

Informalización y pobreza

Yesid Barrera
Miguel Angel Castiglia
Dirk Kruijt
Rafael Menjívar

Informalización y pobreza

FLACSO - Biblioteca



339.1
I52i

339.1

I52i

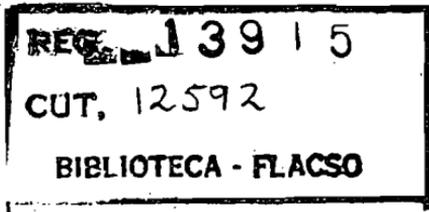
Informalización y pobreza / Yesid Barrera...(et al)

--1. ed. -- San José : FLACSO, 1992.

132 p.

ISBN 9977-68-030-2

1. Pobreza. I. Barrera, Yesid, II. Castiglia, Miguel Angel. III. Menjivar, Rafael. IV. Kruijt, Dirk. V. Título.



Editor:

Sebastián Vaquerano

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores Rojas

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Primera edición: Mayo de 1992

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

PRESENTACIÓN	7
LA INFORMALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA. <i>Dirk Kruijt</i>	9
Pobreza y sector informal	10
La economía informal	14
La sociedad informal	21
La necesidad de políticas coherentes	29
LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA Y LA XI CUMBRE DE PRESIDENTES <i>Rafael Menjivar Larín</i>	35
La pobreza en Centroamérica.	
Aspectos generales	35
La XI Cumbre de Presidentes: propuestas y metas	38
Los programas implementados	43
Algunas reflexiones	49
Acciones en el sector informal y la concepción del desarrollo social	52
ANEXO	59
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LOS AÑOS OCHENTA	59
Costa Rica	59
El Salvador	61

Guatemala	63
Honduras	65
Nicaragua	67
Panamá	67
BIBLIOGRAFÍA	69
POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA EXPERIENCIAS EN CENTRO AMÉRICA <i>Yasid Barrera y Dirk Kruijt</i>	73
Programa de lucha contra la pobreza	78
El sector público	79
Programas del sector privado	84
Modelos mixtos	91
Modelos mixtos II.	
Los fondos de inversión social	95
Conclusiones	98
LA ARQUITECTURA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA MICROEMPRESA: UN MODELO DESEABLE <i>Miguel Angel Castiglia</i>	103
Una descripción de los programas existentes en Centroamérica	104
El marco de la crisis en el diseño de los programas	108
La elección de la población objetivo	109
¿Un tratamiento especial para un universo especial?	114
Un programa deseable	116
Conclusión	128
BIBLIOGRAFÍA	129

LA ARQUITECTURA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA MICROEMPRESA: UN MODELO DESEABLE

Miguel Angel Castiglia*

El presente trabajo analiza los Programas nacionales de microempresas que se ejecutan en Centroamérica. Describe un modelo representativo de los mismos, comenta las dificultades que se presentan a los gobiernos al momento de diseñarlos y propone los elementos básicos que, según el autor, son requeridos por un Programa deseable. Los comentarios siguientes se formulan exclusivamente en referencia a Programas cuyas principales características son:

a. Han sido creados por los gobiernos nacionales con apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional, y son dirigidos por una autoridad del

-
- * 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 de 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.

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 DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS EXISTENTES EN CENTROAMERICA

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.

En todos ellos ha participado la cooperación de los Países Bajos desde su origen, la cual sigue presente en la actualidad.

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 auto-sostenible.

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 para 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.

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 tiempo. Así, la tasa de interés debería cubrir la inflación, los incobrables, más la participación de las ONG y de los bancos. Raramente puede conse-

guirse ese resultado y en consecuencia los fondos tienden a perder parte de su valor, de manera muy variable entre los distintos Programas. Las razones de ello son: el carácter promocional de los Programas, que conlleva ciertos subsidios en las tasas, 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, según el tiempo de ejecución transcurrido. 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 diferenciales 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 2.5 millones de dólares, para 4.000 microempresas atendidas individualmente y otras 4.000 en grupos solidarios (175 Bancos Comunes) luego de 18 meses de operación, en todo el territorio de Honduras; opera vinculado a más de 15 ONG. El PAMIC, a un año de comenzar, ha logrado involucrar al Banco Popular y al menos a dos ONG en la atención de algunos cientos de microempresarios, en una realidad económica, política y social tan difícil como la de Nicaragua. Y 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, y a pocos meses de ponerse en marcha está otorgando créditos y brindando capacitación y asesoría.

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 puesto en cuestión este modelo. 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. 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 un Programa Nacional concebido para brindar apoyo a las microempresas, nace de aspiraciones expresadas por los Gobiernos, generalmente en los momentos iniciales de su poder. El marco general es el de la crisis económica, de la aplicación de políticas de estabilización y, cuando se considera llegado el momento, del ajuste estructural, con el acucioso apoyo de los diseñadores internacionales de política económica, en especial la banca internacional. Caída del producto nacional, reducción de la capacidad adquisitiva del ingreso salario, apertura y liberalización de la economía, reducción del sector público, crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo por ingresos, son ha-

bituales sobreagregados 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, consideran los Programas de microempresas principalmente como una herramienta de compensación social, y esperan que su utilización pueda 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, el Programa deberá además llegar a todo el país, ser masivo y, por supuesto, no redundante en su aplicación. Adicionalmente, deberá actuar sobre un universo microempresarial donde la heterogeneidad es la norma.

Podría sostenerse que estas expectativas en general no se han cumplido integralmente, debido a ciertas restricciones que se analizarán adelante.

LA ELECCION DE LA POBLACION OBJETIVO

La reducción de los mercados

Una dificultad inicial será establecer con claridad la población a la que el Programa dirige sus acciones, según los objetivos que persiga.

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

- la disminución del ingreso salario del sector moderno —que es el principal comprador de bienes y servicios de las microempresas— reduce el mercado de éstas; y
- los despedidos y nuevos demandantes de empleo no contratados buscan refugio laboral en la creación de nuevas microempresas, con lo que aumenta el número de oferentes para un mercado que se contrae, al menos temporalmente, tendiendo a disminuir las ventas unitarias de todos.

*Masividad o selectividad:
¿acumulación o subsistencia?*

En estas circunstancias, si se elige la creación y sostenimiento de empleo remunerado con adecuados ingresos, ello sólo podrá tener lugar en reducidas cantidades, porque deberá privilegiarse el apoyo a empresas con capacidad de acumulación y crecimiento. Dicho apoyo necesitará ser en estos casos más integral, complejo y costoso que en otros.

Por el contrario, si se prefiere sostener —y quizás crear— un número alto de puestos de trabajo, ello significará ampliar el apoyo a empresas y actividades de menor productividad e ingresos. En estas circunstancias las actividades de apoyo podrán ser más simples y menos costosas. De otro lado, el riesgo de redundancia será mayor.

Se plantea 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 dilucidarse además si calificarán las empresas que demuestren capacidad de acumulación y crecimiento, o si también accederán aquellas que no acumulan significativamente, porque no pueden o porque no lo necesitan para subsistir en el mercado.

La decisión que se adopte tendrá efectos sobre el tipo de empresas y las ramas de actividad 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 es difícil para los Gobiernos, porque la compensación social en la que inscriben los Programas debería alcanzar a un sector importante de los más pobres, y debería incluir a las mujeres jefes de hogar, los jóvenes, etc. Los recursos son escasos y las necesidades grandes y a las presiones económicas se suman las de carácter social y político. Es por ello que siempre aparece el deseo de que el Programa logre llegar a todos los sectores y niveles. Una decisión de ese tipo no sería errónea, si la experiencia se realizara aplicando a cada sector y cada tipo de apoyo, la metodología correspondiente.

Población objetivo y metodología de atención

Cuando la población atendida es heterogénea y de características múltiples deberían aplicarse metodologías diferenciadas de atención, pero ello nor-

malmente no ocurre, con la excepción de ciertas modalidades, como el crédito autoadministrado por grupos (bancos comunales, p.ej.) utilizado en los últimos tiempos con énfasis para comerciantes urbanos, especialmente mujeres. Por lo general sucede que los Programas tienen una sola metodología y varios tipos de población a ser atendida, lo que reduce la eficiencia en términos de beneficio-costó.

Un ejemplo de situación diferente, motivada por razones que escapan a las posibilidades de este análisis, lo constituye la batería de Programas existentes en Costa Rica, que son:

- El Programa del Instituto Mixto de Ayuda Social, que dirige sus esfuerzos a los sectores más pobres, especialmente mujeres, brindándoles apoyo para actividades microempresariales de muy baja productividad e ingresos, con escasas posibilidades de acumulación.
- El Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), ya mencionado, que se orienta, como su nombre lo indica, a microempresas y a ciertas pequeñas empresas, y privilegia aquellas con capacidad de acumulación y crecimiento. Las autoridades nacionales buscan la manera de fundir en PRONAMYPE la Dirección General de Asistencia Técnica a Pequeña Industria y Artesanía, del Ministerio de Industria, Economía y Comercio.
- 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 indivi-

dual, preferiblemente a través de organizaciones de microempresarios, con la participación, desde el momento del diseño, de la comunidad organizada;

- o El Programa del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que apoya a aquellas microempresas y pequeñas empresas con adecuado perfil, que estén en condiciones de dar saltos tecnológicos y productivos, y que ya ha establecido acuerdos de colaboración con prestigiosas organizaciones de micro y pequeños empresarios y con el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Esta panoplia 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, se propone 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.

En resumen, la elección de la población objetivo, por razones de tipo económico, social y político, es una dificultad importante al momento del diseño del Programa. Los errores que se cometen al respecto tienen efecto negativo en los logros, porque se aplica una única metodología de atención a grupos heterogéneos de microempresarios, desmejorando la relación beneficio-costos. Los intentos gubernamentales de atender coberturas masivas con metodologías diferenciadas, exigen la participación de un

alto número de organismos de gobierno y mucha coordinación de políticas.

¿UN TRATAMIENTO ESPECIAL PARA UN UNIVERSO ESPECIAL?

En la descripción hecha más arriba acerca del modo de operación de los Programas, puede advertirse que se parte de establecer, 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 reciben capacitación, asesoría, etc.;
- los costos de colocación de cada unidad monetaria como préstamo son más altos a los registrados por las entidades financieras, como consecuencia del modo especial de intervención del Programa;
- las principales instituciones ejecutoras son las ONG, y no los bancos, cajas de crédito, cooperativas, etc.
- 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;

- o 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 "graduan" hacia el sistema financiero, para seguir obteniéndolo deben continuar ligadas a una ONG.

Una situación semejante, si no cambia, 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 reforzamiento de la segmentación existente en ese mercado, y 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 reproduciendo 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 ope-

rativicen. 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 son los resultados los que garantizarán su permanencia.

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 amplios sectores de unidades microempresariales a su funcionamiento "normal", las intervenciones mencionadas habrán de replantearse su utilidad.

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. 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.

* 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.

Los supuestos básicos

Los supuestos básicos de un programa deseable, que apuntan a superar algunas de las restricciones 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 los muchos, exigen acciones que lleguen 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 útil recordar que los microempresarios no acceden al crédito porque 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 de distinto tipo.
- 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 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 todo tipo de entidad 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, 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 de 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 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, pretende 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 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, que son quienes pueden brindar el respaldo político señala-

do anteriormente, que permita una 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 el corto plazo, y requerirá de una figura jurídica adecuada, que garantice capacidad jurídica y 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. Será muy importante garantizar en esta etapa la contribución de recursos privados al Programa.

Por último, dentro del espíritu del párrafo anterior, pero avanzando aún más en 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 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 en el 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 y la 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, 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 quizás en los albores del Programa la responsabilidad principal de la planificación quede formalmente a cargo del sector público, ello no significa que no deba ser 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 analizan: planificación central, compartida y consensada, 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 uno de los 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; y
- introducir el Programa en el conjunto 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. 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 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, con-

sultoras 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. No debería concebirse la estructura del Programa como una pirámide burocrática 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 distintos ejecutores permanentes o eventuales, reservan-

do 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 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 para 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 capacidades 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 secundarias, 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 priorización que le asigne el Gobierno. Y que esa priorización tendrá una de sus expresiones más claras en la asignación de recursos fiscales para el mismo. Por lo tanto, al 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 más abajo.

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, deberán 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 capacidad nacional de autonomía.

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 además 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.

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 a Programas que se 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 dependerá del origen de los fondos y de las políticas del donante 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.

CONCLUSION

Como conclusión, cabe comentar que 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 considerar especialmente la posibilidad de 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.