

La economía de los pobres



Yesid Barrera
Miguel Angel Castiglia
Dirk Kruijt
Rafael Menjívar
Juan Pablo Pérez

La economía de los pobres



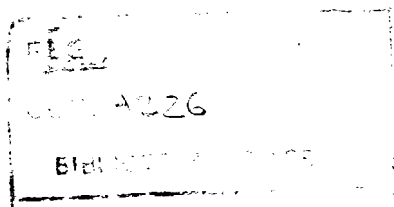
FLACSO

330.9
E74
ej 2

339.46

E-18e La economía de los pobres / Yesid Barrera...[et al.].
--1. ed. --San José: FLACSO, 1993.
116 p.
ISBN 9977-68-041-8

1. Economía. 2 Pobreza. I Barrera Yesid. II. Casti-
glia, Miguel A. III. Kruijt, Dirk. IV. Menjívar, Rafael.
V. Pérez, Juan Pablo. VI. Título.



Producción editorial:
Vilma Herrera

Procesamiento del texto:
Mercedes Flores R.

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: mayo de 1993.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Programa Costa Rica. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN: EL MUNDO DE LOS POBRES | 7 |
| LA SOCIEDAD INFORMAL <i>Dirk Kruijt</i> | 11 |
| La nueva dualidad formal e informal | 14 |
| La economía informal | 17 |
| La sociedad informal | 23 |
| ¿Como cerrar la brecha? | 31 |
| Programas operativos | 35 |
| PROGRAMAS DE APOYO A LA MICROEMPRESA EN CENTROAMERICA: RACIONALIDAD Y LICITACIONES DEL MODELO | 41 |
| <i>Rafael Menjivar Larín</i> <i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i> | |
| Características de la informalidad urbana en Centroamérica | 43 |
| El modelo de acción: presupuestos y racionalidad | 47 |
| Límites y desafíos del modelo | 51 |
| Bibliografía | 56 |

| | |
|---|------------|
| POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA | 59 |
| <i>Yesid Barrera</i> | |
| <i>Dirk Kruijt</i> | |
| El sector público | 61 |
| Programas de las organizaciones no gubernamentales | 66 |
| Programas de los bancos | 69 |
| Modelos mixtos del sector público/privado | 73 |
| Modelos mixtos: los fondos de inversión social | 76 |
| Conclusiones | 79 |
| EL DISEÑO DE PROGRAMAS MASIVOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA | 85 |
| <i>Miguel Angel Castiglia</i> | |
| Una descripción de los programas existentes en Centroamérica | 86 |
| El marco de la crisis en el diseño de los programas | 90 |
| La elección de la población objetivo | 92 |
| ¿Un tratamiento especial para un universo especial? | 96 |
| Un programa deseable | 99 |
| Conclusión | 111 |
| SOBRE LOS AUTORES | 113 |
| INDICE | 115 |

EL DISEÑO DE PROGRAMAS MASIVOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA

Miguel Angel Castiglia*

El presente trabajo es una reelaboración de mi artículo publicado por FLACSO en su libro "Informalidad y Pobreza" en 1992. Analizo los programas nacionales de microempresas que se ejecutan en Centroamérica. Describo un modelo representativo de los mismos, comento las dificultades que se presentan a los gobiernos al momento de diseñarlos y propongo los elementos básicos que son requeridos por un programa deseable. Los comentarios siguientes se formulan exclusivamente en referencia a programas cuyas principales características son:

* Las denominaciones empleadas en los trabajos firmados por sus expertos, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos firmados por sus expertos incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

a. han sido creados por los gobiernos nacionales con apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional, y son dirigidos por una autoridad del sector público, aunque los agentes ejecutores sean privados.

b. alcanzan o se proponen alcanzar cobertura geográfica de carácter nacional y un número elevado de personas directamente atendidas (masividad expresada en miles y decenas de miles de usuarios) en procura de efectos significativos dentro del universo de la microempresa.

c. su principal actividad –al menos en su etapa inicial– es el suministro de crédito a las microempresas, acompañado por algunos elementos de capacitación para la administración, control y gestión empresariales y de apoyo en asesoría empresarial.

UNA DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS EXISTENTES EN CENTROAMÉRICA

Entre los programas más notorios en Centroamérica debe mencionarse, en orden de antigüedad:

- el Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME) de Guatemala;
- el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI) de Honduras;
- el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) de Nicaragua; y
- el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) de Costa Rica.

Los objetivos de estos programas son principalmente contribuir al mejoramiento y la creación de

empleo, al aumento del producto y de la productividad de las microempresas, al incremento de los ingresos de los titulares y trabajadores de las mismas, y a la disminución de la pobreza.

Los supuestos de estos programas son:

- que el suministro de crédito mejorará la situación de las microempresas;
- que ellas no acceden al mismo por no poseer las suficientes garantías;
- que con recursos especiales de crédito, capacitación y asesoría empresarial, puede brindárseles financiamiento garantizando una recuperación aceptable;
- que además debe darse a las microempresas apoyo de carácter integral, que involucre comercialización, tecnología, etc;
- que a través de un proceso de apoyo, las empresas alcanzarán estadios de desarrollo autosostenible.

El modelo entre ellos es similar: el gobierno crea el programa y lo dota de una dirección nacional (secretaría técnica o instancia similar) en el ámbito del sector público y bajo la conducción de una alta autoridad (vicepresidente o ministro). Simultáneamente se crea un fondo de crédito con recursos públicos nacionales y de cooperación internacional, reembolsables o no, por lo general como un fideicomiso en un banco. El reglamento de crédito define usuarios, destinos, montos, plazos, etc. y suele constituirse en el documento rector del programa.

La dirección nacional califica, selecciona y contrata un número de ONG, quienes identifican y preparan a los microempresarios que accederán al crédito, les suministran capacitación y asesoría pa-

ra el manejo de sus negocios y procuran garantizar la recuperación de los desembolsos. En etapas más avanzadas les brindan además apoyo en comercialización y tecnología, principalmente. Las ONG reciben asistencia técnica del programa, bajo distintas modalidades.

En ciertos casos son los bancos quienes deciden el otorgamiento de los créditos; en otros casos esta actividad sólo compete a las ONG, y a veces es de responsabilidad compartida. Todos los programas se ejecutan con la misma estructura global, pero que permite a los bancos, a los intermediarios financieros, a las ONG utilizar distintas metodologías, desde crédito individual a microempresarios, pasando por el crédito a grupos solidarios, hasta llegar a "bancos comunales", que son sistemas de ahorro y crédito con autogestión de los usuarios.

El gasto operativo de las ONG se paga con una parte de los intereses devengados por los préstamos. La intervención de los bancos se retribuye de similar manera. El gasto operativo de la secretaría técnica es financiado por el presupuesto fiscal, o —en mayor medida, habitualmente— por la cooperación internacional.

Todos los programas cuentan con el apoyo de un proyecto de asistencia técnica financiado por la cooperación internacional, dirigido especialmente a fortalecer la capacidad nacional de ejecución —bancos, ONG, etc— y una de cuyas funciones es también financiar parte del personal nacional del programa bajo la modalidad de consultorías. Estos proyectos son de carácter bilateral, o ejecutados por agencias multilaterales de cooperación técnica, y también por ejecución nacional con subcontratación de agencias multilaterales.

Los financiadores desean que los fondos de crédito al menos mantengan su valor a través del tiem-

po. Así, la tasa de interés debería cubrir la inflación, los incobrables, más la participación de las ONG y de los bancos. Raramente puede conseguirse totalmente ese resultado y, en consecuencia, los programas financian con recursos no reembolsables parte de los gastos operativos de los agentes ejecutores, de manera muy variable entre los distintos programas. Las razones para ello son: el carácter promocional de los programas, que conlleva ciertos subsidios en las tasas —que resultan menores que los costos reales— y los mayores costos de las actividades extrabancarias requeridas (capacitación, asesoría, seguimiento, etc).

Estos programas han alcanzado buenos resultados, o están en condiciones de conseguirlos a corto plazo. Si bien las mediciones del impacto en las microempresas y en los agentes ejecutores no han sido homogéneas, al menos ciertas cifras relativas al número de empresas atendidas, al crédito otorgado y su recuperación, a la generación de empleo, a los incrementos de ventas, etc., permiten afirmar que los logros esperados se han concretado en razonable medida.

El SIMME dio crédito a no menos de 17.000 microempresas en toda Guatemala por valor de US\$ 10.000.000 hasta 1991, y fortaleció el sistema de agentes ejecutores (ONG). El PASI moviliza recursos de crédito por 3.1 millones de dólares, para 2.000 microempresas atendidas individualmente y otras 4.100 en grupos de autogestión (176 "bancos comunales"), luego de 18 meses de operación, en todo el territorio de Honduras; opera vinculado a más de 15 ONG. El PAMIC, a dos años de comenzar, ha logrado involucrar al Banco Popular y a ocho ONG en la atención de 3.400 microempresarios, colocando US\$ 2.335.000 en una realidad económica, política y social tan compleja como la de Nicaragua; utiliza me-

todologías de crédito individual, grupos solidarios y recientemente bancos comunales. En Costa Rica, el PRONAMYPE ha creado un fideicomiso con fondos nacionales e internacionales, elaborado su Reglamento de Crédito y contratado a numerosas ONG, incluidas cooperativas de ahorro y crédito, entre los ejecutores de sus acciones de crédito, capacitación y asesoría a nivel nacional, quienes manejan por cuenta del Programa una cartera de cinco millones de dólares, con 2.500 microempresas beneficiadas, incluyendo miembros de bancos comunales.

Sin embargo, determinados aspectos del funcionamiento de estos programas nacionales, en especial los efectos negativos que provienen de una cierta vulnerabilidad a los cambios políticos, han generado algunos cuestionamientos al modelo de los Programas nacionales. Contribuyen a ello visiones que excluyen la participación del sector público en actividades de promoción vis a vis la actividad privada, representada principalmente por las ONG –según algunos– o por los bancos, según otros, y la propia visión y experiencia de quienes dirigen y ejecutan los Programas. En la actualidad, en todos ellos hay una búsqueda intensa de formas institucionales nuevas y más autónomas, que las proteja contra los vaivenes políticos. Es propósito de este artículo brindar un análisis de algunas de las posibilidades y limitaciones del modelo institucional representado por los Programas ya descritos en grandes trazos.

EL MARCO DE LA CRISIS EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

El diseño de programas nacionales concebidos para brindar apoyo a las microempresas, nació por

lo general de aspiraciones expresadas por los gobiernos, generalmente en los momentos iniciales de su poder. El marco general fue el de la crisis económica, de la aplicación de políticas de estabilización y, cuando se consideró llegado el momento, del ajuste estructural, con el acucioso apoyo de los diseñadores internacionales de política económica, en especial la banca internacional. Junto con la apertura y liberalización de las economías nacionales, la caída del producto nacional, reducción de la capacidad adquisitiva del ingreso salario, reducción del sector público, y el crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo por ingresos, fueron entonces habituales sobreagregados producto de longevas coyunturas a las dificultades estructurales de las economías nacionales.

Dentro de estos marcos referenciales, los gobiernos, en procura de paliar los efectos más graves de la crisis en los sectores más pobres, consideraron los programas de microempresas principalmente como una herramienta de compensación social, a la espera de que su utilización pudiera brindar resultados múltiples, por ejemplo:

- sustituir buena parte de la capacidad de generar empleo del sector moderno, público y privado;
- proteger y aún aumentar los ingresos de los más pobres;
- ser una opción de transformación productiva.

Para menguar significativamente el impacto de la crisis, cada programa debía además llegar a todo el país, ser masivo y, por supuesto, no redundante en su aplicación. Adicionalmente, debía actuar sobre un universo microempresarial donde la heterogeneidad es la norma.

LA ELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

La reducción de los mercados

Una dificultad inicial fue establecer con claridad la población a la que el programa dirigiría sus acciones, según los objetivos perseguidos.

Téngase presente que la reducción del empleo moderno conllevó dos efectos directos sobre el mercado de las microempresas:

a. la disminución del ingreso salario del sector moderno —que es el principal comprador de bienes y servicios de las microempresas— redujo el mercado de éstas; y

b. los despedidos y nuevos demandantes de empleo no contratados buscaron refugio laboral en la creación de nuevas microempresas, con lo que aumentó el número de oferentes para un mercado que se contrajo, al menos temporalmente, tendiendo a disminuir las ventas unitarias de todos.

Masividad o selectividad: ¿acumulación o subsistencia?

En estas circunstancias la creación y sostenimiento de empleo remunerado con adecuados ingresos, sólo podía tener lugar en reducidas cantidades, porque debería privilegiarse el apoyo a empresas con capacidad de acumulación y crecimiento. Dicho apoyo necesita ser en estos casos más integral, com-

plejo y costoso que en otros, limitando en los hechos las coberturas.

Por el contrario, cuando se buscó sostener –y en lo posible crear– un número alto de puestos de trabajo, ello significó ampliar el apoyo a empresas y actividades de menor productividad e ingresos. En estas circunstancias las actividades de apoyo pueden ser más simples y menos costosas. De otro lado, el riesgo de redundancia será mayor. Hay que señalar que tanto en Centroamérica como en los Países Andinos, no parece garantizado un aumento automático del empleo durante los primeros años del programa. Evaluaciones recientes en Chile (1993) y Colombia (1993) indican incluso la relativa ausencia de generación de nuevos empleos, concomitante con incrementos de la productividad y los ingresos en las microempresas atendidas.

Se planteaba así una vieja disyuntiva tratada por los programas, que consiste en elegir si se apoyará la creación de nuevas empresas, o si por el contrario se atenderá solamente a las ya existentes. En este último caso deberá elucidarse además si calificarán las empresas que demuestren capacidad de acumulación y crecimiento, o si también accederán aquellas que no acumulan significativamente, porque no lo consiguen o porque no lo necesitan para subsistir en el mercado.

La decisión que se adopte tendrá efectos sobre el tipo de empresas y las actividades que serán apoyadas –por ejemplo si se incluye o excluye las actividades comerciales– y también sobre los grupos de población a los que llegará el programa, según ingresos y situación de pobreza, ubicación geográfica, género, etc.

Claro está que la decisión fue difícil para los gobiernos, porque la compensación social, en la que inscribieron los programas, debía alcanzar a un sec-

tor importante de los más pobres, y debía incluir a las mujeres jefes de hogar, los jóvenes, etc. Los recursos eran escasos y las necesidades grandes y a las presiones económicas se sumaban las de carácter social y político. Por todo ello frecuentemente apareció el deseo de que cada programa lograra llegar a todos los sectores y niveles. Decisiones de ese tipo no fueron erróneas, si la experiencia se realizó aplicando a cada sector y cada tipo de apoyo, la metodología correspondiente.

Población objetivo y metodología de atención

Ante poblaciones heterogéneas y de características múltiples debían aplicarse metodologías diferenciadas de atención, pero ello, salvo excepciones como la de los bancos comunales, no ocurrió desde el comienzo de los programas. Sin embargo, la tendencia actual es que los programas masivos en Centroamérica y algunos sudamericanos, utilizan dos, hasta tres, metodologías variadas: crédito individual a microempresarios (el segmento más dinámico) crédito solidario para mujeres y habitantes de pequeñas comunidades con buen grado de cohesión, y crédito colectivo a través del sistema de bancos comunales.

Un ejemplo de situación inicial diferente, motivada por razones que escapan a las posibilidades de este análisis, lo constituyó en Costa Rica el intento de disponer de una batería de programas:

- el Programa del Instituto Mixto de Ayuda Social, para grupos vulnerables;

- el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), que se orienta a microempresas y a pequeñas empresas, es especial, con demostrada capacidad de acumulación;
- el Proyecto del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN) orientado al apoyo a las microempresas cuyo perfil facilita la creación de nuevos empleos;
- el Proyecto del Sector Social Productivo, que procura apoyar iniciativas de propiedad grupal y asociativa y otras de propiedad individual;
- el Programa del Ministerio de Ciencia y Tecnología, para aquellas microempresas y pequeñas empresas con adecuado perfil, que estén en condiciones de dar saltos tecnológicos y productivos.

Este sistema de programas, con servicios de capacitación, crédito, asistencia técnica, comercialización, tecnología, apoyo a las organizaciones de microempresarios, etc., brindados por distintos agentes con diversos modos de intervención, debía abarcar un universo muy amplio, dirigiéndose a cada sector específico con una metodología diferenciada. La coordinación se realizaría a nivel del gabinete social, encargado de las políticas para la microempresa, a modo de instancia integradora de las especializaciones de ejecución señaladas anteriormente. Los objetivos no se lograron totalmente y los programas alcanzaron distintos grados de éxito. Un hecho destacable es que PRONAMYPE incorporó también la metodología de bancos comunales.

En resumen, la elección de la población objetivo, por razones de tipo económico, social y político, fue una dificultad importante en el momento del diseño del programa. Mostró que los errores que se come-

ten al respecto tienen efecto negativo en los logros, cuando se aplica una única metodología de atención a grupos heterogéneos de microempresarios, desmejorando la relación beneficio-costos. También que los intentos gubernamentales de atender coberturas masivas con programas diferenciados, exigen la participación de alto número de organismos del gobierno y mucha coordinación de políticas. Se demostró que un mismo programa puede utilizar con eficacia metodologías diferenciadas para poblaciones distintas.

¿UN TRATAMIENTO ESPECIAL PARA UN UNIVERSO ESPECIAL?

En la descripción hecha más arriba acerca del modo de operación de los programas, se advierte que se establece, en los hechos, un sistema especial de acciones, para el tratamiento de un sector especial de la sociedad. Esta situación la configuran principalmente los siguientes elementos:

- los fondos de crédito provienen predominantemente de la cooperación internacional, y los de origen nacional son recursos fiscales de tratamiento especial, pero no dinero del mercado financiero propiamente dicho;
- las modalidades de acceso al crédito son también especiales y diferenciadas, puesto que además de realizar los trámites de crédito, los usuarios por lo general deben recibir capacitación, asesoría, etc;
- los costos de colocación de cada unidad monetaria como préstamo son más altos que los regis-

trados por las entidades financieras, como consecuencia del modo especial de intervención del programa;

- si bien experiencias recientes muestran mecanismos posibles para que los microempresarios informales, incluidos los más pobres, puedan ser sujetos de crédito de una banca diseñada especialmente para ellos,¹ la gran mayoría de los usuarios sólo accede a la condición de sujeto de crédito de las ONG, pero no del sistema financiero, que no los considera tales, y que sin la participación de aquellas no los atendería;
- al igual que en el sector moderno, las microempresas, cuando utilizan el crédito productivo, se acostumbran al mismo y lo requieren de manera continua, pero como son escasas las que se "gradúan" hacia el sistema financiero, para seguir obteniéndolo deben continuar ligadas a una ONG.

Una situación semejante, requiere cada vez más de tratamientos y recursos especiales, y de esa manera el proceso de integración de las microempresas al mercado financiero no avanza, sino que más bien se produce un "encapsulamiento" del sector como sujeto económico, que establece un diferencial permanente para su tratamiento desde la óptica de sus promotores.

La relativa masividad alcanzada por algunos programas no representa aún más que un pequeño porcentaje de las microempresas que necesitan apoyo en cada país. Si el tratamiento persiste en ser especial, sólo podrá aumentarse la cobertura repro-

1. Cabe mencionar los casos del Banco CCC en el Perú, quebrado en 1992, pero exitoso durante seis años de operaciones en el ambiente microempresarial, y el Banco Sol en Bolivia, que tiene una cartera activa de 34.000 usuarios, atendidos en grupos solidarios.

duciendo y multiplicando la institucionalidad especializada existente, con altos costos organizativos y operacionales. Por ahora, los programas y sus agentes ejecutores se manejan con *stocks* de microempresas, y les resulta todavía muy difícil transformarlos en flujos, es decir, que luego de un período de tratamiento especial, las microempresas puedan encontrar cabida dentro de mecanismos de mercado, que puedan asumirlas como sus clientes, con todas las variantes y adaptaciones que se requieran.

Si la situación descrita no tiende a modificarse, los programas tomarán el riesgo de durar lo que duren las políticas de tratamiento especial a las microempresas y los fondos especiales que las operativicen. Y éstos suelen ser especialmente escasos y de cada vez más difícil renovación. Hoy el apoyo a las microempresas está incorporado a las políticas de los gobiernos nacionales y a la estrategia de intervención de la mayoría de las cooperaciones internacionales, pero sólo probabilidades reales de funcionamiento autosostenible garantizarán su permanencia. El tema remite a los costos de operación, de transacción y de riesgo, a quienes deben pagarlos y a las posibilidades de que de algún modo resulten atractivos para quienes intermedian recursos del mercado financiero. También remite a la posibilidad de ampliar el concepto mismo de "intermediario financiero", por ejemplo especializando agentes que, como ciertas ONG pueden gozar del crédito del público. Cabe señalar que algunos programas y numerosas ONG y sus federaciones, se plantean seriamente en Centroamérica, la creación de instituciones financieras formales, que faciliten el acceso a los recursos financieros del mercado para canalizarlos hacia las microempresas, quienes serían sus sujetos de crédito.

En resumen, si la sobrevivencia de los programas sigue dependiendo indefinidamente de recursos de carácter especial, si las intervenciones que se realizan hoy no comienzan a dar frutos, en el sentido de que la sociedad incorpora progresivamente amplios sectores de microempresas a su funcionamiento "normal", las intervenciones mencionadas evaluarán muy críticamente su utilidad, con riesgo de que resuelvan restringir y aún cesar su apoyo.

UN PROGRAMA DESEABLE

Para el autor, la posibilidad de proponer los elementos básicos de un programa de apoyo a microempresas, es antes que nada un ejercicio de autocrítica.² A pesar de la experiencia acumulada por los países y las agencias, por las ONG y otras entidades y organizaciones, un programa sigue siendo una búsqueda, dentro del marco de la crisis y la pobreza que aquejan a nuestras naciones. Se desarrollan aquí algunos supuestos que probablemente harían más eficientes y menos vulnerables a los programas existentes y facilitarían el diseño de algunos otros.

Los supuestos básicos

Los supuestos básicos de un programa deseable, que apuntan a superar algunas de las restricciones

-
2. El autor ha participado en la formulación o el asesoramiento de los programas que se analizan en este artículo, y en la elaboración de los proyectos de asistencia técnica que le dan apoyo.

señaladas en los análisis anteriores, son los que se propone a continuación:

- Seleccionar cuidadosamente la población objetivo y expresar con claridad cual ha sido la elección. Como ya se ha señalado, la crisis y la pobreza, que alcanzan a muchos, exigen acciones que ayuden a un número significativo de personas. Es posible pensar programas masivos, que lleguen a los pobres que acumulan y a los que no acumulan, si se diferencia correctamente las metodologías de tratamiento y los agentes operacionales.
- Identificar desde el diseño mismo del programa cuáles serán los mecanismos de integración de microempresas y sociedad. Habrá que investigar, por ejemplo, las posibilidades del sector financiero para participar en el programa, y analizar qué incentivos deberán serle otorgados con esa finalidad. En este caso particular es importante recordar que los microempresarios no acceden al crédito porque la banca cree que no es negocio prestarles. En consecuencia será útil encontrar los mecanismos que conviertan en un negocio la relación financiera con los microempresarios, al menos para algunas entidades, existentes o por crearse, de diferentes tipos.
- Comprometer recursos nacionales públicos, y otorgarlos, desde los inicios del programa. La lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo debe ser una prioridad del sector público nacional. Y las prioridades se reflejan mejor en el presupuesto que en ninguna otra parte. El compromiso del gobierno servirá seguramente como demostración para aumentar la confianza del

sector privado, que debe ser estimulado a aportar recursos desde el inicio, o cuanto más tarde, en una segunda y temprana fase.

- Identificar y movilizar todo tipo de instituciones de apoyo y entidades ejecutoras. Las Iglesias, las Cámaras, los Sindicatos, las instituciones de capacitación, etc., tienen intereses directamente vinculados a la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo. Por otro lado, hay que convocar e incorporar a toda clase de entidades ejecutoras, sobre la base de un correcto análisis de las ventajas relativas de cada tipo de ellas. Esta última afirmación se refiere a las ONG, los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas de crédito, las asociaciones de microempresarios, los institutos de capacitación, etc.
- Dentro del mismo espíritu del párrafo anterior, aprovechar y modernizar la capacidad institucional existente en el país, antes que proponerse crear o apoyar la creación de nuevas entidades. A veces se advierte más preocupación por averiguar lo que le falta a las instituciones que tenemos, que reconocer todo lo que ya pueden ofrecer.
- Promover la más alta participación activa de la población objetivo, especialmente a través de las organizaciones que la representan, y respetar sus decisiones. Si no procuran seria y activamente dicha participación, todos los agentes involucrados en la dirección y ejecución de los programas corren el riesgo de encontrarse administrando el destino de las microempresas.

El modelo institucional del programa

La propuesta que se formula a continuación, relativa al modelo institucional de un programa del tipo analizado, procura que, a través de un proceso relativamente corto, se pueda dotar al mismo de:

- respaldo político que le permita establecerse y disponer de los recursos necesarios;
- adecuada inmunidad ante los cambios políticos para lograr estabilidad; y
- suficiente inserción en la realidad socioeconómica, para garantizar su consolidación y permanencia.

Para lograr todos esos resultados, será necesaria la participación activa y complementaria de distintos tipos de instituciones, entidades y organizaciones.

En primer lugar, resultará indispensable promover y apoyar la iniciativa y participación gubernamental en el más alto nivel. La responsabilidad de dirección en última instancia de un programa nacional, exige disponer de suficiente poder. Poder para influir en la adopción de políticas, respaldadas al menos por decretos, que den prioridad a la atención de las microempresas. Poder de decisión en la asignación de sumas significativas de recursos públicos. Poder para gestionar, obtener y asignar recursos internacionales no menos importantes. Y poder para coordinar y concertar acciones con los responsables de ejecutar las políticas nacionales. Un poder semejante sólo puede situarse a los niveles de los Presidentes, Vicepresidentes o Ministros, o cargos

descentralizados equivalentes, que son quienes pueden brindar el respaldo político señalado anteriormente, que permita una fase de firme implantación del programa.

En segundo lugar, será necesario desde el diseño del programa, establecer y ejecutar un plan que promueva y asegure la participación institucional privada en la dirección del mismo. Esta participación privada en la toma de decisiones deberá estar representada por las ONG, las entidades financieras, los institutos de capacitación, los microempresarios, etc. Deberá ser predominante en un plazo relativamente corto, y requerirá de una figura legal adecuada, que garantice capacidad jurídica, flexibilidad y oportunidad operativa. También deberá permitir que continúe la presencia institucional, ya no predominante, del sector público. Se logrará de esta manera insertar el programa en la sociedad civil, consiguiendo, para el mismo, inmunidad ante los cambios políticos y la estabilidad suficiente. En esta fase de estabilización será muy importante garantizar la contribución de recursos privados al programa.

Por último, dentro del espíritu del párrafo anterior, pero avanzando aún más hacia la inserción del programa en la realidad socioeconómica, será necesario contar tempranamente en la dirección del mismo, con la representación de los microempresarios. Este será el reaseguro de que el programa ha echado raíces; así como es necesario el predominio de la sociedad civil en la dirección, también deberá asegurarse la participación protagónica de la población objetivo. Las formas de representación seguramente variarán en cada realidad, pero en toda Centroamérica se advierte el desarrollo de asociaciones de carácter gremial de los microempresarios, con gran sagacidad en la interpretación de su situación y sus

posibilidades, y con demostrada capacidad de autogestión. Ellos son el sector privado de los pobres, la razón de la existencia del programa, y sólo su participación decisiva en la dirección del mismo, garantizará la consolidación y permanencia de éste y de sus objetivos, mientras el sector lo necesite.

En resumen podrían señalarse, al menos para facilitar el análisis, tres niveles en el desarrollo institucional de un programa: el de su creación a cargo del sector público, con suficiente poder para garantizar su implantación y sus recursos; el de su transformación a corto plazo en una entidad de derecho privado, dirigida por los representantes del mismo, lo que facilitará la estabilidad ante los cambios políticos; y el del temprano protagonismo de los microempresarios en la toma de decisiones, que garantizará las finalidades, la consolidación y permanencia del programa mientras éste sea necesario.

Las modalidades operativas del programa

Son cuatro los aspectos que se mencionarán al hacer referencia a las modalidades operativas del programa. Los tres primeros se vinculan al proceso de planificación y operación, y el cuarto al perfil del equipo de dirección ejecutiva.

Con respecto a la planificación estratégica, ésta deberá tener concordancia con los supuestos institucionales desarrollados más arriba. En la medida que se trata de un programa nacional, la planificación será centralizada en lo referente a las políticas y estrategias globales y la responsabilidad de formularlas recaerá en la dirección nacional. Aunque qui-

zás en los albores del programa la responsabilidad principal de la planificación quede formalmente a cargo del sector público, debe procurarse que sea compartida desde el inicio con las entidades del sector privado. De esa manera se asegurará mejor la planificación por consenso.

En resumen, se sugiere que la fórmula más adecuada para programas como los que se analiza: planificación central, compartida por consenso, para que sea pertinente, útil y legítima.

En lo que se refiere a la ejecución, debe conseguirse el más alto grado de descentralización, porque con ello se logrará:

- involucrar diferentes tipos de entidades ejecutoras, cada una de las cuales será capaz de ofrecer determinadas cualidades y ventajas relativas que deben ser aprovechadas;
- dotar de mayor agilidad y oportunidad a la ejecución en campo y conseguir una más rápida adaptación a los cambios y ajustes; e
- introducir el programa en el conglomerado institucional de la sociedad.

Será conveniente disponer de ciertas reglas y metodologías de diseño central y compartido, que permitan homogeneizar y abaratar algunos procesos en el trabajo de campo y las tareas de seguimiento y evaluación. Hay tecnologías e instrumentos metodológicos probados que no debieran ser desaprovechados, y cuya utilización debería ser comprometida por las entidades ejecutoras contractualmente. Sobre la base de este mínimo de estandarización, las entidades ejecutoras deberían ser (y sentirse) libres de aportar creativamente, porque la diversidad permitirá individualizar la atención, hasta donde los recursos lo permitan.

Según se ha señalado, deberá contratarse ONG, cooperativas de ahorro y crédito, bancos, financieras, cajas de crédito, institutos de capacitación, consultoras y las propias asociaciones de usuarios con capacidad de gestión de servicios, ampliando el concepto de agente ejecutor.

En tercer lugar, la ejecución descentralizada deberá hacerse mediante un mecanismo *ad hoc* de relación con los agentes ejecutores. Es recomendable no concebir la estructura del programa como una pirámide en cuya cúspide está la dirección nacional y sus equipos técnicos, en su franja intermedia los agentes ejecutores, y en la base los microempresarios. Se trata más bien de imaginar la dirección como una estructura central alrededor de la cual y con una configuración casi siempre asimétrica se establecen relaciones flexibles con los ejecutores. Flexibles en más de un sentido y por diversas razones:

- porque no siempre se vincularán mediante contratos, sino que podrán hacerlo por convenios o compromisos de otro tipo, sustentados en parentescos de objetivos;
- porque el objetivo del vínculo no siempre será el cumplimiento de una meta de crédito, capacitación, etc., premiado con un pago, sino también el apoyo del programa para el fortalecimiento institucional o la facilitación de capacidad operativa a una entidad que se relacionará quizás tangencialmente con el programa.

Todo ello en el marco de un principio organizativo central que señale que todo lo que puede ser contratado con beneficio para todas las partes, debe ser descentralizado.

En resumen, son necesarios diversos niveles de relación, con vínculos funcionales hacia los distin-

tos ejecutores permanentes o eventuales, reservando para la estructura central las funciones que no pueden ser cumplidas por los demás. Un funcionamiento semejante brindará al programa versatilidad operativa y gran capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos y políticos.

Con respecto a la dirección operativa y sus equipos técnicos, el primer señalamiento es que sus miembros deben ser pocos, los indispensables para cumplir las funciones que no puedan ser contratadas con beneficio para todos. Esto no quiere decir que sean meros asignadores de recursos, puesto que para cumplir con su función concebida como se propone, deberán tener gran capacidad para reconocer las necesidades y suministrar oportunamente los apoyos adecuados, por sí mismos o a través de un proceso de mucha calidad en la identificación, calificación, selección, contratación, supervisión y evaluación de terceros agentes.

Otra característica de esta dirección será su versatilidad como equipo y su alta calidad técnica. En ese sentido, deberá combinar capacidades de gerencia (gestión, administración, control y evaluación) con capacidades de interpretación global de los cambios y proposición de políticas. Se requerirá por lo tanto capacidades técnicas y teóricas. La alta calidad del equipo de dirección operativa es sencillamente indispensable en un programa de este tipo, y no puede hacer concesiones a restricciones de carácter secundario, como preferencias políticas o religiosas, por ejemplo. Será una dirección para el liderazgo y el consenso, que debe tener visiones abiertas de la realidad y flexibilidad intelectual para su interpretación y adaptación a la misma.

El financiamiento del programa

Un primer aspecto a tratar en el tema del financiamiento de un programa, es que la legitimación del mismo y su credibilidad por la sociedad, dependen en gran medida de la prioridad que le asigne el gobierno. Y que esa prioridad tendrá una de sus expresiones más claras en la asignación de los recursos fiscales pertinentes. Por lo tanto, en el momento del nacimiento del programa, debe otorgarse al mismo recursos nacionales suficientes y proporcionales a los suministrados por la cooperación externa.

Estos recursos públicos deberán asignarse indispensablemente para el crédito y para la capacitación. Los recursos para gastos de operación se tratarán posteriormente.

En una fase muy temprana, y si es posible desde el inicio del programa, deberá lograrse la contribución del sector privado nacional, por ejemplo a través de fondos para el financiamiento a precios de mercado. Todos los agentes privados involucrados en la dirección y en la ejecución, deberían contribuir, aportando recursos y/o asumiendo riesgos. Con ello se conseguirá un compromiso intelectual y operacional más fuerte por parte de todos y una mayor y más rápida autonomía nacional.

Con respecto a los costos de operación de los programas, en sus primeras etapas debería tenerse una posición flexible con respecto a la contribución pública nacional. La reducción del sector público y su presupuesto, adoptados como políticas centrales por casi todos los gobiernos de la subregión, limitan fuertemente la posibilidad de contratación de nuevos funcionarios, y por lo general establecen escalas salariales insuficientes para contratar excelencia.

Otros gastos complementarios para administración, viáticos, etc., están regulados de manera restrictiva, siempre insuficiente. Y lo mismo vale para las necesidades de equipamiento. Por todo ello, la cooperación externa debería considerar que una de sus contribuciones decisivas consistirá en hacerse cargo de un alto porcentaje de los gastos operativos del programa, que, independientemente de su proporción, deberá ser asumido como un complemento del aporte fiscal.

*El proyecto –o los proyectos–
de apoyo a un programa*

El análisis que sigue propone ajustes a algunos de los modelos de proyectos de asistencia técnica y financiera a los programas nacionales de microempresas, que se vienen ejecutando en varios países de Centroamérica.

La primera referencia es con respecto a su duración, generalmente muy corta –un par de años, aunque pueden ser extendidos–. Es importante señalar que se trata de proyectos que apoyan programas que proponen transformaciones y mejoras duraderas y nacionalmente autosostenibles, para sectores amplios de la sociedad. Tareas de este tipo demandan plazos adecuados, que nunca son cortos.

De otro lado, los proyectos casi siempre se elaboran al comenzar los nuevos gobiernos, y tienden a ser concebidos para su ejecución y finalización en el período de los mismos. Esta circunstancia conlleva riesgos de vulnerabilidad política para el programa que se apoya.

Por todo ello, la propuesta es que los proyectos se conciban para durar no menos de cinco años,

aunque sea en dos fases sucesivas, y por lo menos dos años más que el período de gobierno vigente. Esta propuesta pretende contribuir a la estabilidad de los programas, cuya asistencia técnica no necesitará ser renegociada ante cada cambio de gobierno, con las demoras y atrasos que estas situaciones conllevan.

Una segunda referencia es para el financiamiento del gasto operativo del programa, que ya se analizó más arriba. La propuesta es que exista un proyecto especial de financiamiento de la parte de ese gasto, asumida por la cooperación externa, bajo la administración del programa y la supervisión y auditoría que se establezca. Con ello se procura que, a diferencia de lo que ocurre a veces, los sueldos y honorarios de los funcionarios del programa no sean pagados por el proyecto de asistencia técnica que es contraparte de los mismos. La independencia intelectual, la autonomía en la toma de decisiones y la transparencia en las relaciones interpersonales, estarían posiblemente mejor garantizadas de esta manera.

En tercer lugar, debe ser creado un fondo especial para crédito, que estará bajo la administración que se considere más útil en cada caso, y protegido por todos los resguardos usuales en estas circunstancias. Este fondo debería ser de rápida y sencilla utilización y prefigurarse como el capital semilla al que se agregaran futuras contribuciones públicas y privadas, nacionales y externas.

Una cuarta referencia es para la creación de un proyecto de asistencia técnica, cuando éste sea necesario. Es claro que influirán el origen de los fondos y las políticas del donante en su configuración como proyecto bilateral, multilateral, de ejecución nacional, etc. Pero en todos los casos, al proyecto deberá serle garantizada la posibilidad de

operar con alta autonomía intelectual, respetando estrictamente la noción de que un proyecto es una contribución para la asesoría y la formación y desarrollo de capacidades nacionales. En el mismo sentido, un proyecto y sus miembros no deberían asumir tareas operativas, salvo con finalidades demostrativas y de formación. Para todo ello, el perfil de los funcionarios de un proyecto, deberá garantizar, como equipo, capacidades técnicas de alto nivel.

CONCLUSIÓN

El modelo de los programas nacionales de microempresas analizado en este artículo, ofrece la posibilidad de ser adecuado en su arquitectura institucional y en sus modalidades operacionales, a muy diversas necesidades y demandas de las microempresas en los países de Centroamérica.

El autor recomienda especialmente utilizar ese modelo para dotar a los programas, en un proceso relativamente corto, de un perfil jurídico de derecho privado y de una representación orgánica predominante del sector privado, sin excluir la participación necesaria del sector público, por el carácter nacional del emprendimiento.

La eficacia de los programas parece cada vez más ligada a la solución de las restricciones de acceso directo de los microempresarios a los recursos de los mercados financieros nacionales, lo que demanda avanzar en el diseño de mecanismos e instituciones que lo posibiliten.