distrito de Planeamiento al que se diseñó un área residencial, un área industrial-artesanal, un área agrícola forestal y carreteras concretadas. Actualmente es un distrito con más de 300.000 habitantes.

#### **El Parque Industrial**

Constituye un ambicioso proyecto de largo plazo quizás irreplicable. Integra el esfuerzo de tres agencias gubernamentales, el gobierno local y la Asociación de Productores. El órgano ejecutivo es la autoridad autónoma y se calcula una inversión que a 1991 alcanza los 10.000.000 de dólares, aportados en un 60% por el gobierno central, el 21% por agencias internacionales y el 19% por inversión privada (Távora 1994). Muchos señalan que es un proyecto caro frente a los resultados alcanzados del cual actualmente participan 300 empresarios miembros de APEMYVES.

La producción en pequeña escala es heterogénea y va desde el microproductor que opera con dos asistentes, hasta empresas más grandes de hasta 25 trabajadores. La mayoría produce para el mercado interno y la población de bajos recursos y no llega a mejores mercados por la exigencia de calidad; a la cual, dadas las condiciones tecnológicas, no pueden acceder. Sin embargo, se observan experiencias interesantes como ejemplo:

- El grupo Manves (5 confeccionistas) emprende trabajos en conjunto con una organización interna, que les permite la especialización sin perder la independencia, con división del trabajo administrativo. El grupo llegó a producir 120.000 casacas para la exportación, repartiéndose los ingresos de acuerdo a lo producido y alcanzó ventajas interesantes en términos de ahorro de costos y mercado. Sin embargo, en el largo plazo lo ideal será la reorganización de la planta en una sola unidad empresarial especializando funciones. La cooperación horizontal entre productores de la misma rama es otro mecanismo interesante de acceder al mercado, a servicios y a generar una nueva dinámica de desarrollo empresarial.

### Logros y dificultades

En este aspecto, pueden señalarse diversos éxitos y algunas limitaciones: por una parte, es considerado como un modelo de organización industrial y un laboratorio de política social; el parque industrial ha facilitado las ocupaciones ordenadas del espacio urbano; y ha permitido el desarrollo de la aptitud empresarial y de las nuevas relaciones comerciales. Por otra, los obstáculos son de naturaleza organizativa e institucional. La transformación de los gremios productivos generalmente impulsores de reivindicaciones en organizaciones empresariales, dinámicas, son procesos de muy largo plazo. El carácter paternalista de algunas agencias y ONG's, así como la intervención no siempre clara del gobierno, frenan el desarrollo de las empresas (Távora, 1994).

### Interrogantes

¿Qué lecciones se derivan de las experiencias conocidas de consorcios productivos? ¿Bajo qué condiciones puede expandirse este modelo en países del Tercer Mundo? ¿El apoyo externo conduce necesariamente a elevar el nivel de cohesión del grupo? ¿En qué medida las particularidades regionales e históricas son factores que determinan el éxito de los grupos? ¿Son más importantes que la intervención del gobierno? ¿En qué medida estas actividades podrían estimular la generación de estrategias de desarrollo autosostenido? ¿Se puede descubrir en ellas signos de esperanza en medio de la crisis? ¿Cuáles son las condiciones que determinan la viabilidad de estos sistemas? ¿Es posible promover su desarrollo en nuestros países? Si ello es posible: ¿con qué tipo de medidas e instrumentos de política?

---

## SINTESIS DE LAS PROPUESTAS

---

Las organizaciones participantes del Encuentro Nacional de la Microempresa presentan las propuestas a los organismos correspondientes del sector público y privado y de la cooperación internacional, con el propósito de viabilizar su implementación según corresponda en cada caso.

**Al Sector Público:**

- Fortalecer la actividad microempresarial en el marco de la generación de políticas activas de empleo y desarrollo.
- Crear una instancia que coordine los Programas Nacionales de Apoyo a la Microempresa, en ejecución y en vías de implementación, con las organizaciones no gubernamentales, instituciones de financiamiento, cámaras y asociaciones, y articular las acciones con el fin de aunar esfuerzos y evitar superposiciones.
- Diseñar y ejecutar acciones diferenciadas de apoyo al sector, tomando en cuenta su heterogeneidad estructural en lo referido a las unidades que lo componen, al área de actividad a la que pertenecen, grado de desarrollo, posicionamiento en el mercado, perfil tecnológico, etc.
- Impulsar la participación como criterio fundamental en la ejecución de políticas públicas, a través de la constitución de consejos multisectoriales para el diseño y la implementación de planes y programas de apoyo al sector, con el propósito de lograr transparencia y eficacia en la canalización de los recursos.
- Establecer pautas de apoyo para las actividades microempresariales, desregulando y simplificando los requisitos de habilitaciones e impuestos de orden local (provincial y municipal).

### Al Programa Global de Crédito a las MyPEs:

- Contribuir al financiamiento de un proyecto para la creación de un Banco de Datos y un Centro de Información para las microempresas agrupadas en torno a las organizaciones y programas de apoyo existentes.
- Crear redes de comercialización local, zonal y regional.
- Favorecer el acceso a ofertas y demandas de insumos, con el propósito de abaratar costos y acceder a mercados de mayor escala.
- Circular información sobre oportunidades que brinda el mercado nacional y regional (Mercosur).
- Brindar información sobre posibilidades de financiamiento en los diferentes sectores.
- Facilitar los recursos para financiar la realización de un programa de asistencia técnica y capacitación, que permita llevar adelante la creación y fortalecimiento de formas asociativas de microempresas con el propósito de mejorar el posicionamiento de los integrantes del sector en los ámbitos local, provincial, nacional y regional.
- Apoyar la realización y participación de microempresarios en Ferias Regionales y dentro del ámbito del Mercosur sobre la base de un cronograma elaborado con las organizaciones del Encuentro, para facilitar la planificación de las actividades.
- Propiciar la especialización de la banca en líneas de atención a la microempresa, con metodologías e instrumentos de trabajo específicos para el sector.

- Arbitrar los medios necesarios para que las Entidades Técnicas de Apoyo -ETAs- puedan recibir líneas de crédito, con el propósito de canalizar recursos a las microempresas que no pueden acceder al financiamiento bancario, tomando en cuenta la heterogeneidad del sector en el diseño de los instrumentos financieros adecuados a cada realidad.

### Al Programa de Reconversión Productiva:

- Contemplar la participación de las ONGs en el programa, no solamente a un nivel operativo, sino reconociendo al sector como un interlocutor válido. En este sentido, se propone la conformación de un gabinete o consejo asesor del programa, con la participación de las ONGs, a nivel central y regional.
- Flexibilizar las condiciones para participar en los Cursos de Capacitación y la Asistencia Técnica provista por el Programa, incorporando a los microempresarios en actividad y a las personas que deseen iniciarse en nuevos emprendimientos (como los jóvenes y las mujeres que buscan insertarse laboralmente) aunque no hayan sido excluidos del mercado de trabajo en los últimos años. En este sentido, se sugiere la priorización de los recursos destinados a cada tipo de participante: excluidos de los puestos de trabajo, personas que tienen una idea de negocio para poner en marcha y aquellos que ya tienen una actividad microempresaria.
- Se sugiere la flexibilización de las condiciones de gratuidad de los cursos que, en la mayoría de los casos consideramos contraproducentes y muchas veces contradicen la filosofía y las metodologías de trabajo de las organizaciones ejecutoras, permitiendo establecer aranceles diferenciados según tipo de usuarios de los servicios del programa.

### Al Programa Global de Crédito a las MyPEs:

- Contribuir al financiamiento de un proyecto para la creación de un Banco de Datos y un Centro de Información para las microempresas agrupadas en torno a las organizaciones y programas de apoyo existentes.
- Crear redes de comercialización local, zonal y regional.
- Favorecer el acceso a ofertas y demandas de insumos, con el propósito de abaratar costos y acceder a mercados de mayor escala.
- Circular información sobre oportunidades que brinda el mercado nacional y regional (Mercosur).
- Brindar información sobre posibilidades de financiamiento en los diferentes sectores.
- Facilitar los recursos para financiar la realización de un programa de asistencia técnica y capacitación, que permita llevar adelante la creación y fortalecimiento de formas asociativas de microempresas con el propósito de mejorar el posicionamiento de los integrantes del sector en los ámbitos local, provincial, nacional y regional.
- Apoyar la realización y participación de microempresarios en Ferias Regionales y dentro del ámbito del Mercosur sobre la base de un cronograma elaborado con las organizaciones del Encuentro, para facilitar la planificación de las actividades.
- Propiciar la especialización de la banca en líneas de atención a la microempresa, con metodologías e instrumentos de trabajo específicos para el sector.

- Arbitrar los medios necesarios para que las Entidades Técnicas de Apoyo -ETAs- puedan recibir líneas de crédito, con el propósito de canalizar recursos a las microempresas que no pueden acceder al financiamiento bancario, tomando en cuenta la heterogeneidad del sector en el diseño de los instrumentos financieros adecuados a cada realidad.

### Al Programa de Reconversión Productiva:

- Contemplar la participación de las ONGs en el programa, no solamente a un nivel operativo, sino reconociendo al sector como un interlocutor válido. En este sentido, se propone la conformación de un gabinete o consejo asesor del programa, con la participación de las ONGs, a nivel central y regional.
- Flexibilizar las condiciones para participar en los Cursos de Capacitación y la Asistencia Técnica provista por el Programa, incorporando a los microempresarios en actividad y a las personas que deseen iniciarse en nuevos emprendimientos (como los jóvenes y las mujeres que buscan insertarse laboralmente) aunque no hayan sido excluidos del mercado de trabajo en los últimos años. En este sentido, se sugiere la priorización de los recursos destinados a cada tipo de participante: excluidos de los puestos de trabajo, personas que tienen una idea de negocio para poner en marcha y aquéllos que ya tienen una actividad microempresaria.
- Se sugiere la flexibilización de las condiciones de gratuidad de los cursos que, en la mayoría de los casos consideramos contraproducentes y muchas veces contradicen la filosofía y las metodologías de trabajo de las organizaciones ejecutoras, permitiendo establecer aranceles diferenciados según tipo de usuarios de los servicios del programa.

- Promover la articulación de acciones simultáneas de financiamiento de los proyectos apoyados con otras instancias y programas del gobierno, a fin de lograr una intervención integral que viabilice su concreción.

#### A la Secretaría de Desarrollo Social:

- Favorecer la organización, fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y programas gubernamentales y no gubernamentales de apoyo a la microempresa y el empleo, con especial énfasis en las provincias más pobres del país.
- Impulsar programas de capacitación y asistencia técnica, a fin de que estas organizaciones dispongan de las metodologías requeridas para cumplir con efectividad y eficiencia sus programas de trabajo.
- Proveer recursos para la implementación de programas de apoyo dirigidos principalmente a las microempresas que no están contenidas por otros programas y no tienen financiamiento bancario, como el sector informal urbano, los nuevos emprendimientos y los emprendimientos asociativos, ligados a estrategias de supervivencia y reconversión de los sectores de menores ingresos.
- En este sentido, las organizaciones del Encuentro Nacional se comprometen a favorecer el desarrollo de tales iniciativas, a partir de su participación activa en las distintas regiones del país.

#### A los Ministerios de Educación y Trabajo:

- Impulsar programas de formación en estrategias empresariales para el sector, con metodologías adecuadas a su lógica de funcionamiento, orientados a la producción de bienes y servicios, comercialización, organización y gestión, con el propósito de lograr un posicionamiento acorde a la competitividad del mercado.
- Propiciar una operatoria conjunta entre el área de educación y de trabajo con el propósito de articular las acciones educativas formales y no-formales en respuesta a las nuevas condiciones imperantes en el sistema productivo: relacionar fuertemente la educación con las necesidades de formación (desarrollo de competencias técnicas y de gestión) para la producción.
- Promover y ampliar los sistemas de pasantías, principalmente dirigidas al sector microempresarial y a las organizaciones públicas y privadas de apoyo al sector.
- Promover en los distintos niveles de educación formal, especialmente medio y terciario/universitario, la adecuación de los programas a las nuevas condiciones del mercado laboral y el sistema económico, propiciando la formación empresarial e independiente de los egresados, con el propósito de darles una mayores posibilidades de inserción laboral.

#### Al Poder Legislativo Nacional:

- Dictar una legislación que contemple en forma específica la problemática del sector considerando sus aportes al desarrollo de la actividad económica y su rol central en la generación de empleo productivo.
- Establecer en la legislación la obligación para el Estado de adaptar la estructura impositiva a las posibilidades reales del

sector, a fin de que pueda cumplir con sus obligaciones y evitar que sea sancionado por evasión en el marco de las penalidades actualmente vigentes.

- Simplificar el sistema de cumplimiento con las normas impositivas para el sector que en la actualidad es muy engorroso, evitando gastos por asesoramiento que las empresas no pueden cumplir.
- Establecer un sistema de capacitación a las empresas del sector y a sus asesores y representantes en las normas de aplicación y mantener un sistema de información real sobre los constantes cambios de las disposiciones impositivas.
- Propiciar en la legislación desgravaciones por la incorporación de tecnología y creación de puestos de trabajo, a fin de mejorar la posición competitiva del sector y permitirle participar activamente en la lucha contra el desempleo.

### Al Sistema Financiero:

- Coordinar acciones con las organizaciones de apoyo a la microempresa, para que el financiamiento incorpore los componentes de capacitación, seguimiento, asistencia técnica y otros aspectos indispensables para este tipo de empresas.
- Incorporar nuevas metodologías de organización y gestión del financiamiento, apropiadas al trabajo con el sector microempresarial, especialmente orientadas a minimizar los costos de transacción del crédito y agilizar su operatoria.
- Considerar la heterogeneidad estructural del sector en la planificación, desarrollo e implementación de acciones dirigidas al mismo. En este marco, ampliar y diversificar las opciones de apoyo financiero y propiciar una mayor accesibilidad de la

microempresa a los recursos del sistema financiero bancario, mediante la incorporación de nuevas opciones como el leasing, capital de riesgo, fondos de garantía, etc.

### A los Organismos Internacionales:

#### 1. Al Banco Interamericano de Desarrollo:

- Propiciar una comunicación más fluida con las ONGs de apoyo a la microempresa, a partir de la apertura al diálogo, el acceso a la información y el intercambio de ideas entre estas organizaciones y la representación local del Banco.
- Proveer líneas de fortalecimiento a las organizaciones de apoyo (principalmente ONGs, pero también otras organizaciones intermedias y de financiamiento formal) destinadas a la adquisición de equipos, tecnologías y metodologías que amplíen y mejoren la capacidad de operatoria de los programas.
- Apoyar la reforma del marco regulatorio, con el propósito de adecuarlo a las necesidades requeridas para el crecimiento de la microempresa.
- Agilizar los tiempos y procedimientos para la gestión de proyectos por parte de las organizaciones ejecutoras.

#### 2. Al Banco Mundial:

- Favorecer la relación con las ONGs, a partir del intercambio y la apertura de líneas de trabajo que contemplen la existencia de estos actores sociales.
- Analizar la implementación de líneas de apoyo técnico y/o financiero específicamente destinados a la microempresas.

## INDICE

Presentación .....	5
A modo de prólogo, Jorge Carpio .....	9
Tema I: La Microempresa en la Argentina y el contexto socioeconómico actual .....	27
Tema II: Estrategias de desarrollo del sector microempresarial en América Latina .....	59
Tema III: Los cotos de la informalidad .....	87
Tema IV: Programas de apoyo a la Microempresa en el ámbito regional .....	107
Tema V: La participación de los organismos de cooperación internacional en los programas de apoyo a la Microempresa .....	123
Tema VI: Las políticas gubernamentales para la Microempresa .....	153
Talleres .....	173
Taller 1: Estrategias institucionales a apoyo a las Microempresas .....	175
Taller 2: Los servicios financieros para la Microempresa .....	180
Taller 3: Aspectos legales e impositivos para el desarrollo Microempresarial .....	185
Taller 4: Empleo, reconversión laboral y Microempresa .....	189
Taller 5: Experiencias asociativas para la producción y comercialización empresarial .....	200
Síntesis de las propuestas .....	213

## INDICE

Presentación .....	5
A modo de prólogo, Jorge Carpio .....	9
Tema I: La Microempresa en la Argentina y el contexto socioeconómico actual .....	27
Tema II: Estrategias de desarrollo del sector microempresarial en América Latina .....	59
Tema III: Los cotos de la informalidad .....	87
Tema IV: Programas de apoyo a la Microempresa en el ámbito regional .....	107
Tema V: La participación de los organismos de cooperación internacional en los programas de apoyo a la Microempresa .....	123
Tema VI: Las políticas gubernamentales para la Microempresa .....	153
Talleres .....	173
Taller 1: Estrategias institucionales a apoyo a las Microempresas .....	175
Taller 2: Los servicios financieros para la Microempresa ..	180
Taller 3: Aspectos legales e impositivos para el desarrollo Microempresarial .....	185
Taller 4: Empleo, reconversión laboral y Microempresa ..	189
Taller 5: Experiencias asociativas para la producción y comercialización empresarial .....	200
Síntesis de las propuestas .....	213





IDEMI

Emprender



Municipalidad  
de Rafaela



Fundación  
Institucional

*Encuentro Nacional  
de la Microempresa*