

De la informalidad a la MODERNIDAD

Dirigido por Víctor E. Tokman



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

De la informalidad a la

MODERNIDAD

Dirigido por Víctor E. Tokman



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Copyright© Organización Internacional del Trabajo 2001
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Víctor E. Tokman (dirección)
De la informalidad a la modernidad
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312682-7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT 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, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail:etm@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Impreso en Chile
Andros Impresores

De la informalidad a la modernidad

Dirigido por Víctor E. Tokman

Editado por Manuel Délano

PARTICIPARON:

Dillon Alleyne	Virgilio Levaggi
María Leonor Alves Maia	Lindemberg de Lima Bezerra
Rocío Arbulú	Ricardo Mello
María Cristina Cacciamali	Doris Marlene Olea
Pablo Baltera Santander	Adrián F. Revilla Vergara
Eliana Chávez	Marcos Robles Chávez
Manuel Délano	João Saboia
Sandro Fuentes Acurio	Víctor E. Tokman
Luis Ricardo Gómez	Florencia Torche G.
Gonzalo Huertas Laverde	Roberto Urmeneta
Bentham H. Hussey	Aldemir Do Vale Souza
Donald Jones	Ana María Yáñez
Emilio Klein	

Indice

Prólogo	13
Capítulo I	
<i>De la informalidad a la modernidad</i>	19
A. Las estrategias de apoyo al sector informal	19
1. La creciente informalización	20
2. La evolución de los diagnósticos e interpretaciones	21
3. Los enfoques divergentes	23
B. La formalización como instrumento para la incorporación	25
1. Entre subterráneo y legal: el predominio de las áreas grises	25
2. Las barreras de acceso a la legalidad	28
C. Opciones estratégicas para regular lo informal	30
1. ¿Regulación única o regímenes especiales para los informales?	31
2. Opciones estratégicas para la inclusión en el sistema regulatorio	31
D. Una óptica diferente de la formalización: de la informalidad a la ciudadanía económica	34
E. Referencias	37
Capítulo II	
<i>La legislación laboral y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países y propuestas de acción</i>	39
A. Introducción	39
B. Principales características de la microempresa	40
1. Definición de microempresa	40
2. Papel de la microempresa en el mercado laboral en los años noventa	42
3. Microempresa industrial, microempresarios y trabajadores	44

C. Legislación laboral comparada, obligaciones formales y trámites	49
1. Tendencias de las reformas laborales en América Latina	49
2. Microempresa y modificaciones recientes en la legislación laboral	51
3. Principales aspectos de la legislación laboral en los países	53
4. Obligaciones formales de las empresas en materia laboral	57
5. Los contratos de trabajo y su impacto en la microempresa	57
6. Las contribuciones del empleador y su impacto sobre los costos laborales	62
7. Legislación laboral y protección social	70
D. Grado de cumplimiento de la legislación	72
1. Los contratos de trabajo	72
2. Prestaciones y costos laborales	73
3. Capacidad de pago de la microempresa	74
4. Cobertura previsional en las microempresas	76
E. Opinión de los actores sociales sobre la legislación laboral	78
1. Los microempresarios	78
2. Dirigentes de centrales sindicales	79
3. Las organizaciones empresariales	79
F. Conclusiones y propuestas	80
Referencias	84

Capítulo III

La legislación tributaria y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países

A. Introducción	87
B. La legislación tributaria y su impacto en la microempresa	89
1. Costos de la legislación tributaria para la microempresa	89
2. Tendencias en materia de tributación	99
3. Costo de la legislación tributaria para el Estado	103
4. Cumplimiento de la legislación tributaria y visión empresarial	104
C. Conclusiones y recomendaciones	107
1. Efectos positivos de constituirse en sujeto tributario	107
2. Necesidad de definiciones adecuadas	109
3. Simplificación de procedimientos y trámites	110
4. Posibilidades que abre Internet	111
5. Inspección y fiscalización pedagógicas	112
6. Otras proposiciones	113
Anexo 1: Impuestos a microempresas en Chile	116
Anexo 2: Perú: costos de una microempresa	118
Referencias	119

Capítulo IV

<i>Los municipios y el comercio ambulante</i>	121
A. Introducción	121
B. Características del comercio informal en los centros históricos	122
1. Dimensión	123
2. Características de los comerciantes	123
3. Factores que determinan la presencia del comercio ambulatorio	124
4. Estrategias de comercialización	125
5. Las organizaciones del comercio ambulatorio	127
C. Desarrollo urbano y el comercio ambulatorio	128
1. Los centros históricos y el uso del espacio	128
2. Marco institucional y legal	131
3. Planos reguladores	134
D. Estrategias de intervención	136
1. Casos de experiencias exitosas	138
E. Lecciones aprendidas	142
F. Recomendaciones de política	142
Referencias	144

Capítulo V

<i>Sector informal urbano y modernización en América Latina: regímenes especiales de promoción y desarrollo institucional</i>	145
A. Introducción	145
B. El marco regulador y la perspectiva institucional	146
C. Normativa promotora de las pequeñas unidades productivas	147
1. Reformas para PYME en Argentina	148
2. Las propuestas de reforma en Brasil	153
3. Legislación colombiana en pequeña y mediana industria	155
4. Iniciativas legales propuestas en Chile	156
5. Proyecto de Ley Federal de la micro, pequeña y mediana empresa en México	159
6. Ley de promoción de microempresas y pequeñas empresas del Perú	161
7. El contexto	162
8. Tendencias principales	166
D. Experiencia internacional de promoción del sector	167
E. Una agenda posible	169
1. Formalidad y entorno normativo	169
2. Tributación	170
3. Capitalización	172
4. Modernización, grupos de eficiencia y sector moderno	173
5. Empleo productivo, sostenible y adecuado	175
6. Dimensión jurídica	177

F. Criterios de desarrollo institucional	178
G. Construcción del capital social y de la democracia	180
H. Conclusiones	183
Referencias	185

Capítulo VI

<i>Microempresa informal urbana e integración: aproximación cualitativa</i>	187
A. Introducción	187
B. Acceso a mercados	188
1. Prestación de servicios a empresas	189
2. Venta de productos finales a establecimientos comerciales o distribuidores	190
3. Venta directa de los productos al comprador final	194
C. Capital social	198
D. Relaciones sociales	199
1. Relaciones con instituciones	200
2. Limitaciones en la relación con instituciones	201
3. Relaciones interpersonales	202
E. Formalización	206
1. Iniciación de actividades y pago del IVA	206
2. Patente municipal	207
3. Contratación de fuerza de trabajo	209
4. Razones para formalizarse	210
F. Asociatividad	214
1. Conocimiento de asociaciones y valoración de la asociatividad	214
G. Conclusiones	217
Referencias	221

Capítulo VII

<i>La informalidad se organiza: gremios de pequeñas y microempresas en países de la región</i>	223
A. Introducción	223
B. Factores que impulsan la organización del ámbito informal	225
1. Los orígenes	225
2. Ventajas de la organización	228
C. Organizaciones microempresariales de base o primer grado	230
D. Organizaciones microempresariales de segundo grado	234
E. Organizaciones microempresariales de tercer grado	239
F. Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa (COCEMI) de la región central de América	242
G. Conclusiones	244
Referencias	248

Capítulo VIII

Seminario Internacional Tripartito sobre la Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización

	251
A. Presentación	251
B. Considerandos	252
C. Recomendaciones	253

PRÓLOGO

El papel que desempeña el sector informal en el proceso de desarrollo, en general, y en el mercado del trabajo, en particular, es muy importante en diversos sentidos. Es ahí donde durante las últimas dos décadas en América Latina se ha generado la mayor parte de los nuevos empleos, en circunstancias en que la gran empresa sufrió el impacto de la crisis de los años ochenta y sólo en los noventa tuvo una recuperación parcial de su capacidad para generar ocupaciones, mientras disminuyó el tamaño y número de puestos de trabajo en el sector público, como una de las consecuencias del ajuste estructural. Pero es también ahí donde se concentran los problemas de mala calidad del empleo, reducida productividad y bajos salarios. Además, se congrega en este ámbito una alta proporción de los grupos más vulnerables de la sociedad, en especial de jóvenes y mujeres de áreas urbanas situados bajo o cerca de la línea de la pobreza. A lo anterior se agrega que la representación de los intereses de los empleadores y trabajadores –cuando es posible distinguir unos de otros– de este sector es débil, lo que muchas veces se refleja en la ausencia parcial o, incluso, total de políticas públicas que apoyen a este segmento productivo. Por último, se advierte la inexistencia de un adecuado sistema de relaciones laborales.

En este contexto, la identificación de áreas problemáticas para el sector informal tiene como propósito principal superar las barreras que obstaculizan su plena incorporación a la institucionalidad, con los consiguientes perjuicios para la sociedad en su conjunto y para quienes se encuentran en el ámbito de la informalidad. Una de estas áreas, que ha estado por más de una década en el centro del debate, se refiere al marco regulatorio que atañe al sector informal y a los grados en que el diferente respeto de las normas influye en su desarrollo.

La OIT contó con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para llevar a cabo un proyecto cuyo objetivo fue indagar sobre las diversas regulaciones que se relacionan con la microempresa

y el sector informal. Ello permitió definir posteriormente un conjunto de recomendaciones orientadas a hacer más factible una mayor adecuación del funcionamiento de estas empresas con las regulaciones vigentes. Para este fin se analizaron las regulaciones laborales, impositivas y municipales, ya que todas ellas, desde diferentes instituciones, afectan el comportamiento económico y social de ambos sectores, por cuanto se relacionan con los costos, las relaciones laborales y la productividad.

El proyecto, que se inició a fines de 1995 y fue coordinado por Eliana Chávez, Emilio Klein y Víctor E. Tokman, se ejecutó en Brasil, Colombia, Chile, Jamaica y Perú. En cada país se realizaron estudios de casos en los tres tipos de regulaciones, con la excepción de Chile, donde si bien se recopilaban antecedentes sobre el tema impositivo, no se hizo un estudio específico al respecto; y de Jamaica, donde no se estudiaron las organizaciones gremiales del sector informal. Adicionalmente, se efectuó un trabajo comparativo del efecto que han tenido en diferentes países los marcos normativos especialmente diseñados para las microempresas, bajo la forma de estatutos especiales, que incluyen cuestiones fiscales, de formación de recursos humanos, de nivel de salarios y otros.

Los estudios se realizaron en su mayoría durante 1996 y las recomendaciones, presentadas aquí en el capítulo VIII, fueron discutidas en un seminario regional que se llevó a cabo en Santiago de Chile en 1997, organizado por la OIT y la Municipalidad de Santiago, con el apoyo del PNUD. Dichas recomendaciones, de carácter general, no comprometen desde luego a quienes participaron en este seminario ni a las instituciones que representaron. Posteriormente, en 2001, con la dirección de Víctor E. Tokman, los trabajos fueron revisados, editados y en alguna medida actualizados por Manuel Délano. La edición incluyó también modificaciones para procurar imprimirles un carácter relativamente uniforme, precisar algunos aspectos e introducir otros nuevos. Por esta razón, el contenido ahora publicado depende de Víctor E. Tokman y Manuel Délano y no de los autores de cada estudio base y de los trabajos de compilación, quienes son identificados en cada capítulo y cuyos nombres se incluyen en la portadilla en orden alfabético.

En este libro se presentan las conclusiones y recomendaciones de los estudios llevados a cabo en los distintos países, con el propósito de que contribuyan a una mayor integración entre las autoridades públicas y los microempresarios y trabajadores del sector informal, en torno al objetivo de una creciente incorporación de este sector a las estructuras y procesos económicos y sociales, mediante el acceso a la formalidad, cumpliendo con las normativas y los procedimientos legales, algunos de los cuales, se sugiere aquí, deberían ser adecuados a la realidad de estos sectores para responder

mejor a sus necesidades. En especial, se requiere una adaptación de la institucionalidad en sus aspectos laborales, tributarios, de acceso a la propiedad, de la capacidad de realizar negocios, así como una rebaja de los costos que implica la legalidad para el ingreso pleno de la microempresa al mercado formal.

Más aún, el conjunto de acciones específicas recomendadas en estos capítulos configura, en definitiva, una opción estratégica que permitiría incorporar la informalidad a la modernidad, poniendo el énfasis en habilitar sus derechos, como paso previo para que cumplan con las obligaciones inherentes a la formalidad. Por esta vía se espera que los integrantes del sector informal puedan convertirse en ciudadanos económicos plenos, como una estrategia plausible que les abre mayores oportunidades de desarrollo y permite avanzar hacia sociedades más equitativas.

En el primer capítulo, “De la informalidad a la modernidad”, que da título a todo el libro, el autor, Víctor E. Tokman, plantea la necesidad de abordar con una nueva óptica la necesidad de formalización de este sector y los beneficios que puede traer para empleadores y ocupados en la microempresa su incorporación plena al mercado. Así, por ejemplo, las campañas de fiscalización tributaria, el reconocimiento de los contratos laborales y de los títulos de propiedad “de hecho” se justifican más que desde la perspectiva del Estado, por la de los beneficios que traen consigo para la microempresa, respectivamente, la tributación, el respeto a las normas laborales y las credenciales patrimoniales. Sugiere también que la microempresa avance desde su cultura individualista hacia otra de trabajar en forma asociada para aprovechar mejor los resquicios que abre la globalización de los mercados con sistemas de producción más flexibles ante la demanda, relacionarse mejor con sus clientes y acceder al crédito del sector financiero. La propuesta es que la habilitación de los derechos resulta instrumental al desarrollo y el progreso, por lo que incentiva a los informales a ser protagonistas del esfuerzo de formalización; pero, a la vez, la habilitación de los derechos posibilita el cumplimiento de las obligaciones, lo que permite a los informales convertirse en ciudadanos económicos plenos.

A continuación, en el segundo capítulo, “La legislación laboral y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países y propuestas de acción”, cuya versión preliminar compilada por Eliana Chávez fue después revisada y modificada, se analizan las normas que rigen a la microempresa y su evolución reciente en los países estudiados. El escrutinio arroja el resultado de que la legislación laboral ha sido en general concebida para ser respetada por todas las empresas, sin distinguir entre ellas y que, por lo mismo, suele ser incumplida total o parcialmente por las microempresas. Ante la situación se propone una

vía de acción que contempla la aplicación progresiva y creciente de esta legislación, de modo que las unidades productivas de menor tamaño puedan absorber el costo que esto representa, pero garantizando la existencia de un “piso mínimo” de cumplimiento de las normas. Asimismo, se sostiene la conveniencia de simplificar los procedimientos administrativos y evitar duplicidades en las exigencias del gobierno central y local para disminuir al máximo el mayor costo que representa la formalización en la microempresa.

Posteriormente, en el tercer capítulo, “La legislación tributaria y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países”, cuya versión ahora publicada incluye además el caso de Chile, se analizan las normas tributarias que se aplican sobre el sector en los cinco países estudiados. Se sugiere en este trabajo que los gobiernos podrían obtener mejores resultados en materia de reducir la evasión tributaria si se enfatizara más en la asistencia al contribuyente, combinada con un mayor acceso al crédito de parte de la microempresa y el desarrollo en ésta de conductas proclives a la entrega de información financiera. En particular, podrían ser simplificados los trámites y formularios para los pagos y declaraciones; reducidos los costos administrativos; crearse una infraestructura adecuada y centralizada, que facilite la fiscalización; disminuirse el número de impuestos y expandirse la información tributaria disponible. Todo ello favorecería la generación de “círculos virtuosos” en los que, en definitiva, se estimula el desarrollo empresarial y así el de la sociedad. Asimismo, se recomienda la existencia de una legislación clara, de acceso sencillo y cuyos incentivos se ubiquen en el contexto del desarrollo de las empresas y no sólo en el de la eficiencia tributaria.

En el cuarto capítulo, “Los municipios y el comercio ambulante”, compilado por Eliana Chávez y después editado, se analizan las disposiciones legales que regulan el uso del espacio público en las ciudades de Bogotá, Kingston, Lima, Río de Janeiro y Santiago (cuatro de las cuales son capitales de los países estudiados) y las estrategias desarrolladas por los gobiernos municipales para reordenar el comercio en la vía pública, en el contexto de sus planes de desarrollo urbano. Se concluye aquí que el éxito de estas experiencias requiere de una institucionalidad adecuada, con normas y autoridades claras, que pueda promover y ejecutar los planes, más allá de una gestión determinada. Otra de las lecciones es la necesidad de tener en cuenta las características de la microempresa y cómo afectará su rentabilidad un eventual traslado, sin perjuicio de que su asentamiento en locales comerciales constituye un paso importante para la transformación del comercio callejero en microempresa y el término de la invasión del espacio público, por lo que el Estado debe cumplir al respecto un papel promocional, sin sustituir la iniciativa de los ambulantes sino, por el contrario, procurar estimularla.

Titulado “Sector informal urbano y modernización en América Latina: regímenes especiales de promoción y desarrollo institucional”, el quinto capítulo fue escrito por Virgilio Levaggi y su versión fue posteriormente actualizada en parte y sintetizada. Tras examinar la normativa de los países estudiados, así como las experiencias de promoción de otros países, se propone aquí una agenda para apoyar el desarrollo de las unidades productivas de tamaño pequeño, con un conjunto de medidas que apunta a mejorar la productividad y competitividad de estas empresas y constituye un menú de opciones que debe ser adecuado a la realidad de cada país, en el que es determinante el tema de una mayor capitalización del sector. Se subraya, asimismo, que una estrategia de este tipo contribuye también a consolidar y legitimar la democracia en la región, pues una creciente incorporación de las pequeñas y microempresas a la modernidad ensancha el tejido empresarial, favorece el crecimiento y la creación de más y mejores empleos.

Con una metodología diferente, el capítulo sexto, “Microempresa informal urbana e integración: aproximación cualitativa”, escrito por Florencia Torche y después sintetizado, trae a las páginas de este libro de manera refrescante y también analítica el testimonio de los protagonistas de este trabajo: los microempresarios. Son ellos mismos quienes cuentan sus sueños y ambiciones; sus fracasos y frustraciones, pero especialmente los obstáculos que enfrentan para incorporarse a la modernidad. Si los capítulos anteriores se centran en el capital físico, éste aborda el capital social y humano de la microempresa, a partir de entrevistas en profundidad realizadas a estos actores en Santiago.

En el capítulo séptimo, compilado por Manuel Délano, se presenta el mapa de las organizaciones formadas por las microempresas y el comercio ambulante en las ciudades de Bogotá, Lima, Pernambuco y Santiago, así como se sintetiza la experiencia del Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (Cocemi). Titulado “La informalidad se organiza: gremios de pequeñas y microempresas en países de la región”, el trabajo analiza el surgimiento y desarrollo creciente de las organizaciones de diferente nivel constituidas en el sector y concluye que de este proceso se derivan externalidades positivas para quienes participan y para la sociedad. También sugiere que cuanto menos maximalistas sean los objetivos de estas organizaciones, menores problemas enfrentará su afianzamiento y que, en los casos de intervención externa para promover a las mismas, se debe respetar la autodeterminación.

Finalmente, en el capítulo VIII, “Seminario Internacional Tripartito sobre la Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización”, se consignan las conclusiones de este encuentro realizado en Santiago, en cual se presentaron algunos de los trabajos que integran este libro en sus versiones preliminares.

Con esta publicación, que pone término al proyecto sobre incorporación del ámbito informal a la modernidad, se cierra un ciclo de estudios de la OIT

sobre el sector informal en la región, en el que el autor de estas líneas ha estado involucrado en plenitud, al participar directamente en algunas de estas investigaciones como autor de estudios, editor de otros y director de proyectos. Invitamos, pues, a leer estas páginas con la expectativa de que contribuyan a proporcionar instrumentos para facilitar la incorporación de la microempresa al camino de modernización que ha emprendido la región y estimulen a seguir mejorando el conocimiento de las ciencias sociales sobre este sector.

*Víctor E. Tokman
Junio de 2001*

CAPÍTULO I

De la informalidad a la modernidad¹

A. LAS ESTRATEGIAS DE APOYO AL SECTOR INFORMAL

Existe consenso entre los actores políticos y sociales y analistas sobre la conveniencia de prestar atención al sector informal, tanto por su importancia en relación con el empleo como respecto a la pobreza. Hay, asimismo, un número creciente de programas destinados a apoyar las actividades informales, con características similares en países muy diversos de la región. Este amplio acuerdo está avalado en el plano político por la adopción de estrategias al nivel gubernamental de alta jerarquía y por la creciente aceptación e, incluso, activa participación en algunos casos de los actores sociales, en particular, de empresarios y sindicatos. Esta aceptación se fundamenta, además, en la evidencia de que aun en épocas de restricciones económicas las políticas de promoción del sector informal son factibles, rentables y cuentan con apoyo financiero internacional.

El consenso es, sin embargo, limitado, pues no incluye una visión estratégica compartida. Esto, a nuestro juicio, conspira contra la efectividad de las políticas adoptadas, que en muchos casos son individualmente correctas, pero resultan insuficientes y de efectos restringidos al no responder a una aproximación más integrada.

En este capítulo se pretende recoger los aportes que emergen de una serie de investigaciones recientes realizadas por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y cuya síntesis en distintos planos conforman los siguientes capítulos de este libro. Previamente, en esta sección se asocia la falta de una orientación compartida con la carencia de un diagnóstico común del sector informal, sobre el cual, además, se ha enriquecido su concepción durante el cuarto de siglo transcurrido desde su enunciación inicial en el informe

1. Escrito por Víctor E. Tokman, Director Regional de la OIT para las Américas.

pionero de la OIT sobre Kenia en 1972 (OIT, 1972). Las diversas interpretaciones y la heterogeneidad de las actividades informales derivan en estrategias diferentes. Por otro lado, el énfasis en la perspectiva regulatoria ha tenido como consecuencia la asimilación de la informalidad con la ilegalidad y la precariedad laboral, dos características vinculadas a ella, pero conceptualmente distintas. A esta materia se dedica la segunda sección de este capítulo. Por último, la tercera parte explora las opciones estratégicas para regular el ámbito informal y propone los lineamientos de una óptica diferente para formalizar las actividades informales y, así, facilitar su incorporación plena al proceso de modernización.

1. La creciente informalización

Es evidente la importancia del sector informal en términos de creación de empleos en América Latina. Hacia 1999, el 46.4 por ciento de la ocupación en las ciudades está en actividades informales, proporción que se eleva al 50 por ciento en las mujeres y es de casi 44 por ciento entre los hombres. Además, su participación ha experimentado un crecimiento constante.² En promedio, seis de cada diez nuevos puestos de trabajo generados desde 1990 en la región han sido informales; con ello, el porcentaje de ocupados informales en relación con la ocupación no agrícola se elevó del 42.8 por ciento al 46.4 por ciento mencionado. La importancia de la informalidad es variable entre países; en algunos como Bolivia, Honduras y Paraguay supera el 60 por ciento, pero es inferior al 50 por ciento en otros como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México, Uruguay y Venezuela; sólo en Chile y Panamá se encuentra bajo el 40 por ciento. En todos ellos, sin embargo, quizás con la excepción de Chile, la participación de los informales se incrementa en los años noventa.

Este proceso de informalización en aumento incluye una transformación dentro del mismo, ya que en el decenio de los ochenta son las microempresas (aquellas unidades productivas de menos de cinco ocupados según los países) las que muestran un crecimiento mayor, que se aminora en la década de los noventa. En esta última, alrededor de tres de cada seis nuevos ocupados informales se desempeñan por cuenta propia, dos están en microempresas y uno en el servicio doméstico. Ello requiere de un análisis de mayor profundidad, pues la calidad de

2. La definición de sector informal incorpora a los trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), familiares no remunerados, empleados y empleadores en establecimientos de menos de cinco trabajadores (dependiendo de la información de los países) y servicio doméstico. Anteriormente se consideraba microempresa a las que tenían hasta diez trabajadores, pero en 1999 se estimó una nueva serie, debido a que los mejoramientos en las estadísticas nacionales permitieron excluir del sector informal a aquellos establecimientos con más de cinco empleados. Con este cambio metodológico, el tamaño del sector informal en América Latina fue 46.4 por ciento del empleo no agrícola en 1999, mientras que seis de cada diez nuevos empleos creados en la década de los noventa fueron informales (OIT, 1999).

los empleos en microempresas es mejor que la de otras ocupaciones informales, ya que permiten alcanzar ingresos que son sólo entre el 10 y el 20 por ciento inferiores a los que se obtendrían en los sectores modernos.

Crecientemente, estas empresas pasan a transformarse en opciones válidas de creación de empleo en relación con el ingreso, aunque distan todavía de presentar condiciones aceptables de estabilidad y protección laboral y social. Entre el 65 y el 95 por ciento de los trabajadores de microempresas carece de contrato escrito y entre el 65 y el 80 por ciento no están afiliados ni a sistemas de salud ni de pensiones por vejez. Trabajan más horas que las legales y están sujetos a mayores riesgos de accidentes en el trabajo. Con frecuencia, aquí no se respetan los derechos laborales básicos como el no uso de trabajo forzoso o del trabajo infantil, la no discriminación y las libertades de asociación y de negociación (OIT, 1997).

La explicación de la importancia creciente de la informalidad a partir de los años ochenta es clara y marca un quiebre con respecto a las tres décadas anteriores al ajuste. Entre 1950 y 1980, el sector informal aportó alrededor de cuatro de cada diez nuevos puestos de trabajo generados; es decir, la mitad de su contribución durante el ajuste. Dos son los factores más significativos que determinan este comportamiento: la desaparición del sector público como empleador neto y el ajuste a través de reducción de empleo en las empresas de mayor tamaño. En casi todos los países no sólo se reduce la participación del empleo público, sino que en varios de ellos se contrae en valores absolutos. El sector público se ha debido ir ajustando como parte de la política de disminución del déficit fiscal y de privatización de activos. A su vez, las empresas privadas de mayor tamaño enfrentaron la apertura económica incrementando su productividad, lo que lograron fundamentalmente mediante la reducción de empleo. Esto fue así, en particular durante el decenio de los ochenta, en la primera fase del ajuste; posteriormente, en los años noventa se registró una recuperación en las contrataciones de personal, aunque todavía a un ritmo inferior que el crecimiento del empleo total. Durante los años ochenta, sólo quince de cada cien nuevos empleos fueron generados en empresas de mayor tamaño, lo que implica un tercio de la contribución que efectuaban antes del ajuste. La expansión de las microempresas en esa década contribuyó a crear parte de los empleos que la gran empresa dejó de generar, aunque el sector moderno en los años noventa más que duplicó el aporte que hizo durante el ajuste a la generación de empleos (véase Gráfico 1).

2. La evolución de los diagnósticos e interpretaciones

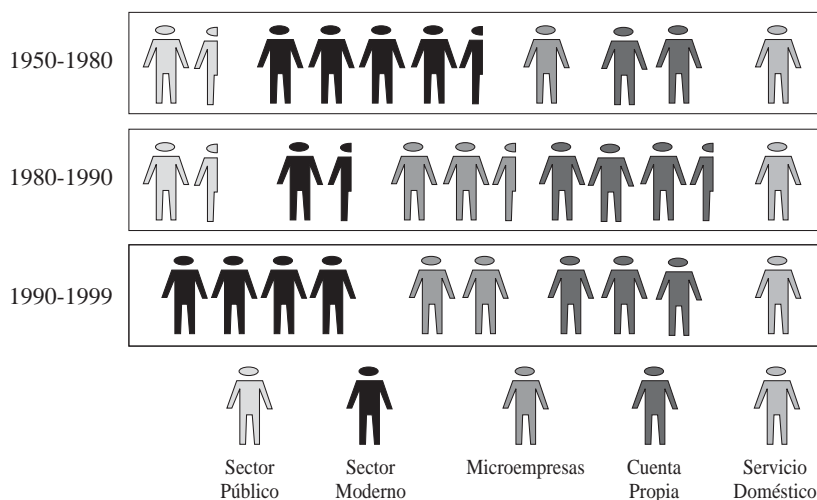
El concepto de sector informal se introdujo en 1972 en el informe de la OIT sobre Kenia (inspirado, a su vez, en un artículo previo de Hart, 1970). El aporte conceptual consistió en llamar la atención acerca de que, en países de menor desarrollo relativo, el problema de empleo se concentra no tanto en el desempleo sino, principalmente, en aquellos que estando ocupados reciben un

ingreso insuficiente. Los denominados “trabajadores pobres” (*working poor*) desarrollan actividades de baja productividad, pero que resultan funcionales al resto de la economía. La visibilidad de estas actividades y su concentración en las zonas urbanas permitió su identificación, pero su conceptualización se efectuó por oposición a lo formal o por la exclusión de los mercados y de los recursos productivos. Pero esa aproximación operativa resulta insuficiente para orientar una estrategia global hacia el sector informal.

A partir del mencionado informe ha proliferado en América Latina una serie de contribuciones que tienden a visualizar la informalidad desde una doble perspectiva (Tokman, 1995). La primera se ubica en la lógica de la sobrevivencia, donde el sector informal es el resultado de la presión del excedente de mano de obra por empleo, cuando los buenos empleos, generalmente en los sectores modernos, son insuficientes. Esta ha sido la historia en América Latina y, en general, en los países en desarrollo. Una población que crece rápido, una fuerza de trabajo que presiona por encontrar trabajo, particularmente en las ciudades, y buenos empleos en los sectores modernos, pero que crecen a ritmos insuficientes. En países donde los seguros de desempleo no abundan, o cuando los hay resultan insuficientes, la gente busca sus propias soluciones produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para sobrevivir.

Una segunda lógica, de desarrollo más reciente que la anterior, es la de descentralización productiva (Portes, Castells y Benton, 1989). Ella se asocia a la globalización y a los cambios que ocurren en la división internacional del

Gráfico 1 América Latina: Participación de los sectores en la generación de empleo. 1950-1999
(Número de ocupados en los sectores por cada diez nuevos empleos)



Fuente: Elaboración OIT.

trabajo. Este contexto requiere de una adaptación de las empresas modernas para enfrentar una demanda más inestable y, por ende, de la introducción de sistemas de producción que resulten a la vez más flexibles y eficientes. Para ello, se recurre a descentralizar los procesos de producción y de trabajo, lo que permite reducir los costos de producción y, principalmente, los laborales y facilita trasladar las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa. La descentralización se asocia a la subcontratación de productos y de mano de obra, promovida recientemente por reformas laborales en algunos países, o producida de manera espontánea porque genera mayores posibilidades de evasión de las obligaciones laborales.

Los énfasis de las interpretaciones se han modificado con el paso del tiempo, aunque la lógica de la supervivencia ha sido y continúa siendo un factor determinante en el desarrollo de la actividad informal. Crecientemente, se advierte también una mezcla de actividades que se introducen derivadas de la lógica de descentralización, particularmente en un escenario de apertura económica acelerada como el que predomina en la actualidad en América Latina. Se deben distinguir, sin embargo, los factores que determinan la creación de ocupaciones informales, del grado de inserción al resto de la actividad económica. No toda actividad generada por la necesidad de sobrevivir es marginal o desconectada del resto del sistema. Como es obvio, aquellas que surgen producto de la descentralización, por definición, son funcionales a las grandes empresas.

Las diferentes visiones no afectan notoriamente la descripción de las actividades, aunque sí pueden resultar en opciones estratégicas alternativas. Las características se refieren al pequeño tamaño, al uso de tecnologías simples, al escaso requerimiento de capital por persona ocupada y a la discontinuidad que existe entre micro y grandes empresas en cuanto a los requerimientos de capital, lo que dificulta su evolución. Existe, además, una escasa división en la propiedad de los medios de producción y la mano de obra asalariada bajo contrato constituye la excepción. Las diferentes formas de inserción productiva definen, a su vez, un conjunto heterogéneo que requiere de tratamientos diferenciales de políticas.

Una última característica que adquirió importancia creciente en los análisis más recientes es la operación fuera del marco legal e institucional prevaleciente (De Soto, 1986). Se debate, sin embargo, en qué medida este tipo de operación es una causa o una consecuencia derivada de la actividad informal. Esta perspectiva aporta, a nuestro juicio, un instrumento importante para la acción. Constituye un área que requiere atención, sobre la que se concentrará el análisis posterior de este capítulo.

3. Los enfoques divergentes

Las interpretaciones señaladas dan lugar a orientaciones estratégicas diferentes. La perspectiva general en que se sitúa este trabajo es la que plantea como objetivo la búsqueda de la incorporación del sector informal al proceso de

modernización, que en grados diversos experimentan los países latinoamericanos. Ello, como alternativa a concebir una estrategia de apoyo a la sobrevivencia entendida como una política contra la pobreza con un sesgo de asistencia social. Si bien debe reconocerse que el sector informal comprende también actividades de supervivencia sin perspectivas de integración a los circuitos económicos principales, existe una amplia gama de actividades informales cuyas posibilidades de expansión se relacionan con la capacidad de incorporación plena a la formalidad.

Esto constituye un objetivo importante, pues permitiría que el apoyo al sector informal genere un comportamiento autosostenible de crecimiento y, por ende, no dependiente del apoyo permanente del gobierno. A su vez, el alivio a la pobreza mediante un apoyo a la sobrevivencia, un objetivo también significativo, tiende sin embargo a perpetuar las desigualdades y transforma en permanente la segmentación. Por ello, el énfasis propuesto es del tránsito a la integración, lo que permitirá además aclarar la orientación de las instituciones que se han creado para apoyar las actividades informales, que se debaten entre la asistencia social y la promoción productiva, de lo que suelen resultar acciones contradictorias que, peor aún, derivan en algunos casos en conflictos interinstitucionales.

La integración del sector informal al proceso de modernización puede alcanzarse por distintas vías no excluyentes. Las políticas prevaletentes con esta orientación se inscriben por lo general en una triple dimensión. La primera es el apoyo que busca fomentar el desarrollo productivo de las microempresas, facilitando el acceso a los mercados y a los recursos productivos. Los más frecuentes son los programas de créditos, de capacitación y de acceso a mercados más dinámicos mediante la promoción de la organización y la comercialización.

La segunda dimensión se refiere al desarrollo del bienestar social de los ocupados en el sector informal. Es en este plano donde las políticas tienden a confundirse con las políticas contra la pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en las unidades en pequeña escala la familia y la empresa aparecen mezcladas. El taller o pequeño negocio es una combinación de relación laboral y familiar; los bienes de capital, incluyendo el transporte cuando existe, constituyen, a la vez, bien de inversión porque sirven para trasladar mercaderías, y bien de uso familiar como medio de locomoción. Existe fungibilidad de recursos que convierte, en un momento dado, a la falta de cobertura por el lado del bienestar social en un obstáculo al buen funcionamiento económico; si se enferma el propietario que es a la vez dueño, trabajador y vendedor de la pequeña empresa y que no cuenta con seguro de salud, la empresa colapsa. Se presentan entonces externalidades en la complementación de políticas que, orientadas desde una perspectiva de bienestar social, generan una interacción positiva con el desarrollo productivo de los pobres.

Por último, una tercera vía de acción se dirige al marco regulatorio institucional. Si bien las actividades informales no surgen como resultado de un esquema regulatorio inadecuado, sino por la incapacidad de generación de empleo

productivo a ritmo suficiente, esto no debe conducir a desconocer que la corrección de las imperfecciones de los sistemas regulatorios favorece la integración de las actividades informales a la modernización. El debate de los últimos años ha evolucionado. Entre el simplismo de esperar que basta un cambio en la legislación para solucionar los problemas y la negación de que la ley tiene alguna incidencia sobre el sistema económico, se ha registrado un acercamiento substancial.

Es dentro de esta última perspectiva que se desarrollará este capítulo, no por restar relieve a las dos primeras vías de acción, sino solamente para lograr profundizar una estrategia de modificación del marco regulatorio que facilite la incorporación de los informales.

B. LA FORMALIZACION COMO INSTRUMENTO PARA LA INCORPORACION

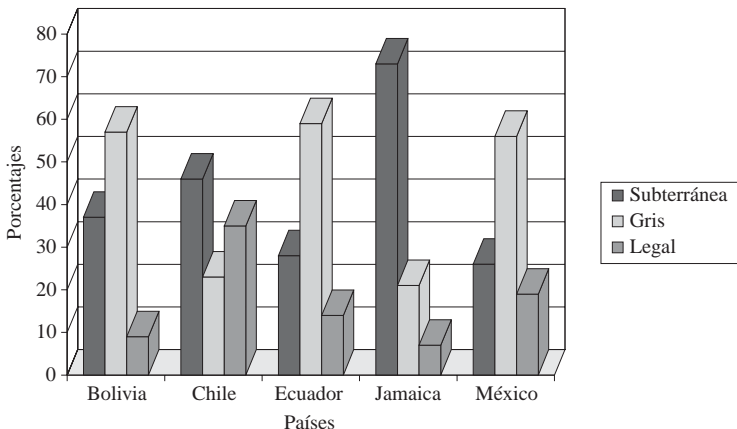
1. Entre subterráneo y legal: el predominio de las áreas grises

Una de las interpretaciones comúnmente aceptadas sobre la existencia de actividades informales se refiere al desarrollo de éstas al margen del sistema regulatorio vigente. Es decir, se trata de labores que se desarrollan sin cumplir con los requisitos establecidos en las regulaciones, sean éstas leyes o procedimientos. Asimismo, y en una visión más positiva, la exclusión se asocia con su falta de acceso a las políticas de fomento y, en particular, al crédito, la capacitación y los mercados. Esta aproximación al sector informal enfatiza su ilegalidad como característica primordial y tiende a visualizarlo como un conjunto de actividades encubiertas o sumergidas de la economía.

La realidad es, sin embargo, más matizada. Ni el sector informal opera absolutamente “en negro”, ni su opuesto, el sector moderno, lo hace con un irrestricto apego a la legalidad. Predominan en cambio las llamadas áreas grises que, en trabajos anteriores (Tokman, 1992; Tokman y Klein, 1996), se han caracterizado como el cumplimiento parcial de ciertos requisitos legales o procesales, incluyendo la ilegalidad absoluta, pero también la legalidad plena. Sin embargo, el panorama prevaleciente en la informalidad es un área intermedia entre estas últimas: se cumple con ciertos requisitos de registro, pero no se pagan los impuestos; se observa parte de las regulaciones laborales, pero no todas. Tal situación es extensiva a las actividades modernas, particularmente en países con escasa disciplina fiscal y reducida capacidad de fiscalización; obviamente, en ellas la ilegalidad absoluta es casi inexistente, pero la legalidad parcial es también significativa.

Las nuevas evidencias empíricas contenidas en los trabajos de investigación de la OIT sustentan esta afirmación sobre la existencia de áreas grises, tanto en el sector formal como en el informal. Así, y en el caso del sector formal, los contratos no registrados en las empresas privadas de los países del Mercosur

Gráfico 2 **Informalidad e ilegalidad**
(Porcentaje de unidades informales por grados de ilegalidad)



Fuente: Elaboración propia con información de Tokman y Klein (1996) y Tokman (1992).

abarcaban el 32 por ciento del total de asalariados en Argentina, 38 por ciento en Brasil, 68 por ciento en Paraguay y 24 por ciento en Uruguay (Galín, 1997). Otro trabajo reciente (Martínez y Tokman, 1999) muestra que el porcentaje de trabajadores asalariados sin contrato en 1996 supera el 40 por ciento en Perú, se ubica alrededor del 32 por ciento en Argentina y Colombia y en Chile alcanza al 16 por ciento. Incluso, un porcentaje no marginal de dichos trabajadores, que asciende a más de la mitad en Argentina y Colombia, un cuarto en Perú y uno de cada tres en Chile, se encuentra en empresas de mayor tamaño. Por otro lado, casi todos los nuevos empleos generados en Argentina en la década de los noventa han sido sin contratos y una parte importante, como se señaló, en grandes empresas. La mitad de los nuevos empleos en Perú tuvo también estas características.

A lo anterior debe agregarse que, por efecto de las reformas laborales, se han ampliado las posibilidades de contratar trabajadores bajo regímenes contractuales atípicos, generalmente de duración determinada y sujetos a un mayor grado de precariedad, sea por la inestabilidad ocupacional que involucran o por la reducción, legal o de hecho, del grado de protección laboral y social. Más del 55 por ciento de los contratos laborales en Perú son de estas características; en Chile superan el 20 por ciento y en Colombia alcanzan al 10 por ciento. En Argentina, de los nuevos empleos asalariados con contrato creados durante 1997, el 85 por ciento fue bajo estos contratos atípicos.

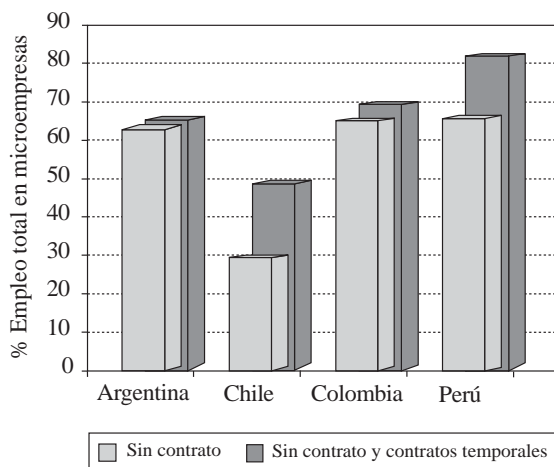
Se produce entonces en el campo laboral una acumulación de trabajo no declarado y de trabajo precario, conceptos que se identifican usualmente con la informalidad. Informal, ilegal y precario pasan a ser utilizados como sinónimos.

Como se analizó previamente, la falta de contrato y la existencia de una relación contractual precaria son de uso difundido y esto no necesariamente refleja informalidad sino evasión o, en algunos casos, la aplicación de un instrumento habilitado por la legislación laboral. La informalidad de la operación en pequeña escala genera como resultado la incapacidad de absorber los costos que implica regularizar la situación contractual y de protección de sus trabajadores, pero ese no es el caso de las empresas de mayor tamaño. Sólo en las microempresas estos conceptos tienden a conformar un mismo fenómeno de informalidad. Como puede apreciarse en el Gráfico 3, en promedio alrededor del 65 por ciento de los asalariados en microempresas, en Argentina, Chile, Colombia y Perú carecía de contrato o se encontraba en situación de precariedad en distintos años del decenio de los noventa. Dichos porcentajes varían desde más del 80 por ciento en Perú, a alrededor del 50 por ciento en Chile.

Debe tenerse en consideración, además, que no se incluye aquí a aquellos contratos que, no obstante estar registrados, figuran en ellos montos salariales inferiores a los realmente pagados como una forma de reducir los aportes y las contribuciones que corresponden al trabajador y al empleador, respectivamente. Por otra parte, la evidencia sobre el sector informal arroja que el porcentaje de microempresas que paga sólo algunas de las contribuciones destinadas a financiar las prestaciones laborales llega en Perú al 65 por ciento (sólo el 6.4 por ciento paga todas las contribuciones, mientras el 28.6 por ciento no paga ninguna), al 70 por ciento en Brasil y al 57 por ciento en Chile (OIT, 1997a y 1997b).

Los porcentajes de las microempresas que pagan algunos de los impuestos en vigencia son significativamente más altos. Así, en Perú, en 1996 el 94 por ciento de los microempresarios pagaba algún tipo de impuestos; en Chile, en 1990 cerca del 70 por ciento de las microempresas con cinco o menos

Gráfico 3 Trabajo precario y “en negro” en microempresas



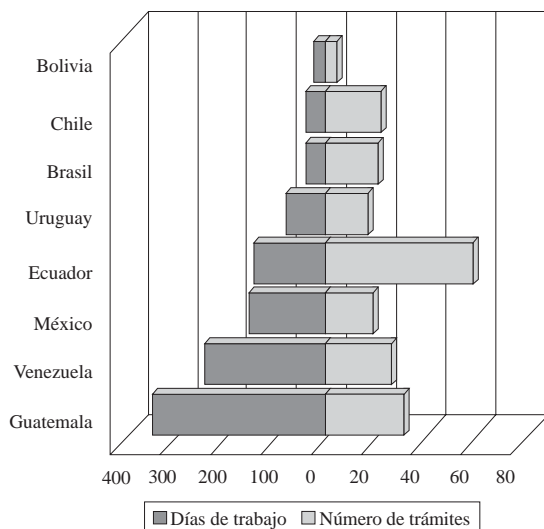
Fuente: Martínez y Tokman (1999).

trabajadores y el 96 por ciento de aquellas de más de cinco trabajadores pagaban el impuesto a la renta y al valor agregado; en Ecuador, el impuesto a la renta era pagado por el 78 por ciento de las microempresas pequeñas y el 94 por ciento de las de mayor tamaño, mientras que el 54 por ciento y el 81 por ciento, respectivamente, pagaban el impuesto al valor agregado. En este último país, casi el 80 por ciento de las microempresas pagaba alguno de los impuestos municipales. Existe entonces una proporción significativa de las microempresas, la mayoría en varios países, que cumple sólo parcialmente con las leyes laborales y tributarias.

2. Las barreras de acceso a la legalidad

Recientes investigaciones de la OIT también confirman el alto costo de la formalidad. Así, para legalizar la operación de la microempresa, sus propietarios deben realizar, cuando menos, once operaciones administrativas diferentes en Brasil, nueve en Perú, seis en Colombia y cuatro en Chile. Obviamente, cada una de estas operaciones (por ejemplo, obtener licencia de funcionamiento o la licencia sanitaria) implica a su vez un gran número de trámites y de pasos administrativos. Además, los microempresarios deben pagar, al menos, diez diferentes impuestos y cargas laborales en Brasil, siete en Colombia y ocho en Perú. El número de trámites y los días hábiles que deben dedicarse a esta tarea son variables entre los países, como se refleja en el Gráfico 4. Los mismos son el resultado de la cantidad de reglamentos, de la eficacia de la burocracia y del tipo de organización administrativa institucional del país.

Gráfico 4 Número de trámites administrativos y tiempo dedicado a realizarlos



Fuente: OIT y estudios de países del proyecto OIT/PNUD.

La heterogeneidad de relaciones con respecto al sistema de regulación dificulta definir la informalidad a partir exclusivamente de esta variable, cuando, en rigor, las características estructurales relacionadas con la disponibilidad de fuerza de trabajo, la organización de la producción y del trabajo y la composición de los mercados son también factores determinantes, aunque en definitiva tiendan a asociarse además con un cierto grado de operación al margen de la regulación.

Aun teniendo en cuenta esta diferencia conceptual, parece relevante profundizar también las opciones estratégicas para incorporar al sector informal al sistema regulatorio como vía para su participación más plena en la modernización. El punto de partida es que, en la actualidad, los informales no pueden cumplir con los requisitos y costos que implica la incorporación a la formalidad. En el estudio para Perú (OIT, 1997a) se estimó cuántas microempresas podrían cumplir con el conjunto de obligaciones laborales. Sólo el 35 por ciento de aquellas con cinco o menos trabajadores y el 60 por ciento de las de entre seis y diez trabajadores estaba en condiciones de hacerlo. Se estimó, además, que si éstas cumplieren efectivamente con todos los pagos requeridos, tres cuartas partes verían reducidas sus utilidades a menos de la mitad del total. Al incorporar en el cálculo las obligaciones tributarias, el porcentaje de microempresas sería significativamente inferior al 35 por ciento estimado. Más allá de los factores que explican estas diferencias, el fenómeno indica un desajuste entre requisitos y posibilidades y señala la necesidad de restablecer un equilibrio más factible y realista, si la intención es avanzar en la formalización como un instrumento para la incorporación.

Dada la heterogeneidad que representa la existencia de las zonas grises antes mencionadas, así como la segmentación existente al interior de la informalidad, resulta pertinente preguntarse si es necesario aplicar una normativa diferenciada, que responda a las características y posibilidades del sector informal y, dentro de éste, de sus distintos segmentos. Sin embargo, una condición previa para responder a esta interrogante y, a partir de dicha respuesta, formular opciones estratégicas que permitan regular lo informal, es examinar las posibilidades de modernización de cada uno de estos segmentos.

La evidencia empírica disponible con relación a la productividad y a los ingresos del segmento integrado por las unidades productivas que responden a estrategias de supervivencia muestra que es muy poco lo que se podría lograr mediante la modernización productiva ya que, por lo general, se trata de unidades familiares al interior de las cuales no se establecen relaciones laborales propiamente dichas y que, por su propio carácter de sobrevivencia, operan con niveles tan bajos de productividad e ingreso que quedan al margen de la posibilidad de hacer frente a obligaciones administrativas y tributarias. Para ellas, la estrategia más adecuada sería una política antipobreza, lo que no significa despreocuparse del acceso al crédito y a la capacitación, así como de las condiciones de seguridad e higiene existentes en sus lugares de trabajo.

Las opciones estratégicas para formalizar lo informal deberían, entonces, concentrarse en aquellas unidades productivas con potencial de modernización productiva.

C. OPCIONES ESTRATEGICAS PARA REGULAR LO INFORMAL

El sector informal opera, entonces, más allá de la regulación. De esta manera evita los costos, pero también pierde las oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización.

Esta exclusión, como se analizó, no es plena, sino que prevalece una integración a medias en la que predominan las tonalidades grises, como resultado de una estrategia de minimizar los costos de las sanciones eventuales, sean éstas multas o coimas, al cumplir con algunos de los requisitos exigidos por las leyes y procedimientos, pero no con todos, o en otros casos, al recurrir a adecuaciones de los requisitos. Así lo indican numerosos estudios de casos realizados: las microempresas se inscriben como sujeto de tributación, pero no pagan los impuestos; recurren a permisos de funcionamiento para actividades comerciales, pero realizan actividades industriales, generalmente asociadas a un nivel de exigencia mayor por disposiciones de seguridad, ambientales, de ubicación y otras; funcionan en un nivel de equilibrio a bajo ingreso y con escasas posibilidades de crecer; carecen de credenciales aceptables para desarrollar sus actividades como empresarios y como trabajadores.

Ante la situación de este sector excluido, que en la realidad carece de ciudadanía económica plena, las políticas tradicionalmente aplicadas han sido de tres naturalezas diferentes, fluctuando entre ignorarlo, perseguirlo o blanquearlo. La primera estrategia predominó durante muchas décadas, en el convencimiento generalizado de que el crecimiento y la modernización generarían puestos de trabajo estables y protegidos para todos. El “goteo” sólo requería de tolerancia. Esta política contemplativa, como se señaló, se desarrolló sin perjuicio de que los informales estuvieran sujetos a los riesgos de sanción y a una realidad de sobrevivencia con bajos niveles de ingreso.

La segunda forma de abordar el tema, perseguir a los informales, ha estado frecuentemente asociada a los gobiernos autoritarios, pero también a aquellos que buscan el paradigma de la eficiencia. La alienta, en cualquiera de estos casos, la percepción de que los informales son “violadores del sistema” y operan en contra de éste, justificando así la persecución en determinadas ocasiones con propósitos de mayor fiscalización en materias tributaria, laboral o ambiental y, en otras, simplemente con fines policiales por mejor uso del espacio público, principalmente en los centros urbanos.

Por último, la tercera política, también de uso frecuente en la región, ha sido la de facilitar el “blanqueo” del sector informal a través de medidas excepcionales, de perdonar las obligaciones anteriores o de reducir el costo de su puesta al día.

Sin embargo, estas tres vías de abordaje de la informalidad constituyen respuestas parciales a un problema de mayor envergadura, que es el de facilitar el tránsito desde la informalidad a la modernidad, proceso al que se refiere esta sección.

1. ¿Regulación única o regímenes especiales para los informales?

Una primera opción que debe ser evaluada para facilitar el paso de la informalidad a la modernidad es la definición de un sistema de regulación especial aplicable al sector informal, diferente del prevaleciente para las actividades y personas ocupadas en sectores más organizados. Esto implica la introducción de sistemas duales o preferenciales de normativas. No obstante, existen diversos argumentos que señalan la inconveniencia de aceptar esta diferenciación, los que se sustentan en consideraciones fiscales, comerciales y, principalmente, de relaciones laborales.

La diferenciación aceptada por ley dificulta la fiscalización tributaria, no sólo de las microempresas sino, como argumenta Revilla (1998), también de aquellas empresas de mayor tamaño al producir deslizamientos con el propósito de evasión tributaria. Más aún, los límites establecidos en los regímenes especiales tienden a transformarse también en barreras de crecimiento de las propias microempresas. En el terreno laboral, implica aceptar un tratamiento diferente de los trabajadores ante la ley, dependiendo del tamaño de la empresa en que están ocupados. Por todos estos factores, pero en especial por el ámbito laboral, la preferencia es un sistema único de regulación, aunque debe reconocerse la imposibilidad, cuando menos transitoria, de cumplir con la totalidad de los requisitos legales establecidos (OIT, 1991).

Cabe señalar que esta preferencia por sistemas únicos es respecto a regímenes especiales de tratamiento global, lo que no es excluyente de que, por ejemplo en los aspectos tributarios, se introduzcan mínimos no imponibles, o sistemas de declaraciones simplificadas, o cálculos de impuestos sobre la base de presunción, constituyendo así, de facto, un tratamiento diferencial. Tampoco se refiere a temas financieros, como por ejemplo la introducción de programas de crédito con tasas preferenciales. Aun en los temas laborales, las objeciones son de distinta naturaleza, dependiendo del conjunto de derechos de que se trate, como lo indica el caso de la negociación colectiva, en el que existe una tendencia a aceptar una diferenciación que se adapte mejor a las características de las pequeñas unidades productivas.

2. Opciones estratégicas para la inclusión en el sistema regulatorio

Dentro de la perspectiva del régimen único regulatorio surgen también diversas opciones, que abren otras posibilidades de políticas diferenciadas para los microempresarios. La primera de ellas consiste en el reconocimiento de una situación dual de hecho, sin su correspondiente sanción legal, lo que implica

una cierta tolerancia y la introducción de una lógica también diferente para el sector informal con respecto a los otros sectores. Esta es una de las vías usualmente adoptadas en el área de los derechos laborales, donde los requisitos legales pasan a constituirse en metas a alcanzar y el grado de progreso hacia el cumplimiento de las mismas representa un área de seguimiento, promoción y fiscalización. Sin embargo, la situación debe ser calificada por el respeto de ciertos derechos laborales básicos, cuyo cumplimiento es exigible en toda circunstancia, independientemente del tipo de actividad o relación laboral de que se trate y que se relacionan con los derechos humanos trasladados al mundo del trabajo, principalmente, la libertad de asociación y de negociación de los trabajadores, la prohibición del trabajo esclavo, la no discriminación y la erradicación del trabajo infantil. Esta opción podría ser denominada como de régimen único con tolerancia calificada y pisos mínimos.

Una segunda opción estratégica, que no es excluyente de la anterior, la constituye la adaptación de los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades reales que tienen los informales. Esto puede referirse especialmente a los costos que importa cumplir con la legalidad, a los procedimientos y a los mecanismos de formalización.

Los costos de la legalidad pueden ser disminuidos sin afectar el principio de unicidad, si se reducen para todos los sectores y no sólo para los informales. Esta es la orientación predominante en el terreno laboral, donde la tendencia hacia la flexibilización y reducción de los costos laborales no salariales se está introduciendo con rapidez por los requerimientos de competitividad de los sectores modernos, pero que debería redundar también en la disminución de las barreras de ingreso para los informales. Algo semejante puede ocurrir también en materia fiscal, sea porque la carga tributaria disminuye o porque se privilegian aquellos impuestos que no inciden sobre los informales. Por cierto, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito laboral, en materia impositiva la tendencia actual en América Latina se orienta en términos generales en una dirección contraria, al plantearse con gran prioridad, junto con el combate a la evasión y elusión tributaria y la mejoría de los sistemas de fiscalización, el objetivo del aumento de las recaudaciones, y al descansar crecientemente la carga tributaria sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA).³

La simplificación de los procedimientos administrativos constituye otra vía de disminución de barreras de acceso. Existen numerosos ejemplos de

3. En el caso de Chile, en el primer semestre del 2001 el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo para aumentar la recaudación tributaria en hasta 800 millones de dólares anuales hacia el 2005, cuando opere en plenitud, a través de nuevos mecanismos para disminuir la evasión y elusión impositiva, estimada en 4,000 millones de dólares anuales. La mayor recaudación fiscal se destinará a financiar programas de gasto social. El debate político y económico previo y posterior se orientó también hacia la búsqueda de mecanismos para disminuir los impuestos a las personas, compensando la menor recaudación resultante con un incremento de la tasa impositiva cobrada a las utilidades de las empresas.

medidas que han introducido regímenes simplificados de registro, tanto en lo referente a unificación de éstos como de pasos administrativos para cumplirlos. La tendencia en este terreno es hacia un registro y ventanilla únicos y a la introducción en diferentes instituciones del Estado de los formularios electrónicos, que pueden ser llenados a través de la red de comunicación informática de internet, lo que en la medida de que sea factible y esté disponible para el acceso de todos los sectores, facilitaría disminuir los costos involucrados en el proceso de formalización. El establecimiento de una autoridad única posibilitaría, asimismo, mejorar la comunicación y difusión de la información, así como evitar superposiciones y contradicciones, tanto en las normativas como en los aspectos administrativos procesales y de fiscalización.

No deben, sin embargo, minimizarse los obstáculos que existen para avanzar en esta dirección, que se refieren a los intereses burocrático-administrativos envueltos y que son afectados por los cambios y los diversos requerimientos técnicos que implican las crecientes labores de inspección y fiscalización. En algunos campos, esto puede hacer aconsejable adoptar soluciones que combinen acciones de distintas instituciones situadas en el nivel administrativo central y en el ámbito municipal y local, pero tendiendo a unificar los procedimientos y, en particular, las relaciones que existan con los microempresarios.

Por último, existen posibilidades de acción con relación a los mecanismos de formalización. Un mecanismo de creciente difusión, sugerido originalmente por De Soto (1995), se refiere al reconocimiento del título de propiedad como mecanismo de acceso al crédito. La innovación de la propuesta consiste en simplificar el procedimiento de titulación que reconoce legalmente la propiedad y adecuarlo a la difundida realidad de propiedad “de hecho”, característica entre los informales. La iniciativa conduce a apartarse de los requisitos contractuales y de demostración de propiedad habituales en el sector formal por métodos alternativos de reconocimiento, tales como el usufructo durante un período prolongado, la declaración de testigos (vecinos en el caso de viviendas o terrenos) y el deslinde aceptado por otras partes eventualmente con intereses conflictivos. Con estos nuevos mecanismos, la titulación puede dejar de constituir una barrera real de acceso al crédito para el sector informal, pues el requisito de establecer garantías reales, generalmente avaladas por bienes raíces, que suelen exigir las instituciones financieras y también los programas de crédito fiscal para pequeñas y microempresas, son excluyentes con aquellos cuya “propiedad” no está formalizada.

Otro mecanismo de formalización que puede modificarse con el mismo objetivo se refiere al reconocimiento contractual de la relación laboral. En Perú, por ejemplo, el 90 por ciento de los contratos de trabajo en las actividades informales no son escritos, requisito indispensable para tener acceso a las leyes de promoción del empleo. Existe, sin embargo, un contrato verbal por acuerdo de partes que podría ser reconocido como alternativa, sin tener que forzar la figura jurídica a la existente, por ejemplo mediante la anotación en el libro mensual por parte del empleador, o a través de la presencia de testigos que

avalen la existencia de una relación de trabajo, o bien el cumplimiento de horarios, o con la presentación de recibos de pagos de salarios. Cualquiera de estos sistemas por sí mismo, o la combinación de algunos o todos ellos, permitiría “formalizar” la relación laboral, primer paso necesario de la informalidad para incorporarse a relaciones reguladas.

Un tratamiento aparte merece el comercio ambulante, cuya presencia caracteriza a todas las grandes urbes de los países de la región. En este caso, la estrategia a aplicar debería conciliar el derecho de los ciudadanos al uso del espacio público con el derecho de los vendedores a realizar un trabajo estable que les genere ingresos. Si bien esta actividad debe estar regida por el marco legal, tributario y laboral único, la estrategia de formalización y modernización a aplicar debe considerar también componentes específicos para el sector. En primer lugar, facilitar el acceso a la propiedad o al arrendamiento de terrenos en los que puedan instalarse estos vendedores y realizar su actividad comercial en el marco de las ordenanzas municipales. En segundo término, adecuar la oferta de terrenos disponibles para el ejercicio de esta actividad comercial a los planes de ordenamiento del transporte de pasajeros, con miras a favorecer el acceso de la población a estos centros comerciales. Por último, promover la organización de los vendedores al nivel de mercado, pero también en un escalón superior, con el propósito de lograr economías de escala que mejoren la rentabilidad de su inversión.

La separación patrimonial entre la persona y el empresario (de gran importancia también para los microempresarios, considerando las diferencias que existen entre los derechos y deberes legales, así como entre las tasas y los impuestos que afectan a una persona y una empresa) se obtiene normalmente mediante la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica y grado variado de complejidad, desde sociedades de responsabilidad limitada hasta, como en Perú, la introducción de la empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL). Los requisitos vinculados a esta simple pero crucial transformación en la responsabilidad patrimonial del microempresario marchan asociados al cumplimiento de una serie de nuevos requerimientos y costos. Con ello, este paso “habilitante” para la formalidad también es de tránsito dificultoso, aunque podría reducirse, por ejemplo, al otorgamiento de una personería jurídica de manera automática con el registro del empresario (Fuentes, 1997).

D. UNA OPTICA DIFERENTE DE LA FORMALIZACION: DE LA INFORMALIDAD A LA CIUDADANIA ECONOMICA

Las orientaciones anteriores conducen, en definitiva, a una visión diferente y renovada de la formalización como instrumento para facilitar la incorporación de los informales en el proceso de modernización. La extensión de la formalización se justifica, ya no desde la perspectiva de los sectores organizados sino, por el

contrario, a partir de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal.

Las campañas de fiscalización dirigidas a los informales tienden a justificarse en función de la necesidad de ampliar la base tributaria, disminuir la evasión y sancionar la ilegalidad en que opera este sector. Aunque éstos constituyen objetivos importantes, es sabido que el costo de estas campañas por lo general no justifica las recaudaciones esperadas.⁴ Por el contrario, la primera consecuencia fundamental de la incorporación de la actividad informal como sujeto contribuyente es que induce a la producción de información contable. Esta, a su vez, constituye un requisito indispensable para el desarrollo de los negocios pues, de otra manera, el microempresario se encontrará imposibilitado de efectuar su cálculo económico y, por ende, carecerá de un instrumento clave para su plena incorporación a la ciudadanía empresarial.

Algo semejante ocurre con el reconocimiento de los contratos laborales, donde la óptica predominante no debería ser tanto sancionar la ilegalidad, sino más bien constituir sujetos o ciudadanos que poseen las credenciales para incorporarse a la protección laboral en el caso de los trabajadores, o a la lógica de los negocios en el caso de los microempresarios, que deben adecuarse a una relación de trabajo formal. Dicha estrategia genera comportamientos diferentes, al ser necesario el respeto a ciertas reglas en las relaciones con los trabajadores que redundan en un manejo empresarial más acorde con la modernidad.

Otro tanto puede argumentarse en favor del reconocimiento de los títulos de propiedad “de hecho”, lo que permitiría al sector informal obtener las credenciales de acceso al crédito o a la facilidad de separación patrimonial entre la persona y el negocio microempresarial, mediante la constitución de personería jurídica que lo habilita para efectuar contratos y a acceder con más facilidad a programas de capacitación. Más aún, en el caso del comercio ambulante, avanzar desde la persecución policial o la tolerancia precaria al reconocimiento de un espacio físico estable y legalizado, donde puede desarrollar su actividad, reduce los costos de su informalidad, a la vez que le puede abrir oportunidades de acceso a nuevos mercados y a los recursos productivos.

La microempresa nos presenta una paradoja. Las empresas de mayor tamaño están modificando sus estrategias con el fin de competir mejor y aumentar la productividad en el escenario de la creciente globalización de los mercados, para lo que recurren a sistemas de producción más flexibles que permitan adaptarse mejor a las variaciones de la demanda, a producir no tanto masivamente sino más bien a pedido y a acercarse al cliente, tanto antes como después de la

4. En Perú, por ejemplo, donde la evasión e incumplimiento tributario son elevados entre las microempresas a pesar de la existencia de leyes de promoción y regímenes especiales para este sector, según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), cada sol adicional de recaudación requiere un gasto administrativo de 0.75 soles (Robles, 1998).

entrega de sus productos. Los pequeños negocios han cumplido tradicionalmente varios de estos nuevos requisitos, con lo que se les abre una oportunidad.

Para aprovecharla se requiere, sin embargo, de un cambio fundamental en el comportamiento de los microempresarios, que implica una profunda transformación cultural del sector, que requerirá a su vez de campañas, programas de capacitación y de una cierta inversión en el esfuerzo del cambio, orientada a promover la asociatividad. Deben pasar desde el individualismo, estrechamente asociado a su tradición de surgir a través de sus propios medios en un escenario de competencia salvaje, a la cultura de trabajar en grupo, pues existen ventajas indudables de la asociación para la producción y la penetración de los mercados.

Adicionalmente, resulta también necesario modificar las formas cómo estos microempresarios se relacionan con sus clientes y proveedores y explorar formas inéditas de comunicación con diferentes actores. Del trabajo individual, aislado y sin crédito, donde el mercado constituye un cliente con el cual, por lo general, se mantienen relaciones basadas en lazos personales, se debe avanzar hacia una producción para el mercado, donde el cliente se despersonaliza, exige calidad, plazos definidos y responsabilidad en las entregas. Así como existe flexibilidad en los modos de producción informal, el sector no dispone de una cultura de producir para un mercado más exigente.

Para acceder al crédito, el microempresario debe relacionarse con una institución financiera, lo que significa adquirir nuevos hábitos culturales para quien no lo ha hecho antes. Asimismo, las vinculaciones con el Estado requieren de un cierto aprendizaje del uso de los mecanismos de fomento diseñados para apoyarlos y doblegar los temores que suscitan entre los informales los contactos con ministerios e instituciones públicas. Existe, además, un problema de adecuarse a la representación grupal, cuando los beneficios y concesiones son espacios que se van adquiriendo como resultado de la negociación social. Ni los microempresarios ni sus trabajadores están generalmente afiliados a organizaciones empresariales o sindicales y carecen de experiencia reivindicativa en este plano, salvo aquellos que han llegado a la informalidad por los despidos en grandes empresas. Por otro lado, sólo recientemente en ambos tipos de organizaciones han dejado de visualizarlos como competencia desleal y han comenzado a preocuparse de integrarlos y captar sus intereses, principalmente como resultado de la búsqueda de una mayor base de representatividad.

Es en esta orientación de transformación cultural que se inscribe la propuesta que aquí se presenta. Se trata de contribuir a generar nuevas actitudes y comportamientos que permitan el desarrollo de las microempresas y de los que allí laboran en un ambiente más propicio para su desarrollo integral. Así, la formalización puede abrir una puerta de entrada hacia la ciudadanía económica plena, la que constituye, a su vez, un prerrequisito para estar en condiciones de competir con mayores posibilidades de éxito.

La perspectiva propuesta altera los énfasis aplicados hasta ahora y trae consigo nuevos derechos y obligaciones. Se propone trasladar la acentuación

prevaliente en las obligaciones hacia otra basada en los derechos, pues éstos resultan ser instrumentales al desarrollo y al progreso. La habilitación de los derechos puede adicionalmente crear círculos virtuosos que, junto con extender la cobertura del marco regulatorio en la sociedad, generen las condiciones para que todos los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones, pero también se beneficien del mismo. Esto, en definitiva, constituiría el incentivo necesario para que sean también los propios informales los principales interesados en este esfuerzo de formalización y cambio.

Para concluir, conviene recordar al menos dos limitaciones que una estrategia como la propuesta difícilmente puede por sí sola superar. La primera, a la que hemos hecho referencia con anterioridad, es que existe un segmento de actividades de supervivencia cuya formalización poco puede contribuir a su progreso.

La segunda es que, aun en el amplio sector de actividades que pueden incorporarse a la modernización facilitando su formalización, los efectos no serán automáticos y, posiblemente, tampoco suficientes, pues se precisan medidas complementarias para que la habilitación de derechos redunde en beneficios. La titulación, por ejemplo, requiere adaptar las instituciones financieras para que reconozcan el valor de la propiedad. El acceso a espacios propios y seguros para los ambulantes requiere apoyo en mercados, créditos y asesorías. El reconocimiento de las personerías como sujeto empresarial, laboral y tributario, debe necesariamente estar acompañado de una activa pedagogía que permita aprovechar los beneficios de administración y productividad de registros contables, de separación patrimonial y de relaciones laborales más formalizadas. Pueden también requerirse mecanismos especiales e incluso financiamiento, para facilitar el período de transición.

La propuesta que efectuamos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para acceder a la modernización. En definitiva, ella agrega una dimensión adicional, la de los derechos, y una orientación diferente, la de constituir ciudadanía económica, a las estrategias de apoyo productivo al sector informal vigentes en muchos de los países de la región.

REFERENCIAS

- De Soto, H. 1986. *El otro sendero. La revolución informal* (Lima, Instituto Libertad y Democracia).
- _____. 1995. *¿Por qué importa la economía informal?*, en V. E. Tokman (publicado bajo la dirección de): *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis* (México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes), Capítulo VI.
- Fuentes, S. 1997. *Sugerencias de políticas para la integración de los sectores informales de micro y pequeños empresarios* (Lima, OIT/PNUD, Proyecto "Integración del sector informal al proceso de modernización"; borrador).
- Galín, P. 1997. *Informe sobre el empleo no registrado en el Mercosur* (Buenos Aires, borrador para discusión).

- Hart, K. 1970. *Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning* (en: The Journal of Development Studies).
- Martínez D. & Tokman, V. E. 1999. *Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección*, Capítulo I de Tokman, V.E. y Martínez, D.: *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo* (Lima, OIT).
- OIT 1972. *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, OIT).
- _____. 1991. *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General presentada a la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- _____. 1997. *INFORMA América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 1997*, N° 4 (Lima, OIT).
- _____. 1997a. *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países* (Lima, OIT/PNUD, Proyecto "Integración del sector informal al proceso de modernización"; borrador preliminar).
- _____. 1997b. *La legislación tributaria y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países* (Lima, OIT/PNUD, Proyecto "Integración del sector informal al proceso de modernización"; borrador preliminar).
- _____. 1999. *INFORMA América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 1999*, N° 6 (Lima, OIT).
- Portes, A.; Castells, M. & Benton, L. 1989. *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries* (Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press).
- Revilla, A. 1998. *La modernización del sector informal y las cargas tributarias y administrativas a las empresas en el Perú*. Documento de Trabajo N° 92 (Lima, OIT).
- Robles, M. 1998. *Legislación tributaria: una vía para la modernización de las microempresas*, en: Chávez, E.; Yáñez, A.; Luna, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M.: *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).
- Tokman, V. E. 1992. *Beyond regulation. The informal sector in Latin America* (Nueva York, Boulder, Lynne Rienner Publishers).
- _____. 1995. *Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza*, en V. E. Tokman (Publicado bajo la dirección de): *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis* (México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes), Capítulo II.
- Tokman, V. E.; & Klein, E. (Publicado bajo la dirección de): 1996. *Regulation and the informal economy: microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica* (Nueva York, Boulder, Lynne Rienner Publishers).

CAPÍTULO II

La legislación laboral y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países y propuestas de acción¹

A. INTRODUCCION

El objetivo del presente capítulo es contribuir al proceso de integración de las microempresas al proceso de modernización, a través del diseño de recomendaciones de política en torno a los marcos regulatorios que, en materia laboral, rigen su funcionamiento y de propuestas de simplificación y promoción del desarrollo del sector. Consta de tres partes. En la primera, se comparan las características de la microempresa en diversos países de la región (Brasil, Colombia, Chile, Jamaica y Perú), para disponer de elementos que permitan evaluar sus posibilidades de asumir los costos laborales que la legislación de los países exigen, así como para cumplir con los procedimientos administrativos. La segunda parte se refiere al contenido de la legislación laboral y a los cambios observados en el proceso de modernización de los países: obligaciones formales y trámites, costos laborales, leyes de promoción del empleo y seguridad social. En la tercera sección se evalúa el impacto de la legislación laboral desde la perspectiva de los actores sociales. Finalmente, se plantea un conjunto de orientaciones de política que permitan facilitar el proceso de formalización de las microempresas para contribuir a su desarrollo y modernización.

Este capítulo está basado en estudios nacionales de cinco países de América Latina y el Caribe (Brasil, Colombia, Chile, Jamaica y Perú), especialmente preparados para este trabajo en el marco del proyecto de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Integración del sector informal urbano al proceso de modernización”. Los estudios analizados han sido los siguientes:

1. La versión preliminar de este trabajo, compilada por Eliana Chávez sobre la base de los trabajos mencionados en la Introducción, fue posteriormente editada y modificada.

- “Desregulamentação do trabalho na microempresa industrial: o caso do Brasil”. Aldemir Do Vale Souza.²
- “La legislación laboral y su impacto en la microempresa de Colombia”. Luis Ricardo Gómez.³
- “Desregulación laboral en la microempresa industrial en Chile”. Pablo Baltera Santander.⁴
- “Labour regulation in the small industrial enterprise sector in Jamaica”. LABCOM International Ltd. Benthon H. Hussey.⁵
- “Desregulación laboral en la microempresa industrial en el Perú”. Asociación Laboral para el Desarrollo, ADEC-ATC. Coordinación General, Ana María Yáñez.⁶

B. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA MICROEMPRESA

1. Definición de microempresa

Las variables que se utilizan en los países analizados para definir al sector de la pequeña empresa son, en general, los toques máximos del número máximo de ocupados y de volumen de ventas o ingresos anuales por unidad productiva, superado el cual se trata de otro sector. Los límites considerados en ambos indicadores son relativos, variando según los países. Así, por ejemplo, en Brasil la dimensión de una pequeña y/o microempresa suele ser muy superior que las que se encuentran en Colombia, Jamaica o Perú.

En Brasil, de acuerdo al Estatuto de la Microempresa y Pequeña Empresa (Ley N° 8864/94), se consideran como microempresas a aquellas unidades

2. Publicado como parte A en: Cacciamali, M.C.; De Lima Bezerra, L.; Do Vale Souza, A.; Mello, R. & Saboia, J. 1998. *Desafíos da modernização e setor informal urbano: o caso de Brasil*. Documento de Trabajo N° 72 (Lima, OIT).

3. Una versión fue publicada con el título de *Marco legal, caracterización y políticas de apoyo a la microempresa en Colombia*, como parte A en: Gómez, L. R.; Huertas, G. & Olea, D. 1998. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Colombia*. Documento de Trabajo N° 87 (Lima, OIT).

4. Una versión fue publicada con el título de: *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: costos y desafíos*, como parte A en: Baltera, P. & Urmeneta, R. 1998. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Chile*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).

5. Publicado como parte A en: Alleyne, D.; Jones, D. & Hussey, B. 1998. *Challenges of modernization and the urban informal sector: the case of Jamaica*. Documento de Trabajo N° 73 (Labcom International Ltd., Lima, OIT).

6. Una versión fue publicada con el título de: *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: costos y desafíos*, como Capítulo I en: Chávez, E.; Yáñez, A.M.; Luna Victoria, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M. 1998. *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).

empresariales que cuentan con hasta 19 ocupados y una renta bruta anual de 250 mil Unidades Fiscales de Referencia (UFIR), equivalentes a 220,000 dólares, en tanto se considera pequeña empresa a aquella con entre 20 y 99 ocupados y una renta bruta anual inferior a 700 mil UFIR (620 mil dólares). En Colombia, el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, de 1984, y en Perú, el Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa, de 1991, definen como microempresas a aquellas que ocupan hasta diez trabajadores. Respecto de los ingresos, en Colombia se señala un tope de 100,000 dólares en activos y en Perú hasta doce Unidades Impositivas Tributarias (UIT), equivalentes a 10,000 dólares en volumen de ventas anuales⁷ (véase Cuadro 1). Para el caso de Chile, el estudio respectivo consideró como microempresa industrial a aquella unidad productiva que tiene hasta nueve ocupados; se clasificó a las de tamaño superior como pequeñas empresas y se adoptó el criterio de calificación sobre la base del número de ocupados, pues no hubo información disponible a partir del volumen de ventas anuales (Baltera, 1998).

En el caso de Perú, es evidente que el volumen de ventas adoptado se refiere a montos que se encuentran desactualizados y sólo corresponderían a lo que podría ser un estrato de microempresa de sobrevivencia. La microempresa industrial escapa a dicho límite, debido a que está por encima de lo que la ley define como pequeña empresa (ventas anuales hasta 20,000 dólares). Dichos montos deberían ser actualizados a un nivel en que sean más consistentes con los que surgen de las comparaciones internacionales y para efecto de los programas de promoción al sector.

Cuadro 1 Definición de microempresa según tamaño e ingresos

Países	Tamaño máximo (Número de trabajadores)	Ingresos anuales (dólares)		
		Ventas	Renta	Activos
Brasil	19		220,000	
Colombia	10			100,000
Chile	9	80,000*		
Jamaica				
Perú	10	10,000		

Fuente: OIT, basado en información de los estudios de países.

* Se refiere a la industria.

La estructura microempresarial tampoco es homogénea en lo que a incorporación a la modernización productiva se refiere. Se pueden identificar

7. Los montos en dólares de este capítulo se obtuvieron con el tipo de cambio vigente en 1998, salvo que se indique expresamente algo distinto.

al menos tres tipos de microempresas en los países estudiados, según su grado de acceso a la modernidad:

- **Empresas familiares:** Con menor grado de desarrollo, se encuentran situadas en la producción de bienes manufacturados tradicionales dirigidos al mercado local y sus conocimientos e instrumentos necesarios para competir en el mercado son escasos. La mayoría de ellas son el resultado de estrategias de sobrevivencia para las familias que las conforman.
- **Microempresas competitivas:** Poseen un mayor desarrollo, sus propietarios tienen conocimientos del mercado y de las instituciones de fomento a las que pueden acudir para acceder a asesorías y servicios financieros y no financieros. Ocupan asalariados permanentes y en los períodos de mayor demanda contratan trabajadores eventuales.
- **Microempresas integradas en consorcios:** Articuladas en empresas de mayor tamaño, que operan con elevados niveles de productividad, se dedican a exportar y/o vender en volúmenes significativos para el mercado interno. En Brasil, este sistema se ha desarrollado en los últimos años con gran éxito.

En relación con su tamaño, es frecuente en todos los países observar diferencias significativas entre aquellas microempresas de carácter familiar (por lo general con menos de cinco ocupados) y las que son más competitivas o las integradas a consorcios productivos. En las primeras, el cumplimiento de la legislación laboral es mínimo. Se trata de unidades productivas con un comportamiento caracterizado por una alta inestabilidad. La mayoría cambia de giro y/o desaparece, no registra trabajadores asalariados y aboradar en ellas el costo de la legalidad para cumplir con los requisitos que se plantean en los países implicaría su desaparición. Las empresas de más de cinco ocupados, en cambio, son más estables, contratan personal asalariado y, si bien la mayoría tampoco podría absorber el costo total de la formalización, se encuentran más dispuestas y en mejores condiciones para cumplir por lo menos con parte de ella, si los procedimientos fueran más simplificados y menos costosos.

2. Papel de la microempresa en el mercado laboral en los años noventa

Entre los aportes de diferente naturaleza que la microempresa realiza a las sociedades latinoamericanas, sin duda resalta su contribución en materia de empleo urbano. En particular, en 1999, la microempresa representó por sí misma, sin considerar a los trabajadores independientes y el servicio doméstico, que también integran el sector informal, el 15.8 por ciento del empleo urbano promedio en la región (18.8 por ciento entre los hombres y 11.4 por ciento entre las mujeres), un 1.1 por ciento superior al registrado en 1990. Esta proporción es superior a la participación en el empleo urbano del sector público en el mismo año y, aunque varía según los países, con la excepción de Panamá,

en otros once supera el 10 por ciento y en dos de ellos (Argentina y Costa Rica) sobrepasa el 20 por ciento (OIT, 2000). En los años noventa, dos de cada diez nuevos empleos urbanos en América Latina están en microempresas (véase Capítulo I).

En los países estudiados se observa una preocupación creciente de los gobiernos para identificar potencialidades en regiones y economías locales, donde la presencia e importancia de las pequeñas y microempresas constituye una señal significativa de generación de empleo y renta.

El interés por la promoción y desarrollo de este sector se relaciona esencialmente con tres aspectos. En primer lugar, la constatación del peso relevante que tienen las pequeñas y microempresas en el desarrollo de las economías locales, tanto en lo relativo a la producción como a la absorción de empleo. En segundo término, la posibilidad de elevar la productividad si se aplican programas de promoción y se favorece la formación de consorcios y conglomerados productivos, tal como se observa en Brasil y Perú, donde se advierte que, aun en contextos de apertura al exterior y mayor competencia, estas unidades productivas presentan capacidad competitiva en mercados locales e, incluso, de exportar asociados a empresas de mayor tamaño. Por último, la flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevas situaciones permite que estas empresas puedan constituir organizaciones adecuadas para desarrollar experiencias innovadoras de políticas de empleo, en un panorama en el que la reducción del empleo es utilizada por las grandes empresas como mecanismo consistente de ajuste ante los cambios que se verifican.

Como consecuencia de la apertura y la mayor competitividad internacional es claro, sin embargo, que la contribución de las pequeñas y microempresas a la generación de empleos productivos sólo será posible si éstas se desarrollan en un ambiente favorable, de crecimiento sostenido, en el cual las medianas y grandes empresas lideran la expansión, contribuyendo directa o indirectamente al aumento del producto. En una coyuntura económica desfavorable, en cambio, las microempresas industriales ven debilitada su posición y, por lo tanto, su capacidad de absorber fuerza laboral se aminora por la reducción de la actividad económica. La experiencia indica que, en estas circunstancias, el número de microempresas se expande, pero principalmente concentrado en servicios y comercio y como resultado de estrategias de sobrevivencia.

Un comportamiento común que se encontró en los estudios de países es que en el sector se expande el número de empresas, especialmente de aquellas de servicios, pero no crece el tamaño de las mismas. A su vez, las microempresas industriales registran una ligera caída del empleo, pero en menor medida que el de las grandes empresas.

Otro comportamiento observado particularmente en Chile es que las microempresas desempeñan un papel anticíclico con relación al empleo. En momentos de ajuste con reducción de empleos en las empresas grandes, las pequeñas y microempresas tienden a mantener sus niveles de empleo; mientras que en la recuperación demoran en aumentarlo e, incluso, pueden reducirlo en

situaciones donde financiar su mantenimiento en un período de contracción genera un alto costo financiero, que obliga a fuertes ajustes de saneamiento, o en no pocos casos, al cierre de empresas. En parte, dicho comportamiento se explica porque las relaciones laborales en este grupo de empresas, aun cuando sean en gran medida formalizadas, tienen un alto componente personal e incluso familiar. Según la Encuesta Laboral realizada en Chile en 1999 por la Dirección del Trabajo (Espinoza y Damianovic, 2000), que entre otras materias indagó sobre los efectos que provocó la crisis asiática en la coyuntura laboral de ese país, hubo entre las empresas un comportamiento diferenciado de acuerdo con su tamaño, pues mientras las grandes eligieron el camino de los despidos, las pequeñas optaron por el endeudamiento, lo que reafirma la idea de la heterogeneidad del comportamiento empresarial según el tamaño de la unidad productiva.⁸

El empleo generado por las microempresas en el sector industrial de los países estudiados oscila entre el 20 por ciento del empleo industrial total registrado en Chile y el 21 por ciento en Brasil, sube al 27 por ciento en Jamaica, 30 por ciento en Colombia y llega al 40 por ciento en Perú (véase Cuadro 2). La información disponible sugiere, asimismo, la hipótesis de que a mayor desarrollo industrial del país, la participación del sector microempresarial en el empleo es menor y que esta asociación se encuentra acompañada de una modernización aparente de la microempresa. Crece su tamaño medio y cambia su naturaleza jurídica, aumentando la separación de la persona y de la familia respecto del negocio, mediante la formación de empresas de responsabilidad limitada.

3. Microempresa industrial, microempresarios y trabajadores

a) Microempresas industriales

En los cinco países estudiados, el tamaño promedio de la microempresa industrial fluctúa entre cuatro y seis personas (véase Cuadro 2). Un examen por categoría ocupacional muestra que en Colombia, Brasil, Jamaica y Perú, en las microempresas industriales, los ocupados como obreros y empleados constituyen alrededor del 60 por ciento del total, mientras los propietarios y socios alrededor

8. La reacción ante los efectos de la crisis asiática en Chile, según la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo, fue que entre las grandes empresas, el 39 por ciento realizó despidos, mientras en la microempresa lo hizo el 26 por ciento y en la pequeña empresa el 32 por ciento; en cambio, el 30 por ciento de la microempresa y el 31 por ciento de la pequeña empresa se endeudaron, pero sólo lo hizo el 26 por ciento de la gran empresa. El análisis de los finiquitos de trabajadores durante los doce meses anteriores a la encuesta es coherente con estos datos, pues el 84.2 por ciento del total correspondió a la mediana y gran empresa y sólo el 15.8 por ciento provino de la pequeña y microempresa. La conclusión es que la unidad productiva de menor tamaño prefiere “principalmente retener la fuerza de trabajo, aun a costa de recurrir al sistema financiero; y la grande, en cambio, utiliza la flexibilidad numérica como su principal recurso” (Espinoza y Damianovic, 2000).

del 30 por ciento y, en todos los casos, el trabajo familiar es minoritario y fluctúa entre 5 y 6 por ciento. En el caso de Chile, la estructura ocupacional difiere: los propietarios y socios constituyen el 60 por ciento de la población ocupada en la microempresa industrial, mientras los asalariados son el 35 por ciento.

La naturaleza jurídica de la microempresa presenta algunas similitudes entre los países, salvo en el caso de Perú. Alrededor del 50 por ciento se encuentra inscrito como persona natural en Brasil, Colombia y Chile, mientras que en Perú la proporción es más alta y llega al 68 por ciento; a su vez, cerca del 40 por ciento está definida como Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL) en Brasil, Colombia y Chile –en este país se la denomina Sociedad de Responsabilidad Limitada– y sólo el 15 por ciento en Perú.

Algo análogo ocurre respecto del tipo de relación contractual con los trabajadores pues, salvo en Perú, donde prevalece el contrato verbal que es aceptado legalmente cuando se registra (90 por ciento), en el resto de los países el contrato escrito lo suscriben alrededor del 40 por ciento de las empresas.

Cuadro 2 Microempresas industriales en países de América Latina y el Caribe: características generales

	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Jamaica
1 Empleo generado (del empleo industrial %)	21	30	20	40	27
2 Tamaño promedio (número ocupados)	5	4	6	4	4
3 Composición de la PEA asalariada (%)					
Obreros		65	60	65	65
Empleados		35	40	35	35
4 Niveles de empleo (%)					
Adecuado		87		10	
Subempleo		13		90	
5 Categoría ocupacional (%)					
Asalariados	65	55	32	60	55
Familiares no remunerados	5	5	5	10	12
Propietarios y socios	30	40	62	34	33
6 Antigüedad de la empresa (años)	10	10	8	10	10
7 Constitución legal (%)					
Persona natural	45	50	50	68	
EIRL*	34	40	50	15	
8 Tipo de contrato de trabajo (%)					
Verbal	45	40	30	90	
Escrito	55	60	70	10	
9 Distribución por ramas (%)					
Comercio	50	38	39	50	55
Industria	14	11	18	14	10
Servicios	24	21	18	26	30
Otros	12	24	25	10	5

Fuente: OIT, basado en información de los estudios de países.

* Empresa Individual de Responsabilidad Limitada.

b) *Los microempresarios*

Los propietarios y socios de microempresas muestran un perfil diferente al de los asalariados de éstas, puesto que en promedio tienen más edad, mejores niveles de educación e ingresos medios superiores. Al observar las cifras por países se advierte una edad promedio de 39 años, siendo la menor en Brasil (35 años) y la mayor en Chile (45 años).

Respecto de los años de escolaridad, la más alta se registra en Perú, donde el 29 por ciento de los propietarios y socios tiene educación superior, completa o incompleta, aunque es también importante la proporción que llega a la educación terciaria en Jamaica, Brasil y Colombia, donde oscila entre 14 por ciento en el primer país y 15 por ciento en los dos siguientes; y en Chile, donde alcanza al 23 por ciento. Diferencias muy superiores muestran la proporción que llega a enseñanza secundaria, entre el 36 por ciento en Jamaica y el 70 por ciento que se registra en Brasil. En la enseñanza primaria también son significativas las distancias que aparecen: mientras en Jamaica uno de cada dos microempresarios tiene este nivel educacional, en Perú es uno de cada diez (véase Cuadro 3).

Cuadro 3 Los microempresarios: características y condiciones de trabajo

		Brasil	Colombia	Chile	Perú	Jamaica
1	Edad promedio	35	38	45	38	40
2	Niveles de educación					
	Primaria	15%	37%	26%	50%	10%
	Secundaria	70%	43%	50%	36%	61%
	Superior	15%	15%	23%	14%	29%
3	Horas de trabajo a la semana	50	48	50	s.d.	52
4	Ingreso promedio mensual	US\$ 300	US\$ 300	US\$ 250	US\$ 280	US\$ 300

Fuente: OIT, basado en información de los estudios de países.

La elevada proporción que llega a algún nivel de educación superior se explica, en primer lugar, por la mejoría que en general ha experimentado la educación y las inversiones y esfuerzos realizados por los países en este terreno, pero también en alguna medida por los despidos de personal calificado desde el sector formal, ocurridos a partir de las políticas de ajuste puestas en vigor en los años ochenta.

En el caso del Perú, por ejemplo, la disminución de tamaño del Estado significó el despido de más de 200 mil trabajadores, lo que ocasionó cambios en el mercado laboral, entre otros, la incorporación de un número importante de ex funcionarios estatales despedidos, la mayoría de ellos con educación secundaria completa y con años de educación superior, al sector de la microempresa industrial, donde invirtieron los fondos que recibieron por

indemnizaciones. Adicionalmente, en la encuesta realizada a propietarios de establecimientos en Lima, el 57.9 por ciento afirmó haber sido empleado u obrero anteriormente, lo que constituye un nítido indicador de que la microempresa es una forma de empleo autogenerada, tanto por la falta de nuevas oportunidades ocupacionales en el sector moderno de la economía como también por la expulsión del trabajo causada por las crisis que ha atravesado la industria (Yáñez, 1998).

También es ilustrativo al respecto el caso de Jamaica, donde los efectos de la disminución de cerca del 40 por ciento en el empleo del sector público entre mediados de los años setenta y de los años noventa, junto con la reducción de puestos de trabajo en la agricultura y la reestructuración y reingeniería efectuada por grandes compañías se combinaron para incrementar el empleo del sector informal y la pequeña empresa, el que abarca cerca del 41 por ciento de la fuerza de trabajo entre 1980 y 1990 (Hussey, 1988).

Los ingresos mensuales promedio de los propietarios y socios de microempresas industriales son muy similares en todos los países, entre 250 dólares y 300 dólares, aunque las utilidades de estas unidades productivas fluctúan de 500 dólares a 2,500 dólares, de acuerdo al nivel de desarrollo de la empresa.

Respecto a las condiciones de trabajo, la situación de los propietarios y socios no se diferencia demasiado de la que viven los ocupados de estas microempresas, como se apreciará más adelante, y se caracteriza, en general, por una reducida cobertura de seguridad social y jornadas de trabajo semanales que en promedio superan las 50 horas semanales. Debido a lo anterior y por la escasa protección en que suelen desarrollar sus actividades, en general, se encuentran más expuestos a sufrir accidentes laborales que los propietarios de empresas de tamaño superior.

c) *Los trabajadores de las microempresas*

Los casos analizados muestran, en general, que los ocupados en microempresas enfrentan condiciones de mayor precariedad que los trabajadores del sector formal de la economía. Se trata de trabajadores jóvenes, de 25 años en promedio. Un porcentaje importante de los ocupados en este sector está constituido por familiares no remunerados, socios y conocidos del propietario y este último. Es una fuerza de trabajo poco tradicional y cualitativamente diferente del trabajador asalariado característico de la industria manufacturera.

Se encuentran, además, casi completamente desprotegidos de los beneficios que ofrece la legislación laboral, carecen de seguridad social (por ejemplo, más del 50 por ciento no cuenta con seguro de salud y no cotiza para su pensión en Perú, y en Chile esto mismo sucede con más del 36.5 por ciento, aunque esta proporción más que se duplica entre los familiares no remunerados del propietario) y su salario mensual promedio, en torno a los 150 dólares en varios países, se sitúa en algunos (Brasil y Colombia) sobre el salario mínimo, mientras

en Chile está por debajo, aunque en todos es alrededor de la mitad del que, a su vez, reciben los propietarios o socios de la microempresa industrial.

Un alto porcentaje de estos ocupados trabaja sólo con contrato verbal. En el caso de Perú, en las microempresas de cinco a diez trabajadores menos del 10 por ciento cuenta con contrato, sin perjuicio de que el 45 por ciento se desempeña en condiciones de estabilidad; en cambio, en las microempresas de dos a cuatro trabajadores, la mitad tiene contrato y los únicos estables son, por lo general, los propietarios y sus familiares (Yáñez, 1998). En Chile, donde uno de cada tres ocupados en la microempresa carece de contrato de trabajo, se observa una relación positiva asociada a esta relación contractual, en cuanto aquellas que se consolidan como negocio por aumento de la producción y ventas tienden, a su vez, a formalizar la relación laboral (Baltera, 1998).

Los ocupados en la microempresa están expuestos también por la falta de protección ante enfermedades y accidentes laborales diversos, carecen de indemnización, no reciben gratificaciones y su dispersión en pequeñas unidades productivas hace difícil que logren generar algún nivel de organización para defender sus derechos.

Respecto de los niveles de educación de ocupados en microempresas, que en promedio alcanzan a diez años de escolaridad, si bien son menores que los de los propietarios y socios, se observa que entre el 5 por ciento (Chile y Jamaica) y el 25 por ciento (Brasil) tiene al menos un año de educación superior y más de la mitad de estos trabajadores en todos los países alcanzó la educación secundaria (véase Cuadro 4).

Cuadro 4 Características y condiciones de trabajo de ocupados en microempresas

	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Jamaica
1 Edad	24	26	27	23	25
2 Niveles de educación					
Primaria	35	s.d.	30	30	30
Secundaria	60	s.d.	65	60	55
Superior	25	s.d.	5	10	5
3 Promedio de horas de trabajo semanal	50	48	48	50	50
4 Ingreso promedio mensual	US\$150	US\$120	US\$146	US\$150	US\$140
5 Ingreso promedio respecto del salario mínimo	2.5	2.0	0.9	s.d.	s.d.
6 Sexo					
Hombres	75%	78%	52%	79%	75%
Mujeres	25%	21%	48%	21%	25%
7 Promedio escolaridad	9	10	10	10	10

Fuente: OIT, basado en información de los estudios de países.

C. LEGISLACION LABORAL COMPARADA, OBLIGACIONES FORMALES Y TRAMITES

1. Tendencias de las reformas laborales en América Latina

Orientada a lograr una mayor competitividad empresarial en el contexto de las políticas de apertura al exterior en la región, la búsqueda de una mayor flexibilidad laboral en los países de América Latina se ha centrado fundamentalmente en la reducción de los costos laborales, mediante rebajas en los costos de contratación; en especial, aquellos no salariales y la flexibilización de las modalidades de contratación y de las causales de despido. Asimismo, se han llevado a cabo diversos intentos de descentralización de la negociación colectiva en aquellos casos donde todavía no rige, al dejarla situada en el nivel de la empresa y no del sector respectivo, permitiendo que se refleje la productividad de cada unidad en forma independiente.

Los cambios persiguen, primero, que las empresas puedan ajustar su dotación de personal con mayor rapidez, flexibilidad y menor costo a los requerimientos de su demanda en el mercado interno y externo, con lo que disminuye el costo laboral de mantener una plantilla con más trabajadores de los necesarios. Buscan además reducir el costo de contratación, lo que contribuye a disminuir el costo laboral y a mejorar la capacidad competitiva de la empresa si su productividad se mantiene o eleva. El proceso, de data más reciente aunque con reformas de menor envergadura en Brasil, Ecuador y Panamá, fue anticipado en Chile a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y se llevó a cabo en la década de los noventa en Argentina, Colombia, El Salvador y Perú.

En cambio, en materia de descentralización de la negociación colectiva, la incorporación de Chile a este proceso (1979) fue relativamente más tardía que en otros países, donde ya existía. El debate actual en la región en esta materia se ha centrado entre quienes prefieren una negociación colectiva por sector o nacional, ya que permite establecer “pisos mínimos” y en cómo lograr avances hacia esquemas descentralizados, que faciliten una mayor flexibilización de la estructura salarial, vincular las remuneraciones a los resultados y mejorar la productividad, pero sin afectar el poder de negociación de los sindicatos.

La reforma laboral se caracteriza por reemplazar la legislación más protectora que regía en el pasado, durante la vigencia de las políticas de industrialización sustitutiva, en que el contrato de trabajo de duración indefinida era la relación preferente y los contratos temporales constituían una excepción; por otra, en que los contratos indefinidos pierden parte de la importancia relativa que tenían con anterioridad. Para ello, por un lado aumentaron las situaciones en que las empresas están facultadas para emplear trabajadores en forma temporal y la duración que pueden tener estos contratos ocasionales; por otro, se ha facilitado la subcontratación de trabajadores, a través de empresas privadas

y cooperativas de trabajadores, en lo que constituye una tendencia a centrar la empresa en aquellas funciones que son intrínsecas al giro de su negocio.⁹

Asimismo, se han ampliado los períodos en que los trabajadores están a prueba o son considerados aprendices, abriendo más opciones a los contratos indefinidos; en Argentina, por ejemplo, los contratos por pasantías, práctica laboral, de aprendizaje, trabajo de formación y de una nueva actividad pueden durar hasta 24 meses y están exentos de diversos pagos.

La reforma tiende también a aumentar las causales de despido y a abaratar su costo, al poner límites al monto de las indemnizaciones por término del contrato individual de trabajo (Chile) y al facilitar la contratación temporal o de naturaleza accidental hasta por cinco años en el caso de inicio o incremento de la actividad de la empresa, o por necesidades del mercado o reconversión industrial (Perú). La principal novedad ha sido la generalización de una nueva causa de despido, la situación económica de la empresa. En Brasil, Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana, las reformas laborales han mejorado las indemnizaciones por despido injustificado, mientras que en Honduras se generalizó el principio de la reintegración; en Perú y Argentina disminuyó el nivel de la protección en caso de despido económico (Martínez, 1996), mientras que en Chile se eliminó el desahucio como causal de término de la relación laboral, pero se introdujo el despido por causa económica.

En forma paralela, en lo que hasta cierto punto constituye una tendencia que aparece contradictoria con la flexibilización anterior, las reformas laborales también han buscado reforzar la condena de las prácticas antisindicales por parte de los empleadores y fortalecer el fuero de los dirigentes sindicales.

La reforma ha logrado reducir los costos laborales, pero también ha generado un aumento de los asalariados sin contrato y de la precarización del empleo, aunque el problema de la competitividad empresarial en la región se encuentra más situado en la productividad que en el nivel salarial, si se comparan los salarios con los de países desarrollados. Si una parte del incremento es atribuido a la búsqueda de mayor competitividad ante la apertura, cabría esperar que las empresas pongan en el futuro más énfasis en lograr incrementos de productividad que en reducir los costos de contratación, por el efecto de menor compromiso del trabajador que genera esta última opción de mayor inestabilidad laboral.

Sin embargo, esto es más aplicable en la gran y mediana empresa que en la pequeña y microempresa, donde el costo laboral legal es alto y existen límites para subir la productividad por su baja tecnología. Para lograr una mayor formalización en este segmento, habría que revisar las cargas laborales que se le aplican y simplificar los trámites administrativos de contratación; podría

9. Un estudio reciente sostiene que en Argentina, Chile, Colombia y Perú, en promedio, el trabajador con contrato temporal representa un costo 34 por ciento inferior al de un contratado en forma indefinida y, a su vez, un trabajador sin contrato –más habitual en la microempresa– implica una disminución del costo laboral de entre el 15 y el 30 por ciento respecto del trabajador temporal (Martínez y Tokman, 1999).

también aplicarse una estrategia gradual, asegurando un piso de cumplimiento de derechos laborales en forma independiente del tamaño de la empresa, desde el cual se avance en la medida de las posibilidades hacia el cumplimiento de otras obligaciones. También existen algunas tendencias para disminuir el efecto de la mayor precariedad que conllevan los contratos temporales, como limitar su ámbito de aplicación por ley o negociación colectiva e incorporar el tema como materia de negociación colectiva; además, se discute a nivel internacional homogeneizar las obligaciones independientemente de los contratos y asegurar su cumplimiento, constituyendo garantías o con responsabilidades solidarias (Martínez y Tokman, 1999).

2. Microempresa y modificaciones recientes en la legislación laboral

No obstante sus características distintivas, en los casos estudiados la microempresa se encuentra sujeta a la misma legislación laboral que regula a las restantes empresas, salvo muy pocas excepciones. Ha primado el criterio más general, elevado incluso a rango constitucional, de la igualdad ante la ley. La legislación laboral, que es el resultado combinado –y complejo– de la realidad local, las luchas sociales, la tradición jurídica en cada país, la influencia de la normativa internacional y ha sido concebida con un carácter protector de los trabajadores, por estimarlos los legisladores la parte menos protegida en la relación laboral, suele estar fuera del alcance de la mayoría de las microempresas, lo que en parte explica que su nivel de cumplimiento sea notoriamente inferior al que se registra en otras categorías empresariales. A lo anterior se agrega la menor productividad y baja capacidad de gestión de las microempresas, que reduce sus ingresos e incide en las dificultades que importa para las mismas el cumplimiento de las reglas del juego generales, que suelen implicar procedimientos largos, cuando no engorrosos, y casi siempre costosos.

El debate acerca de si es posible aplicar a las empresas pequeñas la misma legislación que rige para las unidades productivas de mayor tamaño proviene desde los primeros tiempos del derecho del trabajo (Von Potobsky, 1993). En la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo, en 1991, el Director General de la OIT sostuvo al respecto que el “crecimiento continuo de un sector no estructurado semilegal ha mostrado que los sistemas legislativos y reglamentarios son poco eficaces. Este hecho debería alentar a las autoridades a revisar sus mecanismos de reglamentación, no con el fin de imponer el cumplimiento de las leyes y reglamentos inaplicables, sino más bien examinar la idoneidad de estas mismas leyes y reglamentos” (OIT, 1991).

El proceso de ajuste y apertura de las economías en los años ochenta y noventa ha sometido a fuertes tensiones la legislación laboral en los países de la región, muchos de los cuales iniciaron –o debaten– reformas orientadas a lograr una mayor flexibilización y a desregular el mercado del trabajo. Por un lado, la necesidad de las empresas de adaptación a un mercado más competitivo y las variaciones de la demanda en el contexto actual de la globalización entran

en colisión con la protección legal de los trabajadores, que también debe ser garantizada en las nuevas condiciones imperantes. Por otro, en el caso de los ocupados de las microempresas, ni la legislación actual ni tampoco muchas de las modificaciones aplicadas o en estudio toman en suficiente consideración las especificidades de este sector.

En la discusión entre quienes son partidarios de eliminar rigideces, disminuir costos y aplicar instrumentos de promoción para mejorar la productividad con aquellos que defienden los derechos laborales, resistiendo la adaptación al nuevo escenario, se advierte que las necesidades de los ocupados del sector informal, que representa más del 50 por ciento de la población económicamente activa en los países de la región, pueden quedar marginadas o recibir insuficiente dedicación. La mayor preocupación que existe sobre el fenómeno de la informalidad no se traduce en las reformas laborales realizadas, que no contemplan de manera directa la estructura, composición y estrategias de contratación de la microempresa,¹⁰ sino que la afectan de forma indirecta, pues los cambios que favorecen la flexibilización en las grandes empresas para disminuir las rigideces que afectan su competitividad inciden no sólo en éstas, sino en todas las empresas; así, al igual que ocurría con los marcos regulatorios previos a la reforma, los microempresarios desarrollan por lo general sus actividades al –o en la zona situada en el– margen de la legislación laboral.

Los estudios constatan esfuerzos de distinta envergadura y alcance realizados en los países para adecuar la legislación laboral a los procesos de modernización y ajuste. Perú es el país donde la legislación laboral ha experimentado mayores modificaciones recientes. En 1991 se inició una profunda reforma en materia de contratación laboral, beneficios y sistemas de pensiones, modificada ulteriormente en 1995 y en 1996 (Yáñez, 1998). Brasil, Colombia, Jamaica y Chile mantienen en general los mismos instrumentos legales de comienzos de los años noventa; en este último país, las principales reformas se realizaron a fines de la década de los setenta y comienzos de la de los ochenta y éstas fueron modificadas después del reinicio de la democracia en 1990. En Brasil, Colombia y Chile, la legislación laboral es actualmente objeto de discusión para modernizarla y adecuarla a los cambios observados en el mercado de trabajo. En Chile, el Congreso debate en 2001 una reforma que en su concepción persigue vincular el crecimiento económico con una mayor cohesión social, que contribuya a dar mayor legitimidad al Código del Trabajo y que contempla a la vez un fortalecimiento del sindicalismo y la negociación colectiva y medidas de flexibilización del mercado de trabajo.

10. Un reciente recuento de las reformas laborales llevadas a cabo en la región sólo identificó en cuatro países (Argentina, Brasil, Panamá y Perú) la existencia de disposiciones o legislaciones particulares para el sector informal o la pequeña empresa. Después de las reformas se aprecia también una cierta tendencia a regular las pequeñas y medianas empresas, distinguiéndolas por su tamaño, como ocurre en Argentina y Perú (OIT, 1999).

3. Principales aspectos de la legislación laboral en los países

a) *Brasil*

La base fundamental que regula las relaciones de trabajo en Brasil es la “Consolidación de Leyes de Trabajo” (CLT), instituida en 1943 para todas las empresas, sin distinción de tamaño, origen o monto del capital. Así, por ejemplo, rige sin diferencias tanto para una multinacional como para una microempresa. Sin embargo, en marzo de 1994 se dictó la Ley N° 8.864 que establece normas particulares para las microempresas y las pequeñas empresas en materia de vacaciones, seguridad e higiene y, asimismo, simplifica las formalidades administrativas para estas empresas (OIT, 1999).

La CLT regula el contrato individual de trabajo, obligación impuesta a las empresas y significa suscribir la cartera profesional de los empleados, un pequeño libro de anotaciones que incluye la ficha de inicio del contrato de trabajo, salario, vacaciones, etc. La inscripción de este contrato constituye la línea divisoria entre la legalidad y la ilegalidad de las empresas y su incumplimiento puede significar altos costos en multas para las empresas.

También la CLT norma los convenios colectivos con los sindicatos. Sin embargo, estos convenios, que son la base para el contrato individual en las empresas que tienen negociación, no benefician a las categorías menos organizadas como son las microempresas, sino a las con mayor capacidad de presión sindical.

La misión de velar por el cumplimiento de estas normativas está depositada en manos de las Delegaciones Regionales de Trabajo, que dependen del Ministerio del Trabajo, y de la judicatura laboral, a través de los Tribunales del Trabajo, que resuelve las disputas en torno a la CLT, contratos individuales y colectivos y la conciliación, arbitraje y juicios por negociación colectiva.

Entre sus principales determinaciones, la CLT fija el salario mínimo, que desde 1984 es uno en Brasil, sin diferencias entre regiones; la jornada máxima de 48 horas de trabajo semanal con un tope de dos horas extras por día, que la Constitución de 1988 redujo a 44 horas, con un turno continuo máximo de seis horas; vacaciones anuales de 25 días por cada año de antigüedad, para cada trabajador; la protección del trabajo de las mujeres y menores de edad; pagos de gratificación, indemnización, transporte, por hijos; seguro de desempleo (Do Vale Souza, 1998).

b) *Colombia*

Desde 1950, el Código Sustantivo de Trabajo regula las relaciones de trabajo en Colombia. No hace alguna referencia especial a la situación de la microempresa.

Las normas laborales en este país no han experimentado modificaciones sustantivas, excepto la Ley N° 50 de diciembre de 1990 y el Decreto N° 21 de

enero 1998, que reglamenta el ejercicio de la actividad de las empresas de servicios temporales. En el marco de la estrategia de apertura al exterior de la economía, en que se busca disminuir algunas rigideces existentes, dichas reformas establecen un nuevo régimen y modifican el monto de indemnizaciones por despido y el salario mínimo integral (OIT, 1999). Aunque las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo no marginan de su aplicación a ninguna relación laboral dependiente que se ejecute en el sector privado, en la práctica su aplicación se concentra en el 30 por ciento más organizado de la fuerza de trabajo, cerca de cuatro millones de trabajadores.

La legislación laboral tiene en consideración el capital de la empresa para efecto de sus obligaciones, especialmente en materia de prestaciones. Así, por ejemplo, están exonerados del pago de cesantía la industria puramente familiar, los trabajadores accidentales o transitorios y los artesanos que no ocupen más de cinco trabajadores extraños o los familiares.

c) *Chile*

Aunque en Chile rige el Código Laboral de 1931, con una orientación protectora de los trabajadores y que propende al logro de equidad en la relación laboral, a través del establecimiento de deberes y derechos de trabajadores y empresarios; el reconocimiento de la estabilidad en el empleo; creación de prestaciones sociales de salud, jubilación y validación del derecho a organización sindical; éste experimentó profundos cambios entre 1978 y 1981, durante el gobierno militar, al punto que transformaron completamente la institucionalidad laboral, reemplazando de hecho al antiguo código (Campero, 1984).

Las reformas alteraron la naturaleza del contrato de trabajo, aumentando las facultades empresariales, en particular en lo que se refiere a las causales de despido (a través del Decreto Ley N° 2.200 de 1978 y la Ley N° 18.018 de 1981). También establecieron cuatro tipos de sindicato, aunque sólo uno de ellos puede negociar colectivamente, el de empresa, y la libertad de afiliación y desafiliación a estas organizaciones (Decreto Ley N° 2.756, de 1979). Se descentralizó la negociación colectiva, al circunscribirla al nivel del sindicato y empleador en una empresa y la prohibió para los servicios e instituciones de la administración estatal, Poder Judicial y Legislativo y empresas consideradas estratégicas, limitando también las materias susceptibles de constituir objeto de negociación entre las partes, fijando un plazo máximo de una huelga de 60 días y abriendo la posibilidad del *lock-out* empresarial (Decreto Ley N° 2.758, de 1979).

En noviembre de 1980, a través del Decreto Ley N° 3.500, se estableció un sistema de capitalización individual basado en el ahorro obligatorio de cotizaciones de los trabajadores para financiar sus pensiones y se entregó a empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la responsabilidad del manejo de estas cuentas, bajo la fiscalización de una nueva entidad estatal, la Superintendencia de AFP. Dicha reforma implicó el término

de la previsión basada en un sistema de reparto para todos los sectores –con excepción de las Fuerzas Armadas–, el que estaba en una situación de déficit crónico y entregaba pensiones mínimas al 70 por ciento de sus afiliados (Campero, 1984). El Estado quedó con la responsabilidad del financiamiento de las jubilaciones y pensiones de quienes permanecen en el antiguo sistema, el pago de los bonos de reconocimiento de quienes se traspasaron del régimen de reparto al de capitalización individual, además de garantizar una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia para quienes cotizan durante 20 años en el primero de estos casos. La creación de las AFP contribuye, por un lado, al desarrollo del mercado de capitales a través del aumento de la tasa de ahorro nacional respecto del Producto Interno Bruto (PIB), cuyo efecto atribuible a la capitalización individual se estima en 3.8 por ciento entre 1990 y 1997, pero, además, redundó en un incremento del déficit público que en 1997 se estima en 2.5 por ciento del PIB (Schmidt-Hebbel, 2000). Complementa la reforma a la seguridad social la apertura de la salud al sector privado, a través de empresas, las ISAPREs, que prestan servicios de atención médica a quien ha adquirido con ellas un seguro de salud, con lo que en la actualidad existe un sistema mixto de salud, público y privado. En 1995, el costo de la salud incluido el seguro de accidentes en el trabajo representaba un diez por ciento del salario bruto (Tokman y Martínez, 1996).

Posteriormente, a partir de 1990 se restableció un cierto grado de estabilidad y protección, aunque sin alterar en lo fundamental las características de flexibilidad del nuevo sistema. Los cambios operaron especialmente a través de la Ley N° 19.010 de 1990, que estableció normas sobre el término del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo, determinó la presunción de existencia de contrato indefinido cuando un trabajador ha prestado servicios mediante contratos a plazo durante doce meses o más en los quince meses pasados desde la primera contratación; eliminó el desahucio como causa para poner término al contrato y algunas causales de despido justificado y restableció el despido por causas económicas o necesidad de la empresa. Si la empresa invoca esta última causa para realizar uno o más despidos –por racionalización, modernización o bajas en su productividad, cambios en las condiciones de mercado y de la economía y la falta de adecuación laboral o técnica del trabajador– debe pagar una indemnización igual o superior a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, con un límite máximo de 90 Unidades de Fomento (el 31 de julio de 2001 era equivalente a 2,172 dólares) y de 330 días de remuneración. Si el despido es injusto y la empresa invoca sin base causales de abandono del trabajo, omisión o perjuicio material, un juez puede aumentar hasta en 50 por ciento la indemnización (Urmeneta, 1999).

En 1991 se dictaron en Chile las Leyes N° 19.069, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, y N° 19.049 sobre centrales sindicales, que reconoció legalmente estas organizaciones; en 1993, la Ley N° 19.214, que creó un fondo para la capacitación y formación sindical y la Ley N° 19.250,

que modificó el Código del Trabajo. En 2001 se dictó la Ley N° 19.728, que creó el seguro de desempleo y ese mismo año el Congreso Nacional estudiaba reformas laborales.

d) *Jamaica*

En Jamaica, la Ley de Relaciones Laborales y Disputas Industriales de 1975 es el instrumento más importante que norma las relaciones y contratos de trabajo, junto con un abanico de leyes que estipulan normas respecto del salario mínimo, pago de vacaciones, empleo, etc.

El Departamento de Pago y Condiciones de Empleo del Ministerio de Trabajo es formalmente reconocido como el organismo encargado de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral. Dicha oficina realiza tres funciones básicas: inspecciones, asesoría a empresarios y trabajadores e interviene en la resolución de conflictos.

No existe una normativa específica para regular las relaciones laborales en la microempresa. Como en los casos anteriores, una legislación que está diseñada para la gran empresa se cumple en menor medida en la microempresa.

e) *Perú*

Aunque previamente se dieron importantes pasos en materia de flexibilización, es en 1991 cuando en Perú se inicia una profunda reforma laboral con la promulgación del Decreto Legislativo N° 728, denominado Ley de Fomento del Empleo, que abarcó los terrenos de la contratación laboral, los beneficios y los sistemas de pensiones. A través de esta legislación se ampliaron las facilidades de prestación de servicios bajo formas de capacitación para el trabajo que no generan relación laboral, se regularon las características y los elementos para el contrato de trabajo, así como las modalidades y condiciones para su suspensión y extensión de la relación laboral. La normativa incluyó también el funcionamiento de las empresas de servicios y las cooperativas de trabajadores. También incorporó disposiciones para la formulación de programas especiales de empleo, reconversión productiva, promoción del empleo autónomo y generación masiva de empleo.

Modificada sucesivamente en 1995 y 1996, al ampliar la proporción de jóvenes que pueden ser adscritos al régimen de formación laboral juvenil, el fundamento del nuevo andamiaje legal fue eliminar rigideces en el mercado laboral para fomentar inversiones, lo que traería un incremento significativo de puestos de trabajo (Yáñez, 1998).

Vistas en conjunto, estas reformas tienen una gran envergadura. En Perú se han desarrollado nuevas modalidades del contrato temporal, se extendió el período de prueba, se ampliaron las causales de despido, hay un nuevo régimen de indemnizaciones por despido y cambió su monto, salario mínimo integral, flexibilidad horaria y salarial, esta última por convenio colectivo; se descentralizó

la negociación colectiva, se trasladaron a la misma algunos aspectos de la relación laboral y se crearon nuevas formas de solución extrajudicial de conflictos (OIT, 1999).

Sin embargo, en relación con la microempresa, el impacto de las modificaciones en la normativa laboral ha sido reducido, como se analizará más adelante. Aunque las nuevas modalidades de contratación laboral que eliminan rigideces anteriores pueden constituir instrumentos útiles para el desarrollo de la microempresa, la falta de información es el motivo primordial por el cual las empresas informales incumplen sus obligaciones laborales. Evidentemente, los procedimientos todavía largos y tediosos y los altos costos que éstos implican para la microempresa continúan siendo las razones fundamentales para explicar dicho incumplimiento. También contribuye la baja eficiencia en la fiscalización.

4. Obligaciones formales de las empresas en materia laboral

En esta sección se hará referencia a cuatro tipos de obligaciones formales que deben cumplir los empresarios por imperativo de las legislaciones laborales:

- Las relacionadas directamente con los ingresos y las condiciones de trabajo de sus trabajadores, cuyo cumplimiento mejora directa o indirectamente las condiciones de trabajo y el nivel de vida del trabajador y su familia (véase Cuadro 5).
- Las vinculadas con los sistemas de protección social.
- Aquellas que constituyen procedimientos y trámites que el empleador debe cumplir frente al Ministerio de Trabajo y otras instituciones vinculadas con las normas laborales. Implican para el empresario disponer de información adecuada, en algunos casos asesoría y sobre todo tiempo para cumplirla y costos relativamente altos. Entre ellas, registro, autorización de financiamiento, licencias diversas, etc.
- Las contribuciones laborales que no han tenido impacto en el funcionamiento de la empresa porque sus intervenciones se dirigen hacia asalariados de unidades productivas de mayor tamaño.

Como se observa en el Cuadro 5, Brasil, Colombia y Perú tienen obligaciones similares en los cuatro casos mencionados anteriormente, mientras en Chile tanto las obligaciones que implican costos como los procedimientos son reducidos y menos costosos.

5. Los contratos de trabajo y su impacto en la microempresa

El contrato de trabajo es el instrumento fundamental que define las relaciones laborales entre el empleador y los trabajadores. A través de él una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la dependencia de la segunda y mediante remuneración. Tres son sus

Cuadro 5 Obligaciones formales para la microempresa

Brasil	Colombia (Empresas con más de cinco trabajadores)	Chile	Perú
1. Salarios			
1.1 Salario mínimo.	1.1 Salario mínimo.	1.1 Salario mínimo.	1.1 Salario mínimo
1.2 Salario para la educación (2%-5% sobre planilla).	1.2 Auxilio de transporte.	1.2 Asignación familiar cuyo monto depende del nivel de renta.	1.2 Asignación familiar (1.0% de la remuneración mínima vital, RMV).
1.3 Salario familiar (porcentaje del salario mínimo).			
1.4 Auxilio de transporte.			
2. Horas extras y gratificaciones			
2.1 Horas extras: sobretasa 50%	2.1 Horas extras: 25% trabajo diurno.	2.1 Horas extras: 50% trabajo diurno.	2.1 Horas extras: sobretasa 25%.
2.2 Un salario extra: dos partes (noviembre y diciembre).	2.2 Prima de servicios (un salario anual: 50% junio, 50% diciembre).	2.2 Aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad.	2.2 Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.
2.3 Gratificación y vacaciones (1/3 del salario).			
3. Descanso y vacaciones			
3.1 Descanso semanal remunerado.	3.1 Descanso semanal remunerado.	3.1 Descanso remunerado en feriado no laborable.	3.1 Descanso semanal remunerado.
3.2 Descanso remunerado en período no laborable.	3.2 Sobretasa por trabajo dominical (100%).	3.2 Vacaciones remuneradas (15 días al año).	3.2 Sobretasa por trabajos en día de descanso semanal (100%).
3.3 Vacaciones remuneradas (25 días al año).	3.3 Descanso remunerado en feriado no laborable.		3.3 Descanso remunerado en feriado no laborable (100%).
	3.4 Vacaciones remuneradas anuales (15 días hábiles) por un año de trabajo.		3.4 Vacaciones remuneradas (por 260 días de trabajo efectivo en un año).
4. Protección de salud y accidentes			
4.1 Beneficio por accidentes de trabajo.	4.1 Seguridad social, incluye riesgo profesional.	4.1 Cotización para el seguro privado de salud (ISAPRE) o al Fondo Nacional de Salud (FONASA).	4.1 Régimen de prestaciones de salud -IPSS (9%).

Brasil	Colombia (Empresas con más de cinco trabajadores)	Chile	Perú
		4.2 Cotizaciones del empleador para el seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.	4.2 Seguro contra accidentes (de 2% a 4%). 4.3 Seguro de vida (más de 4 años).
5. Sistema de pensiones			
5.1 Contribución de "Previsión social".	5.1 Caja de Compensación Familiar.	5.1 Cotización obligatoria a AFP o al Instituto de Normalización Previsional (INP) para quienes permanecen en ese sistema desde antes de 1983.	5.1 Incremento por cambio de afiliación de SNP a SPP (10.23%).
6. Indemnización por despido			
6.1 Indemnización laboral: un mes de salario por cada año, luego Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS).	6.1 Cesantía (un mes por cada año de trabajo). 6.2 Intereses por cesantía.	6.1 Un mes por cada año de trabajo hasta 11 años y un mes de aviso. 6.2 Seguro de cesantía de financiamiento tripartito, que otorga hasta cinco meses de renta proporcional.	6.1 Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) (9.7%).
6.2 Seguro de desempleo.			
7. Otros			
7.1 Contribución de 1% sobre planilla al Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).	7.1 Pago al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), dos por ciento mensual. 7.2 Calzado y vestido de labor.		7.1. Contribución al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).
7.2 Contribución al Servicio Social de Industria (SESI).			
7.3 Contribución al Servicio Social de Comercio (SESC).			
7.4 Contribución al Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).			

Brasil	Colombia (Empresas con más de cinco trabajadores)	Chile	Perú
Otras obligaciones del empleador			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro. 2. Licencia Sanitaria. 3. Solicitar patente de localización y funcionamiento. 4. Aprobación de condiciones de seguridad. 5. Inscripción estadual. 6. Inscripción de la empresa en el sindicato patronal. 7. Inscripción de libros fiscales en la Agencia de Hacienda del Estado. 8. Libro diario de registro de ventas. 9. Libro de control de cheques emitidos. 10. Libro de movimiento mensual de caja. 11. Libro de registro de empleados inscritos en el Ministerio de Trabajo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libro de registros sobre contratos verbales. 2. Elaboración de informes. 3. Adopción de reglamentos. 4. Matrícula en el registro mercantil (Cámaras de Comercio). 5. Registro de Libros de Contabilidad. 6. Documento de Registro de Operaciones (facturación, comprobantes). 7. Visita de bomberos. 8. Matrícula sanitaria. 9. Registro de Declaración de Industria y Comercio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Llenar y firmar formulario del contrato de trabajo. 2. Verificar la incorporación de los trabajadores al sistema previsional. 3. Llenar los formularios e ingresar mensualmente las cotizaciones previsionales. 4. Suscribir seguro de accidentes e ingresar mensualmente el valor de dicho seguro. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro unificado de centros de trabajo (licencia de funcionamiento). 2. Autorización de funcionamiento (Ministerio de Trabajo). 3. Inscripción en el IPSS. 4. Inscripción en la Oficina de Normalización. 5. Exhibición de disposiciones laborales. 6. Exhibición de horarios de trabajo. 7. Exhibición de RMV. 8. Exhibición de relación de aparatos de seguridad. 9. Registro de reglamentos y contratos de trabajo. 10. Libro de planillas. 11. Libro de observaciones sanitarias. 12. Envío de copias de planillas al Ministerio de Trabajo (una vez al año). 13. Adopción de medidas de seguridad. 14. Contar con botiquín de primeros auxilios. 15. Comunicaciones al IPSS. 16. Entrega de certificados de 5^{ta}. Categoría (una vez al año). 17. Registro especial de convenios de formación laboral juvenil y prácticas profesionales. 18. Registro de trabajo a domicilio. 19. Registro de trabajadores adolescentes.

Fuente: OIT, basado en información de los estudios de países.

componentes esenciales: la actividad personal del trabajador; la dependencia del trabajador respecto del empleador y la existencia de un salario como retribución del servicio.

En el caso de la microempresa y el sector informal en general, la ausencia de contratos o de uso de las modalidades de contrato establecidas por los marcos legales correspondientes en cada país es prácticamente inexistente. La relación laboral o el “contrato” generalmente verbal es el instrumento más usado; sin embargo, esto no siempre está contemplado en los países y, por lo tanto, los derechos y deberes que protegen al trabajador y al empresario no se aplican.

Durante los años noventa se registra una tendencia al incremento de los trabajadores que carecen de contrato. La proporción de asalariados privados urbanos sin contrato, que ya era alta en la región a comienzos de los años noventa, experimentó una expansión en esa década en diferentes sectores y tamaños de empresas, aunque de manera más ostensible en la microempresa, en tres de cuatro países estudiados en otro trabajo. En Argentina, los asalariados sin contrato en la industria y los servicios subieron desde 21.9 por ciento a 33 por ciento del total entre 1990 y 1996; en Chile, los asalariados sin contrato en la industria, construcción y servicios entre 1994 y 1996 se incrementaron desde 14.1 por ciento en 1994 a 15.6 por ciento del total en 1996; en los mismos sectores, en Perú, los asalariados sin contrato aumentaron desde 29.9 por ciento en 1989 a 41.1 por ciento del total en 1997; sólo en Colombia, en los mismos sectores señalados anteriormente, estos asalariados disminuyeron entre 1989 y 1996 desde 37.5 por ciento a 31 por ciento del total.¹¹ En los tres casos en que hubo aumento, éste fue proporcionalmente más elevado en la microempresa que en la empresa moderna. Así, la proporción de asalariados sin contrato en la industria y servicios en Argentina subió desde 9.8 por ciento a 15.8 por ciento en la microempresa (de 12.1 por ciento a 17.2 en la empresa moderna) entre 1990 y 1996; en los sectores de industria, construcción y servicios, en Chile, entre 1994 y 1996, la proporción aumentó en la microempresa desde 7 por ciento a 8.2 por ciento (de 7.1 por ciento a 7.4 por ciento en la empresa moderna) y en Perú, entre 1989 y 1997, subió en los mismos sectores desde 16.6 por ciento a 29.7 por ciento (en la empresa moderna los asalariados sin contrato disminuyeron desde 13.3 por ciento a 11.4 por ciento en el mismo período) (Martínez y Tokman, 1999).

En Brasil, el contrato individual de trabajo constituye junto con los Tribunales de Trabajo uno de los ejes de la legislación laboral. La línea divisoria entre legalidad e ilegalidad de las relaciones laborales es la obligación de las empresas de suscribir el contrato profesional, libro de anotaciones, que incluye

11. La información de Argentina corresponde a los sectores de industria y servicios en el Gran Buenos Aires; la de Chile, Perú y Colombia, a los sectores de la industria, construcción y servicios, aunque en este último caso se refiere a diez áreas metropolitanas (Martínez y Tokman, 1999).

la fecha de inicio del contrato laboral firmado por el empleador, donde se registran los cambios en el salario, vacaciones y otras exigencias legales.

En Colombia, diversas modalidades de contrato podrían ser aplicables a la microempresa: trabajo a domicilio, artesanos, contratistas independientes, intermediarios, contrato de trabajo ocasional, contrato de trabajo temporal, aprendices, trabajadores autónomos y trabajo asociado. Existe también la posibilidad de registro de contrato verbal, para aquellos empleadores que mantengan a su servicio cinco o más trabajadores con quienes no hubieran celebrado contrato por escrito. Para ello deben llevar un registro de ingreso de trabajadores suscrito por ambas partes, en donde conste el tipo de trabajo, el lugar donde se realizará el trabajo, la duración y el monto de la remuneración.

En Chile, el contrato de trabajo se define como consensual y debe constar por escrito, aunque basta que existan los presupuestos exigidos por la ley, prestación de servicios personales bajo dependencia y subordinación y pago de una remuneración determinada, para que se presuma su existencia legal. La sanción a que no esté escrito es una presunción a favor del trabajador. En éste se regula la jornada de trabajo, horas extras, feriados, permisos, contratos especiales, duración del empleo, entre otros aspectos (Corvera, 1999).

En Perú, la Ley de Fomento al Empleo contempla una amplia gama de mecanismos para la contratación de mano de obra: capacitación para el trabajo, período de prueba, contratos sujetos a modalidad, contratos a tiempo parcial, a plazo indeterminado, trabajo a domicilio, etc. Algunas de ellas podrían ajustarse al tipo de relaciones laborales de la microempresa; sin embargo, la falta de información o el compromiso y/o costo que podría representar su suscripción escrita no ha producido cambios en la relación laboral en la microempresa, donde prima el contrato verbal sin ningún registro.

6. Las contribuciones del empleador y su impacto sobre los costos laborales

Los costos laborales, un tema de suyo complejo, tienen singular relieve en el caso de la microempresa porque se relacionan al incremento de la competitividad, asunto clave en contextos de apertura económica. Muchos empresarios y especialistas plantean la hipótesis de que la magnitud y el comportamiento de los costos laborales es el principal determinante de la evolución del empleo, mientras que para otros es tan sólo uno de los elementos que lo determinan, pero no el más importante (Tokman y Martínez, 1996).¹² En términos del presente estudio, interesa también el comportamiento de las microempresas frente a las obligaciones laborales y su capacidad real de pago.

12. Según los autores, el costo laboral real aumentó en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú entre 1990 y 1995, pero la productividad lo hizo aún más en todos estos países, salvo Chile, de lo que se concluye que estos costos inciden sólo de manera relativa en la competitividad (Tokman y Martínez, 1996).

a) *Costos laborales asociados a la legislación*

El sector empresarial argumenta que los costos laborales son altos y, más aún, rígidos debido al exceso de regulaciones por parte del Estado. Es evidente que de manera proporcional son más elevados para las microempresas, considerando sus características respecto al tamaño, la calidad de la gestión administrativa y el bajo nivel de productividad y utilidades.

Se clasifican como costos directos a aquellas obligaciones en beneficio del trabajador (salario, vacaciones, decimotercer salario en un año, etc.) y como costos indirectos aquellas obligaciones que constituyen contribuciones parafiscales impuestas a la empresa (cargas sociales), teniendo la planilla como base de cálculo (véanse Cuadros 6 al 13).

Respecto a los costos directos e indirectos, las microempresas, como se mencionó anteriormente, no están eximidas de cumplir con las obligaciones laborales; sin embargo, en la práctica muchas de ellas negocian directamente con los trabajadores y contratan de manera ilegal. Los empresarios entrevistados están más dispuestos, y así lo hacen, a pagar costos directos como vacaciones, gratificaciones y horas extras, que costos indirectos o cargas sociales vinculadas a las planillas, no sólo por el gasto que ello significa, sino por los procedimientos que hay que llevar a cabo en este último caso, que se modifican constantemente. Como es sabido, en las empresas de menor tamaño la rotación de la mano de

Cuadro 6 Brasil: costos directos de las empresas

Vacaciones	Un mes de descanso remunerado por cada año de trabajo.
Gratificación por vacaciones	Un tercio del salario
Decimotercer salario	Un mes de salario o más al año como gratificación de cumpleaños
Aviso previo	Un mes de salario o más en caso de renuncia involuntaria
Auxilio de salud	Hasta quince días de descanso remunerado por motivo de salud
Vale de transporte	No debe exceder el 6% del salario del trabajador
Salario familiar	5% del salario mínimo por hijos menores de catorce años
Multa rescisoria*	40% al saldo del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) en caso de renuncia involuntaria
FGTS	8% del salario depositado en cuenta especial del trabajador
Horas extras	50% sobre el valor de la hora normal
Auxilio de paternidad	Una semana de descanso remunerado por nacimiento de los hijos

Fuente: OIT, basado en la información de los estudios.

* La OIT no lo considera como costo laboral.

Cuadro 7 **Brasil: costos indirectos o cargas sociales descontados de la planilla, 1996**

Previsión social	20% a cargo de la empresa, 10% a cargo del empleado
Salario educacional	2.5% sobre la planilla
Accidentes de trabajo	En promedio 2% sobre la planilla en el sector industrial
Servicio Social de Industria (SESI)/ Servicio Social de Comercio (SESC)	1.5% sobre la planilla
Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)/Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC)	1% sobre la planilla
Programa de Integración Social (PIS)	1% sobre la planilla en empresas sin fines de lucro
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	0.60% sobre la planilla, para el apoyo a la pequeña empresa
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)	0.20% sobre la planilla
Contribución sindical	Entre 0.8% a 0.2% del capital social de la empresa, y un día de trabajo por año para el trabajador

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 8 **Colombia: costos directos de las empresas, 1996**

Vacaciones	Quince días hábiles consecutivos por año
Prima de servicios (13° sueldo)	Un salario anual: 50% junio y 50% diciembre
Auxilio de transporte	10% del salario mínimo
Cesantía	Un mes de salario anual (8.33% mensual del salario)
Intereses sobre las cesantías	1% mensual
Horas extras	25% sobretasa
Sobretasa trabajo dominical	100%

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 9 **Colombia: costos indirectos de las empresa, 1996**

Seguridad social más riesgos profesionales	12% (8% empleador y 4% empleado) sobre la planilla
Sistema de pensiones	13,5% (10% empleador y 3% empleado) sobre la planilla
SENA, ICBF, Caja de compensación familiar	9% mensual pagado por el empleador (Caja 4%, SENA 2%, ICBF 3%)

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 10 Chile: costos directos de las empresas, 1996

Vacaciones	Quince días hábiles por año trabajado
Horas extras	50% sobre la hora ordinaria
Domingos y feriados	100% sobre la tasa ordinaria
Gratificaciones	Voluntaria: 30% de las utilidades líquidas de las empresas
Cesantía	Un mes por año de servicio, con tope de once años
Bonos de transporte	Optativo

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 11 Chile: costos indirectos de las empresas, 1996

Salud	7% de la remuneración imponible (costo fijo del trabajador)
Previsión	10% para el fondo individual de la AFP para pensión y entre 2% y 3% de comisión de administración y seguro de invalidez y sobrevivencia, financiados por el trabajador
Accidentes de trabajo	Desde 0.9% de costo fijo para el empleador

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 12 Perú: costos directos de las empresas, 1996

Vacaciones	Un mes de descanso remunerado por cada año de trabajo
Gratificaciones por Fiestas Patrias	Un mes de salario por Fiestas Patrias (julio)
Gratificaciones por Navidad	Un mes de salario por Navidad (diciembre)
Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)	Un salario por año
Horas extras	Sobretasa del 25%
Trabajo en día de descanso semanal	Sobretasa del 100% si el día no es sustituido

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 13 Perú: costos indirectos descontados por planilla, 1996

Prestaciones de salud (SSP)	9% mensual sobre el total ganado
Seguro contra accidente (obreros)	Tasa variable de acuerdo al cargo (4.5 panadería y 2.3 almacenes)
Sistema de pensiones (AFP)	11% del sueldo total (lo asume el trabajador)
Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi)	7% del sueldo total (lo asume la empresa)

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

obra es muy alta, las condiciones de trabajo no generan grandes expectativas, existe un bajo compromiso con la suerte de la empresa, hay reducidos incentivos para la inversión en el capital humano y, por lo tanto, los trabajadores laboran en promedio menos de un año en la misma empresa.

b) *Costos salariales y prestaciones sociales*

Las modificaciones a la legislación laboral y previsional puestas en vigor en los países de la región han apuntado hacia la reducción de los costos laborales, con el criterio de que esto facilita lograr una mayor competitividad de las empresas, al disminuir sus costos totales de producción. Como ya se analizó en secciones previas, para ello se han ocupado, por un lado, políticas orientadas a reducir el componente no salarial del costo laboral total, al bajar las contribuciones sociales y/o los impuestos al trabajo; y, por otro, se han creado mecanismos e incentivos por medio de subsidios y exenciones tributarias a la contratación de mano de obra, especialmente jóvenes sin experiencia.

Un estudio reciente determinó que la evolución del costo laboral no salarial de los trabajadores con contrato indefinido muestra que los aportes del trabajador en Argentina subieron del 14 por ciento del salario bruto al 16 por ciento en 1990 y 17 por ciento en 1998; en Perú, del 6 por ciento en 1990 al 19 por ciento en 1994, debido a la reforma del sistema de pensiones, y después se redujo al 11.4 por ciento; se mantuvo constante en Brasil (9 por ciento en 1990 y 1998), en Colombia (7.4 por ciento en 1996), en Chile (21.1 por ciento en 1990 y 1998) y en México (5.1 por ciento en 1980 y 1998). En Chile, tal como en Perú, el aporte de los trabajadores se elevó previamente por la privatización del sistema de pensiones, que dejó en sus manos toda la cotización, incluida la que hacían antes los empresarios y se compensó este traslado con un aumento del salario bruto. A su vez, desde el lado de los empleadores, las contribuciones laborales como porcentaje del salario bruto se redujeron en Argentina desde 59.6 por ciento en 1980 a 44.8 por ciento en 1998; subieron levemente en Brasil, desde 57.6 por ciento en 1990 a 58.2 por ciento en 1998; en Colombia pasaron de 47.6 por ciento en 1980 a 49 por ciento en 1998; en Chile son de 38 por ciento desde comienzos de los años ochenta y en Perú pasaron desde el 66.8 por ciento en 1990 al 62.9 por ciento en 1994 y después se elevaron a 65.5 por ciento (Tokman y Martínez, 1999).

En Argentina, el costo laboral no salarial de un trabajador temporal representa en promedio 14 puntos porcentuales menos que el de un asalariado con contrato indefinido y en Brasil 21 puntos porcentuales menos (véase Cuadro N° 18), mientras en Colombia este costo aumentó desde 29.2 del salario bruto en 1988 hasta 52.9 por ciento en la actualidad. Sin embargo, como es habitual una mayor evasión con los contratos temporales que los permanentes, es presumible que dichas diferencias son mayores a las permitidas por las normas.

En definitiva, excepto en Brasil y Chile, las contribuciones laborales se han modificado en los años noventa. En Argentina disminuyeron y aumentaron ligeramente en Colombia, México y Perú. Asimismo, en Chile, Colombia y Perú no hay diferencias entre los costos laborales no salariales de trabajadores permanentes y temporales. Durante el mismo decenio, el costo laboral medio en la industria manufacturera (que considera las diversas modalidades de contrato) aumentó en un 5.9 por ciento en Argentina, 4.7 por ciento en Chile, 9 por ciento en Brasil, 8.8 por ciento en Colombia y 9.9 por ciento en Perú, en un incremento que en gran medida se explica por el atraso cambiario (Tokman y Martínez, 1999).

A su vez, de acuerdo con los estudios de países de este trabajo, los costos salariales y las prestaciones sociales representan en los países estudiados entre un mínimo de 38 por ciento (Chile) y un máximo de 66 por ciento (Perú) adicional al salario, mientras en otros dos países se sitúa sobre 60 por ciento (Colombia, 64 por ciento y Brasil 61.3 por ciento) según se puede observar en los Cuadros 14 al 17).

Cuadro 14 Brasil: costos salariales y prestaciones sociales, 1996

Concepto	Base de Liquidación (%)
Salario básico	100.0
Decimotercer salario	10.0
Vale de transporte	1.0
Salario-familia	2.5
Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)	8.0
Previsión social	20.0
Salario educación	2.5
Accidentes	2.0
Vacaciones	11.0
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	0.6
Servicio Social de Industria (SESI)	1.5
Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC)	1.0
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).	0.2
Total	61.3

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 15 Colombia: costos salariales y prestaciones sociales, 1996

Concepto	Base de Liquidación (%)
Salario básico	100.0
Subsidio de transporte	5.0
Prima de servicios	8.3
Cesantías	8.3
Intereses a la cesantía	1.0
Vacaciones	4.2
Vestido y calzado	8.3
SENA, ICBF, Caja de Compensación Familiar	9.0
Aportes a la seguridad social incluyendo riesgos profesionales de 1.96%	20.0
Total	64.1

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Cuadro 16 Chile: costos salariales y prestaciones sociales, 1998

Concepto	Base de Liquidación (%)
Salario básico	100.0
Vacaciones	7.3
Indemnización por despido	8.3
Accidentes	2.6
Pagos complementarios*	19.8
Total	38.0%

Fuente: Tokman y Martínez (1999).

(*) Participación en beneficios del trabajador con ingreso medio equivalente a dos salarios mínimos.

Cuadro 17 Perú: costos salariales y prestaciones sociales, 1996

Concepto	Base de Liquidación (%)
Salario básico	100.0
Vacaciones	9.9
Pagos complementarios	19.8
Compensación por Tiempo de Servicio (CTS)	9.7
Salud	9.0
Asignaciones familiares	7.4
Senati (formación)	0.75
Accidentes*	4.0
Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi)	5.0
Total	65.6

Fuente: Tokman y Martínez (1999).

(*) Promedio. Las tasas oscilan entre uno por ciento y 12.2 por ciento.

Cuadro 18 Argentina y Brasil: composición y comparación del costo laboral no salarial de trabajadores permanentes y temporales

	Permanentes	Temporales
Argentina, 1998		
A. Remuneración bruta	100.0	100.0
Remuneración neta mensualizada ^a	91.3	
B. Aportes del trabajador	17.0	—
Pensiones	11.0	
Obras sociales ^b	6.0	
C. Contribuciones del empleador	44.8	30.9
1. Contribuciones	29.1	17.7
Previsión (jubilación)	9.9	5.0
Obras sociales ^b	6.2	5.1
Asignación familiar	4.7	2.3
Fondo de desempleo	0.9	0.5
Indemnización por despido	5.4	2.8
Accidentes	2.0	2.0
2. Otros costos para el empleador	15.7	13.2
Pagos complementarios ^c	8.3	8.3
Vacaciones	7.4	4.9
D. Costo total (A+C)	144.8	130.9
Brasil, 1998		
A. Remuneración bruta	100.0	100.0
Remuneración neta mensualizada ^a	99.3	
B. Aportes del trabajador	9.0	—
Pensiones	9.0	
C. Contribuciones del empleador	58.2	37.2
1. Contribuciones	38.8	25.9
Seguridad Social	20.0	20.0
Serv. Social Ind.	1.5	0.75
Serv. Apren. Ind.	1.0	0.5
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	0.2	0.1
Salario educación	2.5	1.25
Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	0.6	0.3
Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio	8.0	2.0
Accidentes	2.0	1.0
Indemnización por despido	3.0	—
2. Otros costos para el empleador	19.4	11.3
Pagos complementarios	8.3	8.5
Vacaciones	11.1	2.8
Costo total (A+C)	158.2	137.2

Fuente: Tokman y Martínez (1999).

Notas:

^a Remuneración neta = remuneración bruta – aportes trabajador + ingresos complementarios.

^b Salud, incluido el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJ y P).

^c Corresponde a gratificaciones o sueldos extraordinarios.

7. Legislación laboral y protección social

La legislación laboral ha incluido también modificaciones en los sistemas de salud y pensiones, a través de reformas de los sistemas públicos o sustituyendo a estos últimos por sistemas privados de pensión. Las reformas están logrando el saneamiento financiero de los sistemas y en seis países de la región, después de una baja inicial, ha aumentado lentamente el porcentaje de la población económicamente activa cubierta, aunque los que carecen de cobertura, sean desempleados o trabajadores sin contrato, se concentran en la informalidad, sin perjuicio de que la cobertura de la seguridad social nunca ha sido elevada en América Latina.

a) *El sistema de pensiones*

Existen al menos cinco sistemas de pensiones diferentes en América Latina: público reformado en Brasil, Costa Rica, México y Panamá; privado sustitutivo en Chile y Perú; selectivo, privado y público, en Argentina y Colombia; complementario, privado y público, en Ecuador, Guatemala y México, y mixto en Uruguay. La principal diferencia entre ellos tiene relación con su carácter público o privado, asociado con la aplicación del criterio de solidaridad o capitalización individual.

De los países analizados en este estudio, Chile y Perú han sufrido modificaciones, implantando un sistema obligatorio para los nuevos trabajadores, en tanto los afiliados al antiguo sistema que optaron por trasladarse a la capitalización individual ya no pueden regresar al anterior. Brasil ha modificado su sistema público, en Colombia se puede optar por un sistema público y/o privado, mientras en Jamaica es privado (véase Cuadro 19).

Cuadro 19 América Latina y el Caribe: sistemas de pensiones

Programa	Sistema	Condición	Características
Público reformado Brasil	Público	Obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Se eleva la edad de jubilación y las contribuciones. - Se eliminan los regímenes de privilegio.
Privado Chile Perú Jamaica	Privado Privado Privado	Obligatorio Obligatorio Obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> - La pensión depende de la capitalización. - Bono de reconocimiento por aportes al antiguo sistema.
Selectivo Colombia	Público o Privado	Obligatorio de los dos	<ul style="list-style-type: none"> - Se garantiza la pensión básica en el sistema público y la complementaria en el privado. - El cotizante antiguo selecciona el sistema. - Bono de reconocimiento.

Fuente: Tokman y Martínez (1996).

El financiamiento del sistema en los casos estudiados está a cargo de los trabajadores y empresarios. En los sistemas privados, los trabajadores, previo incremento salarial correspondiente al inicio del sistema, tienen a su cargo el costo total: 13.5 por ciento del salario en Chile y 11 por ciento en Perú. En Brasil, el financiamiento es compartido por trabajadores y empresarios e incluye pensiones y salud; el costo es relativamente más alto que los otros países estudiados: 9 por ciento del salario los trabajadores y 20 por ciento los empresarios. En Colombia, el trabajador paga el 3 por ciento mensual del salario y el empresario el 9.4 por ciento.

El mayor costo de financiamiento que asumen los trabajadores en el caso de Chile y Perú afecta la posibilidad de incorporación de la microempresa al sistema privado, debido a los bajos niveles salariales de este sector (véase Cuadro 20).

Cuadro 20 **Financiamiento de sistemas de pensiones**

País	Trabajador % del salario	Empleador % del salario	Total (%)
Brasil	9.0	20.0	29.6
Colombia	3.1	9.4	12.5
Chile	13.5		13.5
Perú	11.4		11.4

Fuente: Tokman y Martínez (1996).

b) *El sistema de salud*

Las prestaciones de salud para los trabajadores y sus familias han experimentado también, en algunos de los países, modificaciones importantes. En los países de la región existen tres modalidades de atención de salud de la población, que cubren a los cotizantes, sus familiares y a los jubilados: selectivo, como los casos de Chile y Colombia, donde existen sistemas privados, mediante un seguro de salud; y públicos, financiados por el Estado, siendo obligatoria la adscripción a uno de ellos; privado, en Argentina y Uruguay, y público en todos los demás países de la región, entre ellos Brasil y Perú (véase Cuadro 21).

El costo de la atención de salud varía en los distintos países estudiados y su financiamiento está a cargo de manera compartida entre los empresarios y los trabajadores. En Brasil, como se señaló para el caso de las pensiones, el financiamiento es conjunto y representa un costo de 31 por ciento del salario. En Perú, el costo es de 13 por ciento y lo paga íntegramente el empleador; en Colombia, el 12 por ciento y en Chile, el 7 por ciento, de responsabilidad del trabajador, más la cotización por accidentes del trabajo, desde 0.9 por ciento.

Cuadro 21 Sistemas de atención de salud

Programa	Sistema	Características	Beneficiarios
Selectivo Chile Colombia	Público y Privado	Obligatorio uno de los dos	Trabajadores, familiares, jubilados
Público Brasil Perú	Público	Obligatorio	Trabajadores, familiares, jubilados

Fuente: Tokman y Martínez (1996).

D. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACION

1. Los contratos de trabajo

Con relación al cumplimiento de las formalidades en materia de contratos, en el caso chileno depende de la rama de actividad y del tamaño de la empresa de la que se trate. El sector de confecciones es el que menos cumple con los contratos y en el de alimentos se observa el mayor grado de observación de la legalidad. Asimismo, las empresas grandes cumplen más que las pequeñas. Sin embargo, y en general, el nivel de formalización de los contratos es alto, pues dependiendo del tamaño de la microempresa entre el 64 por ciento y el 76 por ciento de los trabajadores (dependiendo del tamaño de la microempresa) tiene contrato de trabajo, mientras que en la pequeña empresa llega hasta el 85 por ciento (véase Cuadro 22).

Cuadro 22 Cumplimiento de existencia de contrato

Tamaño %	Trabajadores con contrato %	Trabajadores sin contrato
Chile ¹		
1 persona	64	34
2-5 personas	68	30
6-9 personas	76	21
10-50 personas	85	15
Perú ²		
2-4 personas	5	95
5-10 personas	10	90

Fuente: Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

Notas:

¹ Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN/Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, 1990.

² Encuesta PYME OIT-ADEC/ATC (Asociación Laboral para el Desarrollo), 1996.

En Perú, el porcentaje de trabajadores de las microempresas que tiene contrato formal es mínimo, tanto en las de tamaño pequeño (sólo el 5 por ciento de los trabajadores tiene contrato escrito) como en las de mayor tamaño (10 por ciento).

2. Prestaciones y costos laborales

El nivel de cumplimiento de las prestaciones en los casos estudiados depende de varios factores. El primero es la productividad, pues cuanto más alta es en las empresas, en mayor medida se cubre un porcentaje superior de los costos. Otros dos elementos a considerar son el nivel de utilidades que la empresa obtenga y su tamaño; cuanto mayores sean éstos, más elevado será su grado de cumplimiento de los pagos. También incide en promover una actitud proclive al pago de estos costos que los trámites y procedimientos sean simplificados y que existan facilidades para cubrirlos. Influyen, además, en un plano más general, el nivel de conciencia cívica, información y bagaje cultural, la eficiencia de las autoridades y la fiscalización que exista de parte del gobierno.

En Brasil,¹³ el nivel de cumplimiento de la legislación depende en primer lugar del grado de desarrollo de la región donde ésta se encuentre. En Sao Paulo, donde el nivel de respeto al pago de estos costos se encuentra asociado a una mayor productividad y utilidades de las microempresas, la cobertura es también superior (alrededor del 70 por ciento paga un porcentaje significativo de los costos laborales). En el nordeste, la región más pobre de ese país, en cambio, los empleados sin contrato de trabajo alcanzan el 60 por ciento y el 76 por ciento. Aquí es evidente la escasa cobertura legal a pesar de los riesgos que el empleador corre al no afrontar los costos laborales. Asimismo, el cumplimiento es diferente según los rubros productivos. Más del 80 por ciento de los empresarios respeta el salario mínimo y en menor medida el pago de remuneraciones extras y vacaciones.

En Colombia se observan también bajos niveles de cumplimiento de parte de los microempresarios, que se explican como en el caso anterior por la necesidad de reducir costos en aras de la competitividad. El grado de respeto depende del nivel de utilidades de la empresa. En este caso, se sostiene que la parte más crítica del problema de legalización de la microempresa lo constituye el aspecto laboral.

La baja competitividad de la microempresa hace que el aspecto tributario resulte de menor cuantía respecto del costo que implica la carga de las prestaciones y aportes patronales. Las excepciones que establecen las normas en términos de cumplimiento de determinadas obligaciones patronales no

13. Debe recordarse que la definición de microempresa en este país incluye empresas que para los otros países podrían definirse como pequeñas.

incluyen a la mayoría de las microempresas. En consecuencia, al estar sometidas a las regulaciones de carácter general, la carga de las prestaciones y aportes empresariales constituye una barrera para su desarrollo puesto que, en general, los márgenes de ganancia sólo permiten remunerar el trabajo y generar algunas utilidades.

En Chile, el respeto a la seguridad social está vinculado a la existencia del contrato de trabajo. Por lo general, el empresario que elude la norma que lo obliga a formalizar la relación laboral con sus trabajadores también esquiva la obligatoriedad de afiliar a sus trabajadores a algún sistema de seguridad social. Al igual que en otros países, es en la informalidad donde hay más desprotección. El 62 por ciento de los empleadores y el 85 por ciento de los trabajadores familiares está al margen de cualquier sistema de seguridad social o previsional y el 38 por ciento de los asalariados en este sector carece de contrato y de previsión. Además de la inestabilidad e inseguridad del negocio como factor que impediría al empresario cubrir los costos de afiliación de sus trabajadores y de él mismo, tiene importancia también el alto costo que ello significa para la empresa en función de sus ventas e ingresos.

El cumplimiento está en función al tamaño de la empresa: en el estrato de dos a cinco ocupados, casi el 60 por ciento no cumple con la previsión; en el estrato de seis a nueve, cerca del 30 por ciento.

Respecto a la cobertura del sistema mutual –de recaudación y administración de las cotizaciones de las empresas que contratan el seguro de accidentes y enfermedades profesionales para otorgar asistencia médica a los trabajadores– se observa un alto incumplimiento de esta norma. Sólo el 3.6 por ciento del total de microempresas la cumplen debido, en parte, a la desinformación que existe sobre el sistema y al costo del seguro, equivalente al 0.9 por ciento de la remuneración imponible, más una cotización diferenciada en función de la actividad y el riesgo de la empresa.

En Perú, la gran mayoría de las empresas incumple la legislación laboral. Si bien más del 65 por ciento de las empresas paga algún costo laboral, sólo el 6.4 por ciento pagan todos los costos a algunos de sus trabajadores.

3. Capacidad de pago de la microempresa

Dada la importancia que tienen las utilidades de las microempresas en función de su nivel de cumplimiento de las prestaciones sociales y los costos laborales, cabe interrogarse si sus márgenes les permiten hacerlo en su totalidad o en alguna medida. La información disponible en los estudios base sugiere que, como máximo, poco más de un tercio de las microempresas puede cumplir con todos los costos laborales (Perú) e indica también que, a mayor tamaño de la unidad productiva, se incrementa la posibilidad de que se paguen las contribuciones respectivas.

En Colombia, para responder la interrogante, se utilizó la información de la encuesta mixta o encuesta a microempresas. En el ejercicio realizado se permitió identificar los microempresarios que cumplen con los pagos de ley y conocer sus niveles de ganancia y, de otro lado, establecer la reducción en los niveles de utilidad que eventualmente tendrían los microempresarios que declararon no efectuar los pagos correspondientes, una vez que éstos fueran efectuados, comparando el excedente con el promedio de ganancia de quienes cumplieron con la legislación (400 dólares). De 277 empresas seleccionadas, sólo el 15 por ciento pagaba alguna prestación y el resto no lo hacía. El resultado, en escenarios diferentes, es que el 65 por ciento no puede pagar seguridad social; el 67 por ciento no puede pagar prestaciones y seguridad social y el 76 por ciento no puede pagar completos los costos laborales.

Cuadro 23 Colombia: pago de prestaciones sociales

Prestación	Porcentaje de asalariados %
Sólo seguridad social	16
Sólo prestaciones sociales	30
Seguridad + prestaciones	46
Seguridad social + prestaciones + maternidad + accidentes de trabajo	56

Fuente: Gómez (1998).

Es posible concluir entonces que un alto porcentaje de los microempresarios colombianos no puede cumplir con lo establecido en la legislación, con los actuales márgenes de utilidades, ventas y precios. Para hacer viable el pago completo con precios constantes y teniendo en cuenta las ganancias esperadas propuestas, se estima que las ventas tendrían que duplicarse. Considerando que los costos laborales no se pagan por la necesidad de mantener los precios como garantía de sobrevivencia, las políticas de apoyo al sector deben trabajar activamente sobre la reactivación de la demanda, lo que permitiría mejoras en la calidad de empleo para los asalariados.

En Chile, las contribuciones del empleador tienen una incidencia de 38 por ciento sobre la remuneración bruta. No se ha podido establecer un análisis que relacione costos laborales con utilidades por falta de información, aunque si se considera el promedio de ventas mensuales (700 dólares) y se asume un nivel de utilidades de 40 por ciento, es evidente que el empresario promedio tendría dificultades para el pago de estos costos, según señala el estudio respectivo (Baltera, 1998).

En Perú, de acuerdo a la encuesta OIT/ADEC-ATC (Asociación Laboral para el Desarrollo), en las microempresas de dos a cuatro trabajadores (con utilidades de 300 dólares) el 59.6 por ciento puede cumplir con todos los costos laborales y en las empresas con menos de diez trabajadores (utilidades de 700

dólares), el 35.7 por ciento; sin embargo, si el ejercicio¹⁴ se aplica con las utilidades estimadas (al total de ventas se restan el total de compras y la masa salarial) y no aquellas que declaran los empleadores, los resultados varían en forma importante, pues sólo cerca del 15 por ciento de las empresas estaría en condiciones de pagar el total de costos laborales.

De aquellas empresas que potencialmente pueden absorber una parte de los costos laborales, si lo hicieran, el 28.6 por ciento tendría una reducción de sus utilidades menor al 50 por ciento; para el 39.3 por ciento disminuirían en más de la mitad, pero menos del 75 por ciento, y para el 32.1 por ciento bajarían entre 76 y 100 por ciento. De las cifras anteriores, el estudio concluye que las microempresas tendrían muchos reparos en acatar y cumplir la legislación laboral.

En cualquier caso, según la misma encuesta OIT/ADEC/ATC, el 50.6 por ciento de las microempresas de dos a cuatro trabajadores no paga ningún costo laboral, al igual que el 20.3 por ciento de las microempresas de cinco a diez trabajadores; sí paga una parte del costo laboral el 49.5 por ciento de las unidades más pequeñas y el 79.1 por ciento de las mayores. Entre las microempresas de menor tamaño ninguna de las encuestadas paga todos los costos laborales y de las de cinco a diez trabajadores lo hace apenas el 0.6 por ciento (Yáñez, 1998).

Se puede concluir que las microempresas no cumplen con la totalidad o parte de los costos laborales, más por la insuficiencia de su capital de trabajo, el cual determina su incapacidad de pago, que por una actitud de evasión. De hecho, en la medida que la unidad productiva crece o incrementa sus utilidades, como ya se ha señalado, sube su propensión al cumplimiento de los costos laborales de cargo del empleador.

Por otra parte, los ejercicios realizados indican dos tipos de problemas que deben ser resueltos en forma paralela: cómo reducir costos laborales en la microempresa y cómo mejorar la productividad del trabajo.

4. Cobertura previsional en las microempresas

Históricamente, la cobertura del sistema de pensiones alcanza sólo a los trabajadores de empresas medianas y grandes, del Estado y, en mucho menor medida, a los informales. El rango de cobertura ha dependido de la proporción de asalariados formales, que en todos los casos no supera el 50 por ciento de la

14. El ejercicio se realizó en 307 unidades microempresariales. De ellas, sólo 61 pueden pagar beneficios. Se partió del supuesto de que el microempresario absorbería los nuevos costos del respeto a las leyes laborales con sus utilidades, sin trasladarlos a precios, manteniendo éstos y la demanda constantes; 33 podían cubrir la totalidad de los costos laborales de acuerdo con la utilidad declarada. Aquí se trata sólo de un ejercicio de simulación para investigar la real capacidad económica que tienen las PYMES para cumplir con la legislación. En materia de costos laborales, es necesario realizar un estudio que se concentre en el análisis de los libros de ingresos y gastos, de compras y planillas de las empresas (Yáñez, 1998).

población económica activa. Con la apertura y las modificaciones del mercado laboral se han diversificado las estrategias de empleo y probablemente ello tenderá a disminuir este porcentaje.

En Brasil, el 30 por ciento de la población económicamente activa ocupada en la microempresa no está inscrita en ninguno de los regímenes y en Colombia, según una encuesta del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de 1994, sólo el 25 por ciento de los trabajadores del sector microempresarial tiene acceso a prestaciones sociales, cifra que se ha incrementado si la comparamos con 1984, donde sólo el 17 por ciento de estos trabajadores accedía a la seguridad social (véase Cuadro 24).

Cuadro 24 Cobertura del sistema de pensiones (porcentajes)

Cobertura	Brasil	Colombia	Chile	Perú
% de la PEA	57	44	61	37
% de asalariados de microempresas	30	25	36	19

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

En Chile, la desprotección es también muy elevada en la microempresa, aunque varía según ramas de actividad y tamaño. Según datos del Programa de Economía del Trabajo (PET), el 85.7 por ciento de familiares no remunerados no tiene previsión social; 62.2 por ciento de los empleadores y 36.5 por ciento de los asalariados (Baltera, 1998).

En Perú, en las microempresas industriales, el 81 por ciento de los trabajadores no está afiliado a ningún sistema previsional, el 17 por ciento está asegurado en el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y el 2 por ciento en una AFP.

La cobertura de la seguridad social en los países de América Latina está lejos de alcanzar niveles óptimos, menos aún en el caso de los trabajadores de la microempresa, no sólo por razones de costos sino porque estos sistemas han sido diseñados para un mercado laboral de relaciones salariales permanentes y estables que no corresponden a la realidad actual (véase Cuadro 25).

Del análisis de las estrategias de gestión del sector microempresarial y sus problemas se desprenden algunos factores que dificultan su integración a la formalidad. Por un lado, la incapacidad de las microempresas de absorber los costos de incorporación debido a la inestabilidad de sus negocios, a las bajas utilidades y ventas y a su incidencia en el costo final del producto. Por otro, los trabajadores tampoco pueden financiar el acceso al sistema sin incentivos para hacerlo, debido a que sus salarios solamente alcanzan para cubrir sus necesidades básicas y porque la contratación, primordialmente temporal, desalienta al trabajador al no percibir carrera ocupacional.

Cuadro 25 Cobertura del sistema de salud
(porcentajes)

Cobertura	Brasil	Colombia	Chile	Perú
% de la PEA	57	24	92	
% de los asalariados de microempresas	30	17	63	22

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

A esto debe agregarse la imagen negativa, de ineficiencia, de los sistemas de seguridad social y de salud y la escasa información existente sobre los beneficios que otorgan, lo que se refuerza por la falta de fiscalización y la desinformación sobre los requisitos legales y sanciones por incumplimiento.

Para ampliar la cobertura de los sistemas de salud de los trabajadores del sector informal se debe tomar en cuenta sus posibilidades reales de contribución. Una solución la podrían constituir, por ejemplo, paquetes de servicios y seguros de pensión diferenciados, de acuerdo a las posibilidades de los trabajadores y empresarios; también contribuiría la existencia de trámites y procedimientos más ágiles y mecanismos de difusión e información de los beneficios de los sistemas de previsión social.

E. OPINION DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LA LEGISLACION LABORAL

En esta sección se consignan las opiniones de diversos actores sociales, microempresarios, dirigentes de organizaciones sindicales y organizaciones empresariales sobre la legislación laboral, recogidas en entrevistas realizadas en los estudios de países.

1. Los microempresarios

Sobre la base de las entrevistas realizadas, se observa que los microempresarios consideran excesivamente altos los costos laborales y advierten que sus unidades productivas deberían cerrar si tuvieran que asumirlos. Estiman también, en general, como muy rígida la legislación laboral porque no toma en cuenta la inestabilidad e inseguridad de este tipo de negocios.

Asimismo, son reacios a formalizar la relación laboral con las exigencias que ello implica, a menos que su empresa esté consolidada. También piden que las normas sean más claras, precisas y estables y que los procedimientos se agilicen, reduzcan y centralicen. Los empleadores de las empresas de mayor tamaño plantean que las contribuciones de salud y pensiones deberían reducirse. Están de acuerdo con el salario mínimo y en Perú opinan que debería incremen-

tarse. La mayoría de ellos coincide en la necesidad de mantener la compensación por tiempo de servicios, las gratificaciones o decimotercer sueldo. Respecto de los costos laborales considerados como impuestos, su opinión mayoritaria es que debieran eliminarse, ya que no benefician directamente a los trabajadores y elevan los costos empresariales.

2. Dirigentes de centrales sindicales

Estos consideran que debe existir un mismo régimen laboral para los trabajadores de microempresas y los de otras empresas, pues argumentan que tienen las mismas necesidades. Por otra parte, están insatisfechos de los sistemas de previsión social.

En el caso peruano, plantean las siguientes propuestas respecto de la microempresa industrial. Piden que se declare al sector en emergencia y desarrollar una política de promoción del mismo, en el marco de una política industrial; quieren promover centros de servicios que brinden información a empresarios y trabajadores sobre sus derechos y deberes; convertir a las centrales sindicales en un instrumento de “irradiación de los derechos de los trabajadores” y fomentar la sindicalización por ramas del sector.

En el caso colombiano, la Central Unica de Trabajadores (CUT) presentó un proyecto para el desarrollo de los trabajadores de la microempresa, en la que expresa que el movimiento sindical debe comprometerse con la organización de los informales en torno a sus múltiples demandas, en especial a la exigencia de los sindicatos de participar en las decisiones estatales del sector. El proyecto “Una alternativa de desarrollo para los trabajadores del sector informal” busca propiciar el encuentro con las diversas organizaciones, promover la formación de sus líderes, así como impulsar nuevas modalidades de economía social a través de proyectos asociativos y proyectos legislativos que reglamenten el trabajo informal.

3. Las organizaciones empresariales

En general, manifiestan poco interés en la materia. Entienden que los microempresarios se sienten agobiados por las exigencias burocráticas y los trámites para la formalización de las empresas y regulación de la situación de los trabajadores; sin embargo, recalcan que las exigencias en el cumplimiento de los derechos laborales deben ser iguales para todas las empresas, sin que existan ventajas por el tamaño.

Señalan también que existe una “cultura de la informalidad” que debe invertirse en la medida que se faciliten los trámites.

En general, no existen propuestas para promover el desarrollo del sector y mejorar el marco regulatorio laboral. La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) de Colombia plantea la necesidad de programas de apoyo en capacitación y mercadeo, así como de elevar la productividad del mismo. Si bien la ANDI no tiene una propuesta comprensiva, sus representantes señalan

que la preocupación por este sector ha llevado a numerosas fundaciones empresariales a invertir en programas de promoción.

F. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Es evidente la importancia de las microempresas en materia de empleo. Si 46 de cada cien puestos de trabajo en América Latina corresponden al sector informal, cerca de uno de cada tres nuevos puestos de trabajo informales fueron generados por microempresas. Considerando como tales a las que tienen hasta cinco ocupados, en 1999 estas unidades representan 15.8 por ciento del empleo urbano en la región (OIT, 2000).

Sin embargo, las microempresas no constituyen un conjunto homogéneo. La investigación realizada permite diferenciar, cuando menos, entre tres tipos de microempresas: familiares, que responden a una estrategia de sobrevivencia de los miembros de un grupo familiar; competitivas, en ciertos segmentos del mercado interno; y, en tercer lugar, asociadas, integrando consorcios o con empresas medianas y grandes. Tener en cuenta esta heterogeneidad es de particular importancia al momento del diseño y aplicación de las políticas en este campo.

Respecto a las normas institucionales de protección del trabajo en los países estudiados y, en general en América Latina, éstas fueron concebidas para ser cumplidas sin discriminación por todas las empresas. Algunos especialistas estiman incuestionable este principio. Sostienen que el trabajador de una pequeña y microempresa debe recibir un mismo trato, igual que cualquier otro, independientemente del tipo de actividad que realiza y un tratamiento diferenciado podría chocar con principios básicos del derecho, como el principio de igualdad ante la ley. Otros, en cambio, plantean que es inviable aplicar las normas generales sobre la microempresa por los procedimientos y los costos que implica, y proponen cambios en la legislación para facilitar su desarrollo y formalización.

Es igualmente objeto de debate en la región cómo enfrentar el incumplimiento –total o parcial– que se observa por parte de la microempresa de la legislación laboral. Para algunos, simplemente cabe la aplicación de la normativa y sus respectivas sanciones para quienes la incumplen, no sólo por las consideraciones jurídicas ya señaladas, sino también porque algunas de estas normas fueron concebidas para resguardar derechos del trabajador y por la necesidad de que exista una competencia sana, con las mismas reglas del juego para todos en el mercado. Para otros, nuevamente se requiere de una revisión o aplicación parcial de las normas.

Sin embargo, la evidencia existente refleja que es la crónica falta de capital de trabajo en la microempresa –y de acceso al sector financiero que lo proporciona al sector formal– el factor primordial que explica su relativa incapacidad de pago de los costos laborales no salariales y que, cuanto mayor

sea el desarrollo de este segmento, más se incrementará el grado de cumplimiento de sus obligaciones.

Sobre este particular, el Director General de la OIT dedicó su Memoria presentada ante la 78ª Reunión de 1991 a exponer sobre “El Dilema del Sector No Estructurado” y planteó respecto al tratamiento normativo de las pequeñas y microempresas, comprendidas en lo que la OIT denomina “sector no estructurado”, que “(...) el crecimiento continuo de un sector no estructurado semilegal ha mostrado que los sistemas legislativos y reglamentarios son poco eficaces. Este hecho debería alentar a las autoridades a revisar sus mecanismos de reglamentación, no con el fin de imponer el cumplimiento de las leyes y reglamentos inaplicables, sino más bien de examinar la idoneidad de esas mismas leyes y reglamentos”.

Agrega que, aun cuando es “claramente imposible hacer cumplir de inmediato en el sector no estructurado toda la gama de leyes, reglamentos y normas –en particular la legislación laboral– que, en principio, rigen y sostienen las actividades del sector más moderno”, la “ ‘legalización’ progresiva del sector no estructurado es, sin lugar a duda, un requisito esencial para su integración en la sociedad”. Expresa así la preocupación de la OIT, en particular, por la inobservancia de la legislación laboral y las normas básicas para el trabajo (OIT, 1991).

El Director General de la OIT añade que, para “la aplicación progresiva de las normas laborales no hay que esperar en todos los casos a que el sector no estructurado empiece a ‘ponerse a la altura’ del sector moderno. Ciertas normas básicas son tan fundamentales que no se debe tolerar el que no se respeten. De estos tipos de normas merecen una atención prioritaria las que se ubican en tres esferas distintas. Figuran, en primer lugar, las relativas a derechos humanos tan fundamentales como la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso y la protección contra la discriminación. Estos derechos no representan ningún lujo reservado a un sector de la sociedad, sino que son esenciales para la dignidad humana y desde luego para el éxito de los esfuerzos encaminados a integrar el sector no estructurado en el resto de la sociedad (...) En segundo lugar, se pueden adoptar medidas para reducir y finalmente eliminar por completo las formas más abusivas de explotación. A este respecto, se debe conceder alta prioridad al trabajo infantil. Quizá no resulte posible eliminar éste totalmente en unos pocos años, pues si los niños trabajan es porque se ven obligados a hacerlo, a causa de la pobreza, de la insuficiencia de escuelas o de las actitudes sociales y culturales (...) En tercer lugar, hay que prestar asimismo una atención prioritaria a la esfera de la seguridad y la salud en el trabajo. Es muy probable que las empresas del sector no estructurado no puedan respetar todas las prescripciones oficiales en materia de salud y seguridad, pero no obstante se las puede ayudar a ocuparse sobre todo de los riesgos particularmente graves a que estén expuestos los trabajadores (...)” (OIT, 1991).

Es conveniente tener presente el único instrumento de la OIT que se refiere a este sector, su Recomendación N° 169 sobre la política de empleo, en la que se sostiene que, mientras adoptan medidas para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo en el sector no estructurado, se

deberá procurar facilitar la integración progresiva de dicho sector en la economía nacional. Asimismo, se pide tener en cuenta la posibilidad de que la integración del sector no estructurado en el estructurado reduzca la capacidad de aquél de absorber mano de obra y generar ingresos y sugiere que se deberían tratar de extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado. En síntesis, la OIT aboga por una revisión de la idoneidad de la normatividad vigente para este sector y propone la aplicación progresiva de la legislación laboral y, en especial, de aquella relacionada con los derechos humanos enunciados anteriormente.

Son numerosas las normas laborales que se deben cumplir para formalizarse y los trámites muy engorrosos. Algunas de ellas son consideradas fundamentales para la protección del trabajador y deben constituirse en obligatorias: salario mínimo (con el cual están de acuerdo la mayoría de las empresas), gratificaciones o sueldo adicional, previsión social y accidentes de trabajo, entre otras; otras, consideradas poco técnicas, podrían ser eliminadas o financiadas con otros impuestos, por ejemplo los fondos de vivienda y, respecto de otras, por su impacto en los costos podrían otorgarse plazos para su cumplimiento.

La formalización de las unidades productivas microempresariales facilitaría el acceso de las mismas a los instrumentos de desarrollo empresarial con los que cuenta el sector moderno de la estructura productiva. Si bien se requieren políticas específicas de promoción de las microempresas, que incluyan capacitación, asesoría técnica y crédito, su efecto será muy limitado si la formalización no logra otorgar la plena ciudadanía económica a las microempresas (especialmente a las competitivas y a las asociadas a consorcios de medianas y grandes empresas). Para ello es preciso, además de simplificar los procedimientos administrativos, revisar las exigencias legales en materia laboral y tributaria, del gobierno central y municipal, para evitar crear una normativa dual y reducir al máximo posible las cargas exigidas a las microempresas, acercando así las exigencias a sus posibilidades. Aun así, la formalidad implicará un costo, pero éste será compensado por los beneficios que, por el acceso a los instrumentos de desarrollo, permite el pleno ejercicio de la ciudadanía económica.

Una revisión de la orientación y los procedimientos de inspección de los Ministerios de Trabajo y sus agencias, de modo que sin abandonar su función sancionadora asuman un papel más pedagógico y promotor del cumplimiento de la norma, ayudaría a despejar obstáculos en el tránsito hacia la formalización.

Entre las herramientas que permitirían enfrentar el bajo grado de cobertura de la seguridad social en la microempresa resalta la necesidad de alentar programas promocionales para el ámbito informal. También apuntaría en este sentido que los municipios derivaran parte de sus ingresos tributarios hacia programas de atención de salud que beneficien a los sectores más pobres del sector informal, las microempresas familiares y los vendedores callejeros.

La formalización de la microempresa requiere de un marco institucional que promueva y facilite ese proceso, el que, antes que duplicar el existente, debe simplificarlo. Dicho proceso requeriría de un cambio en el énfasis

tradicional en la aplicación de las normas: el cumplimiento de la normativa debe ser concebido más como un objetivo que como una obligación inmediata, y la acción del Estado en este campo debe transitar desde una función eminentemente policial a otra pedagógica.

En lo laboral, como principio global, no debería favorecerse el establecimiento de regímenes diferenciados para los trabajadores de microempresas, sino garantizarse el alcance universal de las normas laborales básicas y el respeto al principio de igualdad ante la ley. Sin perjuicio de ello, podría evaluarse la creación de mecanismos que atenúen el impacto de los costos que genera la aplicación del ordenamiento jurídico laboral. Contribuiría al respecto la modernización y simplificación de los procedimientos administrativos, con la adopción de medidas como la creación de un registro único del empleador, del registro único de trabajadores, del sistema único de recaudación de tributos, de un sistema unificado de inspecciones, entre otros.

Igualmente, es recomendable la creación de centros de servicios para las microempresas, que orienten la gestión empresarial de las mismas, promuevan el incremento de la productividad a través de la difusión de nuevas tecnologías y brinden información del mercado, además de servicios de tramitación, información y asesoría.

Las modificaciones en el marco regulatorio laboral deberían ir acompañadas por políticas y programas de promoción empresarial, en el campo de servicios financieros y no financieros, porque la mayor productividad garantizaría su estabilidad en el mercado, la capacidad de asumir mayores costos y, por ende, el cumplimiento paulatino de la legislación y su integración al proceso de modernización.

Una estrategia que podría facilitar la incorporación paulatina de la microempresa a la modernidad, propuesta en el estudio respectivo para Perú (Yáñez, 1998), aunque su factibilidad se puede estudiar para otros países, es la generación de un régimen laboral intermedio en el que, si bien hay cambios para el ejercicio de los derechos, se garantiza un piso básico de éstos y se compensan aquellos que se disminuyen. Al aplicar esta propuesta,¹⁵ los costos

15. Se proponen para Perú los siguientes derechos que implican costos para los microempresarios: elevar el salario mínimo; solicitar al Instituto Peruano de Seguridad Social que prepare un paquete especial de servicios básicos de salud y accidentes, con énfasis en los accidentes del trabajo para los ocupados de micro y pequeñas empresas; eliminar el aporte al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI); abonar sólo medio sueldo anual de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) y, para equilibrar la pérdida, otorgar derecho a participar en las utilidades; vacaciones de siete días obligatorios de descanso pagados para estos trabajadores y el resto del mes compensado en efectivo adicional al salario; abonar medio sueldo –no uno completo– de gratificación para Fiestas Patrias y un sueldo completo por Navidad y dar participación en las utilidades por la pérdida; distribuir utilidades con un rango de 5 a 10 por ciento de participación líquida al final del ejercicio fiscal o cuando la ley lo determine. A su vez, se plantean los siguientes tópicos para los trabajadores: afiliación obligatoria al régimen de pensiones que ellos determinen y alentar la afiliación sindical por rama de actividad u oficio (Yáñez, 1998).

laborales para el empleador se reducen entre un mínimo de 34.5 por ciento y un máximo de 39.5 por ciento. Así, con lo que el número de empresas en condiciones de iniciar su tránsito hacia una mayor formalidad aumentaría en un 50 por ciento adicional, según un ejercicio de simulación. A su vez, los trabajadores deben obligatoriamente afiliarse a un sistema de pensiones y se promoverá su organización sindical.

Iniciativas de este tipo requieren de un avance progresivo en el cumplimiento de la totalidad de los derechos, en la medida que la microempresa se inserte de mejor manera en el mercado y, desde luego, de sistemas confiables de fiscalización para evitar su desnaturalización. Permiten también a la unidad productiva pequeña disponer de un escenario más propicio en términos de costos laborales durante una etapa inicial de implantación. Para los ocupados en estas empresas implica también un evidente progreso en el cumplimiento de sus derechos, en la medida que este peldaño inicial sea respetado, lo que puede estimularlos a colaborar con los fiscalizadores.

REFERENCIAS

- Baltera, P. 1998. *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: costos y desafíos*, parte A en: Baltera, P & Urmeneta, R: *Desafíos de la modernización y el sector informal urbano*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).
- Campero, G. & Valenzuela, J. 1984. *El movimiento sindical en el régimen militar chileno*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (Santiago, ILET).
- Corvera, D. 1999. *El régimen laboral chileno y su vinculación con los correspondientes del Mercosur. Relaciones individuales y colectivas de trabajo*. Documento de Trabajo N° 99 (Santiago, OIT).
- Do Vale Souza, A. 1998. *Desregulamentação do trabalho na microempresa industrial: o caso do Brasil* en: Cacciamali, M.; De Lima Bezerra, L.; Do Vale Souza, A.; Mello, R. & Saboia, J.: *Desafíos da modernização e setor informal urbano: o caso de Brasil*. Documento de Trabajo N° 72 (Lima, OIT).
- Espinoza, M. & Damianovic, N. 2000. *ENCLA 1999. Encuesta laboral. Informe de resultados* (Santiago, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo).
- Gómez, L. R. 1998. *Marco legal, caracterización y políticas de apoyo a la microempresa en Colombia*, parte A en: *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Colombia*, Gómez, L.R.; Huertas, G. & Olea, D. Documento de Trabajo N° 87 (Lima, OIT).
- Hussey, B.H. 1998. *Labour regulation in the small industrial enterprise sector*, parte A en: Alleyne, D.; Jones, D. & Hussey, B.: *Challenges of modernisation and the urban informal sector: the case of Jamaica*. Documento de Trabajo N° 73 (Lima, Labcom International Ltd., OIT).
- Martínez, D. 1996. *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina*. Documento de Trabajo N° 42 (Lima, OIT).
- Martínez, D. & Tokman, V.E. 1999. *Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección*, Capítulo I en: Tokman, V.E. & Martínez, D., editores: *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo* (Lima, OIT).
- OIT 1991. *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General presentada a la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- _____ 1999. *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. Documento de Trabajo N° 123 (Lima, OIT).

- _____. 2000. *INFORMA América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2000*, N° 7 (Lima, OIT).
- Schmidt-Hebbel, K. 2000. *La contribución de la reforma de pensiones al desarrollo económico*, en: *AFP Chile, 18 años: logros y desafíos* (Santiago, Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones A.G.).
- Tokman, V.E. & Martínez, D. 1996. *Costo laboral manufacturero: incidencia sobre la competitividad y la protección de los trabajadores*. Documento de Trabajo N° 46 (Santiago, OIT).
- _____. 1999. *Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina 1990-1998*. Revista de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) N° 69 (Santiago, Cepal).
- Urmeneta, R. 1999. *La flexibilización de las relaciones de trabajo en Chile: contrataciones y despidos*, Capítulo III en: Tokman, V.E. & Martínez, D., editores, *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo* (Lima, OIT).
- Yáñez, A.M. 1998. *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: costos y desafíos*, Capítulo I en: Chávez, E.; Yáñez, A.M.; Luna, C.; De La Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M.: *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).
- Von Potobsky, G. 1993. *Pequeñas y medianas empresas y derecho del trabajo*, en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, número 1 (Ginebra, OIT).

CAPÍTULO III

La legislación tributaria y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países

A. INTRODUCCION

La microempresa en América Latina y el Caribe aporta de manera considerable al desarrollo de las economías nacionales. No sólo representa una proporción elevada del total de unidades productivas existentes en los países, sino que también contribuye con una parte significativa de la producción nacional y emplea a uno de cada cinco trabajadores. No obstante, es un sector que enfrenta problemas de insuficiente desarrollo tecnológico, bajos niveles de productividad, escasa o nula capacidad gerencial y administrativa y falta de recursos crediticios.

Se sabe, asimismo, que al nivel de la microempresa la evasión o incumplimiento de las obligaciones tributarias es bastante considerable en casi todos los países. Las razones que se esgrimen para entender el porqué de este comportamiento van desde el desconocimiento de los procedimientos a utilizar y las escasas posibilidades financieras para afrontar en su totalidad dichas obligaciones hasta la simple negativa a hacerlo, amparada en la ausencia de una fiscalización mayor o por arraigadas razones culturales. Las soluciones propuestas insisten, por lo general, en la necesidad de simplificar los procesos administrativos y en que exista una mayor disponibilidad de información, de manera que los contribuyentes puedan cumplir con facilidad y a un bajo costo sus obligaciones impositivas.

Desde un punto de vista macroeconómico, este asunto tiene una importancia significativa, ya que está asociado a la posibilidad de un aumento sensible de la base tributaria y de una dinamización de la inversión y el crecimiento. Por una parte, el aumento de la recaudación de impuestos y la forma que estos recursos pueden gastarse desempeñan un papel fundamental en el marco de los objetivos gubernamentales para mantener y fortalecer la estabilidad económica y política de los países. Terminar con la evasión y la elusión impositiva contribuye también a un ambiente propicio para políticas monetarias y fiscales más ordenadas y a un mayor respeto por las reglas del juego del mercado. Por otra parte, la generación de empleo mediante la promoción de la microempresa, especialmente

a través de un mayor acceso al crédito, sumado a que el costo por puestos de trabajo es en este sector muy inferior al de otros, podría tener efectos expansivos en las economías.

Para examinar esta situación y formular propuestas al respecto, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) realizó, con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), investigaciones específicas del tema tributario y la microempresa en cuatro países de la región: Brasil, Colombia, Jamaica y Perú, en el marco del proyecto conjunto de ambos organismos para estudiar la integración del sector informal al proceso de modernización.

Los estudios presentados son los siguientes:

- “*Taxes, regulation and small enterprise sector: the experience of Jamaica*”. Labcom International Ltd., de Dillon Alleyne y Benthon H. Hussey.¹
- “*Legislação da micro e pequena empresa: o caso brasileiro*”, de María Cristina Cacciamali y Lindembeg de Lima Bezerra.²
- “*Legislación tributaria y microempresa en el Perú*”, de Marcos Robles Chávez.³
- “*Economía informal en Colombia: impuestos, legalidad y bases para crear un marco legal*”, de Gonzalo Huertas Laverde.⁴

Asimismo, para incorporar en este capítulo antecedentes sobre la legislación tributaria y la microempresa en Chile, se utilizó información de Baltera y Urmeneta (1998) sobre el ámbito municipal y de la OIT y de la Confederación de la Producción y del Comercio, CPC (2000), que sintetiza las obligaciones tributarias que enfrentan las pequeñas y medianas empresas. En el caso de Perú se recogieron aportes complementarios especialmente respecto de la necesidad de simplificación de trámites impositivos que propone Revilla (1999), en un trabajo cuyas conclusiones son extensivas a otros países de la región, al igual que las de Fuentes (1997) en aspectos más institucionales.

1. Publicado como parte C en: Alleyne, D.; Jones, D. & Hussey, B., Labcom International Ltd., *Challenges of modernisation and the urban informal sector: the case of Jamaica*. Documento de Trabajo N° 73 (Lima, OIT).

2. Publicado como parte C en: Cacciamali, M.C.; De Lima Bezerra, L.; Do Vale Souza, A.; Mello, R. & Saboia, J. 1998. *Desafíos da modernização e setor informal urbano: o caso de Brasil*. Documento de Trabajo N° 72 (Lima, OIT).

3. Una versión titulada *Legislación tributaria: una vía para la modernización de las microempresas* (Robles, 1998) fue publicada como Capítulo III en: Chávez, E.; Yáñez, A.M.; Luna Victoria, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M.: *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).

4. Publicado como parte B en: Gómez, L.; Huertas, G. & Olea, D. 1998. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Colombia*. Documento de Trabajo N° 87 (Lima, OIT).

En este capítulo se comparan los alcances de la legislación tributaria que afecta a las microempresas de los países seleccionados, el costo que ella representa para el Estado y la microempresa, su grado de cumplimiento, la visión de los empresarios sobre esta situación y, finalmente, se examinan las propuestas de reformulación planteadas. En cada punto se resumen los aspectos comunes a todas las experiencias para, luego, rescatar lo que hace diferente a una frente a las otras. Los resultados obtenidos y sus principales conclusiones y recomendaciones se presentan a continuación.

B. LA LEGISLACION TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA MICROEMPRESA

Una de las mayores preocupaciones de los países de la región en la década de los noventa ha sido cómo reanudar el crecimiento a tasas más elevadas después de la recesión y la crisis del sobreendeudamiento externo de los años ochenta. Para alcanzar este propósito, los gobiernos han insistido en estrategias de apertura de las economías nacionales y en la mejoría de los niveles de competitividad y productividad mediante la aplicación de políticas de ajuste y reformas estructurales, incluyéndose dentro de estas últimas las reformas tributarias. Se ha puesto así mayor énfasis que en el pasado en el mercado como mecanismo eficiente de asignación de los recursos, en el contexto de una inserción creciente de los países en la economía internacional.

Tales políticas y reformas han tenido repercusiones de diferente alcance y naturaleza sobre los niveles de producción, empleo e inversión de la microempresa. En este marco, particularmente en lo que concierne al aspecto tributario, puede señalarse que, si bien en algunos países se han generado normas especiales para estas unidades productivas, en general el marco legal vigente no ha logrado cambios significativos en los volúmenes de recaudación de impuestos y todavía menos en los niveles de evasión que se registran, superiores a los que muestran las economías desarrolladas.

En este sentido, el esfuerzo de las reparticiones gubernamentales que inciden en la tributación de la microempresa, según los estudios analizados, debería concentrarse fundamentalmente en dos objetivos. Uno, en que se ponga especial énfasis en simplificar más los procedimientos administrativos, de manera que los contribuyentes puedan cumplir con facilidad y a un bajo costo sus obligaciones tributarias. Y otro, más global, que permita transitar a la microempresa, a través del mejoramiento del sistema tributario, hacia un estadio de mayor desarrollo empresarial y participación en los mercados.

1. Costos de la legislación tributaria para la microempresa

El esquema tributario aplicado a la microempresa en los países analizados difiere de manera significativa en cuanto al número de impuestos, nivel de tasas

o tarifas, cobertura, regímenes especiales, etc. Visto en conjunto, el sistema impositivo de estos países es complejo.

Respecto al número de tributos y las instancias recaudadoras (véanse Cuadros 1 y 2) se puede indicar lo siguiente:

- En Brasil existe una diversidad de tributos y de organismos recaudadores.
- En Colombia hay pocos impuestos, aunque con excepciones y tasas diferenciadas, y entidades recaudadoras.
- En Chile existe una diversidad de tributos y pocos organismos recaudadores.
- En Jamaica hay un sistema impositivo con un número reducido de tributos y varias entidades recaudadoras.
- En Perú, el sistema comprende un número moderado de impuestos y pocos organismos recaudadores.

Además de los tributos nacionales y municipales, las microempresas enfrentan las cargas laborales y una amplia gama de trámites administrativos, muchos de ellos onerosos, para formalizar su funcionamiento empresarial. Como toda empresa, las informales enfrentan también los costos llamados de acceso (sólo la

Cuadro 1 Principales tributos pagados por la microempresa

Tributo	Brasil	Colombia	Chile	Jamaica	Perú
Nacional, federal o estatal					
A la renta y ganancias empresariales ^a	✓	✓	✓	✓	✓
IGV, IVA o circulación de mercaderías	✓	✓	✓	✓	✓
Operaciones financieras	✓ ^b		✓		
A productos industriales	✓		✓		
Municipal o distrital					
Sobre los servicios	✓ ^c		✓		✓
A la promoción municipal					✓
Predial		✓	✓		✓
Licencia de funcionamiento		✓	✓		✓
Avisos y propaganda		✓			✓
De industria y comercio		✓	✓		

Fuente: Estudios de países, OIT y CPC (2000) y Baltera y Urmeneta (1998).

Notas:

^a Conceptualmente, el impuesto a la renta recae sobre las rentas que provengan del capital, el trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores. Por lo tanto, afecta a las remuneraciones, las ganancias, las utilidades, las regalías, etc. En Jamaica se explicitan el impuesto a los ingresos y a las ganancias y éstos son recaudados por entidades diferentes. En el Perú, bajo una misma denominación del impuesto se incluye a ambos rubros. Bajo regímenes simplificados o especiales, en lugar de afectar a las ganancias de las empresas se afecta a los ingresos brutos o "netos".

^b En algunos Estados, este impuesto es exonerado, reducido, devuelto parcialmente y/o prorrogado.

^c Con descuentos regresivos entre 100 y 20 por ciento.

Cuadro 2 Organismos recaudadores de tributos

Países	Organismos
Brasil	Gobiernos Federal, Estatal y Municipal
Colombia	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Gobiernos municipales
Chile	Tesorería General de la República Tesorería Municipal de cada comuna
Jamaica	National Insurance Scheme National Housing Trust Inland Revenue Department Revenue Board
Perú	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Gobiernos municipales

Fuente: Estudios de países, OIT y CPC (2000) y Baltera y Urmeneta (1998).

infraestructura si incumple requisitos de registro), permanencia (de funcionamiento, que a veces incluyen coimas y otros pagos por no cumplir todas las formalidades) y salida (casi nulos); de transacción (entre ellos, el crédito, cuyos intereses y requisitos son más bajos y sencillos para las empresas formales).

En muchas ocasiones, el pequeño empresario ingresa al mercado de manera informal, para determinar en la práctica el resultado de su proyecto sin asumir los costos de la formalidad y sólo cruza el umbral hacia éste si puede arriesgarse a asumir los costos de constituir una empresa. En este caso, pasar a la formalidad es visto por el empresario más como un costo que como un aliciente y la decisión de mantenerse o no en la informalidad dependerá del análisis de sus costos (Revilla, 1999).

Un problema que se presenta en muchos países respecto de los tributos nacionales y municipales es la limitación legal que tienen los gobiernos para regular la cantidad y el peso de los impuestos municipales. “La búsqueda de recursos a como dé lugar por parte de los gobiernos locales, endémicamente pobres, termina desalentando a quien deseaba en un inicio ser un agente económico ‘con los papeles en regla’. Si a ello se añade que la administración tributaria central va también por lo suyo (impuesto general a las ventas e impuesto a la renta principalmente), comprobaremos que esos pequeños agentes soportan una carga fiscal francamente desproporcionada” (Fuentes, 1997).

En el Cuadro 3 se presenta la relación detallada de estos trámites, impuestos y tributos que afectan a las microempresas. Como se advierte, en Brasil, Colombia, Chile y Perú se requieren cuando menos, respectivamente, once, seis, siete y nueve trámites administrativos para que la empresa opere de manera legal y se deben hacer pagos por diez tipos diferentes de impuestos, tributos y contribuciones en el caso de Brasil, por ocho en el Perú y por siete en Colombia. A todos estos impuestos y tasas deben añadirse los impuestos aplicados por los municipios, tales como alumbrado público, limpieza, policía municipal, etc.

Cuadro 3 Trámites y tributos de la microempresa

Países	Trámites		
	Administrativos	Tributarios	Otros
Brasil	1. Definición de forma jurídica.	Federal	17. Seguro social.
	2. Verificación de localización.	12. Impuesto a la renta.	18. Salario educativo.
	3. Verificación de razón social.	13. Impuesto a operaciones financieras.	19. Accidentes de trabajo.
	4. Registro de empresa.	14. Impuesto a la producción industrial.	20. Tasas federativas por el ejercicio del poder de la policía.
	5. Obtención de licencia sanitaria.		21. Contribución social a la ganancia.
	6. Obtención de patente de localización y funcionamiento.	Estatad	
	7. Aprobación de condiciones de seguridad.	15. Impuesto a la circulación de mercaderías y servicios.	
	8. Inscripción estadual.	Municipal	
	9. Inscripción en sindicato patronal.	16. Impuesto a los servicios de personas jurídicas.	
	10. Adquisición de libros fiscales.		
	11. Asesoría para registros.		
Colombia	1. Registro de Declaración de Industria y Comercio.	Nacional	12. Seguridad social.
	2. Libro de registros contables.	7. Impuesto al valor agregado.	13. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
	3. Matrícula en el registro mercantil.	8. Impuesto a la renta.	
	4. Documento de registro de operaciones.	Municipal	
	5. Visita de bomberos.	9. Impuesto de industria y comercio.	
	6. Matrícula sanitaria.	10. Tarifa por avisos y tableros.	
Chile	1. Definición de forma jurídica de la empresa. ^a	Régimen general	12. Llevar contabilidad y/o libro de ingresos diarios.
	2. Escritura pública.	8. Impuesto a las ventas y servicios (IVA).	13. Solicitud y pago de patente provisoria.
	3. Inscripción de extracto en el Registro de Comercio.	9. Impuesto a la renta de primera categoría e impuesto global complementario.	14. Permiso para edificar, si hay construcciones.
	4. Publicación de extracto en el "Diario Oficial".	10. Impuesto territorial (bienes raíces).	15. Recepción final.
	5. Certificado de inicio de actividades.	Régimen especial	16. Patente definitiva.
	6. Obtención de Rol Unico Tributario.	11. Impuesto único para pequeños contribuyentes. ^b	17. Autorización sanitaria, si procede, en rubro alimenticio.
	7. Timbrar facturas, boletas y guías de despacho.		

Países	Trámites		
	Administrativos	Tributarios	Otros
Jamaica		1. Impuesto a los ingresos personales. 2. Impuesto educativo. 3. Impuesto a las ganancias. 4. General Consumption Tax.	
Perú	1. Certificado de búsqueda mercantil. 2. Minuta de constitución de la empresa. 3. Inscripción en los registros públicos. 4. Registro Unico de Contribuyentes. 5. Registro Unificado. 6. Licencia Municipal de funcionamiento. 7. Registro en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para estar en un régimen de tributación. 8. Autorización para expedir boletas o facturas. 9. Legalización de los libros contables.	Régimen simplificado 10. Régimen Unico Simplificado. Régimen especial 11. Impuesto a la renta. Régimen general 12. Impuesto a la renta. 13. Impuesto General a las Ventas.	14. Tasa de licencia municipal de funcionamiento. 15. Autorización de negocios y propaganda. 16. Tasa de anuncios y propaganda. 17. Fondo Nacional de la Vivienda. 18. Instituto Peruano de Seguridad Social/ AFP. 19. Compensación por tiempo de servicios.

Fuente: Estudios de países y OIT y CPC (2000).

Notas:

^a Aunque existen diversos tipos de sociedades al alcance de una microempresa, se describen a continuación los trámites para constituir una sociedad de responsabilidad limitada, la más habitual para empresas de varios socios con un capital total inferior a diez mil dólares.

^b El artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta distingue los pequeños contribuyentes del resto, en atención a su poca instrucción o al carácter artesanal de sus actividades, y les aplica un impuesto único de pago anual, aunque en ciertos casos de declaración anual. Entre éstos, a pequeños mineros artesanales, pequeños comerciantes en la vía pública, suplementeros, propietarios de talleres artesanales u obreros y pescadores artesanales (OIT y CPC, 2000). En el Cuadro N° 1 del Anexo I del presente capítulo se detallan estos casos por el carácter ilustrativo que tiene el tipo de impuestos aplicados a dichas microempresas.

Al analizar con mayor detenimiento la serie de trámites, tributos y contribuciones, en Brasil se puede apreciar que, de acuerdo al ente tributario, la microempresa está sujeta al pago de los siguientes impuestos importantes:

- En el ámbito federal los impuestos a la renta, a las operaciones financieras (0.2 por ciento), la contribución al Programa de Integração Social (7.4 por ciento), las tasas vinculadas al ejercicio del poder policial del Estado y el impuesto selectivo sobre los productos industrializados (selectivo).
- En el ámbito estatal, el impuesto a la circulación de mercaderías. En buena parte de los Estados, la microempresa es eximida de este impuesto y en otros es reducido, prorrogado, devuelto parcialmente o financiado.
- En el ámbito municipal, el impuesto sobre los servicios, el cual es omitido para las empresas que facturan al año por debajo de los US\$ 18,733,⁵ existiendo para las empresas que facturan hasta US\$ 29,443 un descuento regresivo de hasta un 20 por ciento:

Cuadro 4 Brasil: impuesto municipal sobre los servicios

Descuento (%)	Desde (US\$)	Hasta (US\$)
100	–	18,733
80	18,734	21,422
60	21,423	24,111
40	24,112	26,754
20	26,755	29,443

Fuente: Cacciamali y De Lima Bezerra (1998).

En Colombia, la microempresa debe hacer frente al pago de tributos de cobertura nacional, recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y de cobertura municipal o distrital. Entre los impuestos de cobertura nacional se encuentran:

- Impuesto al valor agregado con una tarifa general del 16 por ciento, tasas diferenciales del 6 por ciento, 8 por ciento, 10 por ciento, 20 por ciento y 35 por ciento para algunos productos clasificados, de acuerdo a su posición arancelaria y usos de los mismos, y exoneración en otros. Los comerciantes minoristas o detallistas con ingresos netos menores a 35,019 dólares y patrimonio bruto menor a 97,276 dólares⁶ tributan bajo un régimen

5. El límite federal máximo para que una empresa sea considerada microempresa es US\$ 218,985, el estatal (Sao Paulo) US\$ 76,238 y el municipal (Sao Paulo) US\$ 33,696.

6. Al cambio vigente en diciembre de 1998, fecha usada en los casos de Colombia, Jamaica y Perú.

simplificado que implica una sola declaración anual. El resto de las microempresas tributa bajo el régimen general, que requiere el pago bimestral de los impuestos liquidados.

- Impuesto de rentas y complementarios con una tasa de 35 por ciento, que afecta a todas las personas jurídicas por igual (excepto las empresas unipersonales).

Entre los impuestos de cobertura distrital o municipal más importantes se encuentran los siguientes:

- Impuesto de industria y comercio, cuya base se determina sobre el monto total de la operación comercial o valor de venta realizado y su tasa oscila, en Santa Fe de Bogotá, entre el tres y ocho por mil del valor bruto de dicha venta, dependiendo del producto o servicio y de la utilidad al bien común (los productos de primera necesidad o básicos de consumo tienen la tarifa más baja).
- La tarifa por los avisos y tableros es 15 por ciento sobre el valor del impuesto de industria y comercio.
- El impuesto predial unificado que se aplica cada año al valor de los bienes raíces ubicados en el distrito de Santa Fe de Bogotá.

En Chile, la microempresa debe abordar impuestos de orden nacional y municipal, independientemente del tipo de forma jurídica que adopte, salvo en el caso de los pequeños contribuyentes que pueden acogerse a un régimen especial (véase Anexo 1). Los principales son los siguientes:

- El impuesto a las ventas y servicios, que se establece en una tasa única del 18 por ciento al valor agregado en cada etapa de la cadena de producción, comercialización y distribución, pero que afecta al consumidor, quien es en definitiva el que paga, debiendo la empresa actuar sólo como agente que retiene y paga al fisco.
- Impuesto a la renta de primera categoría, que grava las rentas del capital con una tasa única del 15 por ciento de las utilidades percibidas o devengadas y afecta tanto a empresarios individuales como a personas jurídicas. Algunos pequeños contribuyentes de los sectores agrícola, minero y transporte y otros tributan sobre la base de un régimen de renta presunta.
- Impuesto único de segunda categoría. Afecta a todos los sueldos y salarios de personas que trabajan en el régimen de dependencia y a las pensiones a través de un sistema progresivo según su nivel de ingresos. Los empresarios deben retenerlo de las remuneraciones de los trabajadores y entregarlo mensualmente al fisco.
- Impuesto global complementario. Afecta a las personas naturales y jurídicas; es de carácter progresivo, con una tasa máxima de hasta un 45 por ciento.

- Impuesto a los actos jurídicos. Llamada la Ley de timbres y estampillas, grava los documentos que dan cuenta de una operación de crédito, con tasas fijas y variables. Se aplica a los cheques, giros de cajeros automáticos, letras de cambio, pagarés, créditos y otros.

Existen, asimismo, impuestos especiales a la importación de vehículos, a los tabacos y cigarrillos y combustibles, de diferentes tasas y regímenes, sin perjuicio de los impuestos a las importaciones (aranceles). Dentro de los impuestos, patentes y permisos que cobran las municipalidades, resaltan los siguientes:

- Impuesto territorial, sobre el avalúo fiscal de las propiedades (comerciales y habitacionales), que se cobra en cuatro cuotas anuales y constituye, junto con el ingreso anual por el pago del permiso de circulación de los vehículos, el principal ingreso de los gobiernos locales. Una parte de los fondos recaudados mediante estos impuestos es redistribuido a los gobiernos locales más pobres a través del Fondo Común Municipal.
- Derechos municipales. No son uniformes y dependen de cada municipalidad y de acuerdo a la actividad de que se trate. Para las patentes comerciales e industriales, varía entre 0.25 por ciento a 0.5 por ciento del capital de la empresa, con topes máximos. La merced (permiso) se cobra como autorización de funcionamiento en bienes nacionales de uso público y afecta, por ejemplo, a los kiosqueros, floristas y vendedores ambulantes.

En Jamaica, la microempresa debe encarar fundamentalmente tres tipos de obligaciones:

- Impuesto de 25 por ciento a los ingresos personales, para aquellos que ganan más de 675 dólares al año, más el impuesto educativo y un número de deducciones obligatorias como el National Insurance Scheme (NIS) y el National Housing Trust (NHT).
- Impuesto a las ganancias empresariales que es fijado por la Revenue Board, después que sus funcionarios visitan la empresa bajo investigación.
- General Consumption Tax (GCT) de 15 por ciento, que grava al valor agregado de los bienes y servicios transados por un valor superior a 3,887 dólares anuales o 324 dólares mensuales, pudiendo utilizarse el impuesto como crédito contra cualquier impuesto que deba pagarse por los insumos.

En Perú, los tributos que gravan las actividades de la microempresa son recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT (impuesto general a las ventas, IGV, e impuesto a la renta, IR) y los gobiernos municipales (impuesto a la promoción municipal, IPM, y otros). Para el pago del IGV (18 por ciento de las ventas), IR (30 por ciento de los ingresos

brutos) e IPM (2 por ciento de las ventas), el microempresario puede elegir entre tres opciones:

- Régimen Unico Simplificado (RUS, sustituye el IGV, IR e IPM por el pago de montos fijos calculados sobre la base de las ventas brutas), si los ingresos brutos por ventas mensuales de bienes y/o la prestación de servicios no excede de 3,896 dólares. Este régimen se dirige a empresas que tengan cuatro o menos trabajadores por turno y que realicen sus actividades en un establecimiento. En este caso, las transacciones se realizan vía boletas de venta, *tickets* o cintas de máquinas registradoras y no está permitida la emisión de facturas, salvo autorización expresa. Entre las ventajas de tributar con este régimen resalta que no es necesario presentar declaraciones del IGV ni del impuesto a la renta; no es obligatorio llevar libros contables; sólo se hace un pago mensual con carácter definitivo y puede descontarse hasta el 20 por ciento de los gastos relacionados con el negocio al impuesto bruto, si existen facturas y recibos por honorarios profesionales que lo sustenten (Robles, 1998). El Cuadro 5 muestra las categorías de este régimen.
- Régimen Especial del Impuesto a la Renta (que facilita y simplifica el pago de este tributo), si los ingresos anuales no superan 46,753 dólares (igual al monto mensual de la última categoría del RUS multiplicado por doce) y el valor de los activos, sin deducción alguna, no excede de 100 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).⁷ En este caso, las transacciones se realizan a través de la emisión y entrega de facturas, boletas de venta, *tickets* o cintas de máquinas registradoras y liquidaciones de compra. En este régimen es necesario mantener libros de contabilidad de registro de ventas y compras legalizado por notario público o juez de paz letrado. Entre las ventajas de tributar bajo este régimen resalta que el pago de impuestos es sencillo; no se está afecto al pago del impuesto mínimo a la renta; es posible acceder a esta modalidad aunque se tenga más de un negocio unipersonal; no existen restricciones sobre el número de personas a cargo; los libros que se llevan para el pago del IGV sirven para calcular y pagar el impuesto a la renta y la posibilidad de facturar hace que las grandes empresas prefieran trabajar con este tipo de negocios, ya que el IGV que pagan por cada factura pueden utilizarlo como crédito fiscal (Robles, 1998).

7. El valor de la UIT sirve de referencia para las normas tributarias y es determinado mediante Decreto Supremo, considerando los supuestos macroeconómicos del gobierno.

Cuadro 5 Perú: categorías del Régimen Unico Simplificado*

Categorías	Monto de ventas o servicios mensuales (hasta) US\$	Impuesto bruto US\$	Crédito máximo deducible (hasta) US\$	Cuota mensual US\$
A	487	16	13	3
B	1,039	58	47	11
C	1,623	130	104	26
D	2,143	227	179	49
E	2,727	325	253	71
F	3,896	487	390	97

Fuente: Robles (1998).

(*) Cambio de diciembre de 1998.

- Régimen General de Impuesto a la Renta, si los ingresos no están comprendidos en el Régimen Unico Simplificado ni el Régimen Especial del Impuesto a la Renta.⁸ Este implica una tasa del 18 por ciento sobre el valor de venta, retribución por servicios, valor de construcción, venta de bien inmueble o valor CIF aduanero (16 por ciento por el IGV y 2 por ciento por el impuesto de promoción municipal); una tasa del 30 por ciento sobre la renta neta por concepto del IR, que puede ser pagado mensualmente con diferentes sistemas. Las personas jurídicas deben llevar contabilidad completa, si sus ingresos brutos anuales superan las cien UIT y los libros tienen que ser legalizados por un notario público o juez de paz letrado (Robles, 1998).

Los otros tributos recaudados por la municipalidad y que afectan directamente a la microempresa son, principalmente, los siguientes:

- Predial, si funciona sobre un terreno propio, con una tasa variable.
- Tasas y contribuciones tales como la contribución especial de obras públicas, por servicios públicos o arbitrios, por servicios administrativos o derechos, las licencias de funcionamiento y otras licencias.

El costo tributario de la microempresa se asocia a las tasas y montos que debe pagar por los impuestos y también a la eficiencia de la administración tributaria. Según el estudio citado de Jamaica, existe falta de coordinación entre las instancias que se encargan de la recaudación de los impuestos y contribuciones (Alleyne y Hussey, 1998).

8. El éxito de estos regímenes de recaudación de impuestos a la microempresa debe ser evaluado no tanto en términos de los montos que captan, sino más respecto de la identificación del número de pequeños contribuyentes, generado por su efecto sustitutivo de otros impuestos y su simplicidad de aplicación. Sin embargo, debe reconocerse que dichos regímenes no tienen incorporado el carácter de sustitución de la tributación municipal.

Los impuestos a los ingresos, educativo y las contribuciones, son recaudados en Jamaica por agencias diferentes (National Insurance Scheme, Inland Revenue Department y Revenue Board) con bases y períodos diferentes y cada cuerpo administrativo tiene su propio brazo de inspección. Así, por ejemplo, mientras el impuesto educativo lo recauda el Ministerio de Finanzas, el Inland Revenue Department se responsabiliza de su auditoría y administración general, ocurriendo lo propio con el National Housing Trust y National Insurance Scheme.

En síntesis, el acceso a la formalidad tiene un elevado costo tanto en tiempo (por lo que implican los trámites administrativos y los muy variados pagos) como en dinero. Sin embargo, también la informalidad tiene un alto costo que se expresa en las altas tasas de interés con que opera el mercado informal de crédito, las limitaciones para vincularse a empresas formales derivadas de la carencia de “papeles en regla”, los impuestos municipales específicos para este sector, etc. De lo que se trata, por tanto, no es de informalizar la formalidad debido al alto costo de esta última o de mantener la informalidad como un mal necesario, sino más bien de revisar y adaptar todo el conjunto de la política tributaria (nacional y municipal), así como de los procedimientos administrativos, a fin de hacerla asequible al conjunto de las unidades productivas.

2. Tendencias en materia de tributación

La aplicación de las políticas de apertura al exterior y el ajuste de los años ochenta ante la crisis de la deuda externa trajo consigo en diversos países de la región el inicio de reformas fiscales de distinta envergadura y, en ese contexto, de modificaciones a la estructura tributaria, en una orientación general de eliminar aquellos impuestos que distorsionan la asignación de recursos y afectan, por tanto, la competitividad de algunos sectores y también de alcanzar niveles de ingresos tributarios compatibles con la reducción del déficit fiscal y la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. Básicamente, los cambios apuntaron en la dirección de gravar menos el capital, para estimular una mayor actividad empresarial y atraer a los países la inversión externa; por otro lado, la liberalización comercial se tradujo a su vez en la aplicación de aranceles más reducidos y parejos, los que facilitaron el ingreso de las importaciones; y la recaudación tributaria comenzó a descansar cada vez más en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fue introducido en aquellos países en que todavía no existía, elevado en otros, y la fiscalización se centró en éste por su mayor rendimiento.

La carga impositiva que recae sobre las empresas en América Latina es en la actualidad inferior a la que soportan en los países desarrollados. De hecho, las corporaciones multinacionales expanden sus negocios e inversiones en los países en vías de desarrollo para, entre otros factores, aprovechar la rentabilidad financiera que producen estas diferencias tributarias. La tasa promedio del impuesto que se aplica sobre las sociedades en los países de la región oscila en

1997 entre 23.3 por ciento y 27.6 por ciento, casi seis puntos porcentuales inferior a la media del rango en que se mueve este mismo tributo en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), del 22.4 por ciento al 33.5 por ciento. Los países donde esta tasa es más elevada en la región son Argentina (33 por ciento); Colombia (35 por ciento), México (34 por ciento), Panamá (entre 30 por ciento y 34 por ciento) y Venezuela (comienza en 15 por ciento y llega hasta 34 por ciento); y en Brasil y Chile es más reducida, del 15 por ciento (Shome, 2000). Al comparar dicha tasa con el impuesto aplicado a las sociedades en 1986, se advierte que hay una tendencia general a la rebaja de tasas y disminución de los rangos (véase Cuadro 6). Como la evasión de impuestos es más elevada en los países de América Latina que en los de la OCDE, la diferencia efectiva en el pago de impuestos es superior a la ya señalada.

Las tasas de retención sobre las remesas de dividendos al exterior, intereses y regalías obtenidas del capital han experimentado una evolución parecida, al reducirse, respectivamente, del 24 por ciento al 16 por ciento, del 23 por ciento al 20 por ciento y del 31 por ciento al 30 por ciento entre 1986 y 1997 (Shome, 2000). Son hoy también menos los países respecto de comienzos de los años ochenta que aplican impuestos sobre el patrimonio o los bienes y las ganancias de capital tienden a gravarse con las tasas normales del impuesto a la renta, o se encuentran exentas o tributan por debajo de lo normal.

En forma paralela, la cota máxima del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) también ha experimentado un descenso en América Latina en las dos últimas décadas, aunque de menor intensidad (desde el 50 por ciento promedio en 1985-86 al 34 por ciento en 1997). Una tercera tendencia general en materia impositiva verificada en estos años ha sido el aumento de la importancia de los impuestos sobre el consumo, en particular el IVA, sobre el total de la recaudación tributaria. En 1997, los ingresos por tributación a la renta son como promedio en América Latina de 3.7 por ciento del PIB, mientras que los ingresos por IVA son 5.3 por ciento del PIB. En cinco países de la región (Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay) la recaudación del IVA en 1997 más que duplica a la del impuesto a la renta (Pita, 2000).

Las reformas tributarias de los años ochenta lograron incrementos en la presión fiscal del orden de 2 a 4 por ciento del PIB en un plazo de cinco años después de su inicio, lo que se atribuye a la aplicación general de las reformas fiscales y de otros sectores. Al clasificar a los países de la región según su grado de presión fiscal, se distinguen tres grupos nítidos: aquellos en que la recaudación del gobierno general supera el 20 por ciento del PIB son considerados con elevada presión fiscal (Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay); aquellos en que esa recaudación (y la del gobierno central en los países con ingresos provenientes del petróleo) se sitúa entre 11 por ciento y 20 por ciento del PIB son de presión fiscal media (Argentina, Bolivia, Colombia, México y Panamá) y donde esta recaudación es menor al 10 por ciento del PIB, se estima que la presión fiscal es baja (Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela) (Shome, 2000).

Cuadro 6 Tasa del impuesto a empresas (1986-1997)

Países	1986	1997
América Latina		
Argentina	0.0 – 33.0	33.0
Bolivia	0.0 – 30.0	25.0
Brasil	29.0 – 50.0	15.0 ^a
Chile	10.0 – 37.0	15.0 ^b
Colombia	40.0	35.0
Costa Rica	0.0 – 59.0	30.0
Ecuador	0.0 – 59.0	25.0
El Salvador	0.0 – 30.0	25.0
Guatemala	0.0 – 42.0	25.0
Honduras	0.0 – 55.0	15.0 – 30.0
México	5.0 – 42.0	34.0
Nicaragua	0.0 – 45.0	30.0
Panamá	0.0 – 50.0	30.0 – 34.0
Paraguay	0.0 – 30.0	25.0 – 30.0
Perú	0.0 – 40.0	30.0
República Dominicana	0.0 – 49.3	25.0
Uruguay	0.0 – 30.0	30.0
Venezuela	18.0 – 67.7	15.0 – 34.0
Promedio simple	3.4 – 43.3	23.3 – 27.6
Algunos países OCDE		
Alemania	36.0 – 50.0	30.0 – 45.0
Australia	46.0	36.0
Bélgica	45.0	39.0
Canadá	46.0	38.0
Corea	20.0 – 30.0	16.0 – 28.0
Dinamarca	50.0	34.0
España	35.0	35.0
Estados Unidos	15.0 – 34.0	15.0 – 34.0
Francia	45.0	20.9 – 41.7
Grecia	49.0	40.0
Italia	36.0	37.0
Japón	42.0	28.0 – 37.5
Reino Unido	34.0 – 35.0	33.0
Suecia	52.0	28.0
Suiza	3.6 – 9.8	3.6 – 9.8
Promedio simple^c	28.7 – 42.8	22.4 – 33.5

Fuente: Shome (2000).

Notas:

^a La tasa efectiva es más elevada debido al pago de otros cargos y aportes.

^b A mediados de 2001, la tasa a las ganancias de las empresas subió al 17 por ciento para compensar el impacto en los ingresos fiscales de una baja de los impuestos a las personas.

^c Este promedio simple considera a todos los países de la OCDE, incluyendo los que no están incorporados en el cuadro.

A pesar de que la carga impositiva en América Latina es inferior a la de países con mayor nivel de desarrollo relativo y de la existencia en algunos casos de exenciones para la microempresa, en el ámbito de estas unidades productivas la evasión de impuestos es superior a la que se registra en otros sectores, aunque menos de lo que habitualmente se cree, como se examina más adelante. Lo anterior tiende a reforzar el argumento de que la microempresa incumple sus obligaciones tributarias más debido a su propia falta de capacidad de pago, relacionada estrechamente con sus formas de producción semiartesanales y el tamaño pequeño de la unidad productiva, que por el monto de los impuestos que debe enfrentar. Vale decir, la naturaleza de los problemas en este sector radica más en sus propias características que en limitaciones exógenas.

La mayor importancia que ha cobrado el IVA en términos de la recaudación es otro factor que dificulta la incorporación de la microempresa a la formalidad tributaria. Los microempresarios sostienen en las entrevistas que tanto sus proveedores de insumos y materias primas como aquellas empresas que compran los bienes y servicios que ellos producen suelen descontar el IVA o realizar las transacciones con boleta (véase capítulo VI) y como ellos no están en condiciones a su vez de hacerlo –sea por falta de registro, de conocimientos y/o por una práctica habitual– son en definitiva “penalizados” por el sistema tributario al no poder descontar como lo hacen otras partes de la cadena de producción, distribución y comercialización. En otra faceta de los problemas que enfrentan las unidades productivas de menor tamaño, en el caso de Chile, las pequeñas empresas se quejan de que las grandes, en especial cadenas de supermercados y tiendas por departamento, retienen como una práctica habitual el pago de las facturas a sus proveedores pequeños, lo que obliga entretanto a éstos a incurrir en costos financieros para pagar el IVA oportunamente.

La tendencia a la simplificación tributaria, mediante la cual el pequeño contribuyente puede pagar todas sus obligaciones de impuestos de acuerdo con el volumen de sus ingresos o ventas, también presente en los administradores tributarios de América Latina en la última década, especialmente porque facilita la recaudación, tiene sus ventajas e inconvenientes. Entre las primeras resalta el hecho de que disminuyen los costos de la administración y ésta se torna más eficiente, lo que facilita el desempeño en otras tareas relevantes como la fiscalización. Asimismo, la declaración mediante una presunción de renta, que no requiere de una rentabilidad del agente productivo, facilita la ampliación de la base tributaria, la producción de información contable y, de esta manera, el desarrollo de los negocios y la incorporación a la ciudadanía de la microempresa. Sin embargo, también puede introducir un sesgo hacia la inequidad, pues desde una perspectiva más general, aquella parte de la recaudación que no se obtiene en un sector, termina compensada con el mayor aporte de quienes están situados en actividades por sobre el margen de la simplificación. En otros términos, la carga tributaria es más fuerte para las empresas situadas sobre el margen de la simplificación de lo que podría ser sin este sistema. Además, se genera un incentivo para que, aquellos situados cerca del límite, intenten continuar bajo

el régimen simplificado e inclusive la mera existencia de categorías diferentes de tributación estimula el llamado “deslizamiento” tributario de contribuyentes que buscan trasladarse hacia regímenes menos onerosos para ellos.

3. Costo de la legislación tributaria para el Estado

Los costos que implica para el Estado recaudar impuestos provenientes de la microempresa son muy elevados en relación con el asociado a la recaudación en los restantes segmentos empresariales. En Perú, por ejemplo, de acuerdo al estudio realizado, a la SUNAT, el organismo que recauda tributos en ese país, le cuesta en remuneraciones 75 centavos de dólar cada dólar que en promedio recauda vía el régimen simplificado; es decir, cinco veces más que por el régimen especial y 119 veces más que por el régimen general del pago de impuestos,⁹ estimaciones que habrían mostrado mayores distancias si en los cálculos se hubiesen tenido en consideración los demás costos de la recaudación y sólo al segmento de la microempresa (es decir, a los niveles más bajos del régimen simplificado y especial).¹⁰

Los montos que se recaudan por el pago de impuestos de la microempresa son reducidos debido a los bajos volúmenes de ventas y los elevados rangos de evasión e incumplimiento de las obligaciones tributarias, según se indica en la información disponible del estudio de Perú.

Se constata que la SUNAT capta anualmente en el ámbito nacional bajo el régimen simplificado y especial alrededor de 67 millones de dólares;¹¹ es decir, sólo el 1.2 por ciento de la recaudación total de dicha institución, equivalente a 0.11 de la presión tributaria del país (que llega al 14 por ciento del PIB). Cabe mencionar que en dichos montos se incluye, además de los recursos que tributan las microempresas, aquellos provenientes de pequeñas y medianas empresas que pagan impuestos en el marco de ambos regímenes. La escasa importancia del nivel global oculta, sin embargo, el hecho de que los tributos y aranceles pagados por las microempresas constituyen ingresos de cierta importancia para los gobiernos locales y municipales.

Algo análogo, al parecer, ocurre en el nivel municipal, según la evidencia disponible en el caso de Chile para el comercio ambulatorio. El total de gastos que realiza el municipio de Santiago en materia de recaudación y control es

9. La estimación se realizó repartiendo la masa salarial de la SUNAT de acuerdo a la participación del número de formularios declarados bajo los diferentes regímenes de pago. El resultado se comparó después con lo efectivamente recaudado bajo dichos regímenes. Una estimación reciente de la SUNAT, teniendo en consideración la forma como administra este impuesto, indica que sólo por la intermediación del sistema bancario, en la recaudación e ingreso de datos, se gasta el 6 por ciento del total recaudado.

10. Aproximadamente dos tercios del total recaudado bajo el Régimen Único Simplificado (RUS) provendría de la microempresa. Véase al respecto Cuadro N° 4, Categorías del RUS (Robles, 1998).

11. Entre septiembre de 1995 y agosto de 1996.

superior a los ingresos que consigue en el caso de los comerciantes ambulantes y similar opinión tienen los funcionarios de rentas de este organismo. Al comparar de manera implícita con la situación del comercio formal, dichos funcionarios sostienen que con la venta en las calles “tenemos que hacer el mismo papeleo para cada uno, entra poca plata y los inspectores tienen que pasar controlando”. La recaudación total de este sector es menos de 0.4 por ciento del presupuesto global del municipio (Urmeneta, 1998).

4. Cumplimiento de la legislación tributaria y visión empresarial

Aunque es difícil obtener información confiable sobre el grado de cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de los microempresarios, los escasos datos disponibles sugieren que el nivel de evasión es menos pronunciado de lo que se afirma en ocasiones. Así, un estudio de Perú (Robles, 1998) muestra que, de un total de 309 microempresas encuestadas en 1996, el 94 por ciento paga algún tipo de impuesto (véase Cuadro 7). Los resultados en 1995 de la “Operación Comprobante de Pago” en este país, dirigida especialmente a los pequeños empresarios para que exigieran comprobantes a sus proveedores, permitieron detectar una evasión del 40 por ciento del Impuesto General a las Ventas, no muy diferente del monto estimado para sectores formales. En este caso se advirtió en los diálogos con sus representantes que, salvo excepciones, los pequeños empresarios no se oponen a pagar impuestos o dar comprobantes, sino que sólo solicitan más plazo para cumplir sus obligaciones (Revilla, 1999).

En otra investigación se encontró que en Chile cerca del 70 por ciento de las microempresas de dos a cinco trabajadores y 96 por ciento de aquellas de seis a diez trabajadores cumplían con el pago del impuesto a la renta, así como el impuesto al valor agregado; mientras que en Ecuador el 78 por ciento de las microempresas de dos a cinco trabajadores y el 94 por ciento de las más grandes pagaban el impuesto a la renta; el 54 por ciento y el 81 por ciento, respectivamente, pagaban el impuesto al valor agregado; y el 77 por ciento y 89 por ciento pagaban, al menos parcialmente, los impuestos municipales (Tokman y Klein, 1996).

Diversas razones, comunes a todos los países, llevan a que un microempresario incumpla sus obligaciones tributarias. Las razones de tipo económico se asocian especialmente a dos situaciones objetivas. Primero, la fragilidad financiera que tiene la microempresa frente al costo adicional que significa el pago de los impuestos y segundo, las elevadas tasas impositivas que debe solventar con volúmenes de venta que, en general, son reducidos e irregulares.

La vulnerabilidad económica y financiera de la microempresa, estrechamente ligada a sus características de nivel tecnológico retrasado, economías de baja escala, mano de obra poco calificada, capital de trabajo y márgenes de ganancia reducido, escaso o nulo acceso al crédito, la tornan muy proclive al incumplimiento.

Cuadro 7 Determinantes del pago de impuestos al nivel de microempresa^a

	Número de casos ^b	Años promedio de estudios del entrevistado ^c	Tamaño de la empresa (número de trabajadores promedio)	Porcentaje promedio de inspecciones de la SUNAT	Porcentaje de informados ^d
Pagan impuestos	309	12.07	5.49	1.62	33.66
Para no tener problemas con el Estado	290	12.05	5.43	1.59	33.45
Para acceder a los beneficios	15	12.33	6.40	2.33	40.00
Por otras razones	4	12.25	6.00	1.50	25.00
No pagan impuestos	19	9.95	4.11	0.05	21.05
Total	328	11.95	5.41	1.53	32.93

Fuente: Encuesta a microempresas 1996, OIT/ADEC-ATC, citada por Robles (1998).

Notas:

^a Incluye además al segmento de empresas que tiene entre 11 y 20 trabajadores.

^b Régimen Unico Simplificado (RUS), Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), Impuesto a la Renta (IR), Impuesto General a las Ventas (IGV).

^c A los sin instrucción se les asignó cero año, a la enseñanza primaria seis años, a la secundaria once años y a la superior 16 años.

^d Aquellos que están en conocimiento de que existen sanciones por evadir el pago del RUS, RER, IR e IGV.

Los factores no económicos se asocian a aspectos de índole cultural, informativo y fiscalizador. Si bien la falta de información y difusión son elementos importantes que juegan contra el cumplimiento de las obligaciones tributarias, históricamente existe en las sociedades latinoamericanas un arraigo cultural hacia la no tributación y la evasión tributaria, actitudes que son fomentadas por la ausencia de un control fiscalizador serio al nivel de la microempresa.

Adicionalmente, en Brasil y Colombia la percepción de los microempresarios respecto del sistema tributario es importante para entender las causas del incumplimiento de las obligaciones tributarias. En aquellos contribuyentes que perciben al Estado como un mal proveedor de servicios, en el que existen funcionarios corruptos y despilfarradores de los recursos públicos, existe la tendencia a ensombrecer cualquier beneficio que puedan recibir por el pago de los impuestos y, por tanto, a inclinarse a incumplir los mismos. Asimismo, consideran que la estructura tributaria, por estar llena de impuestos y trámites imprevistos, es proclive a penalizar más a quien posee menos renta. Esta percepción de injusticia también se abona a la opción de evadir o eludir impuestos de microempresarios.

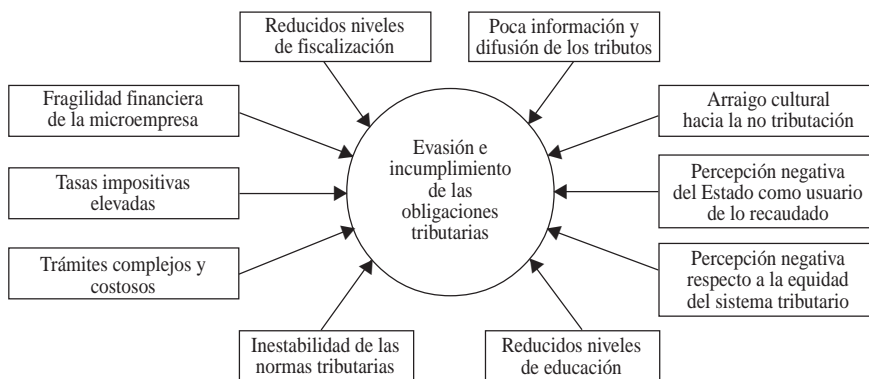
El estudio que analiza la experiencia de Jamaica pone énfasis en las reducidas economías de escala de la microempresa y la eventualidad de sus actividades para explicar el incumplimiento de las obligaciones tributarias, el que se produce incluso en el caso de algunas de las formalmente registradas. Se grafica la situación descrita mediante el razonamiento de que como los trabajadores (y en general los demás recursos) no son empleados de manera permanente y las remuneraciones son muy bajas, entonces no es necesario cumplir con las obligaciones y contribuciones correspondientes.

Según el estudio que analiza el caso de Perú, el pago de impuestos no sólo está en función de la frecuencia de las inspecciones de la entidad recaudadora y del tamaño de la empresa, sino también del grado de información que muestre el microempresario sobre los impuestos y sus años de estudio. Así, mediante un ejercicio de tipo estadístico se comprueba que, en promedio, los microempresarios que no pagan impuestos tienen menos años de estudios que aquellos que sí pagan, pertenecen a empresas más pequeñas y reciben menos visitas de los inspectores tributarios. Se constata, asimismo, que los microempresarios que pagan sus impuestos se encuentran mejor informados que los que no lo hacen. El orden de importancia de las variables que posibilitan la distinción entre los que pagan o no impuestos es como sigue: el grado de información de los contribuyentes respecto a los alcances de los impuestos a pagar, el nivel educativo de quienes conducen la empresa, las inspecciones de la entidad recaudadora y el tamaño de la empresa (véase Cuadro 7).

En el Gráfico 1 se muestran las principales causas de la evasión e incumplimiento tributario, tal como se desprende de los estudios realizados en los países seleccionados.

La imagen de autoridad eficiente y fuerte de la SUNAT, en el caso de Perú, es una variable que, si bien es difícilmente dimensionable para el propósito de evaluar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, de hecho ha desempeñado un papel importante al respecto. Entre

Gráfico 1 Causas de la evasión e incumplimiento tributario. Experiencias de Brasil, Jamaica, Colombia y Perú



los factores que contribuyeron a crear esta imagen resalta, en primer término, el otorgamiento de relativa autonomía presupuestaria a dicha institución, lo que le permitió contratar profesionales competitivos y dotarse de equipos de última tecnología para la fiscalización, y en segundo lugar, el ejercicio de las facultades de fiscalización que la SUNAT hizo al amparo de las normas del Código Tributario, las que, en un comienzo, fueron prácticamente las mismas que estuvieron vigentes desde 1966.

Un aspecto adicional, considerado en los estudios de Brasil y Perú, que juega en contra del cumplimiento de las obligaciones tributarias, se refiere a la extrema inseguridad normativa que se observa desde el Estado, al modificarse constantemente las reglas del juego con la introducción y/o modificación de nuevos tributos, lo cual determina que el microempresario deba contratar personal especializado y, con ello, aumentar su gasto o, en su defecto, incumplir.

Finalmente, en el estudio de Colombia se señala como una causa adicional del incumplimiento tributario por parte de la microempresa la falta de medidas o programas que motiven e impulsen la legalidad y la tributación.

A su vez, en el estudio de Gómez (1998) se apunta también hacia otra explicación adicional del arraigo en la microempresa de su conducta de evadir el pago de las cargas tributaria y laboral. Existe en el empresario informal la interpretación de que la ley sólo favorece al Estado, que identifica al microempresario como evasor de impuestos o infractor susceptible de ser sancionado, lo que constituiría una razón adicional para actuar en contra de la norma. Contribuye a esta actitud el aumento de la importancia social de la informalidad con el paso del tiempo y la existencia de una cultura propia de este ámbito que dispone de sus redes de intercambio y solidaridad, las que sirven para suplir las reducidas posibilidades de acceso a los servicios que brinda el Estado.

C. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Efectos positivos de constituirse en sujeto tributario

El análisis de las experiencias de Brasil, Colombia, Chile, Jamaica y Perú respecto de la legislación tributaria que afecta a la microempresa sugiere que el énfasis de las instancias gubernamentales para reducir los niveles de evasión y aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de este segmento, debe estar situado en la asistencia al contribuyente, especialmente en cuatro factores: simplificar trámites y formularios para las declaraciones y pagos; minimizar los costos administrativos; en la creación de una infraestructura adecuada y lo más centralizada posible, y en la expansión de la información tributaria disponible para los usuarios.

Igualmente, y muy asociado con lo anterior, la exigencia de registros contables en el sector, salvo en aquellas microempresas que se encuentran en el margen de la supervivencia, acompañada por una labor pedagógica de sus beneficios al momento de su introducción, es un requisito indispensable para

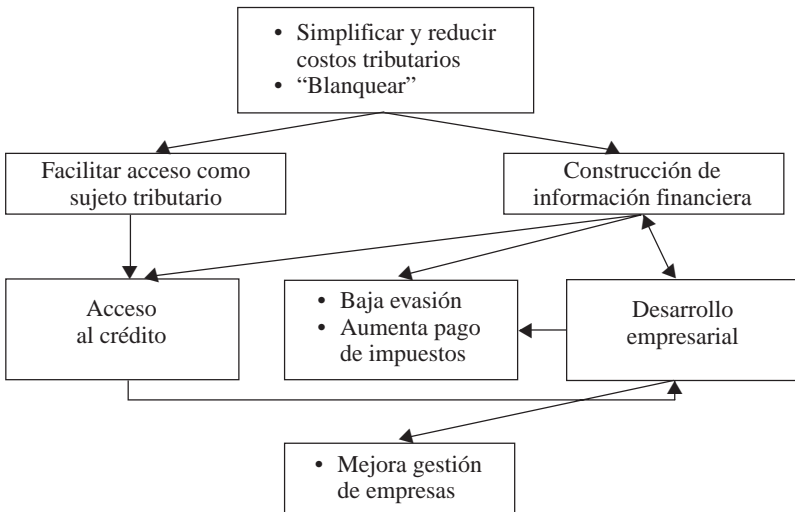
una mayor formalización del sector, pues facilita realizar los cálculos económicos de ingresos, ventas, utilidades y gastos. De las entrevistas a microempresarios (véase Capítulo VI) se deduce que muchas veces éstos ignoran cuánto ganan y por carencia de información contable se encuentran imposibilitados de realizar la planificación más elemental de su actividad empresarial.

Estas propuestas, sin embargo, deben estar enmarcadas en una perspectiva que promueva el desarrollo empresarial y que, en particular, incida en dos aspectos muy ligados entre sí, relacionados con aspectos financieros: el acceso al crédito de la microempresa y el desarrollo de actitudes y comportamientos empresariales proclives hacia la entrega de información financiera.

La reducción de la evasión y el aumento del cumplimiento de las obligaciones tributarias requieren, necesariamente, de la construcción y desarrollo de los registros contables al nivel de las unidades productivas de este segmento, lo que facilitaría, a su vez, la posibilidad de acceder a los recursos disponibles del sistema financiero. De acuerdo con este enfoque, la simplificación y reducción de los costos tributarios de la microempresa o la posibilidad de “blanquear” obligaciones al iniciar el sistema se constituyen entonces en prerrequisitos para que ésta se encuentre en condiciones de desviar recursos que le permitan construir, desarrollar y mantener información financiera, la que, a su vez, precisa para acceder al crédito y permite mejorar la gestión de la empresa. En el Gráfico 2 se muestran los círculos virtuosos que pueden generarse en este proceso.

Si los espacios existentes en la legislación tributaria de los países analizados son cubiertos con una perspectiva de desarrollo de la microempresa, esto operará no sólo en favor de una mayor eficiencia del mercado, sino también de la

Gráfico 2 Efectos de simplificar y reducir costos tributarios de la microempresa



neutralidad tributaria. El alivio de la carga de los costos tributarios permitirá a la microempresa emplear mejor sus recursos y al mercado asignarlos más eficientemente entre empresas de diferentes tamaños; de esta manera, si en el proceso resultara ser más adecuada la existencia de unidades productivas de envergadura superior, las microempresas tenderían a desarrollarse con el tiempo en pequeñas, medianas y grandes empresas.

Adicionalmente, en los estudios se enfatiza también la necesidad de que exista una legislación globalizadora para el sector, una suerte de “estatuto legislativo” de la microempresa, que evite la concurrencia, coexistencia y superposición de atribuciones entre diversas entidades. Sin embargo, se repara también en que un régimen legislativo de esta naturaleza no puede representar ventajas tales para el sector que se constituyan en inequidades respecto a las empresas formalizadas, no sólo porque así lo aconseja la existencia de condiciones de libre competencia, sino también para evitar la tentación de que algunas de éstas sean atraídas hacia la informalidad, en un efecto contrario al buscado (Fuentes 1997).

La simplificación tributaria implica diversas ventajas. Un sistema único facilita la fiscalización; disminuye las posibilidades de evasión al desaparecer el incentivo que puede tener una empresa grande de establecerse a través de varias pequeñas con regímenes tributarios diferenciados; permite educar a la población y al empresario entrenarse desde el inicio de su actividad en la tributación. En términos de Revilla (1999), “no deben existir privilegios ni beneficios especiales para los pequeños, como tampoco debería haberlo para los grandes. Se debe tratar de hacer las cosas simples para todos de manera que se pueda competir en forma pareja con las mismas reglas de juego, para que unos no se aprovechen de los otros”.

En este contexto, la disminución del número de impuestos así como la tendencia a eliminar aquello que generan ventajas para unos, en perjuicio de otros, y la reducción de las cargas administrativas que existen para el acceso, permanencia y salida del mercado y de los costos de transacción contribuyen a facilitar el ingreso a la formalidad de las empresas y a mejorar su competitividad al aminorar sus costos.

2. Necesidad de definiciones adecuadas

Dos de los estudios analizados, sobre Brasil y Perú, coinciden en plantear como un primer aspecto a ser considerado en la reformulación del marco legal la revisión de los criterios utilizados para definir a la microempresa. La definición muy difundida en los países de la región, basada en el número de trabajadores de la unidad productiva, habría perdido cierta vigencia, puesto que en la actualidad existe una amplia gama de actividades desarrolladas por empresas que no obstante aportar un alto valor agregado al utilizar tecnologías modernas, emplean a una cantidad reducida de trabajadores.

El criterio del volumen de ventas, renta bruta o activos totales es al parecer el que podría tener, por sí solo, plena vigencia. Para el propósito de expandir

los alcances del tratamiento especial a la microempresa, en los casos de Brasil y Perú se sugiere aumentar los límites que la definen bajo este prisma. En el primer caso, para extender la exclusión de obligaciones y concesión de beneficios en las áreas administrativas, tributarias, laborales, previsión, crediticias y de desarrollo empresarial. En el segundo caso, sólo con la finalidad de extender los beneficios de la simplificación administrativa para el registro de los establecimientos, puesto que la legislación vigente no da un tratamiento exclusivo a la microempresa desde el punto de vista tributario.

3. Simplificación de procedimientos y trámites

Un segundo aspecto, coincidente en todas las propuestas planteadas, se refiere a las acciones de índole administrativa que deben llevarse a cabo o que deben traducirse en cambios de la legislación vigente para que el microempresario mejore el nivel de cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En otras palabras, se enfatiza en la necesidad de acompañar a las reformas de los últimos años –que especialmente incidieron en la simplificación de la estructura impositiva– con modificaciones de tipo administrativo que permitan reducir los costos para el pago de los impuestos y de otros trámites por parte de los microempresarios.

En este panorama general, tres parecen ser las recomendaciones generales que resultan pertinentes.

En primer lugar, es conveniente realizar un amplio esfuerzo para simplificar los procedimientos y trámites administrativos con el propósito de ahorrar costos en tiempo y dinero, así como invertir en la adecuada selección y calificación de los recursos humanos de las instituciones del sistema de recaudación, de manera tal que se incremente la eficiencia y, muy especialmente, se evite la corrupción.

En segundo término, resalta la necesidad de promover la existencia de una autoridad única en materia tributaria, a los efectos de evitar la concurrencia y superposición de atribuciones y autoridades que encarecen el sistema, tanto para las entidades estatales como para las microempresas y desalientan a la formalización. Se trata no solo de que rija una única autoridad institucional sino también que haya un solo marco legal coherente, de manera de impedir la aparición en diferentes instancias de una proliferación de tributos, muchas veces sin otra justificación económica que la simple generación de rentas para las instituciones recaudadoras, como es el caso de los municipios.¹²

12. En Perú se han registrado importantes avances al respecto. Después de la aprobación por unanimidad en el Congreso de la Ley de Simplificación Administrativa N° 25035, de 1989, que eliminó numerosos requisitos considerados innecesarios y creó el Registro Unificado, que permitió reunir todos los registros del gobierno central, fue complementada con la Ley N° 26935 de 1998, que deja a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) como la entidad que, a través del Registro Unico del Contribuyente (RUC), centraliza la información que requieran todas las instituciones del sector público. Los cambios administrativos abarcaron también la eliminación de 62 diferentes impuestos (Revilla, 1999).

Dicha autoridad puede, por ejemplo, asumir funciones tan diversas como la fiscalización y recaudación tributaria, la vigilancia del cumplimiento de normas laborales, la solución de conflictos por vía arbitral o conciliación, la inspección laboral preventiva, la adecuación de las normas de protección al consumidor, simplificando el acceso de aquello que se realiza habitualmente a través de diversos entes (Fuentes, 1997).

Finalmente, también se plantea incidir en la promoción de las normas en materia tributaria para proporcionar a los microempresarios información suficiente y adecuada, insistiendo en las ventajas que derivan de la formalización frente a los enormes costos que están aparejados con la informalidad.

4. Posibilidades que abre internet

La masificación del acceso a internet y la disminución de los costos de acceso desde la perspectiva de la tributación de la microempresa abre nuevas posibilidades. Desde luego, como se sabe, el uso de esta forma de comunicación para realizar todo tipo de trámites administrativos permite reducir los costos y el tiempo dedicados a éstos y facilita la gestión de la información al ser ingresada a través de ordenadores. Esto requiere que exista una amplia disponibilidad de acceso público a internet para los sectores de bajos ingresos, un asunto que ya preocupa a los gobiernos en la región. Adicionalmente, esta tecnología, cuyos costos son decrecientes en forma exponencial, puede abrir también una puerta para el desarrollo de nuevos negocios, especialmente de las pequeñas empresas, pero también para algunas microempresas más desarrolladas, a través de las llamadas transacciones *on line* y el ofrecimiento de servicios.

También ha evolucionado al respecto la perspectiva de los organismos fiscalizadores en materia tributaria en la región, los que tienen páginas web instaladas en la red para sus usuarios, y ya es posible realizar la declaración anual de renta *on line* a través de internet en países como Chile.¹³ La masificación de estas formas de declarar impuestos implica que las operaciones las realiza un *software*, lo que permite a los fiscalizadores concentrar su atención en la información que proporcionan los contribuyentes, más que en los cálculos que realizan y disminuye radicalmente tiempo y costos de procesamiento de los datos.

13. El 42 por ciento (788,645) de las declaraciones anuales de impuestos en Chile en mayo de 2001 en la llamada "Operación Renta" fue presentado a través de internet; la cifra es un 69 por ciento más alta que en el 2000 y constituyó un récord en ese país. El Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile ha anunciado que pondrá en aplicación un modelo de facturación electrónica para generar, transmitir y almacenar documentos tributarios y el trámite de timbrar las facturas podrá ser virtual a través de internet (véase: www.sii.cl). La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) de Perú ofrece también el Programa de Declaración Telemática (véase: www.sunat.gob.pe).

5. Inspección y fiscalización pedagógicas

En la medida que la legislación sea clara y de acceso sencillo para las microempresas, mayores serán sus posibilidades de cumplimiento. Asimismo, la función de inspección debe incorporar un componente pedagógico para ayudar a la comprensión y prevención. Si la legislación es clara y difundida con eficiencia, la autoridad verá muy aliviada su función de control. No basta sin embargo con divulgar las leyes, sino que en este caso se requiere también promoverlas mediante campañas de difusión y comunicación dirigidas a los microempresarios, lo que significa que la autoridad competente debe dotarse de recursos financieros y humanos adecuados.

En el contexto más amplio del desarrollo de la microempresa y su relación con el sector financiero debe partirse del reconocimiento de que ésta, al igual que la pequeña empresa, en menor medida las medianas y a diferencia de las de mayor tamaño, tienen limitaciones para acceder a los factores y recursos productivos y muestran desfases tecnológicos bastante significativos. Esto es atribuible a que el objetivo fundamental del proceso productivo de la mayoría de las microempresas es la subsistencia más que la capitalización, lo que las hace estructuralmente diferentes de las unidades productivas de mayor envergadura.

Tomando en consideración esta distinción, los instrumentos y mecanismos de las instancias gubernamentales dirigidos a la microempresa deberían guardar estrecha relación con la naturaleza de ésta. El hecho de que las normativas sean claras y se difundan de manera eficiente es una condición necesaria pero no suficiente para que la función de promoción tenga éxito. Se requiere asimismo que las entidades fiscalizadoras y reguladoras sean reconocidas y legitimadas por quienes serán fiscalizados y regulados, vale decir, que adviertan el atributo de que éstas conocen con detenimiento el escenario en que se desenvuelve la microempresa. En este marco, la autoridad debería “convertirse en la ‘autopista’ para el tránsito fluido entre la demanda y la oferta, desde y hacia el sector, en el exclusivo sentido de la información, de ninguna manera en el sentido de intervenir en el mercado” (Fuentes, 1997).

Los incentivos deberían entonces ubicarse en el contexto del desarrollo empresarial y no únicamente en el de la eficiencia del lado tributario. Desde el gobierno central podrían establecerse mecanismos que permitan el abandono progresivo de los regímenes especiales del pago de impuestos mediante el acompañamiento de medidas o mecanismos que promuevan el incremento de la producción dirigida hacia la exportación, permitan el acceso al crédito y a la información, lo que a la vez facilitaría el tránsito desde la subsistencia a la capitalización y, así, la disminución de las restricciones al crecimiento de la microempresa.

6. Otras proposiciones

Las recomendaciones previas, de carácter general, han sido complementadas con algunas proposiciones específicas en los estudios correspondientes a cada país, las que a continuación se presentan.

En el caso de Brasil, se enfatiza la necesidad de desburocratizar, en general, las condiciones para el desarrollo de la microempresa. Se plantea al respecto centralizar los organismos de registro en un solo establecimiento (incluida la junta comercial, renta estadual, renta federal y el municipio), acompañada de asesoría tributaria, laboral, contable y jurídica.

Se sugiere asimismo que, a través de las instituciones bancarias privadas, se utilicen mecanismos de política monetaria para incentivar el crédito a la microempresa, manteniendo los sistemas ya existentes, como el Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE). Asimismo, se propone que se sustituyan las garantías reales por seguros de crédito o fondo de aval; se simplifique el acceso al financiamiento del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios y se amplíe el plazo para el cobro de los tributos, de manera que permita a las microempresas disponer de capital de giro para su funcionamiento.

Otra iniciativa propuesta, que ya está siendo desarrollada en algunos municipios brasileños y podría ser ampliada, es introducir incubadoras tecnológicas que faciliten la reducción de los costos fijos de instalación de una empresa al compartir la infraestructura básica necesaria, y promuevan el acceso de la microempresa a las nuevas tecnologías, incluyendo soporte y capacitación para sus trabajadores a costos menores que los de mercado.

También se enfatiza la necesidad de desburocratización en el estudio de Colombia. En este caso, se propone crear los Centros Unificados de Atención Legal y Tributaria, donde funcionen y atiendan simultáneamente las Cámaras de Comercio, los impuestos distritales y nacionales, las Cajas de Compensación Familiar y, en general, todas aquellas entidades con funciones públicas que estén involucradas en la legalidad empresarial.

Asimismo, se plantea la necesidad de presentar declaraciones únicas tributarias anuales para las microempresas, con mínimos grados de acumulación. Se propone que las microempresas de subsistencia estén excluidas de cualquier pago de impuestos y sólo efectúen los Registros Unificados de Inscripción y Actualización Legal.

El estudio de Colombia sugiere también crear el Registro Unificado de Inscripción Legal para que, mediante este mecanismo, se recoja la información requerida por todas las instituciones que tienen a su cargo la formalización o creación legal de las empresas.

Se enfatiza, además, en la necesidad de generar acciones que contribuyan a desarrollar actitudes y comportamientos empresariales proclives hacia la entrega de información financiera, ya que es únicamente sobre esta base que se pueden elaborar las declaraciones tributarias y, a la vez, tomar decisiones acertadas.

Otro estudio sobre el caso de Colombia (Gómez, 1998) enfatiza en sus propuestas pertinentes al área tributaria que las excepciones o garantías existentes deben ser planteadas únicamente al nivel regional y revisadas en forma periódica, con el propósito de estimular el desarrollo local. Asimismo, considera que la existencia de un sistema de información para atender los requerimientos de las pequeñas unidades productivas facilitaría aliviar al microempresario de algunos de los costos en que debe incurrir para su formalización.

En el estudio sobre Jamaica se propone que el pago de todos los impuestos y deducciones se realice en el marco de un tributo único; es decir, en una sola entidad y en un único formato, y efectuar inspecciones aleatorias sobre la base de un directorio de empresas permanentemente actualizado como parte del nuevo procedimiento de registro impositivo.

En materia de fiscalización, en el estudio de Jamaica se pone énfasis en la parte informativa, a diferencia de otros trabajos que acentúan más la posibilidad de reunir las instancias recaudadoras. Se señala al respecto que, considerando que las empresas formales (y grandes) son una fuente de información importante para mejorar al nivel de la microempresa, los procedimientos de fiscalización gubernamental y, con ello, el cumplimiento de las obligaciones debería observarse la legislación vigente para forzar que terceros abastezcan de información sobre sus subcontratistas.

En este mismo contexto, en el estudio sobre Perú se expone lo planteado en un proyecto de ley que enfatiza una mayor desregulación del Registro Unificado y la simplificación de los procedimientos para que las empresas obtengan con rapidez los registros administrativos y autorizaciones sectoriales. En dicho proyecto se señala, en síntesis, que el Registro Unico de Contribuyentes sea el que identifique a las empresas ante la entidad recaudadora, los ministerios y el seguro social.

También se propone ampliar la posibilidad de suscribir convenios entre la entidad recaudadora (SUNAT) y las municipalidades del país en torno a la fiscalización y recaudación de los impuestos que se pagan mediante el Régimen Unico Simplificado. La SUNAT otorgaría a las municipalidades, en un plazo predeterminado, la responsabilidad de la recaudación de este régimen, recibiendo a cambio un porcentaje del mismo. Se aprovecharía de este modo la capacidad de control que actualmente poseen las municipalidades a través de la Licencia de Funcionamiento, la cual se supeditaría al pago de los impuestos. Esto, a la vez, llevaría a que las microempresas tengan su documentación contable en permanente orden, paguen de manera simplificada sus obligaciones por tributos municipales y mejoren sus posibilidades para acceder a otros mecanismos que requieren el cumplimiento previo de sus obligaciones tributarias. Los municipios, a su vez, lograrían un control y fiscalización más eficiente, reducirían los costos de recaudación, elevarían sus ingresos y revertirían la imagen negativa del sistema de cobros en terreno de los inspectores municipales. Por su lado, la SUNAT podría concentrar sus recursos en la fiscalización de los contribuyentes mayores y revertir su imagen de institución “insensible”, que se observa por

contraste frente a la actitud “blanda” de inspectores municipales en campañas de fiscalización. La sociedad se vería beneficiada por la inducción de las empresas informales a incorporarse a la modernidad, la reducción de la competencia desleal de las empresas evasoras frente a las que sí pagan tributos (Robles, 1998).

Además, se plantea que los mecanismos para que las microempresas pasen de la subsistencia a la capitalización y así disminuyan sus restricciones al crecimiento, podrían ubicarse en el área de la subcontratación y en las reglas para el otorgamiento de crédito. El mayor acceso al financiamiento de naturaleza comercial inducido por las instituciones bancarias que apoyan a la microempresa podría utilizarse como mecanismo de apoyo, al igual que la subcontratación, en cuyo caso las compañías que lo hacen podrían recibir créditos para promover el desarrollo tecnológico de la unidad subcontratada. Así, dichas empresas podrían actuar como intermediarias financieras, a las cuales se les haría un descuento a fin de reducir presiones y facilitar la transferencia tecnológica hacia las microempresas.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales, se considera más realista que la propuesta de una normativa o reglamentación nacional para evitar diversidad de trámites y tributos, apoyar a los municipios para que adopten medidas específicas de racionalización de estos procedimientos, caso a caso.

Otro aspecto señalado es la necesidad de elevar el nivel educativo de los microempresarios, a fin de que éstos puedan acceder a mejores y nuevas técnicas productivas y estar en mejores condiciones de aprovechar los mecanismos de fomento al sector.

ANEXO 1

IMPUESTOS A MICROEMPRESAS EN CHILE

Cuadro 1 Chile: pequeños contribuyentes con impuesto único

Tipo contribuyente	Tipo impuesto	Base	Tasa	Ejemplo
Pequeños mineros artesanales – Trabajan personalmente mina propia o ajena. – Ayudan a familiares o dependientes asalariados (máximo 5 personas naturales). – Sociedades legales mineras (máximo 6 socios personas naturales). – Cooperativas mineras (todos sus socios o cooperados sean mineros artesanales personas naturales).	Anual	Sobre valor neto ventas (precio recibido por el mineral deducido el arrendamiento, si procede) y según precio internacional del cobre. Centavos dólar por libra: a) Menos de 203.03 b) Entre 203.03 y 261.02 c) Más de 261.02 d) Oro y plata e) Productos sin contenido de cobre, oro o plata sobre valor neto de venta u optar por renta presunta	a) 1% b) 2% c) 4% d) Servicio de Impuestos Internos determina equivalencia según informe Ministerio Minería. e) 2%	Mina familiar que trabajan cuatro parientes Ventas netas: US\$ 4,365 anual Precio cobre: 250 ctvs. US\$ Impuesto anual a pagar: US\$ 87.3
Pequeños comerciantes vía pública – Personas naturales que prestan servicios o venden productos en la vía pública. – En forma ambulante o estacionada y directamente al público.	a) Declaración mensual y pago anual. b) Base y declaración anual.	i) Comerciantes ferias libres y estacionadas j) Suplementeros	a) Tasa fija 1/2 Unidad Tributaria Mensual (UTM) b) No se aplica, excepto que corresponda al artículo 25: venta de otros artículos de escaso valor (ejemplo: golosinas)	Comerciante feria. UTM: US\$ 43.6 Impuesto anual a pagar: US\$ 21.8
Suplementeros Pequeños comerciantes que venden vía pública – Periódicos. – Revistas. – Folletos y coleccionables. – Álbumes y otros impresos.	Anual	i) Sobre total venta periódicos, revistas y coleccionables dentro de su giro j) Excepción art. 25: además expendan cigarrillos, billetes de lotería y otros artículos de escaso valor	a) 0.5% b) 0.5%+1/4 UTM	Suplementero que vende billetes lotería. UTM=US\$ 43.6 Ventas totales: US\$ 3,143 Tasa 0.5% o: US\$ 157.2 1/4 UTM: US\$ 10.9 Impuesto anual a pagar: US\$ 21.8

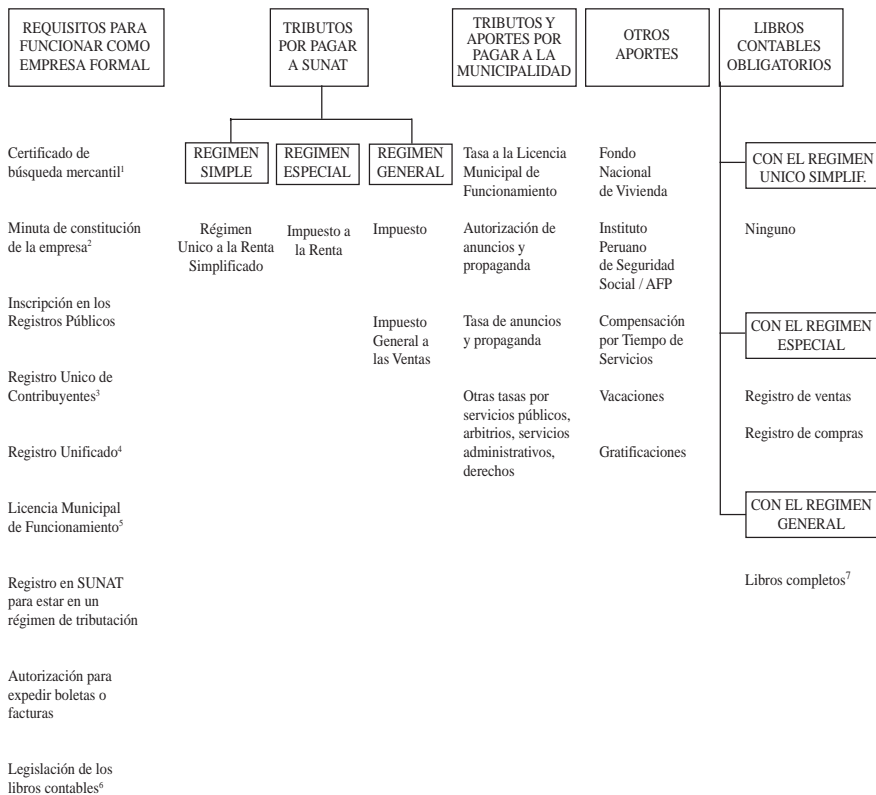
Tipo contribuyente	Tipo impuesto	Base	Tasa	Ejemplo
Propietario taller artesanal u obrero – Persona natural dueño pequeña empresa explotada personalmente. – Destino: fabricación de bienes o prestación de servicios. – Capital efectivo no mayor a 10 Unidades Tributarias Anuales (UTA) al inicio de cada ejercicio. Se debe incluir valor comercial de máquinas en préstamo, <i>leasing</i> , comodato precario o cualquier otro título al momento de calcular capital. – No emplee más de 5 operarios (incluyendo familiares y aprendices). – Actividades ejercidas en local, taller o a domicilio con materiales propios o ajenos.	Declaración mensual y pago anual.	Comparación montos. Si excede 10 UTA (US\$ 5,783.3) de capital efectivo (y no aumentado por utilidades generadas dentro del ejercicio), está obligado a acreditar renta efectiva con contabilidad fidedigna a partir del 1 de enero del año siguiente.	Cantidad mayor entre 2 UTM de diciembre y monto de los pagos provisionales mensuales (PPM) reajustados.	Dueño taller artesanía. Capital efectivo: US\$ 3,492.4 2 UTM: US\$ 87.2 PPM reajustados totales: US\$ 139.7 Impuesto anual a pagar: US\$ 139.7
Pescadores artesanales – Inscritos Registro Ley de Pesca. – Personas naturales calificadas como armadores artesanales. – Explotan a su nombre una o dos naves. – Naves en conjunto no superen las 15 toneladas de registro grueso.	Anual.	Toneladas de registro Grueso de naves (1 ó 2): a) Menos de 4 toneladas b) Más de 4 y menos de 8 toneladas c) Más de 8 y menos de 15 toneladas	a) 1/2 UTM del último mes del ejercicio b) 1 UTM del último mes del ejercicio c) 2 UTM del último mes del ejercicio	Dueño 1 nave 5 toneladas de registro grueso UTM: US\$ 43.6 Impuesto anual a pagar: US\$ 43.6

Fuente: OIT y CPC (2000).

Cifras en dólares, con el cambio vigente del 31 de diciembre del 2000.

ANEXO 2 PERU: COSTOS DE UNA MICROEMPRESA

Gráfico 1 Perú: Costos para establecer y mantener una microempresa



NOTAS:

- | | | |
|---|---|--|
| <p>1 Otorgado por la Oficina de Registros Públicos.</p> <p>2 Ante notario público.</p> <p>3 Ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Gratuito.</p> <p>4 Ante el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI).</p> | <p>5 En la Oficina de Trámite Documentario y en la Oficina de Renta del Municipio respectivo. El costo es variable dependiendo del distrito donde se tramite.</p> | <p>6 Exonerados los que están con el Régimen Unico Simplificado (RUS).</p> <p>7 Para personas jurídicas.</p> |
|---|---|--|

FUENTE: Robles (1998), basado en las normas legales consideradas en este gráfico.

REFERENCIAS

- Alleyne, D. & Hussey B. 1998. *Taxes, regulations and the small enterprise sector*, parte C en: Alleyne, D.; Jones, D. & Hussey, B., Labcom International Ltd., *Challenges of modernisation and the urban informal sector: the case of Jamaica*. Documento de Trabajo N° 73 (Lima, OIT).
- Balera, P. & Urmeneta, R. 1998. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Chile*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).
- Cacciamali, M.C. & De Lima Bezerra, L. 1998. *Legislação da micro e pequena empresa: o caso brasileiro*, parte C en: Cacciamali, M.C.; De Lima Bezerra, L.; Do Vale Souza, A.; Mello, R. & Saboia, J. *Desafíos da modernização e setor informal urbano: o caso de Brasil*. Documento de Trabajo N° 72 (Lima, OIT).
- Fuentes, S. 1997. *¿Cómo formalizar a los informales?*, Capítulo V en: Chávez, E.; Yáñez, A.M.; Luna Victoria, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M. *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).
- Gómez, L.R. 1998. *Marco legal, caracterización y políticas de apoyo a la microempresa en Colombia*, parte A en: Gómez, L.R.; Huertas, G. & Olea, D., *Desafíos de la modernización y sector informal urbano* (Lima, OIT).
- Huertas Laverde, G. 1998. *Economía informal en Colombia: impuestos, legalidad y bases para crear un marco legal*, parte B en: Gómez, L.; Huertas, G. & Olea, D. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Colombia*. Documento de Trabajo N° 87 (Lima, OIT).
- OIT & Confederación de la Producción y del Comercio, CPC 2000. *Marco regulatorio de la pequeña y mediana empresa* (Santiago, OIT y CPC).
- Pita, C. 2000. *Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización*. En: Cepal/ESAF (2000). *La política fiscal en América Latina. Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, XI Seminario Regional de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias N° 3 (Santiago, Cepal).
- Revilla Vergara, A. 1999. *La modernización del sector informal y las cargas tributarias y administrativas a las empresas en el Perú*. Documento de Trabajo N° 92 (Lima, OIT).
- Robles, M. 1998. *Legislación tributaria: una vía para la modernización de las microempresas*, Capítulo III en: Chávez, E.; Yáñez, A.M.; Luna Victoria, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M.: *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).
- Shome, P. 2000. *La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración*. En: Cepal/ESAF (2000). *La política fiscal en América Latina. Una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, XI Seminario Regional de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias N° 3 (Santiago, Cepal).
- Tokman, V. E. & Klein, E. (Publicado bajo la dirección de): 1996. *Regulation and the informal economy: microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica* (Nueva York, Boulder, Lynne Rienner Publishers).

CAPÍTULO IV

Los municipios y el comercio ambulante¹

A. INTRODUCCION

En este capítulo se comparan las disposiciones legales vigentes que regulan el uso del espacio público en las ciudades de Bogotá, Río de Janeiro, Santiago, Kingston y Lima, y las estrategias desarrolladas por los respectivos gobiernos municipales para el reordenamiento del comercio ambulatorio en el contexto de sus planes de desarrollo urbano. Cuatro de estas urbes son capitales de los países estudiados (Colombia, Chile, Jamaica y Perú), mientras Río de Janeiro es la segunda ciudad más poblada de Brasil, el quinto país analizado. Este trabajo forma parte de las investigaciones realizadas por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que estudia los mecanismos de incorporación de la microempresa a la formalidad.

En los países estudiados y con distintos niveles de intensidad, las relaciones entre los gobiernos locales y los comerciantes ambulantes se caracterizan por un conjunto de transgresiones a las normas, enfrentamientos, movilizaciones, avances y retrocesos de las autoridades y diversos intereses de tipo político, capitalización de votos, etc.

El capítulo consta de cinco secciones. En la primera se comparan las modalidades de comercio ambulatorio desarrolladas en los centros históricos de las ciudades estudiadas, se analizan las razones por las que trabajan en esta actividad y también el papel que desempeñan sus organizaciones, tanto entre ellos como hacia el exterior, en la defensa de sus intereses frente a las autoridades municipales y otros actores. El uso del espacio urbano, los cambios ocurridos en los centros históricos de las ciudades así como el marco institucional y legal que regula esta actividad son materias abordadas en la segunda sección. En la

1. Compilado por Eliana Chávez sobre la base de los textos mencionados en la Introducción. Aquí se publica una versión editada de ese trabajo.

tercera se plantean las diferentes estrategias de intervención que han desarrollado los gobiernos municipales de las ciudades con la finalidad de ordenar esta actividad en el marco de sus planes de desarrollo urbano. En la siguiente se hace referencia a las lecciones aprendidas a partir de la experiencia de los países y, finalmente, en la quinta sección se plantea un conjunto de recomendaciones de política para el reordenamiento del comercio callejero, teniendo en consideración la experiencia y las lecciones de los cinco países analizados.

Los siguientes trabajos de consultoría han servido de base para este análisis comparativo:

- “*O comercio ambulante no municipio do Rio de Janeiro: caracterização e proposição de políticas*”, elaborado por João Saboia y Ricardo Mello.²
- “*Los municipios y el ‘comercio informal’: el caso de la comuna de Santiago*”, elaborado por Roberto Urmeneta.³
- “*Mercados callejeros en Bogotá: soluciones integrales de impacto socioeconómico*”, elaborado por Doris Marlene Olea y Gonzalo Huertas.⁴
- “*Municipalities and the informal sector in Jamaica*”, elaborado por Benthon Hussey y Donald Jones, LABCOM International.
- “*La municipalidad y los comerciantes informales: el caso del centro histórico de Lima*”, elaborado por INICAM.

B. CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO INFORMAL EN LOS CENTROS HISTÓRICOS

El comercio callejero es el rostro más visible del sector informal. Su presencia está sobredimensionada en los centros históricos porque éstos son mercados importantes para la venta de los productos, por la cantidad de personas que en ellos transitan. De acuerdo a lo declarado por los propios comerciantes ambulantes, en los centros históricos de estas urbes venden en promedio dos o tres veces más que en otros distritos. Esto explica su terca permanencia en estos espacios y las constantes y difíciles negociaciones que tienen al respecto con las autoridades municipales, las cuales, a su vez, no siempre han planteado

2. Publicado como parte B de: Cacciamali, M.C.; De Lima Bezerra, L.; Do Vale Souza, A.; Mello, R. & Saboia, J. 1998. *Desafíos da modernização e setor informal urbano: o caso de Brasil*. Documento de Trabajo N° 72 (Lima, OIT).

3. Publicado como parte B de: Baltera, P. & Urmeneta, R. 1998. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Chile*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).

4. Publicado como parte C de: Gómez, L.; Huertas, G. & Olea, D. 1998. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Colombia*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).

reglas claras: en algunas ocasiones promueven el diálogo democrático; en otras, en razón del ordenamiento urbano, se desarrolla una política represiva.

1. Dimensión

El número de comerciantes ambulantes en los centros históricos varía en las ciudades estudiadas. Lima es la ciudad que, en proporción al tamaño de su población, tenía en 1996 una mayor presencia de esta actividad: se encontraban situados en el área pública del centro de la ciudad 17,000 ambulantes, ocupando 200 cuadras, imposibilitando prácticamente el tránsito por sus calles y plazas. A fines de 1997 y después de un programa de reubicación, no exento de dificultades, en el centro de Lima quedan menos de 5,000 ambulantes. En Bogotá, alrededor de 12,000 son los ambulantes ubicados en el centro histórico; en Santiago 8,000, con tendencia a disminuir como consecuencia de la política de suprimir las autorizaciones. En Río de Janeiro, cerca de 15,000 personas realizan ventas callejeras en el área céntrica de la urbe. En Kingston se calcula que cerca de 15,000 vendedores ambulantes están instalados en el centro histórico.

En general, en los últimos años se observa una tendencia a disminuir la ocupación del centro de la ciudad por ambulantes, debido a una preocupación para recuperación de los centros históricos. La experiencia demuestra que si la presencia del comercio ambulante es abordada con autoridad, pero dentro de los marcos legales y promoviendo el diálogo, es posible manejar con éxito este delicado problema social que está asociado también con dificultades económicas que sobrepasan las de carácter local.

2. Características de los comerciantes

Como se advierte en el Cuadro 1, la edad promedio de quienes son vendedores ambulantes es 33 años, siendo bastante similar en los países y tienen entre seis y doce años de trabajo, lo que sugiere una incorporación a la fuerza de trabajo entre los 21 y 26 años. La mayoría de ellos son hombres, en proporciones que varían entre la cota más alta de 75 por ciento en Brasil y la más baja de 54 por ciento en Colombia, con la excepción de Jamaica, donde 63 por ciento son mujeres. Todos trabajan entre un mínimo de 55 horas semanales hasta un máximo de 62 horas semanales.

Sus niveles educacionales son en general elevados, pues entre 7 y 10 por ciento tienen enseñanza de nivel superior y sobre 35 por ciento en todos los países, enseñanza secundaria. Su nivel de ingresos por persona oscila entre 300 dólares y 450 dólares, lo que es en todos los casos superior al salario mínimo vigente.

Las principales razones que esgrimen quienes trabajan en el comercio ambulatorio para estar en este sector son:

Cuadro 1 Características de los comerciantes ambulantes

	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Jamaica
1. Edad promedio	33	35	34	30	s.d.
2. Sexo					
Hombre	75%	54%	60%	60%	37%
Mujer	25%	46%	40%	40%	63%
3. Niveles de educación					
Primaria	50	55	44	52	
Secundaria	43	35	43	38	
Superior	7	10	7	10	s.d.
4. Horas de trabajo promedio semanales	60	55	57	60	62
5. Ingreso promedio (US\$)	450	300	400	400	s.d.
6. Número de trabajadores promedio	2	1.5	1.5	1.8	2
7. Acceso a la seguridad social					
Afiliados		26			
No afiliados	s.d.	74	s.d.	s.d.	s.d.
8. Años de trabajo	10	6	10	12	10

Fuente: Estudios nacionales.
s.d.: sin datos

- Tienen dificultad para conseguir empleo en otras actividades (es la causa más importante).
- Porque en esta actividad obtienen mayores ingresos que si fueran obreros o empleados públicos.
- Por la búsqueda de independencia y para trabajar con la familia.
- Porque es lo único que saben hacer.
- Porque pueden compartir las responsabilidades domésticas y/o los estudios con el negocio.
- Porque lo pueden combinar con otras ocupaciones (constituye una ocupación secundaria frente a la ocupación principal como asalariado en el mercado de trabajo formal).

3. Factores que determinan la presencia del comercio ambulatorio

Múltiples factores determinan la participación de la población desarrollando actividades comerciales en los centros históricos de las ciudades más importantes. Entre las causas que explican el crecimiento del comercio ambulatorio resalta, en primer lugar, el desajuste que existe entre la oferta y la demanda de fuerza laboral en el sector moderno de la economía, que deja a personas sin ocupación en las empresas privadas y el sector público, para quienes es atractiva la posibilidad de lograr mejores ingresos en esta actividad.

Por otra parte, la necesidad de las industrias pequeñas, medianas y grandes de ampliar su demanda, especialmente de bienes de consumo en sectores de ingresos medios y bajos, hace atractiva la posibilidad de venta en lugares distintos a los formales. Asociado en algunos casos con el factor anterior, existen empresas que utilizan al comercio ambulante como un mecanismo de introducción del contrabando y de evasión de impuestos.

La ubicación privilegiada de los centros históricos es otro factor que explica el dinamismo del comercio ambulatorio. En medio del acelerado –y desordenado– crecimiento poblacional, que se explica por la intensidad de la migración rural urbana especialmente en el siglo pasado y la expansión geográfica de las grandes urbes, los centros históricos se encuentran situados en ubicaciones estratégicas, donde se concentran redes viales de tránsito obligado y servicios públicos, instituciones y sector financiero, que atraen a amplios sectores, pero especialmente de ingresos medios y bajos, los cuales constituyen la demanda primordial de este tipo de comercio.

Inciden también en esta presencia la ausencia de reglas claras, la falta de autoridad de los gobiernos municipales y la inexistencia de una política coherente de reordenamiento del comercio ambulatorio en el marco del desarrollo urbano de los centros históricos.

Si éstos son los principales elementos que determinan la masiva presencia del comercio ambulante, es evidente que sólo algunos de ellos pueden ser superados a partir del gobierno municipal. Como es evidente, el desajuste entre la oferta y la demanda depende del manejo de la política macroeconómica y del gobierno central, así como del crecimiento poblacional y otros. Sin embargo, en lo que respecta al gobierno municipal, es claro que si tiene entre sus objetivos el mejoramiento del centro histórico, el tratamiento debe ser integral, no sólo una reubicación sino también intervenciones en torno a una política de reordenamiento del transporte, de concentración de ciertas actividades como las academias, por ejemplo, y reglas claras, autoridad y una institucionalidad que impulse el desarrollo de estos lugares.

4. Estrategias de comercialización

Las modalidades de comercio informal que existen en los centros de las ciudades estudiadas son diversas. En el estudio de Santiago (Urmeneta, 1998) se diferencian a aquellos autorizados por el municipio, de los que carecen de permiso y de las nuevas formas, algunas de ellas producto de programas de desarrollo; la variedad de tipos es ilustrativa (véase Cuadro 2).

En Río de Janeiro, Bogotá, Kingston y Lima las tipologías hacen referencia en primer lugar al giro del producto: comestibles, artículos de uso personal, servicios. Y, en segundo lugar, a la posición en el espacio: lugar fijo o estacionarios (campos feriales, conglomerados de ambulantes en torno a tipos de productos, kioscos, etc., los que pueden o no estar autorizados); itinerantes (se ubican por horas o días en sitios fijos) y temporales (aparecen en los períodos

Cuadro 2 Formas de comercio precario en Santiago

No autorizados	Autorizados	Nuevas modalidades
“Pañoleros” (comercio ambulante ilegal en la vía pública) ^a	Ferías Persas (pequeño comercio establecido en puestos)	Plaza techada (comercio autorizado en superficies cubiertas)
De “Micro” (comercio ambulante ilegal en buses de transporte urbano) ^b	Feriantes (comercio autorizado de ferias libres)	Anaqueles (comercio autorizado en puestos fijos ambulantes)
De “Semáforo” (comercio ambulante ilegal en la vía pública) ^c	Kiosqueros (comercio autorizado de puesto fijo)	“Locatarios” (comercio autorizado en sitios privados con pequeños locales)
“Timbreros” y “corredores” (comercio ambulante ilegal itinerante) ^d	Maniceros y similares (comercio ambulante de pequeños comestibles) Carrito (comercio ambulante con puesto móvil) Oficios (trabajadores que ejercen de lustrabotas, fotógrafos, librerías) No videntes (comercio de discapacitados)	“Allegados” o “rebalse” (comercio ilegal ambulante que se realiza junto a los puestos autorizados)

Fuente: Urmeneta, 1998.

Notas:

^a Entre ellos se encuentran servicios ambulantes de juegos de esparcimiento y azar; comercio de ropa, de novedades (la “novedad del año”) de cada época de ventas; productos varios y artesanías.

^b Entre ellos existen representantes de empresas formales; vendedores de productos comestibles, especialmente golosinas; los que apelan a la caridad para vender; artistas, en particular músicos, que interpretan a bordo del transporte.

^c Entre ellos, suplementeros; vendedores de frutas; de accesorios para vehículos.

^d Los “timbreros” venden de casa en casa (su nombre viene porque tocan el timbre de los domicilios) y los “corredores”, al límite de la mendicidad, en restaurantes o locales similares (llamados así porque son alejados o “corridos” de los establecimientos).

de mayor demanda como Navidad, Fiestas Patrias, fiestas religiosas, inicio de clases escolares, etc.).

Las estrategias de comercialización son diversas y similares en todos los países:

- Ofertan como conglomerados productos y servicios especializados, especialmente en Lima y Jamaica.
- De acuerdo al tipo de producto seleccionan lugares y horarios.

- Venta de alimentos en lugares de gran acceso peatonal. En ciudades como Santiago esta estrategia es muy controlada y son pocos los comerciantes que lo hacen.
- Se localizan en zonas de alta afluencia de público.
- Existen ambulantes satélites, como vendedores de cassettes, que se ubican alrededor de conglomerados de ambulantes.

5. Las organizaciones del comercio ambulatorio

Una de las características del comerciante ambulatorio es que suele estar asociado bajo diferentes modalidades, como cooperativas, federaciones, centrales, etc. En algunas ciudades como Santiago y Bogotá forman parte de las organizaciones sindicales; en Río de Janeiro y Lima se encuentran totalmente desvinculados del movimiento sindical. En Jamaica están representados por dos asociaciones: la Asociación de Vendedores Unidos y la Asociación de Vendedores Ambulantes y de Mercados.

El objetivo central de estas formas asociativas diversas es, en general, la defensa de su puesto o lugar de trabajo frente al municipio, la policía, los vecinos y el comercio formal. Los dirigentes al interior de estos grupos cumplen un papel de ordenador y de juez en caso de conflictos, fomentan la recreación y en muchos casos, en los últimos años, son intermediarios de programas de fomento, como por ejemplo créditos de organizaciones no gubernamentales en Lima y Bogotá.

La relación de las organizaciones de ambulantes con alcaldes y regidores se ha caracterizado por acercamientos cuando la autoridad busca créditos políticos, especialmente en coyunturas electorales y de conflicto cuando se aplican medidas represivas de desalojo. Pero, en general, desde un inicio, las relaciones han sido conflictivas, las negociaciones difíciles y los enfrentamientos y movilizaciones han sido habituales en la vida de estas organizaciones, cuya capacidad de negociación y convocatoria depende en gran parte del liderazgo ejercido por los dirigentes y de la transparencia en las reglas de juego planteadas por las autoridades.

El papel de las organizaciones ha ido variando en los últimos años. Especialmente en los casos de Colombia, Chile, Jamaica y Perú, a partir de la década del ochenta, estas entidades pasan de la defensa del espacio que ocupan a la propuesta y negociación acerca de materias que les competen: normas de comercialización y uso del espacio público, conformación de comisiones mixtas para el tratamiento del problema y propuesta de nuevas ubicaciones. El carácter de las negociaciones, que ha sido conflictivo en todas las ciudades, depende en buena medida de la imagen y la autoridad del alcalde y su equipo de trabajo. Al respecto, los casos de las ciudades de Santiago y Lima son ilustrativos de cómo la imagen de autoridad y la firmeza en el tratamiento del problema obliga a las organizaciones a aceptar, prácticamente a la fuerza, la reubicación de sus asociados. En el caso limeño, las reubicaciones se negocian con la promesa del

alcalde de no permitir nuevas invasiones en el mismo espacio; aparte de ello, se fija la fecha de traslado y el espacio donde serán reinstalados así como los sistemas de financiamiento para adquirir los nuevos locales. Una estrategia interesante utilizada por la comuna limeña para evitar el retorno de los ambulantes, así como nuevas invasiones, es iniciar inmediatamente después del desalojo la remodelación de la zona.

Una de las características de los vendedores ambulantes es que, en situaciones de estabilidad, mantienen una actitud pasiva y de escasa participación en su organización, pero en situaciones de emergencia, cuando perciben que sus intereses están en peligro, se movilizan con rapidez y eficiencia.

Otro aspecto común en las ciudades analizadas y que es interesante examinar es la debilidad de las federaciones y confederaciones para plantear propuestas y negociar con las autoridades demandas comunes a esta actividad. Quizás la preocupación central por un problema muy concreto, como es la defensa en el uso del espacio y la diferenciación en términos de su situación jurídica serían, entre otras, las razones que explican la fragilidad mencionada. Sin embargo, asuntos como la protección social, tributación, acceso al crédito, capacitación, etc., podrían también constituir materias importantes que pueden movilizar el interés por consolidar estas instituciones. Excepto en Colombia, donde se observan propuestas y programas que intentan responder a las necesidades de protección social de los ambulantes, los gobiernos no logran diseñar políticas de apoyo al sector. De parte de los ambulantes, son pocas las iniciativas con propuestas concretas sobre temas como protección social, capacitación, seguridad, etc.

Respecto al acceso al crédito, las organizaciones de dimensión local han intentado resolver con éxito en muchos casos sus problemas financieros a través de diversas estrategias crediticias.

Sin embargo, dado el volumen de población ocupada en este sector, se podría plantear, a través de asociaciones representativas y de cobertura nacional (federaciones o confederaciones), propuestas en torno a programas de reubicación en áreas que dinamicen su actividad y les formalicen como comerciantes establecidos. De otro lado, a partir de este tipo de instituciones, será posible encontrar respuesta a sus preocupaciones en torno a sistemas apropiados de protección social no cubiertos por los sistemas públicos y privados de seguridad social.

C. DESARROLLO URBANO Y EL COMERCIO AMBULATORIO

1. Los centros históricos y el uso del espacio

En las ciudades estudiadas existe una larga trayectoria de relación entre el municipio y el comercio ambulatorio. La preocupación por el uso del espacio urbano y el cuidado de los centros históricos ha sido motivo durante más de

cuatro siglos de múltiples ordenanzas y decretos de alcaldía, que expresan la preocupación de los gobiernos municipales de regular la actividad y controlar el uso del suelo.

A pesar del conjunto de normas que han tratado de ordenar la actividad comercial en las calles, ésta ha desbordado los marcos legales y ha sido siempre muy difícil de controlar y ordenar. El juego de relaciones que se establece entre los distintos actores es complejo de administrar. Por un lado, los vínculos de las asociaciones de vendedores ambulantes con los municipios ha dado lugar a múltiples enfrentamientos y movilizaciones con resultados no siempre satisfactorios. Intervienen también otros intereses y conflictos: los comerciantes formales encuentran en los ambulantes una competencia desleal y, por tanto, promueven su desalojo porque ven reducido su mercado y sus ingresos; igualmente los vecinos, quienes se sienten afectados, por razones de salud, higiene y seguridad así como por la disminución del precio de sus terrenos y viviendas. A su vez, las empresas manufactureras y sus organizaciones han promovido la presencia de esta actividad como un vehículo de salida de sus productos a nuevos mercados.

Los problemas de invasión del espacio urbano por parte de los ambulantes fueron creciendo conforme aumentaba la población. Se han acentuado especialmente en los centros históricos como resultado, en primer término, del desborde poblacional a partir de los procesos migratorios, lo que produjo cambios en el uso del espacio urbano. Hasta los años setenta, especialmente en los centros históricos de las ciudades de Lima, Santiago y Bogotá, se encontraban las áreas residenciales más importantes, pero éstas fueron abandonadas progresivamente y se deterioró la infraestructura de las viviendas, al convertirse muchas en conventillos y tugurios.

Posteriormente, al igual que las viviendas residenciales, las actividades financieras y comerciales más importantes que se venían desarrollando en el centro histórico de las ciudades se han ido trasladando hacia espacios ubicados más en la periferia, cerca de donde residen los habitantes de altos ingresos y, paralelamente, se fueron multiplicando las actividades vinculadas al comercio informal y orientadas a sectores económicos de menores recursos. Como se observa, el papel del comercio ambulatorio ha ido cambiando en las últimas décadas.

En el decenio de los años sesenta, la presencia de ambulantes se atribuía a los procesos migratorios del campo a la ciudad que originaban la venta ambulatoria como un mecanismo de aprendizaje para la incorporación al mercado laboral. Ser ambulante, se creía entonces, era una ocupación transitoria que permitía al emigrante ubicarse, conocer y mantenerse en la ciudad y, paralelamente, buscar un empleo formal en el comercio o la industria. Los hombres elegían mayormente esta ocupación y las mujeres el trabajo doméstico.

En los años setenta, el desborde popular y el mayor desajuste entre la oferta y demanda de fuerza laboral dieron lugar a modificaciones en la estructura del mercado laboral. Se observa en esta década un sector ambulante sobredimensionado,

especialmente en los centros históricos; se vuelven estacionarios y deja de ser para muchos una ocupación transitoria para convertirse en un empleo permanente.

Los ambulantes se organizan y forman sus gremios, desarrollan diversas estrategias de ventas: conforman conglomerados de acuerdo al tipo de productos, se ubican en las áreas de mayor movimiento apropiándose de espacios públicos y asumen una actitud de defensa del espacio frente a otros actores que se sienten invadidos pero carecen de instrumentos para evitar este desborde popular.

Los gobiernos municipales en esa década se caracterizan por utilizar políticas de enfrentamiento directo con los ambulantes y desalojarlos sin dar respuestas eficaces a sus problemas. Aunque los problemas superan las posibilidades reales de acción de los municipios, la realidad ambulatoria se constituye en la imagen de un proceso de deterioro de los centros históricos que se debe enfrentar a través de instrumentos de política, marcos legales y planes de desarrollo, que superaran este juego de enfrentamientos y soluciones de corto plazo y conducen a plantear programas de desarrollo urbano de mayor consistencia.

Sólo en la década de los años ochenta los gobiernos municipales de las ciudades capitales comprenden la importancia del desarrollo de los centros históricos, del papel que juegan como imagen de la ciudad y de la necesidad de diseñar estrategias concertadas para emplazar en otros lugares el comercio ambulatorio.

En los años noventa se observa una nueva generación de marcos legales e institucionales que rigen el comercio ambulatorio en las ciudades. Los casos estudiados muestran distintos resultados a partir de diferentes estrategias y normas para ordenar y reglamentar el comercio en estas urbes. Estas disposiciones legales deben conciliar, en algunos casos con dificultades, tanto el respeto del derecho al trabajo como del uso del espacio público. En el Cuadro N° 3 se presenta la nueva generación de instrumentos normativos municipales, adoptados en los últimos años, que serán analizados en la sección siguiente.

Cuadro 3 Nuevas normativas municipales

Ciudades	Normativas
Lima	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Ley Orgánica de Municipalidades: Ley N° 23853-83. 2. La Ordenanza 002-85.
Bogotá	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley N° 1421-93). 2. El Código de Policía de Bogotá. 3. El Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá.
Santiago	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (1992). 2. Plan Regulador Metropolitano (1994). 3. Plan Regulador Comunal (1996).
Río de Janeiro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley N° 1876-92.

Fuente: Estudios nacionales.

2. Marco institucional y legal

Un análisis de la normativa legal que rige el comercio ambulatorio en las ciudades de Río de Janeiro, Bogotá, Kingston, Santiago y Lima muestra la aplicación de distintas estrategias y disposiciones para lograr un mismo objetivo: ordenar y reglamentar el comercio en estas capitales. En los casos de Colombia y Perú, las Constituciones protegen el libre ejercicio del derecho al trabajo; sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimado. En Brasil, Chile y Jamaica no hay referencias a este asunto en la Constitución, pero es evidente, de acuerdo con los estudios realizados, las dificultades que plantea armonizar ambos derechos. Dicha situación ha merecido, sin embargo, pronunciamientos importantes de destacar, como es el caso de la Corte Constitucional de Colombia, que ha señalado que cuando la Municipalidad quiera recuperar el espacio público ocupado por los ambulantes con licencia, deberá ejecutar un plan ordenado de recuperación de tal manera de conciliar estos dos derechos.

En todos los casos se establece que los gobiernos locales son competentes para regular y controlar el comercio ambulatorio en su jurisdicción. La base legal son las Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos que se presentarán a continuación.

En Río de Janeiro, el comercio ambulatorio es reglamentado a través de la Ley N° 1876, de 1992, que fue definida en conjunto con representantes de los ambulantes, del comercio formal y la Cámara de Vereadores (concejales).

Respecto a quiénes pueden desarrollar la actividad, son aquellos que desde antes de la promulgación de la ley ya eran ambulantes, deficientes físicos y los definidos como “carentes” (personas con más de 45 años y también desempleados por más de un año y ex reclusos). En conjunto, por ley, no deben pasar de 18,000, pero en la práctica hacia 1996 superaban los 50,000.

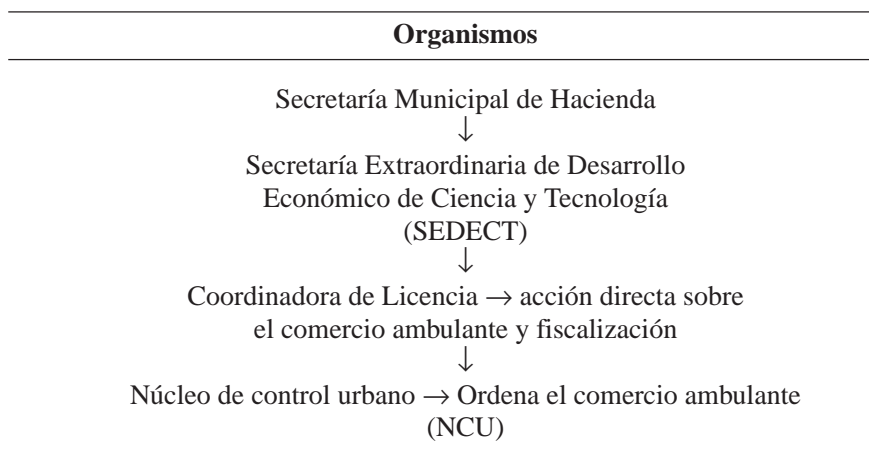
Para la resolución de conflictos se conformó una “Comisión Permanente” que incluía representantes de los interesados: gobierno municipal y comerciantes formales e informales y en cada región administrativa las Comisiones Regionales. Para la selección de los ambulantes que podrán desarrollar actividades en el centro se establece una serie de criterios con un *ranking* de puntuación, en el que los de mayor puntuación serán admitidos como ambulantes.

La autorización se concede en un plazo de 90 días, después de entregar la documentación exigida y es válida por un año, aunque de acuerdo al interés público puede ser removida.

La estructura del gobierno municipal que regula el comercio ambulatorio es presentada en el Cuadro 4.

En Bogotá, la normativa respecto del comercio ambulatorio se rige por las siguientes normas de cobertura distrital:

- Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley N° 1421-93) que establece como atribución del alcalde velar porque se respete el espacio público y su destino

Cuadro 4 Río de Janeiro: estructura del gobierno municipal

Fuente: Saboia y Mello (1998).

- al uso común y que son las Juntas Administrativas Locales quienes deben preservar el espacio público y reglamentar su uso para la realización de diversas actividades, entre ellas, los mercados temporales y cobrar por ellas.
- El Código de Policía de Bogotá que señala que el Alcalde Mayor está facultado para regular el comercio ambulatorio, efectuar cambios presupuestarios para incorporar al comercio formal a los vendedores ambulantes destinando espacios adecuados para su actividad. El Código se encuentra en proceso de reforma para contribuir mejor al desarrollo de la ciudad.
 - El Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, cuyas funciones son diseñar políticas de desarrollo urbano en el Distrito Especial de la ciudad, con la finalidad primordial de promover el fomento de las actividades de construcción de espacios y edificios adecuados para formalizar el comercio ambulatorio, incorporarlo a la actividad económica de la ciudad y evitar sus efectos negativos en torno al uso del espacio público.

Las normas regulatorias del comercio ambulatorio en Santiago se sintetizan en el Cuadro 5.

Los antecedentes históricos de la regulación del comercio ambulante son antiguos en Santiago y ya en 1761, en el período colonial, un bando de la policía establecía normas para la venta en las esquinas. En la actualidad, el Plan regulador establece normas específicas de localización y construcción para las actividades comerciales y productivas, lo que determina la posibilidad de acceder a las patentes (Urmeneta, 1998).

Como en Jamaica el comercio ambulatorio está prohibido, los que ocupan el espacio público para realizar estas actividades contravienen algunas de las

Cuadro 5 Santiago: normas para el comercio ambulante

Normas sobre uso del suelo	Normativa legal	Normativa sanitaria	Instrumentos
Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (1992)	Constitución 1990	Código Sanitario	Autorización-prohibición
Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994)	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988)	Reglamento Sanitario Servicio de Salud Metropolitano	Reglamentos-Requisitos
Plan Regulador Comunal (1996), Ordenanza local	Decretos Alcaldicios	Departamento de Control Sanitario (Inspectores)	Permisos y patentes

Fuente: Urmeneta, 1998.

siguientes normativas: Ley de limpieza pública; Ley de ruidos molestos y vendedores ambulantes; Ley de manipuladores de comida; leyes de impuestos a la renta; leyes laborales y Ley de planificación urbana y rural.

Las siguientes autoridades municipales y dependencias del gobierno son responsables de asegurar el cumplimiento con estas leyes: Parques y Mercados Metropolitanos; Departamento de Impuestos a la Renta/Ministerio de Finanzas; Ministerio de Trabajo, Bienestar y Deportes; Corporación de Kingston y St. Andrew (KSAC) y otros Concejos Jurisdiccionales y la Guardia Civil de Jamaica.

En Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 25853-83) establece que los gobiernos locales son competentes para regular y controlar el comercio ambulatorio en el ámbito de su producción.

La Ordenanza N° 002-85 CPL reglamenta el ejercicio municipal y define el comercio ambulatorio como la actividad económica que se ejerce en campos feriales o áreas reguladas de la vía pública y al vendedor ambulante como aquel cuyo capital no exceda dos unidades impositivas tributarias (UIT) anuales, lo que a mediados de 2001 equivale a 1,714 dólares. La categoría jurídica es la de trabajadores autónomos, lo cual ha producido problemas en torno al cumplimiento de las disposiciones.

Esta ordenanza cumple un papel normativo promocional, regulador y de control: señala normas de higiene, precisa la ocupación del área pública, promueve la participación de las organizaciones de ambulantes a través de las "Comisiones mixtas de carácter consultivo", y el derecho de los ambulantes a la atención social y de salud, creando el Fondo Asistencial al Ambulante (FOMA). Constituye un avance significativo en lo referido al tratamiento del

comercio ambulatorio en el marco del desarrollo urbano. Sin embargo, las insuficiencias de la gestión municipal en los últimos diez años (1987-1995) y la interferencia del gobierno central debilitó la institucionalidad municipal y los ambulantes terminaron prácticamente tomando la ciudad.

En conclusión, el análisis comparativo de los marcos institucionales plantea como relevantes las siguientes cuestiones:

- La competencia de los gobiernos locales para regular y controlar el comercio ambulatorio.
- El papel promocional que se les asigna a los gobiernos locales, incorporando la participación de los ambulantes a través de diversas modalidades.
- La función de promover el fomento de actividades de constitución de espacios y edificios adecuados para formalizar el comercio ambulante, incorporándolo a la actividad económica de la ciudad y evitar sus efectos negativos en torno al uso del espacio público.

3. Planos reguladores

Las estrategias para cumplir la normativa vigente son los planos reguladores que, a diferencia de procesos anteriores a la década de los años ochenta, intentan reglamentar la promoción de los centros históricos en la medida de lo posible en coordinación con las planteadas para la ciudad en su conjunto.

Los planes de desarrollo metropolitano tienen como objetivos comunes:

- Otorgar al centro histórico su carácter de centro político institucional, cívico-cultural y turístico.
- Promover su desconcentración, redistribuyendo actividades hacia otras áreas y restringiendo las licencias municipales de funcionamiento.
- Devolverle su carácter residencial.
- Promover la reconstrucción y restauración de las edificaciones relacionadas con el culto y las vinculadas a la cultura.
- Reordenar el transporte público.
- Promover una política de vivienda mediante habilitación de zonas deterioradas y la reversión del actual proceso de despoblamiento.

En el caso de Bogotá, el plan urbano se propone cumplir con lo señalado en el Plan Estratégico Bogotá 2000, donde se diagnostican los múltiples problemas que tiene la ciudad, se establecen metas para cada problema detectado y bajo dicha estructura se convocan expertos de instituciones gubernamentales, privadas, organismos no gubernamentales, consultores, asesores o profesionales independientes a debatir y presentar alternativas de solución para un largo plazo.

El programa cuenta con dos instancias relacionadas con el problema del comercio callejero: la mesa de espacio público y la mesa de informalidad, donde

se están presentando proyectos que apuntan a la solución de los problemas citados.

En Santiago, el plano regulador de la comuna data de 1989 y es actualizado en 1994 para ser consistente con el Plano Regulador Metropolitano. Sus objetivos son:

- Convertir a la Comuna de Santiago en un centro metropolitano moderno.
- Repoblar el centro, incrementando su densidad.
- Fomentar las actividades productivas y de servicios siempre que sean compatibles con los objetivos anteriores.

Dicho Plan Regulador establece normas específicas de localización y construcción para las actividades comerciales y productivas. Esto determina la posibilidad de acceder a permisos y patentes ya que, para desarrollar actividades económicas, se requiere una patente municipal que lo autorice, que se otorga previo informe del Director de Obras Municipales, en el que se establece que no se vulnerarán los usos del suelo en la zona en que se localizará la actividad económica.

En el plano se puede observar que se diferencian seis tipos de zonas, cada una de ellas con usos y exigencias diferentes, especialmente para las construcciones. Así, por ejemplo, en la zona A o triángulo central está prohibido, entre otras actividades, la instalación de industrias y talleres, el comercio minorista y las ferias libres. En la zona C, en cambio, sí se encuentra autorizado el comercio minorista.

Además, se establecen áreas especiales, inmuebles y sectores de conservación histórica, monumentos históricos y zonas típicas. En ellas se prohíbe el equipamiento denominado de esparcimiento y turismo, todo tipo de comercio minorista y ferias libres, las industrias y locales de almacenamiento, etc.

En Lima, el Plan de Desarrollo Metropolitano (Plan 1990-2010) tiene como objetivos:

- Otorgar al centro histórico su carácter de centro político institucional, cívico-cultural y turístico.
- Promover su desconcentración, redistribuyendo actividades hacia otras áreas y restringiendo las licencias municipales de funcionamiento.
- Devolverle su carácter residencial.

La Ordenanza N° 062-94, que reglamenta el Plan de Desarrollo Metropolitano, tiene las siguientes finalidades:

- Promover el papel de centro político institucional, cívico-cultural, turístico, recreativo y de culto del centro histórico de Lima.
- Enfatizar la especialización de funciones y actividades económicas en el marco de un intensivo proceso de residencia permanente. Para ello es indispensable reducir el comercio informal.

- Promover la recuperación del trazo urbano primigenio.
- Promover los usos compatibles al turismo, cultura, recreación, actividades institucionales. Se debe reorientar los usos vinculados a la enseñanza que produce deterioro físico y ambiental.
- Promover la reconstrucción y restauración de las edificaciones relacionadas con el culto y las vinculadas a la cultura.
- Reordenar el transporte público.
- Promover una política de vivienda habilitando zonas deterioradas y revertiendo el actual proceso de desdoblamiento.

Paralelamente a la Ordenanza N° 062-94, se crea el Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima, PROLIMA, como órgano autónomo económico y administrativamente en lo que se refiere a su competencia.

Al evaluar los marcos reguladores y sus respectivos planes de desarrollo metropolitano con relación al comercio ambulatorio, se pueden señalar tres principios esenciales para la definición de los programas municipales:

- El primero se refiere al reconocimiento de que no es posible tolerar el uso y aprovechamiento del espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. En este sentido, es preciso rescatar el espacio público para que cumpla con la función para la que está destinado.
- El segundo principio tiene relación con el hecho de que esta acción municipal debe estar enmarcada en un contexto más general de planeamiento urbano con una perspectiva de largo plazo.
- El tercer principio es que, al definir la estrategia programática, la acción municipal debe considerar la situación macroeconómica del país y la situación socioeconómica de las personas que integran el sector del comercio de la vía pública.

D. ESTRATEGIAS DE INTERVENCION

En los años noventa, las ciudades estudiadas han desarrollado diversas estrategias para la relocalización del comercio ambulante en el marco de los planes de desarrollo urbano. Algunas de las experiencias son exitosas en la medida en que han logrado los resultados esperados: reordenamiento urbano, uso adecuado del espacio y mejora o mantenimiento del empleo de los vendedores ambulantes a pesar de la reubicación.

En Río de Janeiro, de acuerdo al estudio realizado, la ley que rige el reordenamiento del comercio ambulatorio delega en la Coordinadora de Licencia y Fiscalización y ésta en su Núcleo de Control Urbano, el encargo de fiscalizar el cumplimiento de la norma que rige el comportamiento del comercio ambulatorio en la ciudad.

El Núcleo de Control Urbano debería constituir una comisión permanente con el objetivo de proponer la demarcación de áreas aptas para el ejercicio del comercio ambulatorio, seleccionar y autorizar a los comerciantes de acuerdo a ciertos criterios. Después de disponer de la documentación exigida, la autorización (otorgada por las Inspectorías Municipales), que puede ser renovada, es válida por noventa días. Para ello es necesario cumplir con el pago de la tasa de uso del espacio público, cobrado de acuerdo al Código Tributario Municipal.

La estrategia responde a la política de la Prefectura, la cual, frente al comercio ambulatorio, plantea dos objetivos: ordenamiento del comercio ambulatorio y regulación de los ambulantes.

Los cambios continuos en la selección de los puntos fijos para la ubicación de los ambulantes, la ausencia de una fiscalización permanente, la ausencia de la comisión especial de la Cámara Municipal para resolver los conflictos y evaluar resultados, y los permanentes enfrentamientos con los comerciantes son los factores que dificultan el cumplimiento de las normas.

En Bogotá es interesante observar que instrumentos como el Plan Bogotá 2000 han permitido diseñar estrategias y ejecutar acciones que reordenan el comercio ambulatorio y el uso del espacio:

- Formación y empleo, relación con la ciudad y calidad de vida.
- Convivencia y seguridad.
- Gobernabilidad y gestión pública.
- Nueva estructura urbana.
- Atractiva imagen de la ciudad.

Santiago es un caso de resultados exitosos porque combina tres elementos esenciales para el éxito: institucionalidad eficiente, imagen de autoridad y participación de los actores. El municipio de la comuna ha desarrollado una serie de iniciativas para el diseño y puesta en marcha de una política de formalización, reubicación y control del comercio ilegal.

El factor más importante para alcanzar los logros que se observan en la comuna se vincula a la institucionalidad, creada para enfrentar los desafíos planteados. En primer lugar, se crea la Comisión del Comercio en la Vía Pública, donde participan los jefes de los departamentos relacionados con el tema. Enseguida se promueve la participación de los concejales para que asuman tareas específicas en diversas comisiones. En tercer lugar, se promueve la participación democrática de los actores interesados a través de los Cabildos y el Consejo Económico Social. Por último, se promueve la descentralización de los programas de intervención a través de la creación de la Cooperación para el Desarrollo de Santiago, que ha desempeñado un papel importante en los procesos de formalización.

En el caso de Lima se observan procesos novedosos de reordenamiento urbano en el centro histórico. A pesar de la situación caótica inicial y las

dificultades con el gobierno central, se están logrando los objetivos planteados de reubicación de comerciantes ambulantes que ocupaban espacios importantes del centro histórico, negociando con las asociaciones y promoviendo su traslado a centros comerciales fuera del centro histórico.

Aunque dicho proceso no ha estado exento de problemas y conflictos, se ha logrado transformar totalmente la imagen del centro de la ciudad. Para conseguirlo, los factores más importantes han sido, en primer lugar, la imagen y la autoridad que el alcalde ejerce en la ciudad, después de dos gestiones criticadas porque, durante ellas, se transformó el centro en un espacio difícil de transitar por su alto nivel de violencia, el desorden en el transporte y la presencia sobredimensionada de ambulantes.

La nueva gestión se propone convertir al centro histórico en un espacio habitable, de recreación, vida cultural y desarrollo turístico. En segundo lugar, conformar un equipo de trabajo calificado que tenga capacidad de negociación y manejo del conflicto y, en tercer término, diseñar una estrategia en la que el reordenamiento del comercio ambulatorio es sólo un componente de un programa de mayor alcance en torno a la recuperación del centro histórico.

1. Casos de experiencias exitosas

a) Bogotá: desconcentración del centro histórico

Administraciones anteriores a 1995 dieron prioridad en Bogotá a procesos de relocalización de ambulantes en centros comerciales privados, desconcentrando así el centro histórico. Algunos de ellos, como el Centro Cultural del Libro y los Mercados de Floristas han tenido relativo éxito debido a diversos factores: ubicación adecuada, especialización, mayor seguridad, etc.

Otros proyectos no han alcanzado el éxito deseado por planteamientos poco claros: los usuarios no se sienten seguros frente a la propiedad del espacio, la ubicación ha sido inadecuada, los comerciantes no han sido capacitados para asumir la administración, las organizaciones son débiles y carecen de instrumentos para el manejo de conflictos.

Desde 1997, la administración municipal viene desarrollando un conjunto de estrategias en el marco del Plan Bogotá 2000 para promover la reubicación del Comercio Ambulatorio y su desarrollo como comercio formal:

- Mesa permanente de negociación y gestión creada por Decreto de Alcaldía a inicios de 1996. Su objetivo es promover la participación de los actores involucrados y lograr soluciones concertadas en torno al uso del espacio público y el reordenamiento del comercio ambulatorio en el marco del desarrollo urbano.
- Política de formación de cooperativas de comerciantes con la finalidad de organizarlos por áreas geográficas y/o ramas de actividad, fortaleciendo

así la organización para contar con interlocutores que tengan capacidad de negociación y propuesta para el desarrollo integral de sus asociados. Como el movimiento cooperativo es muy difundido en Colombia, esta propuesta ha tenido buena aceptación entre las organizaciones de ambulantes del centro de la ciudad.

- Una tercera estrategia propuesta por el Municipio es el desarrollo de “Mercados Orbitales” a través de la creación de espacios públicos de recreación y comercio, donde durante dos días a la semana se ubicarán los comerciantes. Estos espacios se convertirán en lugares de encuentro social y mercado.

En Bogotá, como puede observarse, sólo recientemente se vienen planteando alternativas de uso del espacio y de reubicación del comercio ambulatorio, por lo que no es posible aún evaluar su éxito.

b) *Santiago: Proyecto Plaza Techada-Persa Biobío*

El Persa Biobío se inicia en los años cincuenta y con el paso del tiempo se convierte en un mercado muy dinámico, pero también un espacio de encuentro y esparcimiento de sectores populares.

El Municipio decide reubicarlo pero promoviendo su desarrollo. Para ello, el Consejo Económico y Social de Santiago plantea diversas alternativas ante las que, como era de esperarse, los comerciantes se mostraban reacios, pero finalmente se llegó a los siguientes acuerdos básicos:

- Impulsar un gran polo de desarrollo comercial, invirtiendo en terrenos, obras de remodelación urbana y en seguridad.
- Diseñar un plan de largo plazo (cuatro años) para su formalización.
- Garantías y transparencia del Municipio sobre los planes y autorización de funcionamiento hasta que concluyan las obras.
- Montos y plazos razonables para invertir.

El proyecto buscaba generar un espacio integral de comercio masivo. Para ello se construyeron sobre dos superficies asfaltadas dos grandes techumbres para dar lugar a 1,250 locales de 2 x 2 m², equipados con servicios higiénicos, cafetería y oficinas de administración. Fue inaugurado a fines de 1994 y su administración quedó en manos de una cooperativa formada por los comerciantes propietarios de los locales. La Corporación de Desarrollo los apoyó en la formación de la cooperativa y con asesorías posteriores y el sector privado financiero participó a través de líneas de crédito.

El éxito alcanzado de ésta y otras estrategias similares en la Comuna de Santiago se explica por la acción concertada de los actores involucrados, la existencia de políticas municipales claras y transparencia en la gestión, los

estudios previos de diagnóstico para plantear proyectos viables y bien definidos, el impulso a la capacitación en la gestión para garantizar el futuro del proyecto, la promoción de la participación y el interés de otros sectores (banca privada) y por la existencia de organizaciones sólidas.

c) *Jamaica: “Los Portales”*

En el caso de Jamaica, la administración municipal como respuesta al crecimiento del comercio callejero, diseñó e implementó “Los Portales”, construcciones especiales para su reubicación. “Los Portales” son administrados por la Compañía de Parques y Mercados Metropolitanos, cuyo único accionista es el Gobierno de Jamaica y que se encarga también de la limpieza pública, vigilancia y financiamiento de parques y mercados.

Si bien “Los Portales” no han alcanzado en Kingston el éxito deseado, en Manzanilla, Ocho Ríos y Montego Bay, gracias a una combinación de buenas relaciones entre la Regencia de Parques y Mercados, vendedores, Concejos jurisdiccionales y el sector de industria del turismo, se han logrado sistemas de administración, seguridad y niveles de venta relativamente buenos.

d) *Lima: Campos FERIALES*

En Lima, a partir de los años ochenta se ensayan programas de promoción, regulación y desconcentración del comercio ambulatorio, como parte de un proyecto más amplio de desarrollo urbano. Hasta esa década, como en casi todas las capitales estudiadas, las intervenciones de los municipios respondían más a acciones represivas que a estrategias de regulación.

Entre los proyectos más interesantes está el de los campos feriales: Polvos Azules, Grau y Amazonas, cuyo objetivo fue la reubicación de los grandes asentamientos del centro de Lima definidos por decreto de Alcaldía zonas prohibidas para el comercio ambulatorio (1982).

El proceso se inicia con la habilitación de terrenos municipales, cercándolos y construyendo servicios esenciales, después se promueve una campaña publicitaria de los nuevos locales, incluyendo servicios de transporte y se inicia un sostenido operativo policial con apoyo del Gobierno central.

Si bien los resultados fueron exitosos en la medida en que demostraron la viabilidad de los campos feriales y, de otro lado, que todo desalojo debía ir acompañado de una alternativa de reubicación, no se logró contener la creciente invasión de ambulantes al centro histórico.

El aprendizaje de esta experiencia permitió a la siguiente gestión proponer una estrategia global de reubicación del comercio ambulatorio que partió de la elaboración de un censo para conocer la dimensión y características del comercio ambulatorio, y del diseño de una estrategia de relocalización y promoción de acuerdo a una tipología:

- Centros de Comercio Popular para los grandes asentamientos comerciales informales de El Cercado.
- Ferias móviles y un programa de equipamiento para ambulantes de bajos ingresos.
- Participación de las organizaciones de comerciantes en las decisiones que les competen.
- Fortalecimiento de las Cajas Municipales para el otorgamiento del crédito a los ambulantes.

Los resultados fueron exitosos, a pesar de la dificultad de coordinación con el gobierno central, lo que se explica porque hubo voluntad política para ejecutar acciones frente al sector, coordinación con los actores interesados, transparencia en las acciones, y se definieron propuestas integrales.

También fueron inicialmente exitosos diversos casos de tratamiento del comercio informal en el marco del Plan de Desarrollo del centro histórico:

Las primeras acciones se orientaron a la reubicación de ambulantes de las zonas declaradas prohibidas por la Ordenanza N° 062-94, como es el caso de los jirones Lampa, La Colmena y Emancipación, ubicados en el mismo centro histórico y que involucraban a más de tres mil ambulantes. En este caso, la estrategia fue más de desconcentración y relocalización de ambulantes en la periferia. Para la reubicación se realizó un estudio de áreas pertinentes y se seleccionó el Campo Ferial “Las Malvinas”, que en ese momento se encontraba abandonado y era considerado una zona de alta peligrosidad. Para atenuar estos factores adversos y otorgar mayor seguridad, el Municipio recuperó el control administrativo del Campo Ferial, realizó mejoras en sus instalaciones, reforzó la policía municipal y creó el Serenazgo.

Conocida la decisión municipal por los ambulantes, la resistencia fue muy fuerte durante los primeros días, aunque después aceptaron y negociaron el traslado. Para ello se instaló una Comisión de Trabajo entre las Direcciones de Comercialización, Seguridad Ciudadana y Vigilancia y las asociaciones respectivas, y se tomaron acuerdos en cuanto a la aceptación, administración, promoción y seguridad, los que fueron cumplidos por el Municipio. En la actualidad se encuentran ubicados más de tres mil comerciantes en el campo ferial y están satisfechos porque el volumen de ventas ha aumentado, las perspectivas son mejores y se cumplen las condiciones de seguridad e higiene planteadas. Hoy se ha convertido en un centro comercial muy atractivo para la zona.

Inmediatamente después de ocurrida la reubicación, se inició la remodelación de los jirones señalados con el apoyo de los vecinos y comerciantes formales del lugar. El reordenamiento del comercio informal forma parte de un plan de recuperación del centro histórico (remodelación de la Plaza de Armas, de monumentos históricos y mansiones y actividades culturales y artísticas).

E. LECCIONES APRENDIDAS

Las experiencias señaladas dejan de manifiesto que, para ser exitosos, los procesos de reubicación del comercio ambulatorio deben enmarcarse dentro de planes integrales de desarrollo de los centros históricos de las ciudades, como ocurre en los casos de Santiago y Lima. Asimismo, es indispensable contar con una institucionalidad que pueda promover y ejecutar con eficiencia los planes programados.

El principio de autoridad y la transparencia de las acciones son también factores claves para lograr los objetivos. El control y las sanciones constituyen instrumentos importantes para garantizar los acuerdos establecidos. Está comprobado que el desconocimiento de las normas y la ausencia de sanciones debilitan la autoridad.

La participación de los actores a través de mecanismos de coordinación constituye otro elemento decisivo para lograr las metas. La presencia de organizaciones sólidas con capacidad de negociación y propuesta garantizan soluciones apropiadas para los comerciantes.

Otra de las lecciones del proceso es que la continuidad en las acciones es un factor importante. Procesos como los de reordenamiento del comercio ambulatorio en el marco del desarrollo urbano de la ciudad implican largas negociaciones, períodos de aprendizaje y evaluación permanente de las intervenciones. Todo ello supone en muchos casos plazos que van más allá de una gestión.

Debe haber claridad frente a las competencias del Gobierno central y municipal, para evitar que surjan de conflictos que dan una imagen negativa a las autoridades y dificultan las acciones de desarrollo. Al respecto, es fundamental la coordinación con el Gobierno central, lo que, además, garantiza la continuidad de las acciones y facilita el quehacer municipal.

La formalización del comercio ambulatorio a través de estrategias, como los campos feriales y mercados orbitales resulta ser beneficiosas en términos de ingreso y seguridad para los comerciantes, por lo que también contribuye a una relocalización. En el mismo terreno, la seguridad ciudadana es un componente clave para alcanzar la recuperación de los centros históricos de las ciudades. Uno de los problemas más serios que vienen enfrentando las ciudades de Bogotá, Kingston y Lima es la violencia permanente. El Serenazgo es una estrategia que está dando buenos resultados en la ciudad de Lima.

F. RECOMENDACIONES DE POLITICA

Las experiencias observadas permiten señalar las siguientes recomendaciones de política en torno a los procesos de reubicación del comercio callejero en el marco de una estrategia de reordenamiento urbano.

En primer lugar, las políticas dirigidas hacia el comercio ambulatorio deberían tener en cuenta la heterogeneidad del sector, por lo menos en tres aspectos:

- Su relación de formalidad con el municipio. Esto significa que el sector está integrado tanto por empresas de larga trayectoria, muchas veces plenamente formales, como por actividades marginales, legales y propiamente ambulantes.
- Las variaciones en la rentabilidad de las empresas y en los ingresos de los comerciantes, que están relacionadas con su connotación como eventual problema social.
- La función social y económica que cumplen y la forma de ocupación del espacio difiere de acuerdo al tipo de comercio. Se reconoce que cierto tipo de actividades comerciales establecidas en la vía pública son necesarias y deberán permanecer. Las patentes o permisos que se otorguen en estos casos calificados deberán tener un costo para los comerciantes en función de la rentabilidad del sitio en que se localice la actividad.

En segundo término, se puede enfatizar en el cumplimiento de las políticas dirigidas al desarrollo de los centros históricos con respecto al uso del espacio público, de manera de evitar la apropiación privada de la especial renta que tiene la zona céntrica. Esto implica la prohibición del comercio en la vía pública en este sector. El tratamiento del comercio callejero del distrito central debe estar vinculado a un tratamiento metropolitano del problema, centralizado en la figura del Alcalde Mayor.

Al respecto, la experiencia basada en los estudios de casos muestra dos conclusiones. Primero, el fortalecimiento de la autoridad legítima es un paso imprescindible para avanzar en la solución y ésta debe ser ejercida con relación al comercio callejero. Segundo, el uso aislado de la autoridad no ha sido suficiente para solucionar el problema del comercio en la vía pública, si no ha ido acompañado de un proceso de participación de los actores y de la negociación en función de buscar una vía de solución para el problema. Los únicos caminos de solución exitosos que se han observado incorporan estos dos elementos, es decir, el reconocimiento de la autoridad y la negociación entre los interesados.

Es conveniente, en tercer lugar, diseñar y promover políticas de inversión que permitan ampliar la existencia de infraestructura comercial a la cual tengan acceso los comerciantes ambulantes, reconociendo que uno de los factores condicionantes de la existencia de este comercio es el déficit de equipamiento en servicio y comercio. Estos esfuerzos no deben ser sólo municipales sino contar también con la participación de la empresa privada, gobierno central y organizaciones.

En cuarto término, promover, en coordinación con el Gobierno central, las organizaciones gremiales y las instituciones privadas, el desarrollo comercial de estas pequeñas empresas que cumplen con las obligaciones, normadas por el municipio y que, al reubicarse en locales comerciales, dejan de ser ambulantes para convertirse en empresarios. Esto, a través de diversos mecanismos como el de articulación comercial con el sector de la microempresa productiva, por

ejemplo, o mediante información comercial general y servicios de crédito que les permita ser cada vez más competitivos.

Por último, promover políticas y diseñar estrategias de protección social y seguros de salud, de acuerdo con las características laborales propias del sector. Los sectores público y privado de salud podrían ofertar programas que les permitan cubrir este tipo de necesidades, desprotegidas en el presente.

El cumplimiento de las obligaciones municipales acompañado del conjunto de servicios que brindarán o promoverán los municipios permitirán impulsar el desarrollo de la ciudadanía empresarial en este importante sector de la estructura empresarial.

El conocimiento de los beneficios económicos que otorga el cumplimiento de las obligaciones municipales al desarrollo de la empresa le otorga al ambulante el estatus de empresario integrado a un importante sector de la actividad económica y desalienta nuevos procesos de invasión del espacio público.

REFERENCIAS

- Chávez, E. & De la Flor, R. 1998. *Nuevo rostro de la vieja urbe: Comercio ambulatorio y recuperación del centro histórico de Lima*, Capítulo II en: Chávez, E.; Yáñez, A.; Luna Victoria, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M., *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).
- Olea, D. & Huertas, G. 1998. *Mercados callejeros en Bogotá: soluciones integrales de impacto socioeconómico*, parte C en Gómez, L.; Huertas, G. & Olea, D. *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Colombia*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).
- Saboia, J. & Mello, R. 1998. *O comércio ambulante no Município do Rio de Janeiro: Caracterização e proposição de políticas*, parte B en: Cacciamali, M.C.; De Lima Bezerra, L.; Do Vale Souza, A.; Mello, R. & Saboia, J. *Desafíos da modernização e setor informal urbano: o caso de Brasil*. Documento de Trabajo N° 72 (Lima, OIT).
- Urmeneta, R. 1998. *Los municipios y el "comercio informal": el caso de la comuna de Santiago*, parte B en: Baltera, P. & Urmeneta, R.: *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Chile*. Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).

CAPÍTULO V

Sector informal urbano y modernización en América Latina: regímenes especiales de promoción y desarrollo institucional¹

A. INTRODUCCION

La reflexión reciente sobre la realidad latinoamericana se ha visto enriquecida por dos aproximaciones convergentes: aquella que vincula el Derecho y la Economía y la que toma en consideración el desarrollo institucional. La primera pone en evidencia la interrelación existente entre la normativa jurídica y el desempeño económico, mientras que la segunda destaca el papel de las instituciones públicas y privadas como facilitadoras del progreso individual y social.

Ambas son fundamentales para la formulación de políticas y acciones que orienten la evolución que debe seguir la incorporación del sector informal² urbano al proceso de modernización que experimenta América Latina para que, efectivamente, coadyuve a la consecución de un tipo de desarrollo, que por ser integral, merezca el calificativo de humano.

El concepto de modernización es demasiado general para caracterizar los cambios que vienen ocurriendo en la región, por lo que, para una mejor evaluación de los mismos, es conveniente analizarlos en función de lo que debería ser la meta de los esfuerzos que, no sin poco sacrificio, se vienen realizando: el avance hacia sociedades más democráticas en materia económica y política.

Lo anterior permite explicar la naturaleza de las ideas que, a continuación, se presentan en este trabajo: un esfuerzo inicial y parcial para –a partir del estudio de un conjunto disposiciones jurídicas (o proyectos de éstas) orientadas

1. Este trabajo se basa en una versión preliminar escrita por Virgilio Levaggi, que fue actualizada en parte y sintetizada.

2. Conviene tener en cuenta que no existe una única definición analítica y operacional de este sector. Entre las más usadas está la de la OIT, que se refiere a un grupo heterogéneo de unidades productivas de baja capitalización, ilegales o no.

a la promoción de pequeñas y microunidades productivas en la región— realizar sugerencias de desarrollo institucional que cooperen a que el progreso de este tipo de empresas contribuya a la consolidación de la corriente democratizadora.

B. EL MARCO REGULADOR Y LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Entre sus acervos, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una amplia tradición reflexiva sobre la normativa jurídica y su impacto en el desarrollo del sector informal y la microempresa. Esta reconoce la importancia económica, social y política de la incidencia de la regulación en la institucionalidad de este sector en América Latina. Según el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, dependiente de la OIT y que existió entre 1968 y 1993) “las actividades informales se realizan al margen de la reglamentación, ya sea debido a requisitos funcionales —por sí solos o sumados a las estrategias de supervivencia— o bien, simplemente, por la inadecuación del sistema regulador” (PREALC/OIT, 1990). Una de las preocupaciones de la OIT ha sido la validez de la identificación de la informalidad con la ilegalidad y la importancia del marco regulador como traba para acceder a la legalidad y operar dentro de ella.

Sobre la base de diferentes estudios, la OIT concluyó a fines de los años ochenta que dentro de la normativa orientada al fomento del desarrollo de los empresarios del sector informal (régimenes especiales) existe espacio para su mejora; además, encontró evidencia de “que las leyes de promoción y las estructuras tributarias simples y semiautomáticas son más eficientes en general y, en particular, promueven la regularización del sector informal”, sin perjuicio de que las normas pueden ser a veces muy lejanas de la voluntad política de los Estados para garantizar su cumplimiento. También concluyó que “operar fuera de los reglamentos es el resultado de una cierta forma de producir en un medio estructural caracterizado por la falta de empleos bien remunerados y por exceso de mano de obra. Por lo tanto, una política referida a los reglamentos puede ser útil, pero no puede constituir por sí sola una política sólida para apoyar al sector informal” (PREALC/OIT, 1990).

Los trabajos de la OIT que constituyen esta línea de reflexión son parte de un conjunto más amplio de análisis sobre la vinculación entre el sector informal y el marco regulador, que fueron caracterizados como aproximación institucional al desarrollo económico. Esta busca explicar, entre otros procesos, la forma en que escenarios políticos y evoluciones históricas inciden en la gestación de sistemas reguladores que influyen en la economía. La aproximación institucional no se ocupa únicamente de la informalidad, sino que por la sociedad en su conjunto, especialmente buscando determinar cuáles instituciones facilitan el progreso.

C. NORMATIVA PROMOTORA DE LAS PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS

Durante la segunda mitad del siglo XX, la migración del campo a las ciudades y la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones facilitaron, entre otros factores, el surgimiento de la economía informal en América Latina. Desde entonces, el número de personas involucradas en ella fue creciendo hasta el punto que algunos empresarios del sector informal urbano han evolucionado hacia formas de producción con cierta capacidad de acumulación, transitando desde la micro y pequeña empresa, en un proceso que ha ocasionado impacto político.

El asunto ha concitado atención política. Diversas plataformas electorales han incorporado la temática de la promoción del sector informal, pues sus integrantes constituyen una parte significativa del universo de votantes en los países de la región; y previamente gobiernos civiles y militares, de orientación populista y desarrollista, sancionaron normas en favor de dicho sector.

En la actualidad, sin embargo, el entorno socioeconómico y político en que se desenvuelve este sector es muy distinto al de mediados de los años ochenta. Los procesos de estabilización económica y ajuste estructural generaron condiciones tales que se ha focalizado la atención en la micro y pequeña empresa como espacios privilegiados para la generación de puestos de trabajo en momentos en que el empleo, especialmente el adecuadamente remunerado, escasea no obstante el crecimiento verificado en numerosas economías de la región. También hay corrientes que distinguen en la empresa de origen popular un componente que podría facilitar el desarrollo de la capacidad exportadora de los países de la región.

Se presentan a continuación las siguientes normas o proyectos para la microempresa, en los que subyace un régimen promocional para este sector y que podrían ser calificados como de “segunda generación”:

- Argentina: Ley N° 24.467, Estatuto de la Pequeña Empresa, 1995 y Ley N° 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 2000.
- Brasil: Proyectos de Ley del Senado Federal, N°s 31 y 32 de 1996.
- Colombia: Nueva Legislación sobre Pequeña y Mediana Industria, Ley N° 78 de 1988 y Decreto Reglamentario N° 1.220 de 1990.
- Chile: Anteproyecto de Ley de Fomento y Desarrollo de la Microempresa y Artesanado, de la Fundación Eduardo Frei Montalva y Sur Profesionales (1995) y proyecto de ley que modifica el Decreto Ley N° 3.063 de 1979 para facilitar la creación de microempresas familiares.
- México: Proyecto de Ley Federal de la Micro, Pequeña y Mediana empresa, 1995.
- Perú: Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas, 1991.

1. Reformas para PYME en Argentina

a) *Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa*

Esta norma, sancionada y promulgada en marzo de 1995, se propone promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Contiene disposiciones en tres áreas: a) instrumentos de promoción; b) creación y funcionamiento de Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) y c) relaciones laborales. La normativa trasluce la preocupación subyacente del legislador en cuanto a que las PYME sean un instrumento para la promoción del crecimiento y del empleo.

La *definición* de las PYME queda en manos de las autoridades (artículo 3) aunque, para lo referido a las relaciones laborales, se precisa (artículo 83) que son aquellas unidades productivas con menos de 40 trabajadores y un nivel de facturación inferior al fijado por la Comisión de Seguimiento para distintas ramas de actividad.³

Las áreas de promoción son:

- **Acceso al crédito**

Se sanciona una bonificación especial solventada por el Estado nacional para créditos orientados a la adquisición de bienes de capital; constitución de capital de trabajo; reconversión y el aumento de productividad; actualización y modernización tecnológica, de gerencia, administración y comercialización y consultoría y para financiar y prefinanciar exportaciones. Además, se proyecta la creación de un Fondo de Garantía Estatal y se dispone que el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior faciliten líneas especiales de financiación negociadas con instituciones de crédito del exterior y organismos multilaterales. También se plantea un estímulo al sector privado para que se constituyan sociedades calificadoras de riesgos que apoyen la inserción financiera de las PYME. A los bancos oficiales se les compromete para que potencien instrumentos del mercado de capitales en favor de estas empresas, como los créditos hipotecarios.

- **Productividad**

Se crea un Sistema Unico Integrado de Información y Asesoramiento para las PYME; se compromete al Estado nacional y a los Estados provinciales en el fortalecimiento de programas existentes, como la Fundación Exportar e Invertir, el Centro de Información y Estadística Industrial, el Programa Cambio Rural, entre otros.

3. En 1995, una resolución de la Comisión de Seguimiento estableció los montos de facturación anual, sin IVA, que no pueden superar las empresas para ser beneficiarias del régimen laboral establecido para las PYME: el equivalente a 2.5 millones de dólares para el sector rural; tres millones de dólares para el comercio; cuatro millones de dólares para los servicios y cinco millones de dólares para la industria.

- **Desarrollo tecnológico y capacitación**

Se encomienda al Poder Ejecutivo el fortalecimiento de diferentes institutos nacionales tecnológicos y de los centros de investigación, capacitación y de formación de recursos humanos bajo su dependencia. “El Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con el concurso de las áreas de gobierno que resulten pertinentes desarrollará un Programa Nacional de Capacitación de los cuadros empresarios y gerenciales de las pequeñas y medianas empresas (...). Estimulará la participación y el asesoramiento de las entidades gremiales y empresariales en el citado Programa (...) que se desarrollará de forma descentralizada” (artículo 22).

- **Competitividad**

Se dispone consolidar y extender los polos productivos en el interior del país para que converjan esfuerzos entre instituciones públicas y privadas; profundizar el Programa de Desarrollo de Proveedores, así como otras acciones para que las PYME produzcan dentro de los más altos estándares internacionales de calidad. Se propicia su incorporación al Sistema Nacional de Certificación de Calidad.

- **Exportaciones**

Se alienta la formación de consorcios empresariales y se señala una opción estratégica: internacionalización de las PYME a partir del Mercado Común del Sur (Mercosur). En este esfuerzo exportador la norma privilegia herramientas como el diseño, calidad y promoción del producto, entre otras.

Existen también orientaciones respecto de la reconversión atendiendo al medio ambiente; de simplificación administrativa para reducir tiempos y costos de gestión de las PYME, así como sobre lealtad comercial y defensa del consumidor. Se anuncia también la creación de un Registro de Empresas PYME por rama de actividad para contar con información actualizada sobre su composición y características. Además, el Ejecutivo se compromete a que un porcentaje de las compras estatales se realice a través de las PYME. Por último, se dispone la creación de una autoridad para su aplicación.

Asimismo, se legisla sobre la creación y funcionamiento de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) para facilitar el acceso de las PYME al crédito mediante el otorgamiento de garantías a sus socios partícipes, que deberán ser no menos de 120 (no pudiendo poseer individualmente más del 5 por ciento del capital social). También podrán existir socios protectores que realizarán aportes al capital social (no pudiendo tener entre todos más del 49 por ciento de la propiedad de la sociedad) y al fondo de riesgo, que deberán constituir todas estas sociedades y que integrará su patrimonio. Existirá una autoridad de aplicación que autorizará el funcionamiento de las SGR.

Se crea, además, el contrato de garantía recíproca mediante el cual una SGR se obliga accesoriamente por un socio partícipe y el acreedor de éste acepta

dicho compromiso. El socio partícipe, a su vez, se obliga frente a la SGR por los pagos que ésta aporte en cumplimiento de la garantía. Este tipo de contratos tiene “por objeto asegurar el cumplimiento de prestaciones de dinero u otras prestaciones susceptibles de apreciación de dinero asumidas por el socio partícipe para el desarrollo de su actividad económica u objeto social. Dicho aseguramiento puede serlo (hasta) por el total de la obligación principal” (artículo 69). Las garantías otorgadas “serán en todos los casos por una suma fija y determinada, aunque el crédito de la obligación a la que se acceda fuera futuro, incierto o indeterminado (...). La garantía recíproca es irrevocable” (artículo 70). Las SGR “deberán requerir contragarantías por parte de los socios partícipes en respaldo de los contratos de garantías con ellos celebrados” (artículo 71).

Se conceden a estas sociedades algunos beneficios impositivos: “a) exención en el impuesto a las ganancias (...) por las utilidades que generen; b) exención en el impuesto al valor agregado (...) de toda la operatoria que se desarrolle con motivo de los mismos. Los aportes de capital y los aportes al fondo de riesgo de los socios protectores y partícipes serán deducibles de las utilidades imponibles para la determinación del impuesto a las ganancias, en sus respectivas actividades” (artículo 79).

“En la esfera de su competencia, el Banco Central de la República Argentina dispondrá las medidas conducentes a promover la aceptación de las garantías concedidas por las sociedades de que trata el presente régimen por parte de las entidades financieras que integran el sistema institucionalizado, otorgándoles a las mismas carácter de garantías preferidas autoliquidables, en tanto reúnan los requisitos necesarios. Asimismo, el Banco Central de la República Argentina ejercerá las funciones de superintendencia en lo atinente a vinculaciones de las SGR con los bancos y demás entidades financieras” (artículo 80).

A las relaciones laborales y al contrato de trabajo en la pequeña empresa la ley les concede un régimen especial que contempla un Registro Unico de Personal en el que se unifican y simplifican los libros, registros y planillas exigidas por la legislación laboral. Dicha normativa facilita las modalidades de contratación promovidas por la Ley Nacional de Empleo, al no requerir la habilitación por convenio colectivo, el registro de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) ni el pago de indemnizaciones al momento de la extinción.

Respecto de las vacaciones, autoriza a modificar por convenio colectivo la época de goce y las formalidades que fija la Ley de Contrato de Trabajo; respecto del aguinaldo establece que, por convenio colectivo, se pueda fraccionar hasta tres períodos por año; y también permite la modificación, por convenio, del régimen de extinción del contrato.

El Estatuto –respecto de la movilidad interna– permite que, por negociación al nivel de la empresa con el sindicato signatario del convenio colectivo, se redefine la prestación laboral de los trabajadores establecida en los convenios. Baja el costo del preaviso mediante la eliminación del mes de integración de despido para los nuevos contratados. Permite solicitar la adecuación de la jornada

laboral de aquellos trabajadores que asisten a cursos de capacitación profesional y obliga a la incorporación de un capítulo especial del deber y derecho de formación profesional en el convenio colectivo.

Respecto del mantenimiento y regulación del empleo, concede a la empresa que decide reestructurarse la posibilidad de negociar con el sindicato signatario del convenio la modificación de regulaciones vigentes en los convenios colectivos o estatutos especiales.

Permite también la negociación de convenios colectivos específicos para el ámbito de las pequeñas empresas. Cuando éstos no existan, el convenio de la actividad deberá contemplar un capítulo especial referido a las pequeñas empresas bajo pena de no homologación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, en la comisión se debe asegurar la representación de la pequeña empresa. Señala que las normas de higiene y seguridad deberán contemplar el número de trabajadores y riesgos existentes en cada actividad.

b) *Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*

Promulgada en septiembre del 2000, la Ley N° 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) busca el fortalecimiento competitivo de estas unidades productivas, crea nuevos instrumentos y actualiza los vigentes a esa fecha. Deja la definición de estas empresas en manos de la autoridad, sobre la base de su número de trabajadores, ventas y valor de los activos. Para el efecto de esta ley, no integran este sector aquellas que, cumpliendo estos requisitos, estén vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros que no los cumplan.

Crea el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) para entregar financiamiento de mediano y largo plazo a las MIPYME. El Banco de la Nación y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía se comprometen a aportar recursos equivalentes a cien millones de dólares y, en este Fondo, también pueden participar organismos internacionales, entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras y gobiernos provinciales o municipales. Un comité de inversiones de FONAPYME, presidido por representantes de las PYME e integrado por miembros designados por el Poder Ejecutivo, resuelve dónde invertir, teniendo en cuenta un criterio de asignación de proyectos en todas las provincias de Argentina. El organismo tiene un plazo de extinción de 25 años, aunque el Poder Ejecutivo puede extenderlo por períodos adicionales de 25 años en forma indefinida.

Asimismo, la ley crea el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), que otorga garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y ofrece garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las MIPYME. Estas últimas no podrán superar el 35 por ciento del total de las garantías que pueda otorgar el FOGAPYME. En la medida en que se expanda la creación de sociedades de

garantía recíproca, el FOGAPYME dejará progresivamente de otorgar garantías directas a los acreedores de MIPYME en aquellas regiones que tengan una oferta suficiente por parte de dichas sociedades. Se constituirá con un aporte inicial equivalente a cien millones de dólares, provistos por el Banco de la Nación y por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Podrá realizar aportes a otras entidades y la administración y duración del FOGAPYME será similar a la del FONAPYME.

Asimismo, la nueva normativa modificó diversas disposiciones de la Ley N° 24.467, entre ellas: límite operativo de las Sociedades de Garantía Recíproca, SGR (artículo 34); tipos de socios de estas sociedades (artículo 37); la no exclusión de socios protectores (artículo 40); amplió los requisitos para autorizar el funcionamiento de una SGR (artículo 42); agregó deducciones impositivas a las ganancias de los aportes al Fondo de Riesgo (artículo 46); fijó más normas para la cesión de acciones (artículo 49); estableció nuevos beneficios impositivos para los contratos de garantía recíproca (artículo 79).

También se instituyó un régimen de bonificación de tasas de interés para las MIPYME, orientado a disminuir el costo del crédito, favoreciendo a las empresas nuevas de regiones con crecimiento inferior o desempleo superior al promedio nacional; la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía debe organizar una red de agencias regionales de desarrollo productivo, para brindar asistencia a las MIPYME; se crea un sistema de recolección y difusión de información para estas empresas y se establecen sistemas de asistencia técnica con instituciones adheridas a las redes regionales; se crea, además, un registro de consultores profesionales.

Otro aspecto es que las entidades públicas comprendidas por esta ley tienen que otorgar un derecho de preferencia de 5 por ciento a las MIPYME para igualar la mejor oferta y ser adjudicatarias de las licitaciones o concursos para la provisión de bienes o servicios. En forma complementaria se estableció un porcentaje del 10 por ciento en las licitaciones y concursos para adquirir bienes y servicios donde sólo compiten MIPYME.

Asimismo, se crea el Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, integrado por los ministros de Producción de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o los ministros o secretarios que tengan competencias en el sector, y el secretario de la Pequeña y Mediana Empresa, como ámbito de coordinación entre las distintas jurisdicciones de las políticas relativas a la promoción de las MIPYME. Sus objetivos son definir metas comunes, unificar criterios entre las jurisdicciones diferentes y velar por una equitativa aplicación de los instrumentos de fomento. El Consejo tendrá una asamblea federal como órgano superior, que deberá reunirse al menos tres veces por año, y un comité ejecutivo para ejecutar sus resoluciones, cuyos miembros durarán dos años y estará presidido por el secretario de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación.

La ley establece que este Consejo debe asesorar a los gobiernos nacional y provinciales en asuntos relativos a las MIPYME; promover normas que

favorezcan este sector; opinar sobre los proyectos relativos a la MIPYME; promover la homogeneización de las legislaciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires respecto del sector; proponer mecanismos para simplificar trámites de los niveles nacional, provincial y municipal; hacer seguimiento de la puesta en marcha de la red de agencias regionales y del sistema de información de MIPYME; proponer criterios de distribución de fondos que se deriven de esta ley entre jurisdicciones; evaluar la calidad de los servicios públicos suministrados a estas empresas; administrar programas especiales con fondos que le sean asignados o provengan de convenios celebrados con organismos nacionales e internacionales destinados a prestar servicios a las MIPYME y celebrar convenios relativos al sector con organismos nacionales o extranjeros.

La nueva normativa estableció además una Comisión Bicameral para hacer el seguimiento de las disposiciones de la presente ley.

2. Las propuestas de reforma en Brasil

a) Proyecto 31 de 1996

Esta iniciativa busca sancionar un tratamiento jurídico diferenciado para ellas respecto de sus obligaciones tributarias, responsabilidades laborales y contribuciones previsionales.

Declara a la microempresa exenta del impuesto a la renta, del que afecta a las operaciones financieras, de la contribución al Programa de Integración Social (PIS), del financiamiento de la seguridad social (COFINS) y de la contribución social sobre el lucro y las tasas vinculadas exclusivamente al ejercicio del poder de la policía.

Respecto de la pequeña empresa, señala que se ceñirá al impuesto a la renta de acuerdo al régimen de lucro presumido, aunque podrá optar por la tributación por lucro real pudiendo, para este fin, deducir el doble de los gastos de investigación y desarrollo y computar por la mitad del plazo de su vida útil la depreciación de las máquinas y equipos.

El impuesto de importación que incide sobre máquinas y equipos, y bienes destinados a la investigación y desarrollo adquiridos por la micro o pequeña empresa será reducido o eliminado en la forma establecida por el reglamento y, hasta que se publique el impuesto, será reducido a la mitad. Las contribuciones previsionales y laborales del empleado y empleador serán calculadas por su porcentaje mínimo.

b) Proyecto 32 de 1996

El proyecto busca instituir el Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa, disponiendo sobre el tratamiento jurídico diferenciado, previsto en los artículos 170 y 179 de la Constitución, simplificando y favoreciéndola en los campos

administrativos, tributario, laboral, previsional, crediticio y de desarrollo empresarial.

Se incluye una *definición* de la microempresa y de la pequeña empresa relacionada con el ingreso bruto anual. Aunque cumplan con este requisito, están excluidas del ámbito de aplicación de esta norma aquellas empresas constituidas bajo forma de sociedad por acciones y aquellas cuyo titular o socio participe con más del 5 por ciento de capital de otra empresa, en la medida en que el ingreso bruto anual global de las empresas relacionadas sobrepase los límites fijados. Esta última disposición no es aplicable a la participación de los empresarios de las micro y pequeñas empresas en centrales de compra, bolsas de subcontratación, consorcio de exportaciones y asociaciones semejantes.

Respecto del Registro Público Especial para estas unidades productivas, se señala que para su constitución bastará un documento único, cuyo modelo es parte de este proyecto de norma. En lugar del certificado criminal exigido, bastará que el titular o los socios de las micro y pequeñas empresas presenten una declaración respecto de la inexistencia de impedimento legal para su participación en una empresa mercantil. Una vez registradas, deberán adoptar como parte de su denominación la expresión “microempresa” o “pequeña empresa”. El Registro comunicará a los órganos fiscalizadores de la administración federal, estadual y municipal el archivo de las declaraciones de la pequeña o microempresa.

Sobre el régimen tributario, la norma dispone que están exentas de los tributos y contribuciones previstos en la legislación específica. Por reglamento se simplificarán los documentos que están obligados a mantener los pequeños y microempresarios, quienes, sin embargo, deberán recoger los tributos que obligan a terceros y que ellos están obligados a retener. Se hará un modelo simplificado de los documentos fiscales que deben entregar estas unidades productivas.

En cuanto al régimen previsional y laboral, se establece su simplificación; además, el aporte de las pequeñas y microempresas al costeo de las prestaciones por accidente de trabajo será calculado de acuerdo al porcentaje mínimo. Las siguientes son las obligaciones formales a las que estarán obligadas: anotaciones en la Cartera de Trabajo y Previsión Social y presentación de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS); archivo de comprobantes del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales.

Se especifica también que las micro y pequeñas empresas serán resarcidas por el reclamante de los costos en que incurrieran al comprobar su condición de salubridad y seguridad, si la decisión respectiva les favorece.

Disfrutarán de facilidades y contarán con líneas especiales de crédito en condiciones favorables respecto de los plazos de pago de intereses, en materia de apoyo crediticio. A las instituciones financieras públicas y privadas se les concederá una remuneración especial, proporcional a las operaciones de crédito que realicen destinadas a capital de giro e inversiones en micro y pequeñas empresas y se les alentará a mantener fondos para garantía de aval o fianza.

3. Legislación colombiana en pequeña y mediana industria

La Ley N° 78 de 1988 dicta disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria. En su artículo 2 define a la microempresa como una unidad económica familiar, constituida por una o más personas, dedicadas de manera independiente a la manufacturera, comercio, construcción o servicios, que su planta de personal no exceda de veinte trabajadores permanentes y limita sus activos a una cantidad que fija la autoridad. También define a la pequeña y mediana industria como toda persona natural o jurídica dedicada a la actividad manufacturera cuya empresa no exceda de 199 trabajadores y de un monto de activos fijado por la autoridad.

Esta normativa contiene una serie de disposiciones de orden institucional:

- Se constituye el Consejo Asesor de la Política para la Microempresa y otro para la Pequeña y Mediana Industria, que actuarán como organismos asesores del Ministerio de Desarrollo Económico, en el cual se creará la División de Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria.
- La Corporación Financiera Popular S.A. (CFP) es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico que podrá realizar negocios y operaciones financieras, de *leasing* y aquellas autorizadas a las Cajas de Ahorro.
- El Instituto de Fomento Industrial, a través de la CFP, destinará anualmente 7 por ciento de sus recursos de crédito al financiamiento de la microempresa y la industria pequeña y mediana.
- El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) destinará, por lo menos, un 2 por ciento de su presupuesto a programas de microempresa, creación de empresas y asistencia técnica integral a la industria pequeña y mediana.
- Contra recursos del Gobierno central se crea el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria (administrado por la CFP, de acuerdo con la normativa que precise el Ministerio de Desarrollo Económico), encargado de la formación gerencial y el apoyo a programas de mejoramiento tecnológico en dicho sector, en estrecha vinculación y coordinación con el SENA.
- El Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE) destinará el 4 por ciento de sus recursos al otorgamiento de créditos no reembolsables para realizar estudios de preinversión en el sector.

La Corporación está autorizada a prestar financiamiento para adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital, etc., en Colombia u otros países, realizada por asociaciones de productores para la producción de microempresas y pequeñas y medianas industrias; comercialización de bienes y servicios producidos directamente por ellas o por grupos asociativos, cualquiera sea su forma jurídica; talleres automotores y empresas dedicadas al mantenimiento y reparación de bienes de capital y equipos utilizados por la industria; las

microempresas, pequeñas y medianas industrias, comerciales, de la construcción y de servicios y los grupos asociativos de derecho que las reúnan para desarrollar actividades económicas y productivas; y exportaciones de estas empresas a través de créditos del Fondo de Promoción de Exportaciones.

El Gobierno autorizará a la CFP a emitir certificados de desarrollo empresarial como determine la Junta Monetaria, para incrementar la atención crediticia al universo empresarial objeto de esta norma. La CFP destinará hasta un 25 por ciento de sus créditos al financiamiento de la microempresa.

El Decreto N° 1.220 –que reglamenta la Ley N° 78– precisa algunos arreglos institucionales, como la cooperación entre el SENA y el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico en capacitación empresarial y asesoría integral, lo que comprende formación profesional orientada a desarrollar conocimientos, habilidades y aptitudes en los empresarios para mejorar su desempeño y el desarrollo productivo; capacitación y asistencia técnica para elevar el nivel tecnológico de la microempresa, pequeña y mediana industria y optimizar sus procesos de producción; información y divulgación de las tecnologías disponibles en los centros especializados del SENA, que incluyan el mejoramiento de los sistemas de información, acceso a servicios especializados de otras entidades de fomento y apoyo a este tipo de empresas.

Los recursos del Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico se deben destinar prioritariamente a acciones vinculadas con proyectos de inversión. Para dirigir este Fondo, la CFP tendrá un consejo asesor integrado por representantes de los sectores público y privado, con la presencia de los ministros de Desarrollo Económico y de Trabajo y Seguridad Social, o sus delegados, y los representantes de la Asociación Colombiana Popular de Industriales y la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia.

4. Iniciativas legales propuestas en Chile

a) Proyecto de Fomento y Desarrollo de la Microempresa y Artesanado

Para esta propuesta elaborada por la Fundación Eduardo Frei y Sur Profesionales,⁴ microempresa es aquella unidad productiva que tiene ventas anuales de cinco mil Unidades de Fomento (UF, equivalentes a 127,698 dólares)⁵ y opera con hasta nueve trabajadores. El artesanado, en cambio, se caracteriza por la producción personal o grupal de bienes, sin uso de maquinaria pesada y con tecnología principalmente manual.

4. Fue presentado en el Senado por la senadora Carmen Frei, pero no logró patrocinio del Ejecutivo y no siguió adelante su trámite en el Congreso Nacional, según se explicó en la Fundación Frei.

5. En el caso de Chile, todas las conversiones de este Capítulo se efectuaron al cambio vigente a comienzos de julio del 2001.

Se plantean disposiciones para superar problemas de formalización y se asigna para ello un papel central a los municipios en el objetivo y en la supervisión, registro, autorización y entrega del carnet microempresarial. Dentro de ellas se sugiere crear la Unidad de Fomento Productivo para centralizar todas las actividades de normalización y fomento de microempresas y artesanos. Estas unidades establecerían un procedimiento para el reconocimiento de la calidad y originalidad del trabajo artesanal mediante el llamado “sello artesanal”. Se facilitaría la normalización a través de un cobro único de cuatro UF (102 dólares) para los procedimientos necesarios que, a su vez, se simplifican y la autoridad sólo podría exigir aquellos coherentes con la realidad microempresarial.

También se sugiere crear una institucionalidad microempresarial y que el Ministerio de Economía supervise las disposiciones legales y reglamentarias sobre la microempresa y el artesanado.

Se propone canalizar las acciones mediante el Consejo Nacional de la Microempresa (CONAME), presidido por el ministro de Economía e integrado por cuatro consejeros de los ministerios de Hacienda, Planificación y Cooperación, Agricultura y Minería; un representante de la Asociación de Municipalidades, y un experto designado por el Presidente de la República y siete miembros de las organizaciones microempresariales y artesanales. Sus atribuciones serían señalar políticas y directrices; velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos; confeccionar y actualizar registros y proponer al Presidente de la República los integrantes del directorio de la Corporación de Microempresarios y Artesanado.

Esta Corporación sería un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Economía, con un directorio de cinco miembros, designado por el Presidente de la República. Tendría funciones técnicas, de estudio y proposiciones para el sector; de planificación y programación, y de evaluación y supervisión.

El directorio designaría al director ejecutivo de la Corporación que, además, tendría un fiscal, de profesión abogado, que ejercerá de secretario y recibiría las reclamaciones sobre discriminación contra la actividad microempresarial o artesanal e incumplimiento de las políticas y normativas que favorecieran al sector.

La Comisión Arbitral de Alzada, compuesta por un ministro de corte y dos abogados designados por el Ministerio de Economía, conocería las resoluciones del CONAME que afectaran a los microempresarios, artesanos o sus organizaciones.

También se sugiere crear el Fondo Nacional de Fomento y Capital de Riesgo Microempresarial, para financiar actividades de los microempresarios o sus asociaciones y planes de desarrollo. Se propone que tenga recursos públicos, ingresos asignados por la corporación y las multas aplicadas por los jueces de policía local. A su vez, la Unidad de Fomento Productivo Municipal administrará los fondos que le asigne la corporación o podrá licitarlos.

Respecto de la capacitación, además de los programas públicos existentes, se plantea que el Fondo proporcione un bono de capacitación empresarial de 0.25 UF por hora (6.38 dólares), con un máximo de 40 horas anuales; y un bono de capacitación laboral equivalente a 120 horas anuales imputables a su jornada de trabajo y financiado por el Fondo con hasta diez UF (255 dólares). La Unidad de Fomento Productivo Municipal administraría estos recursos.

Sobre las condiciones laborales y previsionales se señala que las disposiciones del Código de Trabajo y las posibilidades de realizar convenios previsionales serían sólo aplicables a los aprendices y asalariados del sector microempresarial o artesanal. Se reconoce que los asalariados del sector tendrán derechos de sindicalización amplia.

Otros beneficios que señala el proyecto son: los microempresarios y artesanos podrían imputar su inversión en máquinas y equipos al pago del impuesto a la renta; las ventas de máquinas y equipos usados a microempresarios o artesanos y las empresas o instituciones que contraten o subcontraten a microempresarios estarían gravadas con el 0.5 por ciento; habría exención del pago de impuesto a la renta de primera categoría durante dos años a las microempresas y a los menores de 24 años que inicien esta actividad; se propone exención de arancel del servicio de salud del ambiente y del pago de certificado de línea y número de inspección, derecho de permiso de edificación, inspección de patente e informe local y recepción final e inspección, como también del pago de aranceles aduaneros en la importación de bienes de capital hasta los primeros 50,000 dólares; exención del pago de IVA a las ventas y prestaciones de servicios adjudicadas a microempresarios o artesanos por organismos del Estado; previa presentación del carnet microempresarial, estas empresas podrían solicitar factura de compra a sus vendedores, y a la Unidad de Fomento Productivo Municipal la ampliación de los plazos establecidos.

b) *Proyecto que facilita la creación de microempresas familiares*

A mediados de 2001, el Congreso chileno discutía en las últimas fases de trámite legislativo un proyecto de ley que modifica el Decreto Ley N° 3.063 de 1979, que busca facilitar la creación de microempresas familiares al eximir las de cumplir las limitaciones y autorizaciones requeridas para otras microempresas.

El proyecto considera como microempresa familiar a aquella que produce bienes o presta servicios de cualquier índole, excluidos aquellos peligrosos, contaminantes o molestos, en que la actividad económica se ejerce personalmente en la casa habitación familiar, en la que laboran no más de cinco trabajadores ajenos a la familia que reside en ese lugar y cuyos activos, sin considerar el valor de la propiedad, no exceden de mil UF (25,540 dólares).

Según dicha iniciativa, para acogerse a estos beneficios y a los contemplados en los impuestos a la renta, a las ventas y servicios y otros, el interesado debe inscribirse en la municipalidad respectiva, adjuntando una declaración jurada

en la que consta que es legítimo ocupante de la vivienda en que desarrollará la actividad empresarial. Si el microempresario reside en un condominio, debe contar con la autorización del comité de administración respectivo.⁶

5. Proyecto de Ley Federal de la micro, pequeña y mediana empresa en México

La iniciativa tiene como propósito regular, fortalecer y promover a las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al facilitar la operación de las personas físicas y la constitución y funcionamiento de las personas morales correspondientes, simplificar trámites administrativos ante autoridades federales, promover la coordinación con autoridades locales o municipales y otorgar apoyos fiscales, laborales, financieros, de mercado y asistencia técnica.

La propuesta define los diferentes tipos de unidades productivas que regulará en función del número de trabajadores (microempresa: hasta veinte; pequeña empresa: hasta cien; mediana empresa: hasta 250) e ingresos netos anuales: microempresa, 26 millones de pesos (3.4 millones de dólares); pequeña empresa, 52 millones de pesos (6.8 millones de dólares); mediana empresa, 91 millones de pesos (11.9 millones de dólares).⁷ Los rangos de ingresos se actualizarán anualmente por la inflación.

Para el inicio de actividad señala el cumplimiento de ciertos requisitos y la realización de algunos trámites:

- Acudir a la ventanilla única empresarial de la delegación o municipio correspondiente a la ubicación del local o vivienda donde la empresa tendrá domicilio; plantear el giro que tendrá y entregar otros datos que la autoridad le solicite para identificar el tipo de empresa y determinar si puede desarrollar sus actividades en dicha localidad.
- Si el giro no tiene requisitos especiales por motivos ecológicos o medio ambientales y/o salud u otros, se debe presentar en la ventanilla única empresarial el aviso de apertura de la empresa.
- Si el giro tiene requisitos especiales, debe obtener todas las licencias y autorizaciones respectivas y presentarlas en la ventanilla única empresarial junto con el aviso de apertura de la empresa.
- Darse de alta en la oficina local de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que corresponda al domicilio e inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, donde se le asigna clave y le expiden constancia de inscripción, cédula de identificación fiscal y etiquetas con códigos de barra.

6. El proyecto de ley fue presentado por los senadores Andrés Zaldívar, Jorge Lavandero, Mariano Ruiz Esquide y Adolfo Zaldívar.

7. Al cambio vigente en diciembre de 1995.

- Inscribir a la empresa en el padrón único de empresas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los micro o pequeños empresarios sólo deben llevar contabilidad en un libro de entradas y salidas de efectivo, sin necesidad de aplicar las disposiciones de las leyes de impuestos al activo y a la renta en lo referente a registros de operaciones, actualización de valores, contabilidad y componentes inflacionarios.

Según la propuesta, para acceder al Padrón Único de las Empresas se debe presentar en la oficina local de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dos ejemplares de la forma de solicitud de ingreso al padrón, junto con original y copia del aviso de apertura de la empresa (sellado por la delegación o municipio que corresponda) y la cédula de identificación fiscal. La Secretaría ingresa a cada empresa en el padrón, con la misma clave de Registro Federal de Contribuyentes que aparezca en su respectiva cédula de identificación fiscal.

Respecto al Régimen Fiscal Especial, estas empresas tendrán, según el proyecto, las obligaciones señaladas en el impuesto a la renta y lo pagarán anualmente con montos escalonados y tres pagos provisionales. En materia del régimen laboral especial se señala que se buscará abolir obligaciones tales como las comisiones mixtas de seguridad, higiene y antigüedad; permitir la contratación de aprendices, aumentar el número de horas extras semanales que se pueden trabajar y otros cambios que incentiven la creación de empleos.

Sobre el financiamiento, las empresas contempladas en esta normativa podrán acceder a los fondos de fomento establecidos al efecto por Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por cualquier otra institución oficial, cuando así lo soliciten a través de las instituciones de crédito de primer piso, sin restricción alguna en cuanto a la disponibilidad de recursos. Nacional Financiera otorgará garantías por el 75 por ciento de los créditos otorgados a las empresas. Las instituciones de crédito de primer piso sólo podrán solicitar a las empresas garantías hasta por el 25 por ciento del monto del crédito otorgado. La propuesta indica que las empresas pagarán intereses sobre los créditos recibidos de la banca de fomento como sigue: microempresas, 85 por ciento del costo de fondeo, margen de dos puntos; pequeña empresa, 95 por ciento de dicho costo y margen de un punto; mediana empresa, 100 por ciento del costo y margen de un punto.

Los plazos máximos de los créditos que se otorgarán a microempresas son de 48 meses para financiamiento de capital de trabajo, 96 meses para equipamiento, 72 meses para instalaciones, 120 meses para obra civil y 60 meses para otros activos; en el caso de pequeñas empresas, de 36 meses de financiamiento para capital de trabajo, 84 meses para equipamiento, 60 meses para instalaciones, 96 meses para obra civil y 48 meses para otros activos; y en medianas empresas, el plazo será de 36 meses para financiamiento de capital de trabajo, 72 meses para equipamiento, 60 meses para instalaciones, 96 meses para obra civil y 48 meses para otros activos. Los plazos de gracia serán similares

cualquiera sea el tamaño de la empresa: seis meses para capital de trabajo, doce meses para equipamiento, doce meses para instalaciones, 18 meses para obra civil y seis meses para otros activos.

También hay acápite dedicados a la capacitación industrial, administración básica, mercadotecnia, desarrollo humano, cultura de servicio, procedimientos para vender bienes y servicios al sector público.

En materia de apoyos concretos al sector se plantean las siguientes propuestas respecto de las compras de gobierno: asignar a las empresas al menos el 30 por ciento de las compras estatales, en términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, asegurando al Estado las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad de entrega; simplificar al máximo los procedimientos de trámites y requisitos; establecer mecanismos de pago a proveedores en un plazo máximo de quince días, a partir de la fecha de la entrega de los bienes o la prestación de los servicios; clasificar los bienes y servicios susceptibles de ser abastecidos por las empresas y difundirlos por todo el país; cada dependencia deberá reportar a la Secretaría el momento de las compras realizadas a las empresas, especificando el porcentaje con relación a sus adquisiciones totales.

6. Ley de promoción de microempresas y pequeñas empresas de Perú

La legislación precisa que la microempresa se caracteriza porque su(s) propietario(s) laboran en la misma; el número total de trabajadores y empleados no excede de diez personas y el valor total anual de las ventas no excede de doce Unidades Impositivas Tributarias, UIT (10,253 dólares).⁸ En cambio, la pequeña empresa se caracteriza porque sus trabajadores y empleados no son más de 20 y el valor total de las ventas anuales no excede de 25 UIT (21,361 dólares).

La atención y apoyo prioritario a las pequeñas y microempresas es proporcionada por los ministerios de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración, y Trabajo y Promoción Social, que designan un equipo de promotores que brinda asesoría legal y empresarial gratuita a las empresas que lo soliciten. También se disponen espacios públicos para adaptar la producción de estas empresas a los requerimientos del mercado internacional y apoyar su colocación en el exterior.

Se señala que el Poder Ejecutivo pondrá en marcha el proyecto “Parques Industriales Zonales de la Microempresa y Pequeña Empresa”, en coordinación con los consejos provinciales y municipios distritales.

Sobre licencias de funcionamiento municipal, registros u otros permisos de operación para las micro y pequeñas empresas, se destaca que la inscripción en el Registro Unificado y la licencia municipal de funcionamiento son los

8. En el caso de Perú, todas las conversiones de este Capítulo se efectuaron al cambio vigente a comienzos de julio del 2001.

únicos documentos necesarios para acreditar su formalidad. Se dispone la creación de la solicitud simplificada de licencia municipal de funcionamiento para microempresas y pequeñas empresas; con la sola presentación de esta solicitud, se considerará otorgada dicha licencia por doce meses y vencido el plazo, después de las verificaciones, se otorgará la definitiva. Esta tramitación es gratuita para el solicitante.

Por esta norma se dispone que las empresas de este sector están obligadas a llevar, únicamente, los libros contables de registro de ingresos y gastos y planilla de sueldos y salarios. Se les exceptúa de la presentación de balances ante cualquier autoridad pública.

Entre las disposiciones complementarias se establece el Régimen Tributario para micro y pequeñas empresas, creándose un impuesto único simplificado en sustitución de todos los tributos y aportes que les sean aplicables. Las microempresas pagarán el 1 por ciento de sus ventas anuales por todos los impuestos y aportaciones, mientras que las pequeñas empresas lo harán basadas en una modalidad simplificada.

7. El contexto

Las normas presentadas constituyen una selección ilustrativa de las tendencias que existen para el tratamiento institucional del empresariado popular latinoamericano. Todas ellas participan de una característica común: el intento, condicionado por coyunturas nacionales específicas, de una respuesta holística a la promoción de la micro y pequeña empresa y al esfuerzo de formalizar a las empresas informales, ofreciéndoles incentivos tributarios, laborales, previsionales y de simplificación administrativa en un marco institucional –más o menos amplio según la tradición de cada país– que facilite su acceso al crédito, aumentos de productividad y competitividad, desarrollo tecnológico, capacitación y apoyo en los esfuerzos de inserción en el comercio exterior.

Un estudio de casos de la OIT destaca al respecto que “las regulaciones más relacionadas con el funcionamiento de las microempresas (...) son aquellas que disponen sobre el registro empresarial, la tributación, condiciones de producción y trabajo en términos de salud y salubridad y las normas laborales, incluida la seguridad social” (Tokman y Klein, 1996). Son estos campos, precisamente, los que concentran las preocupaciones de las legislaciones y proyectos descritos.

Pese a las diferencias que existen entre los textos analizados, sí existe una aproximación metodológica similar al definir el sujeto sobre el cual se va a legislar. Pese a la importancia que reviste, es altamente difícil una definición mucho más precisa y homogénea. Una buena aproximación podría conseguirse combinando un criterio simple de formalidad; vale decir, un registro en alguna dependencia pública, sea del gobierno central o municipal (de preferencia este último) y renovable periódicamente, con el número de trabajadores (incluidos

propietarios) y ventas anuales netas⁹ (sin considerar los impuestos que puedan gravarlas). La combinación del número de trabajadores y ventas anuales contenidos en la definición de la ley peruana podría ser útil al respecto.¹⁰ Los mismos criterios son utilizados por la definición de PYME en el Mercosur,¹¹ que tampoco hace distinciones según sector económico,¹² pero precisa que éstas no deberán ser controladas por otra empresa o pertenecer a un grupo que, en su conjunto, supere los valores establecidos. Criterios tales como activos, coeficiente capital/trabajo u organización de la producción (presentes en la normativa colombiana) son funcionales al objetivo de la precisión, aunque una multiplicidad de variables puede llevar a confusión y dificultades para la aplicación práctica de la definición.

Pese a las diferencias que existen entre los contextos nacionales en los que se dictan o estudian nuevas normas para la microempresa, la preocupación parte del común reconocimiento a la importancia de este sector en la generación de empleos en los países de la región. En Argentina, con un proceso de apertura al exterior más tardío que en otros países y un ajuste fiscal de magnitud, todavía pendiente hasta el 2001, existen cerca de tres millones de microempresas con hasta cinco trabajadores en los sectores productivos y de servicios (MIPYME, 2000).

En Brasil, las pequeñas empresas representan un verdadero ejército de cuatro millones de unidades, que constituyen el 98 por ciento de los establecimientos existentes en la industria, el comercio y los servicios y explican el 60 por ciento de la oferta de empleo. Allí existe una tradición de informalidad urbana y una amplia preocupación legislativa. En 1984 se sancionó un Estatuto de la Microempresa, y la Constitución de 1988 contiene disposiciones respecto de las pequeñas empresas. En 1990, el Gobierno Federal transformó el Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de ser un órgano de administración directa a un servicio social autónomo, bajo la denominación de Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Dos años después se implantaron líneas de crédito específicas para la pequeña y microempresa a través de la banca oficial. En 1994 se sancionó la Ley N° 8.864, que concede trato diferenciado y simplificado para las pequeñas y

9. En Argentina, el Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa pone topes en función de sectores productivos.

10. Habría que evaluar la oportunidad de hacer distinciones sectoriales respecto de la segunda variable.

11. El Mercado Común del Sur (Mercosur) considera microempresas a las que tienen hasta 20 trabajadores y ventas anuales netas hasta por 400 mil dólares; pequeña empresa a las que tienen hasta cien trabajadores y ventas anuales hasta por dos millones de dólares, y mediana empresa a las que tienen hasta 300 trabajadores y ventas anuales hasta por diez millones de dólares.

12. Factor que sí está presente en la legislación colombiana; allí se define la microempresa para todos los sectores productivos; sin embargo, sólo considera a unidades industriales pequeñas y medianas.

microempresas en los terrenos administrativo, tributario, fiscal, previsional, laboral y crediticio. En el ámbito del Mercosur, Brasil ha alentado la implantación de una Red de Integración Empresarial para las pequeñas, medianas y microempresas de los países suscriptores del Tratado de Asunción (Redsur).

Asimismo, el tema ha estado presente en la agenda pública, en materias tales como el establecimiento de vínculos más estrechos entre pequeñas y microempresas con las medianas y grandes; mayor acceso al crédito y a las licitaciones; trato diferenciado; desarrollo de la capacitación e innovación tecnológica; formación y modernización de empresas y su agrupamiento en polos, parques e incubadoras; capacitación empresarial; promoción de asociaciones entre las entidades de apoyo al sector; participación en cámaras sectoriales; desarrollo de pequeñas y microempresas rurales orientadas a la agroindustria; simplificación de requisitos del registro de marcas y patentes; estímulos a las que están situadas en sectores de tecnología de punta.

En Colombia, al igual que en Brasil, existe un importante sector informal. “La ausencia de una política industrial con sentido histórico, pensada hacia el largo plazo y acorde con las cambiantes corrientes de la economía internacional ha conducido a la industria colombiana por un camino, en una de cuyas orillas se encuentra la gran industria y en la otra está la microempresa. La inflexibilidad de la primera y sus dificultades para adaptarse ágilmente a los cambios que le plantea el entorno se han expresado en consecuencias de una repercusión social tan honda como la del desempleo (...). Existe, sin embargo, un estrato de la producción manufacturera: la pequeña y mediana industria, cuyo papel en la estructura y en el proceso económico ha sido reivindicado en todo el mundo” (Pinto y Bernal, 1990), lo que se refleja en la Ley N° 78 de 1988. Influyó en esta valoración la Asociación Colombiana Popular de Industriales, que consideraba indispensable promulgar “una ley marco para la industria no monopólica; un instrumento jurídico que, a falta de una política industrial integral, abriera las puertas de solución a múltiples problemas del sector, respondiendo sistemáticamente a sus realidades y potenciando efectivamente sus posibilidades como vía hábil hacia el desarrollo industrial y económico” (Pinto y Bernal, 1990).

En el caso chileno, donde no existe una normativa especial para las unidades productivas pequeñas, el proyecto que apoya las microempresas familiares constituye una herramienta más de un conjunto de medidas que se viene poniendo en vigor desde 2000 para contribuir a reactivar el crecimiento y dinamismo de la economía chilena, impactada por la crisis asiática de 1998 y 1999 y el ajuste que debió hacer el Banco Central a los menores ingresos externos, a través de un alza de las tasas de interés que afectó negativamente en el crecimiento y empleo. Con la prioridad nacional de recuperar las tasas de desocupación del orden de 6 por ciento anual, como las que predominaron en la mayor parte de los años noventa, el Gobierno ha impulsado diversas acciones dirigidas especialmente a la micro, pequeña y mediana empresa, a través de programas de apoyo a la contratación de mano de obra y renegociación de intereses de deudas tributarias y previsionales, además de la creación de empleos directos.

Aunque el esfuerzo ha estado orientado por las exigencias de la coyuntura, no se ha perdido de vista ni la preservación de los equilibrios macroeconómicos, que son la credencial de seriedad de la economía chilena en el escenario internacional, ni la necesidad de aplicar políticas hacia la micro y pequeña empresa, las cuales, en conjunto, explican cerca de 80 por ciento del empleo en este país, que sean también coherentes con la estrategia de lucha contra la pobreza. Según las últimas cifras disponibles (MIDEPLAN, 2001), la pobreza en Chile se redujo desde un 38.6 por ciento de la población en 1990 hasta un 20.6 por ciento de la población en el 2000, sobre la base de un aumento y focalización creciente del gasto social.¹³

La normativa mexicana, discutida en el ámbito de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, surge en el peor año del impacto del llamado “efecto tequila” de 1995, en la economía mexicana, inserta en un importante esfuerzo de liberalización comercial al participar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá. La preocupación principal de las autoridades mexicanas, después de paliar los efectos financieros de esta crisis, ha sido la promoción de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, que le permita combatir el desempleo y reducir la pobreza. Hay conciencia, en los sectores públicos y privados, de que existen numerosos obstáculos que desalientan la inversión interna y externa. El análisis respecto de las pequeñas y microempresas señala que ellas se ven afectadas por una excesiva y obsoleta regulación, que perjudica la actividad productiva, alienta la informalidad y la competencia desleal, limita la generación de empleo y genera espacios de discrecionalidad en la administración pública, que crean incertidumbre.

El caso peruano es uno de los más conocidos por la participación de la economía informal en la actividad productiva en su conjunto, así como por programas para favorecer el desarrollo de la micro y pequeña empresa. Se trata también de un país que no ha desarrollado un aparato industrial significativo. Estas unidades productivas tienen gran vinculación con las organizaciones populares, y eso constituye un dato relevante, pues la opción por la iniciativa privada para trabajar y progresar no estaría limitada por ninguna característica cultural. En Perú se han realizado diferentes investigaciones sobre la vinculación entre producción normativa y comportamiento económico.¹⁴

13. A su vez, la población chilena en situación de indigencia disminuyó desde 12.9 por ciento en 1990 a 5.7 por ciento en el 2000, según las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) realizadas en 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000. Sólo en el último año la tendencia de reducción de la indigencia se alteró, al mostrar un aumento de 0.1 por ciento entre 1998 y 2000 atribuible, sin duda, a los efectos de la crisis asiática. La pobreza, en cambio, siguió disminuyendo de 16.1 por ciento a 14.9 por ciento entre 1998 y 2000 (MIDEPLAN, 2001).

14. Es ampliamente conocido el trabajo del Instituto Libertad y Democracia, que preside Hernando de Soto.

8. Tendencias principales

Las normas comentadas tienen fundamentalmente vocación de regímenes especiales de promoción en favor del empresariado popular, que busca plasmarse de forma particular, atendiendo a las respectivas realidades nacionales y a las condiciones de competencia que impone la creciente globalización de las economías.

Elas recogen una aproximación integral al tema, ya recomendada por el Director General de la OIT, que en su Memoria a la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo señalaba la necesidad de buscar el mejoramiento del potencial productivo del sector no estructurado, a partir de acciones sobre los mercados, el financiamiento y el crédito, la formación profesional y la tecnología, así como en infraestructura, conjuntamente con mejoras sociales en un renovado marco normativo (OIT, 1991).

También tienen como rasgo común la preocupación por el problema de las micro y pequeñas empresas para acceder al crédito y la necesidad de facilitar la constitución de las garantías necesarias para satisfacer tal pretensión. No comprenden al crédito como una realidad importante y aislada, sino que pretenden vincular su acceso a la consecución de mayores y mejores niveles de productividad y competitividad; para lo que resulta indispensable el desarrollo tecnológico y la capacitación, especialmente empresarial.

Otra tendencia que se advierte es la opción estratégica por articular el sector de la pequeña y microempresa con la estrategia exportadora de las economías de la región, en el sentido de que la inserción de estas unidades productivas debe ocurrir en el marco de lo que se conoce como articulaciones o eslabonamientos productivos.

Tampoco se descuida la dimensión legal de la informalidad, al proponer la simplificación de procedimientos para la inscripción y autorización de funcionamiento de las pequeñas y microempresas.

Lo laboral es susceptible de diferentes aproximaciones pues, por un lado existe conciencia de la capacidad de generación de empleo del sector; pero, por otro, éste no puede ser de mala calidad. Aquí aparece un área de trabajo que requerirá la solución de cuestiones de fondo, con una orientación práctica muy definida, sin atentar contra derechos fundamentales y garantizando la constitución de una generación de trabajadores con capacidad de dar aportes cada vez más relevantes al proceso productivo.

Asimismo, resalta la opción por crear un marco institucional promotor del empresariado popular que busque articular las diferentes dimensiones relacionadas con el progreso económico del sector. Sin embargo, existe probablemente demasiado énfasis en los dispositivos analizados y en el protagonismo del sector público. Se hace necesaria la activa participación de los potenciales beneficiarios, no sólo en el nivel de la formulación de políticas, sino también en el diseño y ejecución de programas.

Aparece, además, una tendencia en las normas por abaratar los costos de transacción en que incurren las empresas de origen popular, la que podría ser complementada con acciones positivas en el área de las llamadas restricciones informales. La formación de estos códigos de conducta puede ser potenciada con incentivos para promover el desarrollo de una práctica empresarial moderna que construya un ambiente de confianza y facilite el progreso económico.

D. EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE PROMOCION DEL SECTOR

En la búsqueda de un marco institucional promotor de las micro y pequeñas empresas en América Latina existen experiencias, al respecto, en los países más desarrollados de las que se pueden extraer enseñanzas y que son someramente examinadas a continuación.

La Unión Europea (UE) decidió llevar adelante un programa integrado en favor de las pequeñas y medianas empresas, con el propósito de reducir las cargas que éstas deben enfrentar debido a la complejidad y exigencias del entorno administrativo, superar sus dificultades de financiamiento y colaborar con las empresas en las tareas de gestión y actualización tecnológica. Respecto del primer objetivo se han desarrollado unas “Fichas de Impacto”, que constituyen un mecanismo de evaluación sobre la incidencia de los proyectos legislativos y fiscales –entre otros– en estas empresas y sirven de base para simplificar o adaptar el marco normativo a las PYME. La UE dispone de una gran variedad de instrumentos financieros provistos por las instituciones nacionales de crédito y existe un Fondo Europeo de Inversiones destinado a garantizar préstamos a PYME. Ultimamente se vienen financiando programas destinados a crear nuevos instrumentos tales como garantías recíprocas, capital de riesgo o participación de las PYME en el mercado de capitales. Respecto de la gestión y actualización tecnológica, destaca el Centro de Cooperación Empresarial que, desde 1973, promueve el contacto de empresas y funciona mediante una red de corresponsales locales (organismos públicos y privados). Dicho centro, mediante la búsqueda no confidencial de socios, procura establecer cooperación comercial, técnica o financiera entre las empresas. También existe el Business Cooperation Network (Red de Cooperación de Negocios), con los mismos objetivos, pero sobre la base de confidencialidad y mediante el apoyo de consultores de empresas.

En Estados Unidos, desde los años cincuenta existe la Small Business Administration (SBA, Administración de Pequeños Negocios) con la finalidad de apoyar y estimular el desarrollo de las PYME mediante la provisión de recursos como respuesta a la discriminación negativa que realizan los mercados financieros y de capitales a estas empresas. Posteriormente, la SBA amplió su acción para proporcionar garantías, asistencia técnica, financiamiento de capital de riesgo y desarrollo de redes de empresas innovadoras, entre otras actividades. En el área financiera, el SBA administra una amplia variedad de créditos

comerciales y, en materia de apoyo a las empresas, procura fortalecer la estructura empresarial, comercial y de gestión de las PYME, mediante diferentes acciones tales como la capacitación de empresarios y de personal, sistemas de información, transferencia de tecnología, apoyo comercial, asistencia técnica y administrativa, etc.

A partir de los años setenta se ha impulsado en Estados Unidos la descentralización del SBA a través de los Small Business Development Center (Centros de Desarrollo de Pequeños Negocios, programas basados en acuerdos con universidades públicas y privadas para que, con financiamiento local y federal, actúen en sus áreas respectivas de influencia brindando servicios de asesorías a las empresas, entrenamiento de su personal en negocios, ejecución de estudios de mercado, análisis financieros, etc.) y las Certified Development Company (Compañía de Certificación de Desarrollo, programa de estímulo a la creación de asociaciones sin fines de lucro, que tengan por objetivo financiar la compra de terrenos, construcción de edificios, etc., para las PYME).

Además, en este país han surgido programas e instituciones orientadas a lograr una mejora en la capacidad competitiva de las firmas mediante su fortalecimiento tecnológico.

Esta institucionalidad se caracteriza por disponer de organizaciones muy flexibles y diferenciadas, que se adaptan a las necesidades de los usuarios; se rigen por criterios pragmáticos; cuentan con personal de alta calificación técnica (propio o contratado) y destinan gran esfuerzo a la calificación de la mano de obra como factor central en la transferencia de tecnología.

Una tercera experiencia de políticas públicas orgánicas hacia las PYME lo ofrece Japón. Es sabido que, durante el primer período de la posguerra, se aplicaron programas prioritarios de producción orientados a favorecer a las grandes firmas; pero poco después se comienzan a elaborar medidas para favorecer el desarrollo de las PYME, especialmente en lo referente a asesoramiento especializado, el fortalecimiento de sus organizaciones cooperativas y financiamiento. Para cada área de colaboración se erigió un sistema que ha venido funcionando con una estrecha participación de los sectores público y privado. Así se crearon, por ejemplo, la Corporación Financiera para la Pequeña Empresa y la Asociación de Garantía de Crédito (sistema público de garantías suplementarias para PYME). En 1963 se promulga la Ley Básica de la Pequeña y Mediana Empresa, que establece lineamientos para la modernización de equipamiento en el sector, mejoramiento tecnológico, racionalización administrativa y de la estructura empresarial, prevención de la competencia excesiva y corrección de las subcontrataciones inapropiadas y promoción de exportaciones. Un componente fundamental de esta estrategia fue el estímulo a la racionalización y la optimización de plantas industriales.

En las prefecturas japonesas existen asesores y consultores que apoyan a las firmas en la formulación de proyectos, gestión empresarial y promoción de conformación de cooperativas entre empresas. Esto se realiza ofreciendo

mayores beneficios a las empresas que actúan en conjunto que aquellas que lo hacen de forma individual.

Pese a sus diferencias, estas experiencias muestran que la función de los gobiernos locales es determinante en la concreción de acciones en favor de las PYME. Su ámbito de acción facilita la asociación y concertación de los actores sociales.

E. UNA AGENDA POSIBLE

La construcción de la democracia en América Latina requiere apoyar al empresariado de origen popular para que este sector participe activamente en el proceso de crecimiento económico de la región. Dicho apoyo supone la identificación de esferas de acción en las que puedan desenvolverse los sectores público y privado, descartando aquellos ámbitos propios de las políticas asistenciales y los tradicionales de promoción de las PYME, usualmente no selectivos. En la actualidad, en el contexto de la apertura al exterior de las economías de la región, la preocupación tiende especialmente a concentrarse en aquellas acciones que, por sí mismas o mediante alianzas, produzcan o contribuyan a producir bienes o servicios competitivos con importaciones o sean directamente exportables.

Se puede apreciar que dicho propósito es coherente con la redefinición del modelo de desarrollo asumida por la región. En el presente se da prioridad a la producción de los bienes transables, particularmente aquellos susceptibles de ser exportados, lo que trae consigo modificaciones en los flujos de inversión, en los perfiles tecnológicos requeridos, en los niveles de calificación necesarios de la fuerza laboral, por ejemplo. El nuevo paradigma en vigor supone, entre otros factores, el crecimiento sistemático de la productividad empresarial.

De este modo, la definición de una agenda amplia de modernización de las PYME debe procurar precisar aquellos instrumentos específicos que sean funcionales al propósito de incremento de la productividad y que también estén al alcance de las necesidades concretas de sus potenciales beneficiarios. Se trata, en definitiva, de lograr la incorporación plena de las PYME en el sector moderno, que utilicen eficientemente los factores de la producción y logren una inserción competitiva en los mercados.

1. Formalidad y entorno normativo

Todo esfuerzo de apoyo al sector de la micro y pequeña empresa supone reformas legales, como la simplificación de disposiciones administrativas que suelen ser onerosas y restrictivas, para aprovechar el potencial y energía presente en el ámbito de la informalidad en la promoción del desarrollo urbano y rural. Se busca como objetivo que los proyectos empresariales de este segmento, tal como ocurre en las unidades empresariales de mayor tamaño, sólo deban

enfrentar las dificultades propias de su desarrollo y no aquellas que se derivan de factores exógenos a éstos.

A su vez, la transformación institucional confiere al derecho una alta capacidad para influir en el ambiente en el que se habrán de desarrollar las iniciativas productivas a través, por ejemplo, de disposiciones que regulan el derecho de propiedad, su registro y ejercicio o la normativa que debe garantizar el efectivo cumplimiento de los contratos. El marco jurídico, como lo demuestra la experiencia, puede constituirse en un obstáculo o un aliciente al desarrollo de las pequeñas empresas. Por ejemplo, en los procedimientos complicados para obtener licencias o para el registro de actividades. Debe tenerse en cuenta que los trámites de acceso a la “formalidad legal” han sido, por su costo y complejidad, factores de exclusión de las mayorías.

También constituyen dificultades adicionales para cualquier desarrollo empresarial la incertidumbre jurídica, la poca claridad de las disposiciones y las contradicciones entre las distintas normas que rigen los diferentes tipos de actividades. Resulta indispensable que la nueva legalidad que se genere sea alcanzada en un proceso que contemple el diálogo con los agentes económicos. El objetivo de la democratización de la producción del derecho es particularmente pertinente para la situación de las PYME.

2. Tributación

La tributación no constituye un mero instrumento de recaudación, sino que es también un elemento central y definitorio de la relación entre los ciudadanos y el Estado, y sirve como factor regulador de las actividades económicas y del uso del espacio geográfico, entre otras funciones.

La eficacia de un esquema tributario depende directamente de la capacidad de la institucionalidad de asegurar un nivel mínimo de cumplimiento de la normativa, tarea para la que la administración tributaria del gobierno central debe dotar al aparato estatal de recursos orientados a asegurar el cumplimiento de estas obligaciones básicas.

Si los gobiernos centrales de nuestros países despliegan un esfuerzo importante para ampliar la base tributaria, su control puede significar un costo muy elevado. Es decir, la relación costo-beneficio (en términos de recaudación) podría ser sumamente onerosa para la sociedad en su conjunto. La solución de esta disyuntiva podría obtenerse a través de la entrega de esta responsabilidad a los gobiernos locales, cuyas posibilidades de control son mayores. Para poner en práctica esta alternativa se requeriría, a su vez, de inversión en capacitación, orientada a adquirir capacidad de gestión; también, un régimen laboral y mejores sueldos que permitan asegurar honestidad y el diseño de un esquema impositivo manejable.

Una opción es diseñar un tributo único para las PYME dirigido a los consumidores finales, con su cumplimiento vinculado a la licencia municipal de funcionamiento. En este caso, el costo del sistema de recaudación podría ser

asumido por el gobierno central por un período transitorio, por ejemplo, de dos años. Durante esta etapa, sería necesario el diseño de un programa de control de obligaciones y entrenar a los agentes municipales para su implantación. Dicho programa incluiría un sistema de inspectores que verifiquen la entrega de comprobantes de pago y auditorías simples y masivas, así como un medio automatizado de control de recaudación, de omisos (aquellos que no han declarado o que habiéndolo hecho no han pagado) y de emisión de órdenes de pago para cobranza. Así se buscaría lograr en dos años una fuente estable de recursos para los gobiernos locales, que les permitan asumir el costo del sistema de recaudación y eliminar otros tributos. Simultáneamente, se facilitaría el proceso de formalización de las PYME al conferirles carta plena de ciudadanía. Esto se vería claramente reforzado por el hecho de tratarse de obligaciones controladas localmente y, por lo mismo, la supervisión de su buen uso estaría más al alcance de los ciudadanos.

Las variables claves de esta opción son que los municipios participen activamente en la solución por encontrarla conveniente; que los empresarios de las PYME asuman su obligación (no sólo el pago sino, también, la emisión y exigencia de comprobantes, pues así se puede estar seguro de la magnitud de la obligación) y que la autoridad tributaria transfiera su experiencia a los gobiernos locales (entrenamiento en gestión y desarrollo de sistemas de control).

Un esquema como el esbozado es compatible con una política tributaria moderna. De hecho, les permitiría a los organismos fiscales centrales “limpiar” su universo de acción, concentrándose de manera más eficiente en aquellos que aportan la mayor parte de la recaudación. Un factor a analizar es el costo del sistema de recaudación en los bancos, pues resulta imprescindible para que los municipios (como administración tributaria) puedan dedicarse a su función de control y verificación.

Debe tenerse en cuenta que, si el Estado se propone un control riguroso de los diferentes niveles de actividad de los informales, podría dificultar su formalización, especialmente si la política tributaria es diseñada exclusivamente con tal fin. Sin duda, las PYME deben tributar como el resto de las unidades productivas para no desestimular a aquellas que sí lo hacen y tener normas que permitan una competencia más sana, pero requieren de una introducción gradual en el sistema de modo de no poner en riesgo su supervivencia y, con ello, toda posibilidad de que tributen. En particular, puede resultar útil, al respecto, el diseño de un impuesto que no implique un costo elevado para su cumplimiento por parte de las PYME, pues el encarecimiento de las obligaciones tributarias puede conducir a un aumento de la evasión o, al menos, de los estímulos para ello. Otro factor importante es que quienes cumplen sus obligaciones en el ámbito de estas empresas adviertan de manera tangible que al menos parte de los fondos recaudados en su segmento son utilizados en actividades que aportan a su desarrollo; esto es, que el sistema tributario de las PYME debe implicarles beneficios a éstas.

3. Capitalización

Uno de los problemas que afecta a las PYME es su falta de capital, que constituye un círculo vicioso difícil de romper. Como estas empresas son pobres en capital y tienen bajo acceso al crédito bancario, utilizan técnicas de producción obsoletas que se caracterizan por sus mayores costos; para reducirlos y compensar el impacto de su inferioridad tecnológica respecto del sector moderno, sus propietarios y trabajadores aceptan bajos salarios con tal de que la unidad productiva pueda seguir en el mercado, aunque esto signifique no incorporarse a la formalidad.

En este contexto, el fomento de la competitividad del sector requiere democratizar su acceso al capital, sin recurrir para ello a distorsiones económicas como los subsidios, basado en estrategias cuyo costo administrativo sea reducido y que, de preferencia, no implique una carga para el Estado. Algunas medidas de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas en esta dirección podrían ser:

- Creación de un Fondo para el Desarrollo de las PYME que capte líneas reembolsables de crédito de mediano y largo plazo y cooperación técnica no reembolsable (fuentes bilaterales y multilaterales) para el financiamiento de proyectos de expansión empresarial con énfasis en los sectores industrial, agroindustrial y de servicios. La colocación de los recursos debería efectuarse a través de entidades financieras privadas, con una de tasa de interés real positiva y buscando la oportunidad en la concesión de los créditos. El costo y los plazos son aspectos fundamentales para la capitalización de estas empresas.
- Desarrollo a través de un sistema accionario difundido de fondos de garantías autoadministrados por los usuarios para el otorgamiento de avales y la contratación de créditos. Las Sociedades de Garantías Recíprocas argentinas son una buena iniciativa en tal sentido.
- Desarrollo de un mercado de capitales para las PYME innovadoras: mercado primario de acciones orientado a proyectos de expansión, especialmente de grupos de eficiencia; operaciones *over-the-counter* para proyectos de mayor riesgo, pero alta rentabilidad; certificados de inversión en carteras diversificadas de proyectos, emitidos por bancos.
- Desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento para PYME en expansión como *joint-ventures* –con participación de capital de riesgo– con empresas contratistas, proveedores de licencias y *trading*; captación de pequeños ahorrantes; conversión de deuda por inversión. Además, podrían promoverse sociedades de capital de riesgo para impulsar proyectos de inversión, a través de participación accionaria temporal y minoritaria, destinadas a pequeñas y medianas empresas innovadoras y creadoras de *know-how*.

Poner en marcha una iniciativa como la descrita supone una simplificación y adaptación de las normas y procedimientos de las entidades financieras y/o

revisar la legislación de seguros (las pólizas que cubren el riesgo de no pago). También la idea precisa de la incorporación de *software* bancario adecuado a las características de esta cartera de nuevos clientes y entrenamiento para formar personal especializado en la atención de este segmento de mercado, como lo vienen realizando ya algunas instituciones financieras.

Asimismo, podrían desarrollarse nuevos productos, como la tarjeta de crédito de la producción, para obtener capital de trabajo,¹⁵ así como instrumentos crediticios directos.

Cualquier iniciativa de esta índole para las PYME requerirá de un esfuerzo e inversión para difundir las nuevas alternativas financieras, la detección y calificación de clientes y asesorías para elaborar proyectos y solicitudes de créditos. Adicionalmente, lo anterior supone promover una cultura del ahorro, del crédito y de la inversión, así como una renovación de la mentalidad del sector bancario, en lo que existe alguna experiencia en la región.

4. Modernización, grupos de eficiencia y sector moderno

Para que las PYME alcancen niveles de productividad y competitividad adecuados a las nuevas circunstancias requieren, adicionalmente, de modernización en las siguientes esferas:

- Formación en capacidad de dirección y en aptitudes técnicas, a través de un sistema de capacitación en gestión que especialmente incluya a los empresarios del sector, considerando que muchas decisiones y actividades en este segmento se concentran en el propietario, quien las realiza incluso fuera del horario de trabajo, y también de formación profesional adecuada para los trabajadores.
- La reconversión se podría ver facilitada por acciones tales como la organización de un sistema de compra conjunta de maquinarias y equipo para compatibilizar plantas y procesos de producción en diferentes sectores, así como de centrales de compra de insumos para reducir costos.
- Son importantes los resultados que se obtengan de la puesta en marcha de un programa de informatización de pequeñas unidades productivas, especialmente para ayudar a solucionar los problemas de acceso a la información.
- Sería también necesario dar asesoría a las PYME para que adapten tecnologías para su uso, prestarles asistencia en innovaciones tecnológicas y apoyar técnicamente a la normalización de maquinarias en grupos de eficiencia. Puede diseñarse un centro que surja de la participación accionaria de los potenciales beneficiarios y de universidades y centros de investigación.

15. El Banco de Brasil, en asociación con Visa Internacional, tiene la “Tarjeta de Negocios”, que es una experiencia en la búsqueda de líneas de financiamiento para las PYME.

- Como parte de este esfuerzo de reconversión, habría que canalizar información sobre oportunidades de negocios en los mercados interno y externo hacia las PYME. Un complemento necesario sería el aliento a las empresas de *trading* para la exportación de productos de este segmento, así como a la formación de consorcios para la comercialización conjunta.
- También sería valiosa la puesta en marcha de un programa dinámico de certificación de calidad de productos elaborados por pequeñas unidades productivas.
- Se haría necesario transitar desde un modelo basado en el uso intensivo de mano de obra de baja calificación y costo reducido, a otro donde las habilidades artesanales se combinan con recursos tecnológicos modernos, más onerosos. Debería tomarse en cuenta que para lograr un crecimiento empresarial sostenible, éste no debe ser sólo extensivo sino intensivo; es decir, con los incrementos de productividad resultantes de cambios en la combinación y calidad de los factores.

En la consecución de dichos objetivos, la especialización flexible puede contribuir, pues significa la manufactura de diversos productos con equipos multipropósito y trabajadores polivalentes. Esta economía de aglomeración surgirá de la asociación de firmas especializadas y complementarias en una red cooperativa, que equilibre la competencia y colaboración entre las empresas y aliente la innovación productiva.

Las trabas al desarrollo empresarial de las PYME pueden ser enfrentadas con mayor éxito cuando un conjunto de unidades de pequeñas escala se unen en conglomerados económicos. El difícil campo de la exportación puede ser conquistado a través de esta modalidad. Debe tenerse en cuenta la necesidad de crear redes de empresas para favorecer el proceso de internacionalización y el crecimiento local.

Dichos consorcios de firmas independientes, provenientes de sectores afines, que cooperan para dirigir el flujo de bienes y servicios a lo largo de toda la cadena de valor agregado, buscan –a través de la producción, administración, diseño o comercialización del producto y la especialización de cada una de las empresas integrantes del conglomerado– superar las limitaciones a la eficiencia individual. Esta división del trabajo permite sacar provecho de la especialización de cada unidad de producción dentro del grupo; asegurar cierta flexibilidad gracias a la disponibilidad de material y de bienes de equipo destinados a su empleo en común; reducir los gastos generales compartiendo servicios de adquisición de insumos, investigación y desarrollo, almacenes e información; eliminar la intermediación en la toma de decisiones; reaccionar con mayor prontitud ante situaciones cambiantes en el mercado y asegurar economías de escala, lo que, por ende, contribuye a mejorar la productividad y a bajar los costos.

La experiencia de los grupos de eficiencia en el Perú demuestran que son una opción válida. Se trata de un sistema de producción alternativo: una especie

de gran empresa donde cada unidad participa en un tramo de la producción o en una parte de la producción final. Cada unidad es absolutamente autónoma, de manera que puede diversificar sus productos y sus mercados de ventas si lo desea. Esta experiencia nacional no es ajena a desarrollos empresariales exitosos en países desarrollados como Dinamarca, España, Italia o Japón.

- La vinculación de las PYME con el sector moderno supone relaciones múltiples y variadas de interacción económica, competencia y complementariedad. Por ejemplo, aquéllas compran en éste diversos bienes (de capital e insumos, especialmente) y servicios; pero la subordinación no agota las posibilidades.

Resulta claro que la interacción y cooperación entre las empresas grandes y medianas con las pequeñas y micro constituye un medio importante para incrementar el nivel tecnológico y de organización de éstas. En el mundo, las empresas de gran volumen reconocen que necesitan de una red de proveedores que puedan actuar con eficacia, flexibilidad e innovación y, por consiguiente, se han comenzado a desarrollar experiencias de cooperación orientadas a que las PYME adquieran conocimientos técnicos y mejoren la calidad de su gestión.

Debe tenerse en cuenta que hoy existe una demanda cada vez más selectiva, que resulta difícil de satisfacer en una producción masiva; en ese contexto, para la permanencia y conquista de mercados por parte de las medianas y grandes empresas, las pequeñas y microempresas pueden resultar muy funcionales. La adaptabilidad a una situación cambiante, característica de las empresas de menor dimensión, no es una garantía de su viabilidad económica; pero las alianzas estratégicas a las que se ha hecho referencia o la subcontratación (llamativas, aunque relativamente escasas) son espacios importantes para su desarrollo. Sería entonces conveniente promover la organización de bolsas de negocios que alienten la articulación entre los diferentes niveles de unidades productivas así como *joint-ventures*.

- Otras acciones complementarias a las descritas son el desarrollo de mecanismos de concertación con compradores institucionales, públicos y privados, así como la adaptación de las normas de compras y licitaciones del sector público para posibilitar el acceso y derivar demanda hacia el segmento empresarial en tránsito. Estas –y otras acciones– podrían combinarse con componentes de lo hasta aquí presentado; por ejemplo, la creación de líneas de financiamiento para PYME vencedoras de las licitaciones a las que se ha hecho referencia y cuya garantía sería el propio contrato de provisión de productos o prestación de servicios.

5. Empleo productivo, sostenible y adecuado

En los países en vías de desarrollo, gran parte del desempleo urbano adopta la forma de subempleo pues la población activa debe emprender cualquier

actividad económica, incluso improductiva o insuficientemente remunerada, para lograr subsistir. Estos trabajadores carecen de servicios e infraestructura elementales para realizar sus labores.

La generación de servicios directos para que las PYME aprovechen las oportunidades del mercado serviría para la creación sostenible de puestos de trabajo productivos y, muy especialmente, para mejorar la calidad de los existentes en el sector y de los ingresos que producen.

Al analizar el tema del empleo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha documentado el dinamismo de la pequeña empresa y, entre sus conclusiones, señala que el 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo se generan en empresas con menos de cien dependientes. En los países occidentales, el 50 por ciento de la ocupación se encuentra entre las pequeñas empresas y el porcentaje se eleva a casi 80 por ciento en Japón e Italia. Parece, entonces, impostergable en América Latina generar medidas que creen un clima favorable al nacimiento de nuevas empresas, a la consolidación y crecimiento de las PYME existentes y a la promoción del espíritu empresarial. De ahí que resulten necesarias acciones de formación y educación para poner en marcha la propia empresa y campañas orientadas hacia las PYME, de modo que se desarrolle conciencia sobre la importancia de las buenas condiciones de trabajo para incrementar la productividad.

Es importante canalizar la experiencia internacional existente para avanzar en el camino de la promoción de las PYME, teniendo en cuenta que su modernización puede incorporarse a una política activa de promoción del trabajo (cantidad y calidad). Dicha tarea no debería quedar reducida a la iniciativa del sector público, pues liderarla constituye una responsabilidad de la sociedad civil. El apoyo a las PYME está situado en el epicentro de la política de generación de empleo e ingresos, porque en la actual transformación económica latinoamericana todos o casi todos los nuevos empleos se crean en unidades productivas de tamaño pequeño (véase Capítulo I).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta al respecto que la capacidad del crédito para crear puestos de trabajo es limitada. Quienes pueden generarlos son las micro y pequeñas empresas y no los autoempleados, por lo que resulta necesario enfatizar la focalización de las políticas promotoras en este segmento empresarial. En estas unidades, especialmente aquellas manufactureras y de servicios a la producción, las inyecciones de capital deben lograr aumentos de la productividad laboral y, consecuentemente, mejoras en los ingresos.

En un contexto de ajuste estructural para los que trabajan en actividades de baja productividad es factible esperar que la situación tienda a empeorar, aunque la apertura externa presenta también nuevas e inéditas oportunidades para un subsector hoy minoritario pero significativo por su potencial de crecimiento.

Un programa de modernización global de la economía puede y debe ser compatible con un mayor nivel de empleo y una distribución más equitativa de las oportunidades. Desde este punto de vista, una asociación crucial es la que se debería iniciar entre el sector moderno de la economía y el segmento

empresarial en tránsito a través de eslabonamientos productivos, para así lograr un sistema de articulación flexible que permita, en conjunto, un mejor acceso a los mercados, especialmente internacionales.

Tal asociación permitiría alentar el crecimiento económico, aumentar la productividad y generar más y mejores empleos en las PYME, pues resulta claro que el sector moderno –por el nivel de inversión tecnológica que requiere realizar para alcanzar los niveles de competitividad que exige la economía mundial– va a continuar desplazando mano de obra que no resulta adecuada para este fin.

6. Dimensión jurídica

La actualización del sistema de relaciones laborales a las nuevas condiciones económicas emergentes de la globalización, así como los efectos de los acelerados avances tecnológicos y de la consecuente reconversión operativa de las empresas, se ha instalado desde hace años en el debate sobre la flexibilización, sin que todavía se resuelva satisfactoriamente para ninguna de las partes involucradas.

Existe conciencia de la necesidad de modernizar el ordenamiento legal laboral para hacerlo congruente con las exigencias de la economía de mercado, la alta competitividad y la aplicación de las nuevas tecnologías, pero sin menoscabar principios esenciales del derecho al trabajo, de la negociación colectiva y la participación de los trabajadores. Otro criterio que anima la discusión es la necesidad de proporcionar a los agentes económicos la capacidad suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados y responder eficazmente a las exigencias permanentemente cambiantes de la competitividad. Se señala que una economía globalizada exige productividad laboral, la cual depende de aspectos referido al costo, al nivel de capacitación de la mano de obra y a las rigideces que afectan su eficiencia.

Algunos apuntan que las cargas sociales y las indemnizaciones dificultan la generación de empleo, pues desestimulan la contratación de personal, especialmente en las PYME.

“La significación laboral de la pequeña empresa –y en cierto modo de la mediana– es probablemente contradictoria. Por una parte, es común valorar positivamente su significación en la generación de empleo, así como el papel ‘democratizador’ o ‘popularizador’ de la propiedad y el capital que ella podría desempeñar. En mérito a estos valores, a veces se reclama, para este tipo de empresas, un tratamiento favorable de parte de la legislación laboral, postulándose exoneraciones en las obligaciones laborales usualmente impuestas al empleador ‘común’. Por otra parte, sin embargo, se constata que en este mismo sector se registra un grado proporcionalmente mayor de infracciones laborales, así como menor presencia sindical y de la negociación colectiva. (...) El problema parece ser bastante general, careciéndose hoy de soluciones unánimemente admitidas. Una primera orientación podría apuntar a la solución

heterónoma, aunque con alternativas divergentes, mediante la desregulación, para unos, y del más riguroso control del cumplimiento de las normas, para otros” (OIT, 1995).

F. CRITERIOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL¹⁶

La agenda presentada constituye un menú de opciones que, para su aplicación, debería ser adecuado a la realidad de cada país. Aunque el óptimo para la micro y pequeña empresa es la aplicación de un régimen especial que sea lo más integral posible, por diferentes razones éste no siempre es viable. De ahí que una primera decisión respecto a la propuesta sea evaluar los pasos que deberían ser cumplidos para una aplicación gradual, teniendo siempre en cuenta que existe interdependencia entre los diferentes factores señalados.

Una segunda idea que se debe tener en consideración es que la agenda está compuesta por elementos que suponen a veces acciones de naturaleza muy distinta y que, por ello, habrá de recurrirse a instrumentos cuya gestión es diversa. Por ejemplo, no es lo mismo diseñar un régimen de registro y autorización de funcionamiento simplificado y sancionarlo a través de una norma jurídica, que concertar centros de investigación y universidades con organizaciones de micro y pequeños empresarios para el desarrollo de un plan de capacitación orientado a promover bienes destinados a la exportación.

A pesar de la diversidad de instrumentos que se podrían aplicar es igualmente posible incorporar algunos criterios comunes para una mejor gestión total o parcial de la agenda para el sector. En ocasiones, los programas de desarrollo promovidos por la cooperación internacional o por políticas públicas presentan más problemas en su puesta en vigor que en su concepción o planeamiento. Y dentro de aquélla, las principales fallas que aparecen son de carácter institucional y gerencial.¹⁷

Una estrategia de promoción del empresariado popular en América Latina exigirá hacer un uso efectivo de los recursos nacionales para este propósito, mediante acciones orientadas a un fortalecimiento institucional que optimice la gestión de la administración pública involucrada y la capacidad gerencial de los instrumentos que se pongan al servicio de este propósito.

Es importante subrayar que, tan importante como el diseño de una estrategia de promoción del sector informal, la micro y pequeña empresa para su plena incorporación al proceso de democratización en marcha en la región, es encontrar los caminos más idóneos para utilizar los recursos asignados. Esto tiene consecuencias muy concretas ya que, si no existen capacidades institucionales

16. Más antecedentes al respecto en Israel (1990).

17. El desarrollo institucional se entiende en este trabajo en el sentido de la suma de esfuerzos orientados a mejorar la habilidad de las instituciones, públicas y privadas, para hacer más eficiente el uso de los recursos humanos y financieros disponibles para un determinado fin.

adecuadas, resulta más efectiva la aplicación de medidas puntuales orientadas a la solución de problemas específicos.

Se requiere que las cosas funcionen y eso exige personal capacitado, buena planificación, excelente preparación de los programas, disponibilidad de recursos financieros, adecuadas técnicas gerenciales y procedimientos eficaces para tener una ejecución que persiga la excelencia. La autoevaluación y la retroalimentación respecto de las políticas aplicadas son también relevantes. Es un imperativo, asimismo, la más precisa especificidad para determinar los objetivos que debe cumplir una actividad (formulados de la forma más simple posible), los métodos para lograr su consecución y los mecanismos de control del cumplimiento de las acciones programadas. A su vez, la más precisa previsibilidad del impacto requiere especificar los posibles efectos de las actividades, su intensidad; el tiempo que se tardará para comenzar a obtener los resultados previstos, el número de personas que la consecución de los resultados exigirá y otras actividades con las que se interrelaciona el programa y la posibilidad práctica de hacer un seguimiento de su impacto.

A mayor especificidad corresponderá más previsibilidad e inmediatez en el efecto de las acciones y capacidad de identificar las mismas y concentración de los efectos de una actividad determinada. Una menor especificidad, en cambio, ofrecerá incentivos débiles al personal responsable del programa y una vaga definición de los puestos de trabajo que exigen las acciones a realizarse; lo que creará una amplia capacidad discrecional para el personal involucrado, algo que no necesariamente es positivo, pues se difuminarán los esfuerzos. En general, la falta de especificidad hace de la gestión una actividad más compleja y difícil.

La competencia es otro factor crucial. En este caso concreto quiere decir que la prestación de servicios que se ofrezcan, por ejemplo, se den en condiciones tales que superen a ofertas similares. La plena satisfacción de los beneficiarios, proveedores, responsables políticos y agencias reguladoras y de control es un criterio a tener muy en cuenta.

Es necesario también considerar que existen medidas organizativas y gerenciales que pueden ayudar a crear una atmósfera competitiva entre los individuos de una organización. Para este propósito resulta ilustrativa la experiencia de gestión del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas del Estado de Río de Janeiro, que ha introducido una serie de incentivos para sus funcionarios, los cuales alientan el desempeño eficiente y una permanente actualización de su oferta de bienes y servicios, orientada por la demanda.

Otros factores relevantes son la selección de tecnologías apropiadas para la capacidad gerencial de la cual se dispone; adecuadas remuneraciones para los responsables de los programas y actividades; el compromiso de los beneficiarios de mejorar el desarrollo institucional de éstos y una creciente profesionalización de los funcionarios involucrados.

No debe buscarse enfrentar diferentes componentes de la problemática del desarrollo de las empresas de pequeño tamaño desde una única estructura, pues

esto podría generar demandas que tenderían a hacerla ineficiente. La diversificación racional es una opción conveniente, por ejemplo, a la hora de diseñar los diferentes programas que ejecutarán las diferentes áreas que supone el menú propuesto.

Una materia que sería necesario resolver desde el comienzo es el grado y los niveles de incorporación y complementación de las entidades de los sectores público y privado, directa o indirectamente relacionados con esta temática.

Podría ser útil, asimismo, diseñar incentivos adecuados para lograr el mejor desempeño posible en los diferentes niveles desde los cuales se operan los componentes del esfuerzo de promoción integral de las micro y pequeñas empresas y del sector informal.

G. CONSTRUCCION DEL CAPITAL SOCIAL Y DE LA DEMOCRACIA

Resulta cada vez más nítido que el progreso de los países debe estar sólidamente asentado en la articulación adecuada de tres tipos de capital: el físico (recursos naturales), el humano (vital en la llamada sociedad del conocimiento que se está extendiendo en el mundo) y el social.

Fukuyama (1995) apunta la tesis de que la capacidad de generar grandes empresas no está condicionada únicamente por la dimensión de la economía de un país determinado. En Holanda y Suiza, por ejemplo, han surgido gigantescas corporaciones privadas.

Además de cuestiones tales como la política tributaria o antimonopolios, “existe una relación entre las sociedades de alto nivel de confianza con abundante capital social –Alemania, Japón y los Estados Unidos– y la capacidad de generar grandes organizaciones comerciales privadas. (...) Por el contrario, las economías de sociedades de nivel de confianza relativamente bajo, como Taiwán, Hong Kong, Francia e Italia, han sido pobladas, de modo tradicional, por negocios familiares. En esos países, la renuencia de sus habitantes a confiar en quienes no forman parte de la familia ha retrasado y, en algunos casos, evitado el surgimiento de corporaciones modernas manejadas de forma profesional. Si una sociedad familística, de bajo nivel de confianza, quiere tener empresas que operan en gran escala, es necesario que intervenga el Estado para ayudar a crearlas, mediante subsidios, conducción o, directamente, como propietario. (...) El predominio de la confianza no sólo facilita el crecimiento de las grandes organizaciones. Si los modelos con numerosos niveles jerárquicos son capaces de evolucionar hacia redes de empresas más pequeñas mediante la moderna tecnología de información, también aquí la confianza contribuye a concretar esa transición” (Fukuyama, 1995).

El argumento anterior es significativo, pues la articulación flexible que se ha planteado en este trabajo como núcleo de la estrategia para la promoción del crecimiento de las pequeñas empresas adquiere particular relevancia en relación con la dotación de capital social de la que disponen los países latinoamericanos.

La cultura empresarial de la región está condicionada por una tradición que, a diferencia de la anglosajona, comprendía la actividad productiva como una concesión del Rey antes que un derecho del ciudadano. Esto llevó a la consolidación de un sistema regulador que refleja la falta de confianza social y encarece el quehacer empresarial,¹⁸ además de llevar a un maridaje entre grupos de presión y los gobiernos para conseguir prebendas que faciliten el desempeño de una actividad lucrativa a cambio del clientelismo político. Esta realidad, que ha sido denominada por algunos como mercantilismo, es un obstáculo de envergadura para la construcción de un capital social funcional al progreso económico.

A diferencia del “lugar común” de creer que, debido a la matriz cultural católica en las sociedades latinoamericanas, se tiende a no estructurar redes sociales amplias basadas en la confianza; sería necesario distinguir entre la praxis de los sectores que usualmente han controlado la producción del derecho en la región, de lo que podría constituir una tendencia popular hacia estructuras más comunitarias que familiares. No en vano las reglas básicas de la economía de mercado son las que orientan a la economía informal de la región, en la que participan activamente los sectores populares. Esto indica que la desconfianza social en América Latina es más atribuible a una tradición por la que los titulares del poder político han actuado utilizando el aparato estatal para beneficiarse y favorecer a unos pocos en desmedro de las mayorías, que a factores de origen cultural.

Facilitar, sin recurrir a populismos, a distorsiones económicas ni olvidar los requerimientos que pone el proceso de creciente inserción internacional que viven las economías de la región, el desarrollo productivo del sector informal y de las pequeñas y microempresas es una manera eficiente de fortalecer el capital social de las sociedades latinoamericanas.

En términos de Fukuyama (1995), “se puede afirmar que, al menos en una etapa temprana de desarrollo económico, no acarrea graves problemas que una sociedad no cuente con empresas de gran tamaño. A pesar de que, en una sociedad, la falta de confianza puede alentar la formación de pequeñas empresas e impone un impuesto sobre la actividad económica, estas deficiencias pueden ser compensadas por las ventajas que a menudo presentan las pequeñas empresas frente a las grandes corporaciones. Son más fáciles de crear, son más flexibles y se adecuan con mayor rapidez a los mercados cambiantes que las grandes corporaciones. En la práctica, países que en general tienen básicamente empresas pequeñas –por ejemplo, Italia dentro de la Comunidad Europea, o Taiwán o Hong Kong en Asia– han crecido en forma más rápida en los últimos años que

18. “(...) La gente que no confía en su prójimo termina cooperando con éste sólo bajo un sistema de normas y regulaciones que tienen que ser negociadas, acordadas, litigadas e implementadas, a veces en forma coercitiva. Este aparato legal, que sirve como sustituto de la confianza, contiene lo que los economistas denominan ‘costos de transacción’. En otras palabras, la desconfianza ampliamente difundida en una sociedad impone una especie de impuesto a todas las formas de actividad económica, un impuesto que no tienen que pagar las sociedades con un alto nivel de confianza interna” (Fukuyama, 1995).

sus vecinos con grandes organizaciones comerciales. Pero el tamaño de una empresa sí afecta a los sectores de la economía global en los que una nación puede participar y, a la larga, puede afectar su competitividad general. Las pequeñas empresas están relacionadas con la producción de bienes que requieren, comparativamente, mucha mano de obra y que están destinados a mercados que cambian con gran rapidez, como, por ejemplo, vestimenta, textiles, plásticos, componentes electrónicos y muebles. Las grandes empresas, en cambio, son necesarias para manejar procesos de producción complejos que requieren grandes suma de capital, como la industria aeroespacial, la de semiconductores y la del automóvil”.

La estrategia de promoción de las unidades productivas de pequeño tamaño debería ser funcional, a la luz de las consideraciones expuestas, con la estrategia de desarrollo económico de cada país y sopesar adecuadamente el “nicho” en el que ésta busca situarse para obtener ventajas en la competencia que caracteriza a la economía mundializada. En tal sentido, es mayor la importancia del segmento de estas unidades productivas que se caracteriza por una alta capacidad de innovación.

En la construcción del capital social de nuestros países es también fundamental la democratización de la empresa privada como un instrumento que no sólo puede mejorar el desempeño económico, sino hacer más viable una estrategia reflexiva de inserción internacional.

Un signo de los tiempos en las últimas décadas en América Latina ha sido la tendencia hacia el regreso de la democracia como forma de gobierno. Sin embargo, no basta con la buena voluntad de los gobernantes para la concreción de los ideales democráticos, especialmente por la arraigada tradición autoritaria y caudillista que existe en la región, así como por la secular primacía de los Estados respecto de las sociedades civiles y, aunque parezca paradójico, por la frágil institucionalidad pública que permite comprender la relativa debilidad de muchos gobiernos, hayan sido civiles o militares. La tendencia hacia la democracia debe consolidarse para dar estabilidad a los gobiernos y, en ese propósito, superar obstáculos estructurales que dificultan la transición hacia auténticas poliarquías.¹⁹

19. Etimológicamente significa “muchos gobernantes” y es, por lo tanto, un término opuesto a oligarquía. Concepto desarrollado por Robert Dahl que pone énfasis en el proceso democrático para que los ciudadanos tengan capacidad de control sobre las autoridades políticas que eligen, así como sobre las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder. Hay poliarquía cuando es posible la más amplia participación en el debate político y, por tanto, plena vigencia de las libertades de expresión y de asociación; cuando las decisiones que construyen la vida social se realizan a través de elecciones libres y periódicas en competencia limpia por los votos; cuando existe un sistema democrático representativo y pluralista que protege los derechos de las minorías; cuando los ciudadanos pueden incluir sus problemas en las agendas de los diferentes niveles gubernamentales; cuando todos los integrantes de la base societaria pueden definir los regímenes y sistemas para la generación y distribución de los recursos y la forma en que debe moldearse la sociedad misma; y cuando el derecho se produce democráticamente y origina un ordenamiento capaz de vincular a todos los miembros de una sociedad. Véase Dahl (1989a y 1989b).

Uno de los obstáculos estructurales surge cuando, debido a la escasez económica, la competencia entre los grupos de presión por controlar el Estado se desata con una intensidad tal que amenaza la estabilidad democrática o dificulta los avances para su consolidación. Surge acá, nuevamente, el tema del mercantilismo.²⁰ La agenda propuesta, que supone estabilidad macroeconómica y reglas de mercado de aplicación universal, puede ser considerada como un instrumento para la promoción de la poliarquía en la región.

Democratizar el acceso a la propiedad privada y a la empresa conducirá a un mayor protagonismo de la sociedad civil y generará un movimiento que obligará a los Estados, en todas sus instancias administrativas, a volverse más responsables respecto de los ciudadanos que lo conforman, lo que constituiría un aporte sustantivo a la estabilidad democrática en América Latina.

H. CONCLUSIONES

La incorporación del sector informal urbano al proceso de modernización latinoamericano contribuye a consolidar y legitimar la democracia, así como la promoción de la micro y pequeña empresa constituyen objetivos relevantes para la realidad de los países de la región.

La reflexión sobre el empresariado popular latinoamericano sugiere que la problemática de su desarrollo tiene múltiples dimensiones, socioeconómicas, culturales, políticas e institucionales, que deben ser adecuadamente comprendidas, en un entorno caracterizado por la promoción del libre comercio, el acelerado cambio tecnológico y la expansión de la democracia económica y política.

Los aportes de los análisis económicos al marco regulador de las actividades empresariales y de la nueva economía institucional han facilitado aproximaciones más comprensivas del fenómeno y las políticas hacia la informalidad. Entre ellas resalta la focalización en la relevancia del capital social y el papel de las instituciones (reglas formales y pautas conductuales informales) respecto de

20. "El acceso al Estado usualmente ofrece oportunidades lucrativas para el progreso económico en países del Tercer Mundo. Esto debido, en parte, a la significativa intervención de los Estados del Tercer Mundo en las actividades económicas. También es facilitado por las considerables oportunidades de apropiación de recursos públicos para uso privado. Una de las principales razones por las cuales la función pública es atractiva para el progreso privado se debe a que las oportunidades alternativas de movilidad social ascendente son escasas. La función pública es vista no sólo como un vehículo para acceder al poder e influir en políticas, sino también como medio para el progreso económico personal. (...) La agresividad de la competencia entre las elites está exacerbada por los varios y variados objetivos que los Estados del Tercer Mundo se supone deben cumplir, así como por las intensas ambiciones políticas personales generadas por la escasez económica. La fragmentación de las elites en sociedades dominadas por los Estados pone formidables desafíos, no sólo para la democracia política sino también para toda forma de gobierno estable" (Kohli, 1986).

los costos de transacción. La disminución de éstos aparece como un imperativo, aunque es evidente que dicha tarea es difícil.

Resulta fundamental examinar los costos de hacer empresa en América Latina pues ellos, conjuntamente con derechos de propiedad claramente definidos, son vitales para el crecimiento económico. Este trae aparejada la necesidad de más transacciones con un grado de complejidad mayor, las que requieren de reglas claras, predecibles, públicas, coherentes y aplicables a todos sin distinción para que los derechos de propiedad sean respetados.

De ahí la importancia del marco normativo para el buen funcionamiento de los mercados, de las normas de conducta que constituyen parte del capital social y del surgimiento de servicios especializados para minimizar los costos de transacción (seguros, información, comunicación, intermediación de riesgos, por ejemplo).

Es también importante que esté apareciendo en la región una segunda generación de normas promotoras del sector informal y de la micro, pequeña y mediana empresa. Las normas o proyectos de éstas que se analizan asumen una experiencia de décadas y buscan responder a los nuevos desafíos del presente, de cara a un futuro económico cada vez más competitivo. Aunque la definición del sector que se pretende beneficiar varía según los países, existe una preocupación común por cuestiones como la democratización del crédito, la competitividad, la capacitación, la simplificación de los marcos regulatorios (registro, tributación, relaciones laborales y previsión social) y una institucionalidad al servicio de este tipo de unidades productivas.

Detrás de estas normas o proyectos existe una preocupación compartida por mejorar el potencial productivo del sector informal, la micro y pequeña empresa y ampliar su aporte a la generación de empleo productivo y a la elevación de la calidad de los mismos. Se parte de una valoración positiva de la contribución que puede brindar el empresariado popular a los esfuerzos en favor del desarrollo.

Tanto la experiencia brasileña como la colombiana son, en este marco, relevantes. También puede contribuir al desarrollo de éstas empresas conocer con más detenimiento los avances que han alcanzado las estrategias de promoción del sector realizadas por los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

Tomando en cuenta esta información es que en este trabajo se presenta una agenda posible, que consiste en un menú de acciones de apoyo con la finalidad de responder a una aproximación lo más integral posible. Junto con el diseño de una agenda adecuada a los fines propuestos, se insiste también en que ésta debe ser viable si se quiere ser eficiente y, al respecto, se ofrecen algunos criterios.

Es nítida la necesidad de una nueva legalidad, tanto en el marco regulador que incide en el funcionamiento de este tipo de empresas (cumplimiento de la regulación pública para iniciar una actividad productiva o los trámites que a diario se deben realizar), como en cuestiones laborales (requieren una serena

reflexión por la dimensión social que les es inherente) o tributarias (que exigen conciliar un principio promotor con su aplicabilidad).

El tema de la capitalización es central y existe abundante experiencia latinoamericana ilustrativa al respecto.

Respecto a la modernización productiva, se plantea como clave la organización de grupos de eficiencia (de notable impacto para abaratar ciertos costos de transacción) y los eslabonamientos productivos con el sector moderno de la economía.

La propuesta busca coadyuvar a la construcción del capital social y al fortalecimiento de la democracia política en la región, entendiendo que la incorporación más plena a la modernidad a través de una creciente formalización de las micro y pequeñas empresas contribuirá a potenciar el crecimiento económico, mejorar la competitividad de las economías de la región, ensanchará la base del tejido social empresarial, favorecerá la creación de más y mejores empleos, contribuyendo así a la democratización económica y a un mejor desempeño de América Latina en la economía globalizada.

REFERENCIAS

- Dahl, R.A. 1989a. *Democracy and its critics* (New Haven, Yale University Press).
- _____. 1989b. *La poliarquía. Participación y oposición*. Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencias Políticas (Madrid, Tecnos).
- Fukuyama, F. 1995. *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad* (Buenos Aires, Editorial Atlántida).
- Israel A. 1990. *Institutional development. Incentives to performance* (Baltimore, The John's Hopkins University Press).
- Kohli, A. 1986. *Democracy and development*, en: Lewis, J. & Kallab, V., *Development strategies reconsidered* (New Brunswick, Transaction Books).
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), 2001. *Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida 2000* (Santiago, MIDEPLAN).
- MIPYME.COM 2000. *Microemprendimientos en Argentina* (noviembre, mipyme.com).
- OIT 1991. *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General presentada a la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- _____. 1995. *Relaciones de trabajo en Venezuela: informe de una misión de la OIT*. Serie Relaciones de Trabajo N° 79 (Ginebra, OIT).
- Pinto, J. & Bernal, L. 1990. *Nueva legislación en pequeña y mediana industria* (Bogotá, Corporación para la Investigación Socioeconómica y Tecnológica de Colombia, CINSET).
- PREALC/OIT 1990. *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina* (Santiago, OIT).
- Tokman, V. E. & Klein, E. (Publicado bajo la dirección de): 1996. *Regulation and the informal economy: microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica* (Nueva York, Boulder, Lynne Rienner Publishers).

CAPÍTULO VI

Microempresa informal urbana e integración: aproximación cualitativa¹

A. INTRODUCCION

La siguiente es una investigación cualitativa sobre las características de microempresas urbanas de Santiago, basada en entrevistas realizadas a 24 microempresarios y otros actores relacionados con éstas, centrada en aquellas que no cumplen con ninguna de las regulaciones legales vigentes.² Para efectuar el trabajo se entrevistó a 24 personas: quince microempresarios cuyas unidades productivas están actualmente operando; a otros tres cuyas empresas no están trabajando, temporal o definitivamente y que, desde su perspectiva, fracasaron; a tres que ocupan o recientemente tuvieron roles directivos en asociaciones gremiales del sector; a dos funcionarios municipales relacionados con estas empresas, de las comunas en las cuales viven los microempresarios entrevistados, y a un profesional de una organización no gubernamental de apoyo al sector.³

Se adoptó una perspectiva de análisis sistémico, en que el grado y modo de integración de la microempresa al sistema económico, legal, institucional y cultural en que se desenvuelve permite definirla y determina su desarrollo. Puesto

1. Esta es una versión sintética de un trabajo de Florencia Torche G.

2. En este trabajo se vinculan las nociones de microempresa y de sector informal urbano. Siguiendo las convenciones usadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) de Chile, se entenderá por microempresa a aquellas unidades productivas de menos de diez trabajadores, con activos no superiores a 500 unidades de fomento (UF, equivalentes el 31 de diciembre de 1998 a 15,976 dólares) y ventas anuales no superiores a 2,400 UF (76,685 dólares en la misma fecha anterior); y por sector informal urbano al conjunto de empleadores, empleados y obreros de empresas productoras de bienes de cinco y menos trabajadores, a empleadores, empleados y obreros de empresas de comercio y servicios de cinco y menos trabajadores y que declaran no tener contrato de trabajo, a trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos) y a familiares no remunerados.

3. Los contactos con los microempresarios se realizaron a partir de los antecedentes entregados por la Fundación Solidaria Trabajo para un Hermano, de carácter privado y sin fines de lucro, que presta asistencia crediticia, capacitación y asesoría a microempresarios. Se trabajó sobre la base de datos de préstamos otorgados a microempresas de las comunas de Lo Prado, Cerro Navia, Pudahuel y Quinta Normal, ubicadas en Santiago.

que los distintos ámbitos –o sistemas– que constituyen el entorno de la microempresa están relacionados y determinan en su conjunto su grado de integración, no es posible entender el acceso a los mercados, la formalización o la pertenencia asociativa del microempresario como si fuesen aspectos autónomos. La integración en uno de ellos potencia y complementa la existente en los otros, o su carencia debilita y dificulta la existente en los restantes.

Esta investigación permitió distinguir cinco aspectos o dimensiones que determinan la capacidad de la microempresa de integrarse eficientemente a su entorno.

- Acceso a mercados: en qué circuitos comerciales vende el microempresario su producción, cómo se incorpora a ellos, qué estrategias y herramientas maneja para acceder a ellos y cuáles son sus limitaciones y dificultades de inserción.
- Capital social: análogo al capital económico, se refiere a los recursos sociales acumulados por el microempresario, que le permiten integrarse con éxito a su entorno relevante. El capital social no es un conjunto determinado y fijo de recursos, sino que alude a capacidades diversas y variables para establecer y mantener contactos y relaciones con agentes relevantes (eventuales clientes, proveedores, acreedores, profesores, avales, etc.); y habilidades distintas, como manejo del lenguaje, capacidad de cumplir los plazos y compromisos, entre otros. Al igual que el capital económico, el capital social puede incrementarse y desarrollarse a partir de un manejo adecuado.
- Relaciones sociales: tipos de vínculos del microempresario con personas e instituciones, que se caracterizan y agrupan según su impacto en el desarrollo de la actividad microempresarial.
- Formalización: relación de la unidad productiva con las disposiciones legales y formales que la regulan, provenientes de instituciones estatales y municipales (comerciales, laborales, productivas). Debido a que los entrevistados no han cumplido ninguno de los requisitos de la regulación legal, se recoge la percepción de éstos, los motivos y consecuencias del incumplimiento y las condiciones en que aceptarían formalizarse.
- Asociatividad: vínculo de los microempresarios con organizaciones locales representativas de su actividad productiva al nivel local, que generalmente consiste en asociaciones gremiales de microempresarios. El vínculo varía desde el desconocimiento total hasta la participación activa y permanente. Este análisis añade entrevistas a dirigentes de dichas organizaciones en las comunas seleccionadas.

B. ACCESO A MERCADOS

Los mecanismos de inserción en el mercado para comercializar la producción se pueden dividir en tres modalidades: prestación de servicios a

empresas, venta de productos finales a establecimientos comerciales o distribuidores y venta directa de los productos al comprador final.

1. Prestación de servicios a empresas

Se trata, generalmente, de una prestación de servicios a una empresa productiva formal, que entrega al microempresario insumos para realizar parte o la totalidad del proceso productivo.

En esta modalidad, la empresa entrega los insumos básicos (muchas veces con parte del proceso productivo ya realizado) y existe un sistema de entrega del material y del producto manufacturado. Las transacciones ocurren en el hogar del microempresario o en la empresa. El pago por el servicio prestado se realiza cuando el microempresario entrega el producto terminado o con una frecuencia estable, que no corresponde a la transacción de productos. El microempresario no tiene vínculos con el mercado, ni en la adquisición de insumos ni en la comercialización de productos, sino sólo con la fábrica que contrata sus servicios, que generalmente es una.

“(...) yo en este momento estoy produciendo cosas de fábrica, yo estoy sacando cosas de fábrica. Estoy prestando un servicio... o sea acá se arma la prenda, la entrego, y ellos me cancelan cierta cantidad por eso; en cambio, si yo trabajara por mi cuenta, yo invierto capital, compro género, lo corto, lo confecciono y lo vendo... claro que hago cosas por mi cuenta, pero pequeñas cosas...” (7).⁴

La evaluación que realiza el microempresario de su situación no es satisfactoria y manifiesta la intención de modificar su vínculo con el mercado:

“(...) por mí, yo siempre quisiera vender directo, ¿por qué?, porque así no me pagan por ejemplo 200, 250 pesos (entre 42 y 52 centavos de dólar en diciembre de 1998), yo sé que lo voy a multiplicar a mil pesos (2.11 dólares en la misma fecha), por prenda... la fábrica a usted la paga un servicio nomás, en cambio acá no, uno por ejemplo tendría el precio, sacaría su costo,... (pero) cuesta mucho relacionarse con la gente, por ejemplo: yo trabajo aquí, produzco esto y véngame a comprar, cuesta mucho conseguir clientela; por eso, para tener clientela hay que tener puesto en el PERSA,⁵ es lo mínimo, esa sería la ventaja para mostrar lo que uno hace... y para eso hay que tener plata...” (7)

4. Entre paréntesis se indica el número de la entrevista. En las citas se preservaron el habla, los giros y localismos de los entrevistados en la medida que no dificultaran su comprensión. Las identidades de los entrevistados se mantendrán bajo reserva.

5. Mercado con puestos de venta para comercio ambulante.

Esta modalidad es más usada por microempresarios que no pueden ausentarse del hogar (principalmente mujeres con hijos pequeños) o de edad avanzada, que consideran muy dificultoso su ingreso al mercado formal o informal como trabajadores dependientes y que, en ocasiones, carecen de iniciativa para montar una unidad autónoma:

“(...) es que ya es una costumbre. Yo, por ejemplo, podría ser bueno para muchas cosas, pero eso es empezar de cero y uno tiene una edad en que no puede empezar ya, porque en cualquier fábrica le van a decir qué edad tiene...” (7)

Los microempresarios que no operan en esta modalidad la evalúan muy negativamente, pues implica ingresos muy bajos y combina la condición de dependencia propia del trabajo asalariado con la carencia de seguridad y beneficios contractuales característicos del trabajo independiente. Esta situación es percibida como de igual o mayor explotación que el trabajo formal asalariado.

2. Venta de productos finales a establecimientos comerciales o distribuidores

Esta modalidad implica también un modo de integración entre los sectores formal e informal, pero no a través de empresas que contratan la prestación de un servicio, sino establecimientos comerciales que compran la producción final de la microempresa. A diferencia de la forma anterior, el proceso productivo y abastecimiento de materias primas se realiza de manera autónoma y completa por la microempresa.

En este caso, el microempresario tiene generalmente varios clientes. Las transacciones ocurren sin regularidad y se realizan cuando se ha agotado el *stock* del comercializador, ya sea a instancias del microempresario, que ofrece su producción, o del comprador que le solicita nuevas entregas. Esta modalidad implica una relación más frecuente del microempresario con el mercado mediante el vínculo directo y permanente con los establecimientos comercializadores y la búsqueda y renovación permanente de clientes.

Las transacciones incluyen momentos distinguibles entre sí, como venta de los productos, fijación de precios y el cobro por ellos. Las ventajas de esta modalidad respecto de la anterior son: posibilidad de obtener mayores ingresos; total autonomía, en que “no se le trabaja a nadie” y se prescinde de toda obligación externa que trascienda la determinada por la propia decisión.

A la vez, requiere generalmente de más capital que en el caso de la prestación de servicios a empresas e implica condiciones diferentes en un doble sentido. El primero es mayor incertidumbre, pues no existe un ciclo estable de comercialización de la producción (no se realiza por encargo de otros). La posibilidad de llevar la producción al mercado depende de la habilidad del microempresario para contactar, mantener y diversificar su cartera de clientes.

La frecuencia de venta de la producción es también altamente incierta e impredecible, pues depende del tiempo que demore el agente comercializador en agotar el *stock* entregado anteriormente. Por tanto, es difícil establecer ciclos estables de venta.

“(...) le vendo a tiendas en el Persa que venden lo mismo que yo vendo, ellos venden por unidad, yo les vendo al por mayor.. hay gente que de hecho prefiere el otro lado, prefiere ser obrero, empleado o apatronado... a lo mejor saben trabajar mejor que yo, pero no les gusta agarrar un bolso e ir a ofrecérselo a alguien que le diga que no, a otro que le diga que no, que venga después... a veces voy a diez partes que no, pero una, una puede caer...” (2)

En segundo lugar, está la necesidad de diseñar una estrategia de cobranza y mayores costos asociados a ella. El microempresario debe convenir sistemas de pago con cada uno de sus clientes y establecer un sistema de cobranza. Este aspecto es vital, porque la escasa dotación de capital de la microempresa la hace depender de los pagos inmediatos para reproducir el proceso productivo.

“(...) es difícil de repente... algunos tienen suerte y se encuentran buenos clientes, pero otros no tienen suerte; hay clientes, los clientes que te responden, que te paguen, que tú les entregas y que te respondan, tú ahí puedes dar vuelta la plata rapidito, supónte si a ti te retienen la plata, tú no puedes trabajar rápido, estás lento y siempre vas a estar lento...” (1)

Generalmente, el pago no se realiza contra entrega de la producción. El microempresario debe encargarse personalmente de cobrar en los diversos establecimientos en que distribuye su producción, lo que implica un costo significativo en tiempo.

“(...) era muy dejado para pagar, entonces decía tráiganme los muebles, y después nosotros íbamos a cobrar, y no tenía plata... y estuvo como cuatro semanas que no lo vimos... de repente íbamos tres veces, cuatro veces, yendo para allá, no estaba, no lo pillábamos, y lo llamábamos por teléfono; que iba a ir, lo esperábamos, a veces estábamos todo el día esperándolo, sin almorzar, y no aparecía, y teníamos que estarlo casi como pillándolo, así que ya no le entregamos más... dijimos vamos a hacernos los tontos, vamos a esperar que nos pague y después ya, chao...” (1)

Si bien la frecuencia de pagos no es decidida por el microempresario sino por el cliente, existe un espacio algo mayor al caso anterior en cuanto a posibilidades de negociación. Habitualmente, no se establece una frecuencia fija sino flexible.

“(...) pongámosle, yo entrego día miércoles y me pagan día jueves o día viernes, yo tengo que estar yendo a cobrar...” (4)

Establecer un sistema de cobranza es un aspecto en el cual algunos microempresarios reconocen importantes limitaciones, que parten por la dificultad de asignar precios a los productos.

“Es que en los precios no sé cobrar, cobro muy barato, de repente pierdo... porque prácticamente como vendedor yo, nunca fui vendedor, me dediqué a puro trabajar, no a vender; entonces me dicen, es que cobras muy barato una cosa así... eso es lo malo que tengo yo, que no sé tratar a las personas o no sé convencerlas...” (16)

A la percepción de que si se reduce la flexibilidad en los cobros se perderá al cliente, se añade la de que existe una relación asimétrica en términos de capital, habilidades y poder respecto de éste. La condición de ilegalidad refuerza su situación de total desprotección y desigualdad relativa. Aunque el microempresario percibe esta condición, lo que designa como limitación son los ciclos irregulares de pago, más que su incumplimiento. De hecho, las situaciones en que no se le ha pagado son escasas y se describen como extraordinarias.

“-¿No le ha pasado que la gente no le pague?”

–Sí, ha pasado eso, pero en toda mi vida muy pocas personas, como tres personas nomás... nunca de las tiendas...” (16)

“(...) nunca he tenido problema para que me cumplan, hace poco tuve un problema con un caballero... al último nos pagó...” (1)

Si no existen sanciones formales que regulen las transacciones, ¿en qué se basa la probabilidad del cumplimiento de las obligaciones establecidas que hace viable el sistema de comercialización? La respuesta apunta a mecanismos extrainstitucionales y extraformales, que han sido sistematizados como “confianza exigible” (Portes, 1994), sistema de obligaciones fundado en la pertenencia a una comunidad en que todos se conocen y donde, por tanto, el incumplimiento es sancionado comunitariamente de modo que implica mayores costos que beneficios al microempresario, instándole a cumplir rigurosamente sus compromisos.

En esta investigación se descubrió evidencia parcial de esta hipótesis, pues los mercados en que los microempresarios comercializan su producción son geográficamente distantes entre sí y del lugar donde habitan y trabajan, además de diversos e inestables, por lo que trascienden la dimensión comunitaria. Cada microempresario tiene ciertos “nichos”, generalmente determinados por ciertos barrios de establecimientos comerciales por rubros o formados por clientes cuyas referencias provienen de fuentes comunes. Estos nichos se mantienen a través del tiempo y se expanden muy paulatinamente. A ello se añade la carencia

en la mayoría de los casos de vehículo de transporte propio, lo que hace difícil trasladarse a una gran cantidad de mercados geográficamente distantes. Por otra parte, la condición de informalidad total de las microempresas y la ausencia de regulaciones formales de las transacciones hace que los microempresarios intenten voluntariamente constituir vínculos personales de amistad y lealtad con sus clientes, para reducir la incertidumbre en la comercialización y pago.

De este modo, la expansión de los mercados hacia escalas que geográficamente no corresponden a una “comunidad” se realiza reproduciendo una lógica de operación comunitaria; es decir, constituyendo nuevos espacios en que quienes transan se conocen mutuamente, y donde la lealtad queda garantizada por una comunidad que puede sancionar el incumplimiento de los acuerdos. En este caso, el crecimiento no implica un aumento de la despersonalización entre quienes transan.

“(...) todos cuidan la reputación de lo que hacen... en este rubro de los bolsos todo se sabe al tiro (de inmediato), porque todos compran donde mismo... a todos los que siempre se está encontrando, uno con otro o está conociendo a alguien, a otros fabricantes... hay que tratar de no quedar mal tú, cuidar la reputación...” (2)

En este marco comunitario en que opera la “confianza exigible” existen ciertos valores compartidos que determinan los límites de lo legítimo. Entre ellos tiene relevancia la flexibilidad en los plazos y cobros, asociada a una actitud de comprensión mutua, frente a situaciones difíciles en que no se puede cumplir de inmediato con los pagos y que han sido experimentadas por el propio microempresario.

“(...) hay algunos clientes que les dejo, hay algunos que me pagan al tiro; en invierno casi todos dejan y después van pagando, porque yo sé que si le dejo a éste, esta otra semana puedo ir a buscar algo de plata... no todos cumplen, hay unos que, o estuvo malo, uno entiende: a veces no pasa nadie, y otros que venden todo y no te pagan... hay de todo... no tengo ninguna fórmula, si no me paga voy al otro día y me paga; si no, voy al otro día y me paga, y ya después si me pide no le entrego, o le dejo menos, así a veces se entiende, a mí también me pasa...” (2)

Existe, sin embargo, un límite a la flexibilidad: si no se puede pagar todo lo adeudado en el plazo acordado, se debe cancelar al menos una cantidad que permita pagarle a la fuerza de trabajo remunerada de la microempresa. Este criterio rige como una obligación para el microempresario, que éste transfiere a sus clientes.

“(...) ya dice la gente, sabe que no tengo toda la plata; ya, no importa, sacamos la cuenta de cuánto hay que pagar, ya pásame tanto nomás,

entonces les pagamos a ellos, y estando pagados a ellos entonces nosotros ya no tenemos problemas...” (1)

3. Venta directa de los productos al comprador final

Por la insuficiencia de capital y la condición de informalidad legal, la comercialización a compradores finales se restringe a la venta a particulares (vecinos) o a mercados locales, de bajo poder adquisitivo, y que están saturados, especialmente en algunos rubros. La venta a particulares es factible sólo en algunos rubros: según la investigación, únicamente en alimentos y bebidas. La venta en mercados locales establecidos se realiza en condiciones de ilegalidad (“informalidad comercializadora”), por lo que representa un riesgo real (mucho más amenazador que la “informalidad productiva”) para el microempresario.

Debido a estos factores, la venta directa al comprador final no es considerada una alternativa deseable por los microempresarios en las condiciones en que actualmente pueden realizarla. Algunos la han intentado en el pasado y han comprobado en la experiencia su inviabilidad.

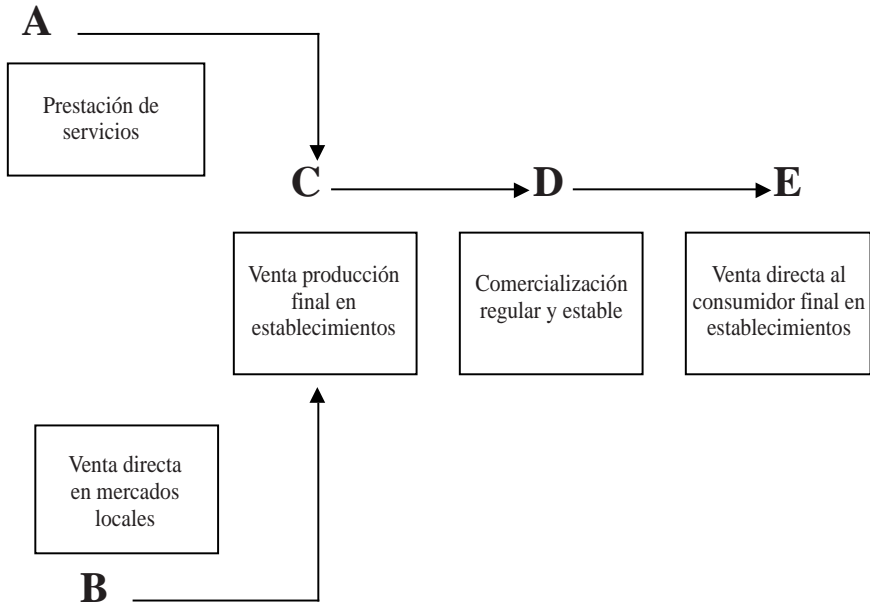
“(...) un amigo me convidaba el puesto que tenía (en una feria persa de la comuna), estaba dándomelo a mí, pero yo vendía tan re’ poco que no fui más... la gente anda regateando; por ejemplo, yo vendía los productos casi a precio de costo, como directamente de fábrica...” (15)

A pesar de que la comercialización autónoma en un establecimiento formal es una meta muy valiosa para la gran mayoría, la advierten como difícilmente accesible dadas sus actuales condiciones.

Los tres sistemas de venta anteriormente presentados constituyen modelos que los microempresarios por lo general combinan. Por ejemplo, quienes venden su producción a establecimientos comercializadores generalmente atienden pedidos de vecinos o para mercados locales, pero considerando éstos como secundarios, y lo mismo ocurre con quienes prestan servicios a empresas. El cambio de un sistema a otro es también una forma de responder al impacto de variaciones estacionales. Sin embargo, en cada caso se detectó el claro predominio de uno de los tres sistemas.

Aunque el alcance de esta investigación no permite establecer relaciones conclusivas en cuanto a la relación entre los sistemas de comercialización y niveles de desarrollo de la microempresa, se propone una sistematización tentativa de un proceso de desarrollo microempresarial, sin pretensión generalizadora, obtenido a partir de las experiencias de los microempresarios entrevistados (véase Gráfico 1).

Las situaciones más precarias serían las de A y B (descritas antes, respectivamente, como el sistema de prestación de servicios a empresas y la venta directa de los productos al comprador final). Desde ellas se avanza a la posibilidad de realizar el proceso productivo completo y de acceder al mercado

Gráfico 1 Proceso de desarrollo microempresarial

a través de establecimientos comercializadores. El cambio de C a D implica una diferencia de grado, en que el microempresario ha logrado establecer un sistema estable de comercialización y cobranza, reduciendo la incertidumbre respecto de la demanda permanente por sus productos y el impacto de las variaciones estacionales. Esta situación es análoga al caso A en términos de seguridad, pero añade la realización autónoma del proceso productivo. La situación final, que los microempresarios creen la más deseable, pero fuera del alcance de muchos de ellos dadas sus condiciones, es la que incluye autonomía no sólo en el proceso de producción sino también de ventas, a través de la adquisición de un establecimiento comercial formal.

Las importantes diferencias entre microempresas a partir del modo en que acceden al mercado entregan una perspectiva valiosa para abordar el tema de la heterogeneidad del sector informal. Sugieren también la relevancia de la relación con el entorno para entender la actividad microempresarial como aspecto complementario a la posesión de capital físico y monetario.

El microempresario reconoce la comercialización como un aspecto muy relevante en la viabilidad y desarrollo de su unidad productiva.

“-¿Qué se requiere para triunfar?

-Trabajo duro y constante, saber distribuir las cosas y tener una parte donde vender..” (22)

“(...) mi mamá empezó a hacer vestidos de niñas y nosotros con mi hermano le dijimos que hiciera vestidos y que nosotros los íbamos a vender al Paseo Ahumada, éramos los vendedores oficiales, y nosotros le dimos como el empujón, salimos a vender porque ella hacía sus cosas, pero no tenía como venderlas... y después la cosa empezó a aclararse...” (23)

Sin embargo, no existe integración entre este aspecto y la posesión de capital: no se advierte la comercialización como necesaria contraparte de la posesión de capital. Según la percepción del microempresario, el capital es algo dimensionable, “real” y que se debe obtener a través de mecanismos explícitos, en tanto las posibilidades de comercialización no son algo que se pueda manejar y desarrollar, sino dependen más bien de la suerte. Se reconoce a la comercialización como relevante pero, a diferencia del trabajo productivo, no se la considera una actividad generadora de valor que requiere habilidad y destrezas sino, más bien, simplemente la realización del valor creado durante el proceso productivo. En algunos casos, manifiesta sorpresa al darse cuenta que esta actividad genera en sí misma valor.

“(...) yo le entrego la mercadería, supongamos mil pesos (2.11 dólares en diciembre de 1998) y ellos la venden a tres mil pesos (6.33 dólares en la misma fecha) por puro tomarla y mostrarla al comprador ya vendió y ganó más del 100 por ciento más que yo, que soy el que hago los muebles...” (18)

La falta de conocimiento y valorización de la actividad comercializadora se relaciona con que el microempresario –en cuanto oferente– acude escasamente al mercado. La microempresa realiza su proceso de manera autónoma y aislada de otras unidades productivas. Cuando se vende en forma directa, se acude solamente a mercados locales muy precarios; y cuando se accede al mercado formal sólo se transa con una o pocas unidades intermedias, sin acceder al comprador final. Además, muy frecuentemente el microempresario ni siquiera acude a vender su producción, pues ésta es retirada por su cliente (establecimiento productivo o comercializador) en su domicilio; por lo tanto, su vínculo con el mercado se reduce básicamente a las instancias en que realiza los cobros, donde tampoco se relaciona con el consumidor final. No sabe quién finalmente compra y usa su producción, no interactúa cotidianamente en relaciones de compraventa sino, por el contrario, realizar transacciones comerciales es un aspecto percibido como secundario frente a su trabajo, no constitutivo de su actividad cotidiana y como problemático y dificultoso (a diferencia de su labor, que la sabe hacer bien). Esto dificulta la comprensión integral de la dimensión de comercialización y su relación con la posesión de capital, generando en ocasiones una actitud de suspicacia frente a quienes venden.

Los microempresarios que comercializan directamente sus productos a través de la prestación de servicios anexos, o en mercados algo más amplios

que el barrio, son los que tienen una visión menos devaluada de la comercialización, reconocen su relevancia como actividad generadora de valor y requisito del crecimiento de la microempresa, y desarrollan habilidades para relacionarse eficaz y crecientemente con el mercado.

“(...) usted, para hacer algo debe tener comprador antes, ahora estamos haciendo reparaciones, voy a Las Condes, y uno trabaja por pedido y le pagan al tiro... aquí se piensa que lo que se hace se vende, y eso no es así, usted para hacer algo tiene que fabricarlo y venderlo, o sea tener comprador...” (14)

El desconocimiento del mercado determina también la comprensión de la competencia. Se admite la existencia y relevancia de la competencia en el ámbito productivo, porque existe una enorme cantidad de talleres similares al propio en el sector donde viven, pero no se reconoce cómo opera la competencia a nivel del mercado.

“(...) la mueblería está baja porque salió mucho mueblista y ha arruinado al otro mueblista; al más antiguo lo van quebrando, porque ellos entran y entran vendiendo muy barato... viene el otro que es nuevo y para poder vender vende súper barato, entonces eso baja el nivel y ahora por ejemplo por aquí han quebrado como tres talleres...” (18)

Al igual que en el caso de la comercialización, la percepción de la competencia como algo superable mediante diferencias poco significativas entre productos puede derivar del desconocimiento que el microempresario tiene del mercado. Pero quienes están en el mercado tienen una noción de competencia como algo mucho más relevante e influyente en su quehacer cotidiano.

“-¿Quién le da los datos?

-Uno ve, ve y ve, copiando nomás lo que hacen los otros... vamos a Falabella (tienda por departamentos) y copiamos, es que siempre las cabras (muchachas) se guían por lo que hacen las tiendas grandes... claro te copian, te mandan a comprar la prenda y te la hacen igual; así pues, si uno ve que otra está vendiendo, le copia también”.(5)

Para el microempresario, el trabajo productivo es el verdadero generador de valor y existe una estricta relación entre esfuerzos y beneficios, en tanto la comercialización, siendo muy relevante, es un aspecto que se desconoce, del cual existe una valoración negativa porque se considera problemático y fuera de control y manejo individual. Es decir, si en su proceso productivo el microempresario se percibe autónomo, en su vínculo con el mercado en términos de comercialización se percibe esencialmente heterónimo, dependiente de otros en relaciones de desigualdad relativa.

C. CAPITAL SOCIAL

La capacidad de comercialización del microempresario está determinada por lo que se denominará “capital social”: conjunto de habilidades, mecanismos y recursos que le permiten relacionarse eficazmente con un entorno complejo y dinámico, un factor que reconocen como relevante para el éxito empresarial. Radica específicamente en el microempresario y eventualmente otros miembros de la unidad productiva.

“... y la misma presentación tuya, porque así se da que los que trabajan mucho más que yo: años, años y andan mal vestidos, no andan con buena presencia, entonces ¿qué es lo que pasa? que los miran como a un chinche...” (4)

Al igual que el capital físico o monetario, el capital social es un recurso acumulativo que se desarrolla a través del tiempo. Algunos microempresarios manifiestan que inicialmente carecían de éste y que lo han desarrollado y aprendido en la interacción con su entorno; y otros, en cambio, plantean que tienen dificultades.

“(...) yo antes era más callado, claro, yo antes llegaba: ya señora, yo le arreglo la puerta, ya chao, hasta luego, son dos mil pesos (4.22 dólares en diciembre de 1998) señora... (pero) la mente de uno trabaja, trabaja, trabaja... y ahora yo no, yo con la señora comunicación, con el caballero, con el hijo, con toda la familia que está ahí, yo me paro delante de ellos y saco mi personalidad y les digo: yo les arreglo esto, este otro... ahora yo reparto mis tarjetas, me hago propaganda... uno va aprendiendo la verdad y se va dando cuenta que sembrar acá es tener amigos, amigos que a uno lo puedan dar a conocer...” (14)

El capital social es multidimensional: por una parte está constituido por estrategias y habilidades personales de relación efectiva con el entorno, y depende por tanto de características de personalidad de cada individuo y su experiencia pasada.

“-¿Prefiere cobrar usted y no mandar a otra persona?

-Sí, porque yo tengo un estilo más bien dicho así, especial mío y, no sé, me resulta todo bien...” (4)

También se expresa en objetos físicos y medios de comunicación que posibilitan o potencian la relación del microempresario con su entorno relevante.

“(...) desde el año anterior nomás tenemos el teléfono, es una herramienta de trabajo; digamos, es importantísimo el teléfono porque generalmente le hacemos muebles por ejemplo al Jumbo (supermercado con un público de

ingresos altos), a veces te piden presupuesto pero esa gente si no tiene donde ubicarte, estás descartado automáticamente, entonces se ganan pegas (trabajos) por tener teléfono...” (2)

En las entrevistas, el capital social aparece como muy complementario del capital físico. Los microempresarios que plantean satisfacción con su unidad productiva y la evalúan positivamente destacan sin excepción el capital social como un factor clave y cuentan cómo lo habían desarrollado. En cambio, los microempresarios que manifiestan que su unidad está en un mal momento o estancada o que la han debido abandonar pues resulta inviable, revelan desconocimiento o escaso manejo de este factor.

Generalmente, son los microempresarios “voluntarios”⁶ y jóvenes quienes tienen mayor conciencia de la relevancia del capital social y se preocupan de desarrollarlo a través de su comportamiento y de medios materiales (confeccionando tarjetas, instalando teléfono, etc.). El capital social es relevante no sólo en el acceso a mercados para comercializar la producción, sino en todas aquellas instancias en que el microempresario se relaciona con su entorno relevante. Tiene estrecho vínculo con las relaciones sociales del microempresario, su potencial asociativo y el desarrollo del proceso de formalización, que se analizarán a continuación.

D. RELACIONES SOCIALES

Las relaciones sociales, que incluyen las vinculaciones del microempresario con instituciones así como con otras personas y grupos, tienen un impacto determinante en las posibilidades de acceso a mercados, de servicios y apoyo (monetario y extramonetario) y a información, según se recogió en las entrevistas. Aparecen como fuentes de importantes insumos para la actividad microempresarial, probablemente en reemplazo de capital o capacitación en las áreas de trabajo específicas.

Las relaciones sociales interpersonales, basadas en la cotidianidad compartida y no en criterios formales de adscripción, aluden especialmente a

6. Son “voluntarios” aquellos microempresarios que por libre elección deciden iniciar y continuar esta actividad. Para ellos, el trabajo independiente resulta deseable a partir de un análisis del costo-beneficio de otras posibilidades laborales, particularmente el trabajo dependiente, en el que determinan que poseen las destrezas y habilidades suficientes para operar con éxito de esta manera. El inicio de la microempresa no aparece como salida a una situación sin opciones. Son habitualmente personas jóvenes, a diferencia de los microempresarios “involuntarios”, acepción que alude a quienes estuvieron empleados anteriormente y perdieron o tuvieron que abandonar su empleo, recurriendo al trabajo independiente como única opción al alcance para asegurar la sobrevivencia, aun cuando no es necesariamente deseable. Son principalmente personas mayores de 50 años, que fueron asalariados en empresas formales y quedaron cesantes en la crisis de la década de los ochenta, y que consideran difícil o imposible su reinserción al mercado formal.

los vínculos primarios de los microempresarios: la familia nuclear y extendida, el espacio geográfico compartido (barrio) y las relaciones de amistad. Son fuente de interacciones sociales no reguladas a través de un sistema de normas formales.

En cambio, las relaciones institucionales se basan en que, para vincularse o pertenecer a una institución, es necesario cumplir ciertos requisitos o atributos específicos, formalmente sancionados. La relación con instituciones se construye voluntariamente a partir de algún objetivo determinado, como vender la fuerza de trabajo, obtener algún servicio básico (educación, salud, vivienda), acceder a la justicia, lograr créditos, etc.

Sin embargo, las relaciones interpersonales e institucionales son parte de un proceso (de hecho, a las instituciones se accede a través de personas específicas y en ellas se establecen relaciones personales) y sólo se distinguen analíticamente, en una diferencia importante, pues las entrevistas revelan que los microempresarios carecen casi totalmente de relaciones con instituciones, y el grueso de sus relaciones sociales son de carácter interpersonal.

1. Relaciones con instituciones

El microempresario participa escasamente de la dinámica institucional, pues no pertenece ni se relaciona con las instituciones durante el proceso productivo, lo que se explica por varios factores. En primer lugar, realiza la totalidad del proceso productivo de manera autónoma, marginado de las instituciones y sólo al comercializar su producción tiene algún vínculo con éstas, pero generalmente precario. Esta autonomía se valora muy positivamente como una prueba de que se puede progresar solo y no se depende de apoyo externo. A ello se suma la frecuente marginación de las instituciones comunitarias y locales (junta de vecinos, club deportivo, comités de adelanto, etc.) porque su trabajo no deja tiempo o provoca cansancio, sostienen.

“(No participo en ninguna organización social) porque esto no deja tiempo, aquí se trabaja del día lunes al domingo algunas veces... entonces no se para, y si se descansa, se descansa y no queda tiempo para andar en cosas. Este trabajo te cansa mucho, a uno lo cansa mucho...” (1)

Por su experiencia, algunos microempresarios, especialmente los “voluntarios” que fueron trabajadores dependientes e iniciaron su actividad microempresarial precisamente porque las condiciones de trabajo en instituciones económicas o productivas formales les parecen indeseables (injustas, desprotegidas, sin posibilidad de superación), tienen una percepción muy negativa de las instituciones económicas y productivas, marcada por la suspicacia y desconfianza. Los microempresarios “involuntarios”, aunque comparten una percepción negativa de estas instituciones, también basada en experiencias previas, en ocasiones preferirían vínculos estables y permanentes

con ellas, a través, por ejemplo, de convenios de subcontratación que les ofrecieran seguridad e incluso integrarse como trabajadores dependientes.

Además, la condición de informalidad de las microempresas impide o limita su posibilidad de acceso a diversas instituciones, a las que no pueden acudir porque temen ser sancionados (municipio) o no son aceptados como clientes (algunos bancos e instituciones financieras). De este modo, el microempresario opta por marginarse de tales instituciones, perdiendo los eventuales beneficios que pudiera obtener de ellas.

Dentro de estas instituciones destaca la municipalidad, que es la más conocida y cercana para el microempresario. La gran mayoría de los entrevistados había tenido al menos un contacto con el municipio, generalmente por asuntos no relacionados con su microempresa, como obtención de subsidios o pensiones. Respecto a la actividad microempresarial, la municipalidad aparece generalmente como una institución irrelevante, que carece de un papel significativo; o sancionadora, encargada de vigilar y castigar la informalidad en que se opera. En este último caso se le atribuye una intención de lucrar a través del cobro de permisos por la actividad microempresarial y falta de comprensión frente a su situación.

El microempresario no percibe al municipio como un organismo al cual puede acudir a solicitar apoyo. Esta visión surge en muchos casos por experiencias pasadas frustrantes en que acudieron al municipio, pero no obtuvieron lo que demandaban y recibieron una respuesta indiferente o ineficiente.

“-¿Acudiría a la municipalidad en caso de algún problema?

-¿La municipalidad? No, no creo que me preste, la verdad es que en esas cosas de municipalidad yo no sé, pienso que no tengo para qué, en realidad todo lo que tenemos lo hemos sacado adelante solos...” (2)

Debido a esta percepción, el microempresario opta por prescindir de la municipalidad y sólo acude a ella obligado por una citación o sanción, con lo que pierde todo posible acceso a recursos y servicios municipales.

2. Limitaciones en la relación con instituciones

Los factores reseñados hacen que el microempresario se margine de los distintos tipos de instituciones sociales. Como no participa en ellas, desconoce la dinámica institucional y no desarrolla habilidades y conocimientos para actuar exitosamente, lo que contribuye a generar una actitud de desconfianza y rechazo frente a las instituciones. Estos factores se potencian mutuamente y tornan cada vez más difícil la integración y el vínculo del microempresario con instituciones sociales relevantes en su actividad.

Al carecer de acceso a los recursos, información y apoyo que las instituciones le ofrecen, opera en condiciones de desprotección y precariedad frente a eventuales

dificultades. Las relaciones interpersonales cobran entonces mayor relevancia como una forma de suplir los recursos que podrían obtenerse a partir de las dinámicas institucionales, y se convierten, según los microempresarios entrevistados, en la principal y en algunos casos la única fuente posible de respaldo.

3. Relaciones interpersonales

Las relaciones interpersonales basadas en lazos primarios (parentesco, vecindad, amistad) agotan la casi totalidad de vínculos sociales de los microempresarios, y de ellos obtienen apoyo monetario y extramonetario en casos de crisis, recursos materiales, contactos e información. Son muy valoradas por los microempresarios y constituyen las primeras fuentes a las que recurrirían en caso de necesidad. Para distinguir entre distintos tipos de relaciones interpersonales y evaluar su impacto en la actividad microempresarial, se clasificarán a partir de dos dimensiones: el desarrollo de relaciones integrales y la simetría.

En el primer caso se determina el grado en que la relación involucra por completo al microempresario como persona, o se basa únicamente en su actividad microempresarial, sin que constituyan criterios mutuamente excluyentes. Una relación con un familiar, un amigo o un vecino es integral, mientras una con otro microempresario del mismo rubro para subcontratar un servicio es específica.

Por simetría se entiende el grado de igualdad relativa entre las partes; es decir, si una de ellas dispone de más cantidad de recursos relevantes para la microempresa: mayor capacitación o educación, capital y acceso a mercados, etc. Las relaciones simétricas (u horizontales) son aquellas en que existe una situación de igualdad relativa y las asimétricas (o verticales), aquellas en que una de las partes (el microempresario o la otra persona) está en mejor posición relativa en algún aspecto. El criterio para determinar si existe desigualdad no es un estándar externo, sino las percepciones del propio microempresario. A partir de estas dimensiones se distinguen cuatro tipos de relaciones interpersonales (véase Cuadro 1).

Cuadro 1 Tipos de relaciones interpersonales

	Integrales	Específicas
Simétricas (horizontales)	Simétricas e integrales (1)	Simétricas y específicas (2)
Asimétricas (verticales)	Asimétricas e integrales (3)	Asimétricas y específicas (4)

a) *Relaciones integrales y simétricas*

Estas relaciones se presentan especialmente con familiares, amigos o vecinos. Aparecen como las más abundantes y frecuentes del microempresario,

constituyendo una red difusa y permanente que forma parte de la experiencia personal cotidiana. A través de estas relaciones el microempresario intercambia información, prestación de servicios personales, algunos recursos económicos y de capital.

Sin embargo, debido a la situación de igualdad (en condiciones de precariedad) estas relaciones no tienen generalmente impacto significativo para el desarrollo de la microempresa y no se puede obtener mediante ellas montos significativos de capital, crédito o posibilidades de acceso a mercados o capacitación.

“-¿Cuánta gente trabaja acá?

-Nosotros dos nomás, y amigos que vienen de repente, yo les digo ‘sabes que necesito una manito’ y ellos vienen (y) trabajan, son amigos, uno es taxista, otro trabaja en un supermercado...

-¿No les paga?

-No, de amistad nomás, o sea cualquier cosa que necesitan ellos, una pintura por ejemplo vienen y si tengo tiempo, voy y se los hago...” (3)

Según se detectó en las entrevistas, este tipo de relaciones es la principal (o única) fuente de información para los microempresarios: a través de ellas se obtienen datos sobre la existencia de instituciones de apoyo, de mercados, de posible fuerza de trabajo para ocupar, etc. Asimismo, los microempresarios reciben casi la totalidad de la información sobre el proceso de formalización de su unidad productiva mediante este tipo de relaciones. Sin embargo, en este ámbito la información generalmente es vaga, no se ajusta a la realidad y se basa en estereotipos (“formalizarse es imposible”; “formalizarse es extremadamente caro”), lo que desestimula al microempresario a siquiera considerar la posibilidad de formalizarse y lo hace marginarse de las instituciones relacionadas con el proceso sin haber acudido nunca a ellas.

Un caso especial de relaciones integrales y simétricas ocurre cuando a partir de ellas se establece una relación laboral permanente asociada a la microempresa. Los testimonios indican que la relación personal sustenta la posibilidad de asociarse y trabajar en conjunto.

“-¿Dónde hace el pan?

-En el sitio de mi socia, que es mi amiga. Por eso nos hicimos socias, porque nosotros nos conocemos, ¡uf!, qué tiempo, nos vinimos juntas de La Florida (comuna de Santiago), ella conoce mis niños de chicos, ella estaba esperando su hijo mayor cuando la conocí...” (6)

b) *Relaciones específicas y simétricas*

Tienen su origen en la actividad microempresarial, entre personas en condiciones de relativa igualdad en términos de recursos económicos, acceso a

mercados y calificaciones. Generalmente se establecen con otros microempresarios o trabajadores dependientes del mismo rubro, con personas que abastecen de materias primas o que compran la producción de la microempresa.

“-¿Cómo vendieron los primeros living?”

-(...) Mi pololo antes hacía fletes, entonces tenía un conocido que trabajaba con él, y sabía más o menos que él nos podía comprar, y le llevamos los muebles...” (1)

c) *Relaciones integrales y asimétricas*

Son relaciones originadas al margen de la microempresa que comprometen integralmente a las personas, en las cuales existe desigualdad relativa en algún aspecto relevante para la actividad microempresarial. En ocasiones constituyen una fuente importante de apoyo para el desarrollo de la microempresa.

“-¿Y si le piden factura pierde el cliente?”

-No, es que por un amigo, él sacó iniciación de actividades y el rubro es más o menos parecido, y me presta sus facturas...” (21)

d) *Relaciones específicas y asimétricas*

Están referidas específicamente a la actividad microempresarial, en la que existe un grado de desigualdad relativa entre las partes en algún aspecto relevante para la microempresa.

“-¿Y dónde vendía los bolsos cuando empezó?”

-(...) A un chino que cuando empecé, ahí me contacté con él, y él me compraba los bolsos. Con un poco de plata que tenía los hacía, como ya me conoció y entramos en confianza, ya después de un mes me anotó mi nombre, dirección y teléfono y me empezó a entregar el material... por eso es que no suelto al chino, paga poco pero me mantiene en invierno, al menos me da los materiales, yo le doy trabajo a los cabros (muchachos) y me doy vueltas. Si no es nada tener un taller, lo que importa es tener una persona que confíe en uno, que le compre siempre...” (2)

En algunos casos, estas relaciones con personas que están en una mejor posición relativa significan para el microempresario un factor muy importante en las posibilidades de desarrollo de la microempresa. Sin embargo, es la relación que aparece más escasa: sólo algunos indicaban tenerlas y, generalmente, las destacaban como muy significativas.

Si bien diversas investigaciones sociológicas han demostrado la relevancia del contexto social en que se desarrolla toda interacción económica (Granovetter,

1985), en el caso de la actividad microempresarial éste cobra especial importancia por la precariedad de más recursos relevantes, como capital y vínculo con instituciones, entre otros factores. Sin embargo, el impacto de las relaciones sociales en el desarrollo de la microempresa es diferencial y depende de sus características. A partir de la clasificación usada, se puede plantear que las relaciones simétricas (especialmente las integrales) son más abundantes y frecuentes y, aunque son relevantes para la operación de la microempresa, son poco eficientes para movilizar recursos escasos, precisamente porque se establecen en una situación homogénea de precariedad relativa (Granovetter, 1982; Espinoza, 1995).

Las relaciones con mayor impacto positivo son las asimétricas. En particular, las relaciones asimétricas-específicas son las más valoradas por los microempresarios que les atribuyen un impacto decisivo en las posibilidades de desarrollo de la microempresa, pues de ellas se obtiene acceso a mercados y posibilidades de superar la insuficiencia de capital. Este tipo de relación sirve como “intermediaria” (Lomnitz, 1979) entre el microempresario y las instituciones formales del sistema urbano industrial, aspecto sumamente importante para el sector informal. En tanto, las relaciones simétricas generalmente no requieren un esfuerzo voluntario para constituirse, sino que forman parte de la experiencia personal de los microempresarios; las relaciones asimétricas son en general más inaccesibles, dependen más de la intención voluntaria del microempresario y del desarrollo de capacidades definidas como capital social.

Las entrevistas permitieron detectar dos aspectos relevantes de las relaciones sociales establecidas por el microempresario. El primero es que el microempresario busca establecer todas sus relaciones sociales en términos puramente personales, prescindiendo de la dimensión formal e institucional. De este modo, lo que funda la confianza en el otro y la posibilidad de sostener un vínculo de largo plazo no es el establecimiento de un contrato formal ni compartir un problema o condición común, sino el conocimiento personal y establecer vínculos de amistad y relativa intimidad. En términos de Granovetter, se busca establecer “lazos fuertes”, caracterizados por el prolongado tiempo compartido, la intensidad emocional, el alto nivel de intimidad y la prestación recíproca frecuente de servicios entre las partes (Granovetter, 1973). De este modo, los vínculos con instituciones resultan dificultosos e inmanejables para el microempresario, pues se basan en criterios formales e impersonales de adscripción que prescinden de la dimensión personal. Los escasos vínculos detectados están siempre mediados por relaciones personales, algún amigo o conocido en la institución. Este factor explica la precariedad de los lazos asociativos entre microempresarios y las características de sus asociaciones, como se verá a continuación.

Un segundo punto relevante es que las relaciones interpersonales constituyen un sistema de reciprocidad no formalizado, que tiene sin embargo plena vigencia. Es decir, el microempresario sabe que puede solicitar ayuda a quien ha prestado

apoyo y se siente obligado a “devolver la mano”, a retribuir el respaldo si se lo solicita alguien que lo ha apoyado. Esta obligatoriedad no se sustenta en un contrato formal, mas se percibe como estrictamente obligatoria. Tiene mayor vigencia en las relaciones simétricas e integrales; es decir, entre personas que comparten una situación similar de privación relativa y cuyos vínculos los involucran integralmente.

“(...) Si (a otro microempresario amigo) le falta cinta, yo le presto y después me lo devuelve, al menos en este rubro, en los bolsos es así, hoy por ti, mañana por mí...” (2)

La reciprocidad permite a los microempresarios reducir la situación de incertidumbre en que operan y responder ante situaciones de crisis.

E. FORMALIZACION

Investigaciones en la materia han demostrado (PREALC, 1990; Wormald y Rozas, 1996) que los microempresarios no operan solamente en situaciones de completa legalidad o completa ilegalidad, sino más bien en “áreas grises”, en que se cumplen algunos requisitos legales y se prescinde de otros. En este caso, los entrevistados corresponden a un área de “informalidad integral”; es decir, no cumplen con los requisitos de formalización legal vigentes.

Los microempresarios entrevistados reconocen los siguientes requisitos de formalización: iniciación de actividades y pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA); obtención de patente municipal y contratación de la fuerza de trabajo, que se analizarán a continuación. La percepción de estos requisitos varía según el rubro en que se opera, y según las características del proceso productivo y las del proceso comercializador. Cada uno de estos requisitos se evalúa en forma separada y no se percibe el proceso de formalización como un todo.

1. Iniciación de actividades y pago del IVA

La iniciación de actividades permite el reconocimiento de la microempresa como contribuyente y depende del Servicio de Impuestos Internos. El microempresario lo percibe junto con el pago del IVA como la forma de regular su actividad de unidad comercializadora, permitiéndole insertarse legalmente en los mercados.

Su relevancia para los microempresarios es variada y depende del modo de inserción en el mercado. Para algunos es irrelevante, pues en su proceso comercializador no requieren entregar factura. Para otros, en cambio, es importante, pues reconocen que el no poseer factura les ha hecho perder clientes o acceso a mercados mayores.

“(...) quiero regularizarme... poder salir con factura, salir con mercadería y llevar una factura porque ellos (mis clientes) tienen que trasladar la mercadería en vehículo en la calle y ¿con qué van a comprobar que la compraron? Entonces me ha perjudicado porque vienen comerciantes, por ejemplo de Valparaíso, ellos piden factura y no tengo... a veces pierdo el cliente...” (18)

2. Patente municipal

La patente municipal es percibida por los microempresarios como un factor que regula la dimensión productiva, pero no tiene injerencia en la comercialización. Las razones para obtenerla se relacionan con el riesgo de que el municipio o los inspectores municipales “los descubran”, cursándoles multas e incluso clausurando la microempresa. Aunque el riesgo de clausura existe, no le ha ocurrido a ninguno de los entrevistados, ni en ningún caso del que ellos tuvieran referencia.

El riesgo más real para el microempresario es el cobro de multas, lo que sí ha ocurrido en ocasiones, frente a denuncias de vecinos por ruidos molestos o emisión de contaminantes. En estos casos, la sanción aplicada la primera vez ha sido una advertencia y, si hay reincidencia, multas, sin llegar nunca a la amenaza de cierre de la microempresa. Esto se repetía en las cuatro comunas en que se realizó la investigación.

Para determinar cuál es la política municipal frente a la microempresa informal, se entrevistó a funcionarios municipales relacionados con la actividad microempresarial en dos de las cuatro comunas. Estos confirmaron que, aunque el municipio tiene atributos para multar y clausurar las microempresas, se opta por una “política comprensiva” dada la importancia (en cuanto a cantidad y generación de empleo) que tienen las microempresas en comunas de escasos recursos. El municipio se limita a intervenir cuando existen denuncias de los vecinos y aun en dichas ocasiones se da más prioridad a suprimir la fuente de molestia que a formalizar la unidad productiva.

“-¿Se cursan infracciones a los microempresarios ilegales?

–Claro, si no están autorizados sí, pero en general no es la tónica; o sea, se han cursado más bien a talleres que provocan contaminación acústica, por ejemplo un garaje, talleres de pintura, que provocan molestias en los vecinos. Eso se ha fiscalizado más, pero actividades que no generan problemas a su entorno no tienen infracción...

–¿Esto es una política de la municipalidad?

–Es que si digo política estamos cayendo en el ámbito de la legalidad; o sea, no es una política nuestra, es más bien una actitud comprensiva del municipio frente a esta actividad.” (19)

En las cuatro comunas investigadas, las disposiciones del Plano Regulador Comunal (confeccionado por el municipio) designan como zonas residenciales

los sectores en que los microempresarios habitan y operan. Eso imposibilita el otorgamiento de patente municipal, a menos que el microempresario se traslade a otro lugar designado como “zona industrial”, lo que resulta imposible, pues significa incrementar sus costos por el arriendo. Ante esta limitación, los municipios reaccionan nuevamente con una actitud de comprensión, sin aplicar estrictamente las regulaciones vigentes:

“(...) Las microempresas necesitan tener patentes. El problema que se da en la comuna es que está considerada “comuna dormitorio”; por lo tanto, de acuerdo al plano regulador, no se podrían instalar microempresas. Entonces, tendría que haber una modificación al plano regulador para poder otorgarles permiso a las microempresas.

–¿Se planea esta modificación?

–No, todavía no. En todo caso, frente a esta situación la Dirección de Patentes Comerciales entrega patentes, pero provisionarias, por seis meses y se vuelven a renovar; o sea, se ha buscado alguna manera de no perjudicar la actividad microempresarial...” (19)

El escaso papel sancionador del municipio hace que el microempresario no considere como una prioridad obtener patente municipal, pues aunque existe el riesgo de sanción, éste no le resulta real.

“(...) Después llegaron unos inspectores (municipales) y me dijeron que tenía que sacar permiso... (pero) no hice nada, sigo trabajando así.

–¿Y después no han vuelto los inspectores?

–No, no han vuelto, y de eso han pasado más de cinco años ya...” (16)

Debido a que las únicas ocasiones en que los funcionarios municipales han acudido a regular la microempresa es frente a las demandas y denuncias del vecindario, los vecinos son para el microempresario agentes de mediación clave entre su actividad y la regulación y sanción legal proveniente del municipio. Tener “buenos vecinos” implica seguridad frente al incumplimiento de regulaciones municipales; y si estos reclaman o acusan, significan un riesgo permanente. La denuncia de los vecinos es considerada una deslealtad frente a una situación que se debiera comprender.

“Han venido dos veces de la municipalidad y una vez vino un carabinero a pedir que bajaran la música, pero es la vecina de atrás. Ya hemos tenido altercados. Ella fabricaba muebles (y) cuando se fabrican muebles se trabaja con serrucho eléctrico y todas las mañanas, sábado y domingo a las siete de la mañana dándole con el serrucho eléctrico, y nunca nos quejamos; y resulta que ahora nosotros pusimos el taller, y vive la señora quejándose de nosotros. Es injusto de parte de ella, porque nosotros nunca le hicimos problema... una vez yo le expliqué lo que nosotros hacíamos,

que era nuestro trabajo, que ella tenía que entender. Pero no entendió nunca y ahora último llamó de nuevo a la municipalidad...” (2)

Otro factor reduce la importancia de la patente municipal para el microempresario. Hasta 1995, el Servicio de Impuestos Internos incluía como requisito para entregar la iniciación de actividades el que la microempresa tuviese patente municipal. Desde esa fecha se suprimió dicho requisito y se desvincularon ambos procesos. De este modo, el microempresario interesado en obtener su iniciación de actividades para poder comercializar con factura no requiere de la patente municipal.

3. Contratación de fuerza de trabajo

Este aparece como el requisito más difícil de cumplir por el microempresario, debido a diversos factores que lo hacen imposible: el costo económico que implica; las variaciones estacionales de la actividad productiva, que hace que la ocupación de la fuerza de trabajo sea inestable y obliga a prescindir total o parcialmente de ella en épocas donde la actividad desciende, y preferencia de la fuerza de trabajo por no ser contratada, de manera de recibir la totalidad de su remuneración, sin descuentos previsionales, de pensión y salud. De las entrevistas también se desprende que existe de un sistema cultural, legitimado por microempresarios y trabajadores, en que no se valora la contratación.

La contratación aparece como el requisito más lejano de sus posibilidades y planes. En ocasiones, contratar trabajadores es percibido como un riesgo innecesario que generará problemas a futuro, pues incentivará a éstos a hacer demandas. Como la contratación de trabajadores aparece muy poco viable, se intenta mantener una relación personal segura con ellos.

“(...) De contratar a una persona, cualquier problema que haya el perjudicado voy a ser yo, porque me puede demandar después, y ahí va a ser la multa... y va a ser un problema. A un amigo acá le pasó, trabajó como dos o tres años con un cabro, lo demandó, le puso testigos (...) lo demandó porque llegó y lo echó así nomás...” (21)

Existe un cuarto ámbito que no dice directa relación con la actividad microempresarial, pero es importante para los microempresarios en su calidad de trabajadores independientes: la seguridad social. Estos no cotizan obligatoriamente en ningún sistema de salud ni de previsión social. Financian sus gastos de salud obteniendo una “tarjeta de indigencia” en el municipio, que provee atención gratuita, o a través del sistema particular, que debe ser completamente financiado por el microempresario. Esta situación no se presenta como un problema, ya que la atención que obtendrían como cotizantes del sistema público de salud no sería mejor que la lograda con la tarjeta de indigencia.

Si desean una atención más rápida y de mayor calidad, prefieren acudir al sistema privado.

En cuanto a la previsión, aunque existe la posibilidad de cotizar voluntariamente, ninguno de los entrevistados lo hacía. Las entrevistas indican que este aspecto no preocupa significativamente a los microempresarios y, aunque los inquiete, prefieren no imponer y disponer de todas sus utilidades. En ocasiones, incluso, la cotización se percibe como una carga injusta dadas las condiciones de precariedad en que operan y que priva de libertad.

“(...) Más adelante quiero tener imposiciones y todo eso; para mí, el proceso tiene que ir pasando: a medida que yo vaya tirando para arriba, quizás se me van a ir abriendo cosas que voy a poder hacer... la plata que se va por ahí en este minuto no se puede permitir que se vaya para ese lado...” (23)

4. Razones para formalizarse

Los microempresarios entrevistados asumen la informalidad como una condición que no es ideal y debe ser modificada en el futuro. Las razones para no haberse formalizado y las motivaciones para hacerlo son, sin embargo, muy variadas. Al menos al nivel del discurso, ellos manifiestan casi sin excepción el deseo y proyecto de formalizarse. Las razones aludidas varían y pueden sistematizarse en los siguientes casos:

- “Conciencia ciudadana”. La formalización es un deber a cumplir y hacerlo es bueno porque significa el cumplimiento del deber, una conducta correcta. Es un juicio valórico abstracto que no se acompaña de un análisis costo-beneficio, que indique que la formalización reporta beneficios concretos para el desarrollo de la microempresa. Según se observó en las entrevistas, esta posición es más bien discursiva y no implica planes y esfuerzos reales de formalización a corto plazo.

“(Ser ilegal) no me ha perjudicado porque vendo, pero sin que haya inspectores; no me ha pasado nunca nada... pero pienso formalizarme para estar más legal, más correcto con todos mis papeles que hay que tener...” (22)

- Evitar riesgos. El microempresario percibe riesgos reales de sanción por su condición de informalidad y evalúa qué le conviene más, evitarlos y “trabajar tranquilo”. Los riesgos son principalmente multas, infracciones y confiscación de la mercadería durante el proceso de comercialización. Este es un factor reactivo: más que apuntar a posibles beneficios para la unidad productiva, se pretende evitar costos asociados a multas y sanciones. En los casos en que la autoridad reguladora es más rígida o la actividad microempresarial resulta más visible para ella, esta motivación aumenta. En cambio, si la actividad productiva es “invisible” (por ejemplo, un pequeño

taller de confecciones al interior del hogar) o la autoridad es flexible, el estímulo para formalizarse se reduce significativamente.

“¿Cómo se le ocurrió la idea de formalizarse?”

–(...) *Por miedo a que me fueran a sacar un parte porque estoy entregando y sacando mercadería de aquí de la casa.*

–¿Le ha pasado?

–*No, nunca, pero podría pasarme; cada día que no me pasa es una suerte...”* (4)

- Obtención de beneficios. La informalidad se percibe como una limitación en términos de posibilidades de expansión y desarrollo de la unidad productiva, de acceso a capital y a mercados. Se evalúa como más conveniente formalizarse y asumir los costos envueltos porque los beneficios que se obtendrán a futuro superarán dichos costos.

“(...) Teniendo un permiso las cosas se hacen más fáciles porque, por ejemplo, la otra vez fui a comprar y ‘¿Qué quiere: factura o boleta?’ Había comprado como 80 mil pesos (168.85 dólares en diciembre de 1998) en mercadería, que si los compro con factura me devuelven, cuánto, el 15 por ciento, el 20 por ciento, y como lo compro así nomás, se pierde...” (16)

Los beneficios que se perciben de la formalización apuntan a la posibilidad de obtener crédito y a poder acceder a mayores y mejores mercados. Quienes perciben con mayor claridad estos beneficios son los microempresarios, cuyas unidades han crecido en el último tiempo y están relativamente consolidadas.

Los factores descritos anteriormente no se presentan aislados, sino más bien se integran en la motivación de los microempresarios para formalizarse. Sin embargo, generalmente uno de estos predomina. Entre los microempresarios que operan en condiciones más precarias tiende a predominar evitar riesgos, mientras, entre aquellos cuya actividad está más consolidada, a obtener beneficios. El requisito más asociado a la obtención de beneficios es la iniciación de actividades y pago del IVA que, se presume, permitirá acceder a nuevos mercados en condiciones más favorables.

Sin embargo, el microempresario en general tiene una idea vaga de las características del proceso de formalización y de los beneficios que obtendrá. Aunque en primera instancia se manifiestan deseos de formalizarse, al indagar más se descubre que los microempresarios (incluso aquellos que se plantean más decididos a formalizarse) no comprenden con claridad qué significará la formalización, los beneficios que lograrán y tienen dudas acerca de si traerá más problemas. Sienten que es un ámbito desconocido, que no comprenden ni manejan y lo creen fuera de sus capacidades.

“(...) De partida pierdo trabajos por no tener iniciación de actividades... pero no sé realmente cuáles son las ganancias realmente de formalizarme;

no sé, a lo mejor funcionar con una pequeñita empresa me va a traer otro tipo de posibilidades; no sé, mi hermano es más metido en eso de los papeles, yo me preocupo de tener pega para trabajar...” (23)

Si bien la mayor parte de los microempresarios manifiesta su intención e interés de formalizarse, existen algunos para los cuales la formalización no reportaría ningún beneficio. Son aquellos que trabajan en alguna actividad que su proceso productivo, de transporte y comercialización resulta “invisible” para las autoridades (por ejemplo, confecciones al interior del hogar) y que han montado un sistema comercializador en el cual no hay costos por ser informal, ni tienen posibilidades reales de expansión a través de la formalización legal.

“-¿Formalizarse le ayudaría a crecer?”

-Mmm, no, ahora no. Yo creo que eso es para más grandes escalas... para entregar por ejemplo a una tienda, porque ellos necesitan saber dónde compro los artículos, entonces ahí ellos me van a pedir factura, yo no sé mucho de esta parte...

-¿Y vender en un puesto con patente?”

-No conviene, porque yo voy un mes a la feria y ya lleno, saturó a la gente y no serviría estar los doce meses del año en la feria...” (3)

Este testimonio apunta a un aspecto recurrente en todos los entrevistados: no consideran una prioridad formalizarse por las condiciones en que operan. Debido al carácter incipiente o precario de su actividad productiva y comercial, la formalización sería factible en el futuro, cuando estén consolidados, pero en la actualidad resulta difícil y relativamente irrelevante. Esto se acentúa en cuanto más precaria (en términos de capital y de acceso a mercados) es la actividad microempresarial.

Los microempresarios plantean diversas razones que les impiden formalizarse, que difieren significativamente según el rubro de operación. Estas aluden genéricamente al alto costo que significa el proceso, especialmente los requisitos asociados a la patente municipal.

“(...) Llegaron unos inspectores de la municipalidad y les dije: ‘yo podría sacar permiso si ustedes me cooperan’. ‘Claro’, me dijeron ellos: ‘lo primero que haga usted son unas murallas altas para que no les meta bulla ni les caiga polvo a los vecinos, tiene que traer a Chilectra⁷ para que haga una instalación buena’, después me dijeron que tenía que tener un ¿cuánto se llama? como un permiso de construcción, y un baño, yo le dije: ‘Sí tengo baño’. ‘No, es que es el baño de la casa, tiene que tener baño para el

7. Compañía Chilena de Electricidad.

taller'. Pero les dije yo: 'si trabajo con mi hijo nomás, mi cuñado, somos tres personas, somos todos de la casa'. 'No, es que debe tener baño aparte'. Resulta que el puro plano de la construcción vale como 150 mil pesos (316.60 dólares en diciembre de 1998), más encima las murallas, el baño; o sea, era mucho gasto para lo que yo pretendía, las normas que ponían eran muchas... voy a gastar más para hacer todo esto... no hice nada, sigo trabajando así...' (16)

Como tienen además poca claridad respecto de las ventajas de su formalización, deciden no asumir sus costos, pues no perciben claramente sus retornos a futuro. Esta combinación genera que el microempresario descarte completamente formalizarse y opte por manejarse informalmente. De este modo, aunque se manifiesta el deseo de formalizarse, el proceso aparece como muy dificultoso y no se destinan esfuerzos para hacerlo.

Según se encontró en la investigación, son principalmente los microempresarios cuya unidad experimenta crecimiento y cuentan con un acceso relativamente seguro a mercados los que tienen una percepción más clara de los beneficios de la formalización, pues han experimentado las limitaciones de la informalidad. Así, a medida que éstas se perciben crecientemente, comienzan a llevarse a cabo acciones concretas tendientes a la formalización.

Para el microempresario la formalización no aparece como una condición esencial de la posibilidad de desarrollo de la microempresa. Por el contrario, es más bien un hito que concluye un período de crecimiento y, eventualmente, le afiata, pero no se considera como un requisito de la viabilidad inicial de la unidad productiva. Aunque puede significar un apoyo en una etapa posterior, no es condición de posibilidad de la sobrevivencia.

En referencia al planteamiento de De Soto y más genéricamente al “enfoque de la legalidad”, las entrevistas dan cuenta de una situación bastante más compleja que la aludida por ese modelo: el impacto de la informalidad y los beneficios de la formalización no son homogéneos, sino muy variados y dependen del grado de desarrollo de la microempresa y del rubro en que opera, entre otros factores (De Soto, 1986).

El grado de acceso a las instituciones regulatorias y de facilidad para cumplir las normas es heterogéneo y depende no sólo de las características institucionales, sino del capital social del microempresario y de la información que éste obtiene a través de sus relaciones sociales. Los requisitos a cumplir tampoco son homogéneos. Algunos son percibidos como fuente básicamente de beneficios y otros como irrelevantes para el desarrollo de la microempresa, que se cumplirían sólo para evitar sanciones. Junto a ello, la dificultad o imposibilidad para formalizarse no aparece para el microempresario como el factor que define su condición laboral o económica, ni como la principal limitación para su desarrollo (al menos en la etapa en que se encuentra).

F. ASOCIATIVIDAD

En este trabajo se entenderá por asociatividad la propensión y capacidad del microempresario para formar e integrarse a organizaciones que los agrupen y representen sus intereses comunes. El proceso de asociatividad de las microempresas es muy reciente e incipiente. En la Región Metropolitana existen dos federaciones de asociaciones gremiales de microempresarios, que agrupan en total a 26 asociaciones comunales y algunas asociaciones independientes en siete comunas determinadas, lo que constituye un total de 33 asociaciones gremiales regularizadas ante el Ministerio de Economía en 1996. Las primeras asociaciones surgieron entre 1992 y 1993, y las federaciones, en 1995.

El primer factor relevante al tratar la asociatividad fue detectar si existían asociaciones gremiales de microempresarios en ejercicio en las comunas seleccionadas. Se detectó la existencia de al menos cinco asociaciones comunales en las cuatro comunas, que agrupaban a microempresarios de todos los rubros, con excepción de una, que agrupaba solamente a ceramistas. En esta sección, las opiniones de los microempresarios fueron complementadas con entrevistas a tres dirigentes de asociaciones gremiales.

1. Conocimiento de asociaciones y valoración de la asociatividad

Según se desprende de esta investigación, la dinámica de la microempresa se inserta en una matriz de relaciones sociales que tiene gran impacto en sus posibilidades de sobrevivencia (y eventualmente desarrollo) y que se convierte, en cierta medida, en sustituta de recursos precarios como capital o relación con instituciones.

Sin embargo, la importancia de las relaciones sociales no conduce hacia la integración de los microempresarios en asociaciones que los agrupen. De los entrevistados, ninguno participaba en alguna asociación gremial y, salvo excepciones, ni siquiera conocían de su existencia y características.

Las percepciones de los microempresarios sobre la asociatividad son generalmente muy negativas. Entre ellas se distinguen de dos tipos, aquella que considera a la asociatividad como fuente de problemas y la que la valora como positiva, pero de difícil concreción. El primer caso es mayoritario entre los microempresarios entrevistados. Existe gran rechazo y desconfianza frente a la posibilidad de asociarse con otros, muchas veces basado en experiencias pasadas frustrantes. Por las condiciones de autonomía en que opera el microempresario, carece de un modelo empírico de asociatividad, y la asocia con una relación interpersonal asimétrica, en que se aprovecharán de él.

“(...) No me gusta ninguna sociedad, porque yo me he sacrificado demasiado sola con mis niños como para asociarme con personas que a lo mejor no se han sacrificado tanto como yo, y para que después saquen más provecho que yo...” (4)

Algunos microempresarios evalúan que la asociatividad reportaría beneficios, pero advierten grandes dificultades para concretarla, por las características de sus colegas y mencionan flojera, egoísmo, incapacidad de asumir responsabilidades, entre otras causas.

“(...) Encuentro importante (estar asociados) pero es que la gente, aquí todo lo quieren hecho, nosotros queríamos con el profe organizar una feria en Lo Prado, y somos hartos artesanos pero, ¿cuántos vamos a trabajar?: dos, tres, para que el resto llegue y se instale, pero son flojos todos... me da lata también empezar a moverme porque tú vas y te dicen: sí, buena onda, pero... nadie hace nada...” (3)

Debido a estas dificultades, las posibilidades de asociatividad dependen para los microempresarios más bien de agentes externos que “los organicen”, que de sus propias capacidades y gestiones.

Los dos factores descritos son importantes obstáculos para promover la asociatividad entre microempresarios. Por otra parte, la posibilidad de asociación se basa en relaciones interpersonales en las cuales las personas se conozcan mutuamente y generen un lazo con algún grado de intimidad. No basta con un vínculo impersonal en pos de un objetivo común, que es lo que define tradicionalmente los vínculos asociativos. El tipo de relación que se requiere para asociarse a otro se basa en los vínculos personales de amistad y no en criterios formales de pertenencia.

“(...) No, para asociarme con una persona tengo que conocerla mucho y confiar ciegamente en ella, pero eso cuesta... por eso, con la pura familia nomás porque con otra gente que uno no conoce siempre hay problemitas...” (23)

De lo anterior se deriva que una estrategia que promocióne la asociatividad debe, por una parte, conectar con beneficios concretos de corto plazo y, por otra, basarse en vínculos personales (que son los que los microempresarios manejan), pero trascenderlos de modo de universalizar el potencial asociativo y no reducirlo a grupos pequeños vinculados por relaciones de amistad.

¿Qué factores hacen posible que los microempresarios estén eventualmente dispuestos a unir sus esfuerzos en torno a un objetivo común? Uno de ellos es que perciban que la unidad implicará beneficios concretos de corto plazo. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente. Una segunda –y más fundamental– fuente potencial de asociatividad está dada por la identidad compartida; es decir, que un conjunto de personas se reconozca como iguales sobre la base de ciertas características, atributos o intereses compartidos.

La identidad se construye sobre las dimensiones de igualdad y diferencia. Igualdad con aquellos en los cuales se reconocen características o atributos semejantes a los propios, y diferencia con aquellos que no comparten dichos

atributos o intereses, sino otros significativamente diferentes u opuestos. La diferencia facilita identificar a una “contraparte” desde la cual se construye la identidad propia. Ambas dimensiones son constitutivas; por ejemplo, de la identidad de los trabajadores dependientes, que reconocen características comunes como la dependencia del salario e identifican a otros sectores –dueños del capital, el Estado– como contrapartes.

En cambio, los microempresarios carecen de referentes identificatorios basados en la igualdad y la diferencia. Este se percibe a sí mismo como un agente completamente autónomo (y valora dicha autonomía como una de las ventajas del trabajo independiente) y no reconoce características comunes que lo unan a otros microempresarios que operan en condiciones similares. Tampoco se orienta hacia una contraparte de la cual se diferencia o a la cual se oponga. Por el contrario, sus relaciones con el entorno son atomizadas e inestables. Durante la investigación se detectó que las únicas fuentes de identidad común que percibían algunos microempresarios eran el rubro y la proximidad física (vecindad) con otros.⁸ Por tanto, una estrategia que pretenda promover la asociatividad puede basarse en estas dos fuentes.

Para explorar cómo a pesar de estas limitaciones se desarrolla un incipiente proceso asociativo entre los microempresarios, se entrevistó a tres dirigentes de asociaciones gremiales comunales. Dichas asociaciones han nacido y se desarrollan bajo el patrocinio de instituciones de apoyo como los municipios y organizaciones no gubernamentales. Sus dirigentes –a diferencia de microempresarios no asociados– reconocen con claridad un referente de identidad común que los une. Asimismo, consideran que la asociatividad reporta importantes beneficios, como posibilidades de interlocución y de presión al nivel local para obtener créditos, flexibilización de las normas u oportunidades de acceso a mercados.

“(...) La asociación nació en unos cursos del Fosis⁹ de capacitación de empresas, pero que eran básicos. Ahí nos conocimos y nos empezamos a dar cuenta que todos teníamos el mismo dolor y nació la inquietud de hacer la asociación gremial... claro que marca una diferencia, porque si voy a alegar sola a la municipalidad, los carabineros me llevan presa, así no, porque yo voy a la municipalidad y me escuchan...” (12)

Las inquietudes y preocupaciones de los dirigentes de las asociaciones son mucho más generales y de largo plazo que las de los microempresarios. Refieren

8. Este punto es similar al planteado por Sanyal, quien reconoce el lugar de residencia y proximidad vecinal y la actividad comercial como “ejes de coincidencia” en el sector informal (Sanyal, 1991).

9. Fondo de Solidaridad e Inversión Social, organismo público dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, encargado de diseñar y promover políticas de apoyo a sectores socialmente postergados.

principalmente a la modificación de la legislación que regula la microempresa, a la puesta en marcha de un sistema de crédito más accesible, a las estrategias de promoción al nivel municipal. Existe relación continua con instituciones, principalmente con el municipio.

El tipo de relación imperante en las asociaciones gremiales es completamente personal: las vinculaciones con instituciones pasan por conocer y “hacerse amigo” de personas específicas y se establecen como vínculos de lealtad e intercambio recíproco de servicios (por ejemplo, apoyo en campaña electoral del alcalde a cambio de una sede para la asociación). No se ha desarrollado una lógica de interacción institucional impersonal sino exclusivamente personal, basada en el intercambio de favores y la obligación de reciprocidad. En la dinámica interna de la microempresa se reproduce dicha lógica personal: los miembros establecen relaciones de amistad como base de la confianza y la posibilidad de realizar actividades en conjunto.

Los líderes tienen gran relevancia como personas clave en el surgimiento y viabilidad de la asociación. Aunque existen sistemas formales de regulación (estatutos), la toma de decisiones se basa en las iniciativas y estilos personales de los líderes. Si bien existen sistemas formales de renovación del liderazgo (elecciones calificadas), los líderes fundadores han sido reelectos o carecen de sucesión, lo que hace que se prolonguen indefinidamente en sus cargos, sin existir rotación.

“(…) Yo quería renunciar a la presidencia de la asociación, entonces llamé a reunión acá a la asociación para dejar el cargo, teníamos que ser 27 para el quórum, porque se necesitan la mitad más uno para las elecciones. Invité a todos los socios, por teléfono y por carta certificada... pero llegaron tres personas; yo me enojé y llamé (a un microempresario conocido) y le pregunté ‘¿qué pasó?’ Y él me dice: ‘si usted no está más, no vamos a ir más a las reuniones porque nadie quiere hacerse cargo’ ”. (12)

Las asociaciones son grupos con poca posibilidad de expansión una vez formadas. Debido a ello, las incipientes asociaciones gremiales corren el riesgo de convertirse en pequeños grupos de amigos con algún grado de poder local, basado en compromisos con las autoridades locales, incapaces de representar a la gran mayoría de microempresarios que continúan desarrollando su actividad en forma atomizada.

G. CONCLUSIONES

La investigación ha recogido información acerca de la relación de la microempresa con su entorno relevante, sistematizándola respecto de su acceso a mercados, su capital social, relaciones sociales, formalización y asociatividad, aspectos estrechamente relacionados entre sí y que se potencian o limitan

mutuamente para determinar la viabilidad y capacidad de desarrollo de la microempresa.

Los microempresarios operan de forma muy aislada, lo que caracteriza el proceso productivo y la comercialización en el mercado. El proceso productivo se realiza al interior del hogar de manera solitaria o en contacto con pocas personas. Por su condición de ilegalidad, el microempresario debe evitar que lo reconozcan en cuanto tal, e intenta voluntariamente pasar desapercibido. En cuanto a la comercialización, su vínculo con el mercado es generalmente esporádico, inestable y precario.

Pero no evalúa negativamente su condición de aislamiento. Por el contrario, la valora positivamente y la define como “autonomía”, condición que lo diferencia de una situación laboral generalmente no deseable de dependencia. Esta valoración se suele construir en referencia a la condición de trabajador dependiente (“apatronado”), que muchos microempresarios han experimentado algún período anterior, en la cual se sintieron perjudicados, explotados e incluso humillados. Así, su aislamiento surge no sólo como una estrategia de trabajo, sino como una forma de afirmar el propio valor como trabajador. La valoración positiva de la autonomía tiene una dimensión positiva al instar al microempresario a responsabilizarse por su unidad productiva y a desplegar esfuerzos para lograr su éxito, aunque incentiva también su condición de aislamiento y legitima su opción de marginarse de otros sectores del sistema productivo y del mercado.

El aislamiento se convierte en una característica muy limitante por la precariedad de capital económico de la microempresa. La marginación refuerza la imposibilidad de aumentar la dotación de capital, prolongando la precariedad de la unidad productiva. En este contexto, la valoración del aislamiento como “autonomía” puede convertirse en un factor que obstaculiza las posibilidades de acceso al mercado y desarrollo.

La investigación indicó que el acceso al mercado se realiza generalmente a través de dos modalidades. Primero, venta directa a compradores finales, en mercados locales en condiciones de ilegalidad total o parcial. Los mercados son de bajo poder adquisitivo y están generalmente saturados, lo que reduce drásticamente los precios. Además, frente a la competencia se generaliza¹⁰ la estrategia de ofrecer crédito, cuya tasa de incumplimiento es bastante alta. Esto implica una situación muy precaria, debido a la carencia de capital, por lo que el impacto de las deudas impagas impide en ocasiones continuar el proceso productivo. Segundo, venta a establecimientos comerciales formales de manera directa o a través de un mediador. Esta forma implica mayor estabilidad que la anterior, pero tiene también serias limitaciones. En el caso de la venta directa, la condición de ilegalidad hace que en la relación con el cliente existan desventajas comparativas. No se puede establecer ningún tipo de contrato

10. Particularmente algunos rubros como la mueblería.

obligatorio que reduzca la incertidumbre y el aislamiento del microempresario y le dificulta desarrollar habilidades para establecer compromisos de pago, de negociación de precios, etc. Además, como no existen convenios formales de venta y pago, el microempresario debe destinar una gran cantidad de su tiempo útil a cobrar.

En el acceso a los mercados tiene gran relevancia el factor definido como capital social, el conjunto de habilidades y recursos que desarrolla el microempresario para relacionarse con su entorno relevante –en este caso, comercializar su producción– con éxito. Según se detectó, éste es un factor generalmente deficiente entre los microempresarios (debido en parte a su valoración de la “autonomía”) que, sin embargo, se puede adquirir y desarrollar más fácilmente que el capital físico.

Los microempresarios tienen actitudes muy diferentes frente al capital social, y éstas se relacionan –según lo demostró la investigación– con su calidad de “voluntario” o “involuntario”. El microempresario involuntario generalmente no percibe la relevancia del capital social, o no considera que éste pueda tener impacto para su unidad productiva y defiende más su autonomía, transformada en una especie de desazón frente a una situación inmodificable. En cambio, el microempresario voluntario está mucho más abierto a integrarse al mercado, pues percibe que la dimensión productiva no basta para tener éxito, sino que resulta clave tener vínculos y habilidades comerciales que permitan dar salida constante y estable a lo producido. Aunque generalmente reconoce limitaciones en su capital social, percibe que es capaz de desarrollarlo y elabora estrategias para hacerlo, como contactarse con personas conocidas que operan en el rubro, promocionar sus productos en mercados de mayor poder adquisitivo, confeccionar avisos y tarjetas de visita, etc. Dichas estrategias de bajo costo económico han resultado muy provechosas para el microempresario, y este proceso constituye un círculo virtuoso que implica una mayor autovaloración de éste, que se detecta en las experiencias más exitosas.

En términos generales, se detectó que el capital social es un requisito necesario para el desarrollo de la microempresa que complementa al capital físico, y cuyo incremento se relaciona con una actitud de autoconfianza. Su desarrollo está muy determinado por experiencias anteriores, ya sean frustrantes o exitosas.

La relación del microempresario con su entorno relevante no se reduce solamente a los mercados en que se comercializan productos, sino que incluye diversas instituciones y relaciones interpersonales. Respecto de estas últimas, se detectaron vínculos de tipo simétrico y asimétrico entre microempresarios y otros agentes. Los primeros son mucho más usuales y frecuentes y se desarrollan en el ámbito de sociabilidad inmediata, con amigos y parientes y los vínculos asimétricos (especialmente los específicos) tienen alto impacto, pero son generalmente escasos.

La relación con instituciones es otra área muy deficiente. El microempresario –por su condición de ilegalidad y la gran cantidad de tiempo dedicado a su

actividad, entre otros factores— no se relaciona con instituciones, por cual no desarrolla capacidades para participar en dinámicas con éstas (capacidad de relacionarse en términos de roles, en torno a objetivos funcionales definidos), que le parecen extrañas e incomprensibles, lo que se transforma en un círculo vicioso de marginación creciente. En su reemplazo intenta establecer relaciones de sociabilidad con los miembros de instituciones, basadas en el conocimiento personal y la amistad. Esto reduce sus posibilidades de acceso a las instituciones e implica el riesgo de clientelismo, como se observó en el caso de una asociación de microempresarios que cambiaban apoyo político al alcalde en su campaña por reconocimiento para su institución por parte de la municipalidad.

La municipalidad es para los microempresarios la institución más conocida y cercana. Tiene un importante papel sancionador sobre su operación, y, al mismo tiempo, puede significar un gran apoyo a la actividad. Sin embargo, el microempresario tiene generalmente dos tipos de actitud hacia el municipio: desconocimiento y completa prescindencia (salvo para evitar ser sorprendidos y sancionados), o desconfianza y rechazo. Esta última actitud se basa generalmente en experiencias pasadas en que la municipalidad ha cursado infracciones o en que se ha solicitado ayuda sin éxito.¹¹

Respecto de la formalización, los microempresarios reconocen que su situación de ilegalidad “no es correcta”. Sin embargo, por su situación no les resulta beneficioso ni posible formalizarse. Generalmente, la formalización comienza a ser importante cuando el microempresario constata empíricamente las limitaciones que acarrea su condición de ilegal. Esto ocurre cuando la actividad productiva ha conseguido cierta consolidación, cuenta con cierto capital que le permite la operación permanente y con una relativa seguridad en el acceso a mercados. Es decir, la formalización no es para los microempresarios requisito del desarrollo inicial de la microempresa, sino más bien expresión de la culminación de este proceso (cargada de una connotación simbólica importante) y precursora de un mayor desarrollo. En este contexto cabe sugerir que una estrategia que promueva la formalización debiera incluir algún beneficio concreto e inmediato para la subsistencia o desarrollo de la unidad productiva. La alternativa de promocionar e insertar en el mercado a las microempresas “legalizadas” podría ser una opción que, simultáneamente, permita superar el aislamiento y promueva la formalización.

Finalmente, respecto de la asociatividad, se detecta un proceso muy incipiente de formación de asociaciones gremiales de microempresarios. En las cuatro comunas seleccionadas se detectaron seis asociaciones, de muy baja cobertura: menos de 50 miembros activos en cada una de ellas. Los microempresarios que no están directamente involucrados en ellas en general las desconocen y tienen una actitud de gran desconfianza y suspicacia. Las

11. Los microempresarios entrevistados carecen de algún tipo de formalización.

entrevistas a los dirigentes de dichas asociaciones revelaron que aún son muy precarias y no cuentan con recursos propios, por lo que dependen del apoyo de otros agentes (generalmente la municipalidad) con los cuales establecen relaciones de lealtad que trascienden los intereses gremiales. Esto fomenta la desconfianza de los microempresarios que no participan. Las relaciones que ocurren al interior de las asociaciones se basan más bien en la amistad y en vínculos personales que en criterios formales de pertenencia orientados hacia un objetivo funcional común, lo que hace que las organizaciones tiendan a convertirse en grupos cerrados de amigos de difícil acceso universal. Esto resulta un factor muy limitante para el desarrollo de la asociatividad y obliga a apoyar la formación de asociaciones, tanto proveyendo independencia económica como desarrollando capacidades de operación institucional.

REFERENCIAS

- De Soto, H. 1986. *El otro sendero. La revolución informal* (Lima, Instituto Libertad y Democracia).
- _____. 1988. *¿Por qué importa la economía informal?* En: Estudios Públicos N° 30 (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- Espinoza, V. 1995. *Redes sociales y superación de la pobreza*, en: Revista de Trabajo Social Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Granovetter, M. 1973. *The strength of weak ties*, en: American Journal of Sociology Vol. 78 N° 6 (Chicago, U. Chicago Press).
- _____. 1982. *The strength of weak ties. A network theory revisited*, en: Lin, N. & Marsden, P.: *Social structure and network analysis* (California, Sage).
- _____. 1985. *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, en: American Sociological Review Vol. 91 N° 3 (Albany, NY, American Sociology Association).
- Jusidman, C. 1993. *El sector informal en México*, en: Cuadernos de Trabajo (México D.F., Secretaría de Trabajo y Previsión Social).
- Larraechea, Y. 1995. *Racionalidad y evaluación de las microempresas populares*, en Urmeneta, R. (ed.): *Economía y Trabajo en Chile, Informe Anual 1994-1995 del Programa de Economía del Trabajo, PET* (Santiago, PET).
- Lomnitz, L. 1979 *Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano*, en: Tokman, V.E. y Klein, E. (comps.): *El subempleo en América Latina* (Buenos Aires, CLACSO/El Cid Editor).
- Mezzer, J. 1988. *Excedente de oferta de trabajo y sector informal urbano* en Berger, M. y Buvinic, M. (eds.): *La mujer en el sector informal* (Quito, ILDIS; Caracas: Ed. Nueva Sociedad).
- Mezzer, J. & Vega Ruiz M.L. 1995. *Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo*. Documento de Trabajo N° 5 (Santiago, OIT).
- Pollack, M. 1995. *El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México* (Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal).
- Portes, A.; Benton, L. & Castells, M. 1989. *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries* (Baltimore, The John's Hopkins University Press).
- Portes A. 1994. *The informal economy and its paradoxes*, en: Smelser, N. & Swedberg, R., *The handbook of economic sociology* (Princeton, Princeton U. Press).
- PREALC 1981. *Dinámica del subempleo en América Latina* (Santiago, PREALC).

- _____ 1990. *Más allá de la regulación* (Santiago, OIT).
- Rodríguez, D. & Arnold, M. 1991. *Sociedad y teoría de sistemas* (Santiago, Editorial Universitaria).
- Sanyal, B. 1991. *Organizar a los trabajadores por cuenta propia: la política del sector no estructurado urbano*, en: *Revista Internacional del Trabajo* Vol. 2 N° 110 (Ginebra, OIT).
- SUR Centro de Estudios Sociales y Educación 1993. *Microempresa y desarrollo*, revista *Proposiciones* N° 23 (Santiago, SUR eds.).
- Tokman, V. E. 1987. *El imperativo de actuar. El sector informal hoy*, en: *Nueva Sociedad* N° 90, julio-agosto (Caracas, Nueva Sociedad Ltda.).
- Tokman, V. E. (comp.) 1991. *El sector informal en América Latina: dos décadas de análisis* (México D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes).
- Wormald, G. & Rozas, J. 1996. *Microenterprises and the informal sector in the Santiago Metropolitan area*, en: Tokman, V. E. & Klein, E.: *Regulation and the informal economy* (Nueva York, Boulder, Lynne Rienner Publishers).

CAPÍTULO VII

La informalidad se organiza: gremios de pequeñas y microempresas en países de la región¹

A. INTRODUCCION

Especialmente a partir de la década de los ochenta, en las principales urbes de la región han surgido diversas organizaciones gremiales de micro y pequeños empresarios, de las más diferentes actividades. Se trata de productores, comerciantes ambulantes, artesanos y locatarios que, al verificar la existencia de problemas comunes, de reivindicaciones similares que pueden exponer ante su contraparte, que suele ser la autoridad municipal, local o el gobierno central y, sobre todo, cuando advierten que pueden aproximarse con mayor facilidad a soluciones si se reúnen y formulan un planteamiento común que, en forma individual, tienden a formar y a agruparse en torno a una organización gremial para defender sus intereses.

Constituidas por productores de distintas ramas de actividades, estas organizaciones, según refleja la experiencia, se suelen formar para enfrentar problemas tales como el financiamiento, manejo administrativo, capacitación, tecnología y mercados. Las organizaciones que conforman, en aquellas ocasiones en que superan el estado mutuo o meramente asistencial para sus integrantes, al igual como lo hizo el movimiento sindical en sus orígenes en el sector industrial, dan paso a entidades capaces de ser interlocutores ante el Estado, planteando demandas tales como la defensa y legalización de sus actividades, la definición de políticas para el sector, acceso al crédito, servicios de capacitación, subsidios. En algunos casos, la práctica los lleva prontamente a emprender acciones de movilización que, incluso, pueden llegar a ser radicales cuando sienten amenazada su supervivencia, o las demandas que plantean son aspiraciones muy sentidas por sus bases. Pero después que ha pasado el momento de emergencia, el tramado organizativo y social construido

1. Compilado por Manuel Délano sobre la base de los trabajos que se mencionan en la Introducción.

en torno a ellas suele deshacerse con la misma rapidez con la que se tejió, sin que puedan consolidar un soporte necesario para desarrollar estrategias de más largo plazo.

Situadas a medio camino entre los sindicatos, de los cuales toman prácticas organizativas y de movilización y con los que pueden realizar acciones comunes, y los gremios empresariales, con los cuales comparten intereses en tanto propietarios de pequeñas unidades productivas y a los que también en ciertas oportunidades pueden unirse, estas organizaciones gremiales muestran características muy heterogéneas entre sí. Así, por ejemplo, las entidades que agrupan a los vendedores ambulantes tienen rasgos muy lejanos de las que reúnen a los microempresarios.

Su mera existencia da cuenta, en todo caso, de la importancia creciente en América Latina del fenómeno de la informalidad, generado a partir de la expansión a fines de los años cincuenta de la oferta de mano de obra urbana, por la migración de población desde las áreas rurales a las ciudades, en busca de una mayor calidad de vida. Estos migrantes se asentaron en la periferia de las urbes —lo que de paso contribuye a explicar el origen de las llamadas *villas miseria* argentinas, *favelas* brasileñas, *callampas* chilenas, *pueblos jóvenes* peruanos— pues no encontraron ocupación en la industria moderna; y excluidos del apoyo del Estado, sin capacitación, desde la marginalidad y precariedad comenzaron a crear unidades económicas de pequeña escala, con patrones de funcionamiento diferentes a los del estilo empresarial moderno. A ellos se sumó posteriormente, en los años ochenta y noventa, una parte de quienes perdieron sus empleos en las empresas privadas y el Estado, por los efectos de las políticas de ajuste y de reducción del tamaño y gasto público puestas en vigor en América Latina.

Algunas de las unidades productivas que se constituyen en la informalidad son simplemente estrategias de sobrevivencia para mejorar los ingresos familiares y otras fracasan en este empeño por falta de tecnologías, capital y/o apoyo estatal. Pero existen algunas microempresas que, en cambio, sí logran potenciar la capacidad creativa de sus integrantes, alcanzan cierto nivel de acumulación, se vinculan con sectores de la modernidad y pueden crecer y empezar a intentar formalizarse. Con ostensibles diferencias entre todas ellas, integran el sector informal de la economía, un ámbito heterogéneo, en el que la división del trabajo es menos nítida que en el sector moderno, las tecnologías son sencillas, el capital escaso y que se desenvuelve en una zona en la que predominan las tonalidades grises entre la ilegalidad y la formalidad, según ha sido descrito (Tokman, 1995).

Este capítulo procura presentar la realidad organizativa que se ha logrado constituir en el sector informal urbano en algunos países de la región, en el marco del proyecto conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que analiza la integración del sector informal al proceso de modernización en diversos países

de América Latina. Se basa en los diversos estudios de la realidad organizativa de este sector reunidos en “Las organizaciones gremiales del sector informal urbano” (Alves, Arbulú, Chávez, Huertas y Torche, 1998) y en “Organizaciones gremiales de la microempresa: una estrategia de intervención” (Klijn y Machacuay, 1998), que reflexiona sobre la teoría de las organizaciones y evalúa los logros del proyecto PROMICRO, orientado a promover al empresario de la microempresa en Centroamérica como actor y protagonista de su propio desarrollo, a través del fortalecimiento de sus organizaciones.

El primer estudio citado está integrado por diversos trabajos, en los que se aplicaron metodologías diferentes para describir universos de distinta composición. Después de un capítulo inicial en que se analizan en términos generales las organizaciones de microempresarios y de comerciantes ambulantes (Chávez, 1998), en el siguiente se examinan experiencias organizativas de asociaciones y cooperativas del ámbito de la informalidad en la ciudad brasileña de Recife, capital del Estado de Pernambuco (Alves, 1998); a continuación se describen las asociaciones gremiales del sector informal existentes en la capital de Chile, Santiago (Torche, 1998); en seguida se examinan las organizaciones gremiales del sector informal en Colombia (Huertas, 1998); y, finalmente, Arbulú (1998) analiza las organizaciones gremiales en Perú.

Después de abordar en la próxima sección los orígenes de las organizaciones del sector informal y las razones que hacen de éstas un instrumento apropiado para potenciar su desarrollo, a partir de sus propios recursos, la segunda parte de este capítulo se concentra en las diversas experiencias organizativas de primer grado (fundamentalmente asociaciones y sindicatos), una de cuyas características es la heterogeneidad de formas que asumen estas entidades, en su mayoría incipientes y precarias. A continuación se describen algunas experiencias de organizaciones de este sector que se han desarrollado hasta los niveles de segundo grado (federaciones) y tercer grado (confederaciones), y se sintetizan los logros y trayectoria del Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI). El trabajo concluye en la cuarta sección reseñando, de acuerdo a estas experiencias, las posibilidades y límites de aquellas entidades que buscan representar a este nuevo actor social, la informalidad, que se caracteriza por su flexibilidad y dinamismo.

B. FACTORES QUE IMPULSAN LA ORGANIZACION DEL AMBITO INFORMAL

1. Los orígenes

Aunque no es posible señalar una fecha determinada en la que aparecen las primeras organizaciones representativas del ámbito de la informalidad en la región, existe consenso en situar el surgimiento de este fenómeno en el decenio

de los años ochenta o, incluso, después.² El escenario era propicio para esta aparición, no obstante la presencia de regímenes autoritarios en varios países de América Latina, con la irrupción en 1982 de la crisis ocasionada por el sobreendeudamiento externo, que forzó la aplicación de drásticas políticas de ajuste dirigidas a restablecer los equilibrios fiscales y comerciales, las cuales redujeron el crecimiento y elevaron el desempleo urbano, combinadas en algunos casos con políticas de estabilización orientadas a una mayor apertura de las economías, que se intensificaron en la década de los noventa.

De un lado, dicho proceso estimuló una mayor efervescencia de las movilizaciones de diferentes sectores sociales en las pugnas por la distribución interna y los acomodos ante los costos de la crisis, conjuntamente con una masificación de las reivindicaciones democráticas, lo que fue el telón de fondo que permitió la reanimación de numerosas organizaciones sindicales, empresariales y políticas. De otro, el incremento de la tasa de desocupación urbana, desde el 6.7 por ciento promedio en 1980 en América Latina a un 10.1 por ciento en 1985 (Tokman, 1994) en los años más intensos del ajuste,³ arrojó a la cesantía a un contingente de trabajadores con tradición organizativa sindical en empresas formales, estatales o privadas, parte importante de los cuales derivó hacia el mundo informal,⁴ donde aportan su experiencia y en algunos conocidos casos llegan a ser “cuadros” dirigentes de estos nuevos gremios.

Hubo también un indudable apoyo exógeno a la agremiación de la informalidad que provino de las organizaciones no gubernamentales (ONG), en no pocos casos con apoyo financiero externo en la perspectiva de una mayor

2. Véanse al respecto Chávez (1998), Torche (1998) y Arbulú (1998). Sin perjuicio de lo anterior, en el estudio de Brasil se analiza una organización, el “Club sobre Ruedas” de Recife, una asociación que un grupo de discapacitados crea en 1959 con 15 socios y actualmente se dedica a la producción de equipos y muebles de fierro y a las actividades deportivas (Alves, 1998).

3. El desempleo abierto urbano en América Latina en 1990 bajó a 7.9 por ciento (Tokman 1994). Sin embargo, durante el decenio de los noventa se observa una resistencia de la desocupación a disminuir, aun en contextos de crecimiento económico y sin que aumente la presión salarial. A finales de ese decenio, cuando la región todavía no lograba superar los efectos de la crisis de la deuda externa, llegó el embate de una nueva ola de inestabilidad externa generada en los países asiáticos, conjuntamente con la declinación del crecimiento en Estados Unidos, a lo que en el 2001 se sumaron las crisis primero de Turquía y después de Argentina. El desempleo urbano en América Latina del 2000 alcanzó a 9 por ciento (OIT, 2000).

4. Según la encuesta OIT/Asociación Laboral para el Desarrollo (ADEC-ATC), realizada en 1994 en micro y pequeñas empresas industriales en el Perú, el 57.9 por ciento de los entrevistados afirmó haber sido empleado u obrero anteriormente. La microempresa se genera como forma de autoempleo por la falta de oportunidades de ocupación en el sector formal, pero también “por la expulsión del trabajo causada por las sucesivas crisis que ha atravesado la industria” (Yáñez, 1998). En el segundo quinquenio de los ochenta, en el Perú se registró un aumento de los gremios y asociaciones de microempresarios de carácter reivindicativo, impulsado por dirigentes con experiencia en gremios vecinales o sindicales y con el apoyo de créditos para actos o proyectos (Arbulú, 1998).

profundización democrática de la sociedad civil latinoamericana y, también, por la creciente importancia económica, social y política de este sector, la generación en el Estado de políticas para estimular la creación de organizaciones de microempresarios. Ambas tendencias se manifestaron con más intensidad en los años noventa, especialmente bajo la forma de programas de promoción del sector con diferentes modelos orientados a mejorar la inserción de micro y pequeñas empresas en el mercado, cuya atención se centra en la superación de las restricciones que frenan su desarrollo, tales como acceso al crédito, capacitación, exenciones tributarias, asistencia técnica y asesoría en la comercialización. Esta estrategia de intervención, que enfatiza el aspecto del desarrollo económico de la microempresa por sobre otros, a pesar de que constituye un acicate, parece ser insuficiente a la hora de modificar las condiciones de precariedad estructural que le afectan.⁵

Sin embargo, la promoción puede actuar de forma simultánea y conjunta en el terreno de los mercados y en el de las políticas y estructuras económica y social que inciden sobre ella. En el primer caso, se busca mejorar las condiciones de la microempresa para negociar en las transacciones con otros agentes económicos a través de organizaciones de productores dedicadas, por ejemplo, a ventas o compras conjuntas de bienes o servicios, desarrollo de canales de comercialización y eslabonamientos para incrementar la productividad. En el segundo, las formas organizativas, asociaciones o gremios, más parecidas a las organizaciones sociales y profesionales, están concebidas para tareas tales como representar a la microempresa ante la opinión pública, elaborar políticas y efectuar alianzas.

Los múltiples esfuerzos asociativos han dado lugar a un abigarrado panorama de miles de organizaciones de microempresarios, muchas de ellas atomizadas y sin representación en los niveles de federaciones y confederaciones, centradas en problemas específicos, áreas geográficas e intereses sectoriales; por lo general con baja capacidad de articulación, convocatoria y presión política. Sus agendas reivindicativas suelen ser de carácter sectorial y tienden a presentarse como respuestas particulares e inmediatistas a los problemas (Chávez, 1998). Pero también han emergido iniciativas estructuradas incluso al nivel supranacional, como en 1993 el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI), integrado por Comités Nacionales de seis países de dicha área geográfica, y que agrupa en conjunto a 126 organizaciones, con más de 50 mil microempresarios de diversas ramas productivas, y cuya experiencia es reseñada más adelante.

5. "La opción de actuar únicamente sobre las restricciones internas de las microempresas resulta insuficiente si se intenta generar el desarrollo del mayor número de ellas. Y es que las restricciones externas que marcan su génesis –inserción débil y subordinada en todos los mercados– forman una barrera que no puede ser superada por la gran mayoría, a pesar de los recursos de los programas y de los esfuerzos individuales de las microempresas atendidas", señalan Domenech y Machacuay, "Sobre el desarrollo de la microempresa", Lima, 1998, citados por Klijn y Machacuay (1998).

Muy distinta es la situación de los comerciantes ambulantes, cuyas reivindicaciones centrales aparecen con claridad y nitidez unificadora de este segmento en diversas ciudades: obtener el reconocimiento jurídico de su situación laboral; impedir el decomiso de sus mercaderías y el pago de multas, que aplican inspectores o la policía; realizar su actividad de venta en las calles con mayor afluencia de público. Ante el desalojo de sus lugares de trabajo, suelen reaccionar de manera defensiva, solidaria entre sí y radical, en demostraciones o movilizaciones conducidas por sus organizaciones y con el apoyo de sus familiares y socios. Pero, posteriormente, una vez pasada la emergencia, su interés y participación decae abruptamente, las asambleas se suelen realizar con baja asistencia, tienen poco interés en el control de sus dirigentes y la recaudación de cuotas de sus integrantes es difícil. En las entrevistas realizadas, los dirigentes afirman tener poco tiempo disponible por las exigencias de sus ocupaciones para atender sus organizaciones más allá de los temas coyunturales. En sus conflictos con las autoridades, que habitualmente se centran en el ordenamiento y uso del espacio urbano, se advierten respuestas con una doble faceta: por una parte muestran la concepción propia de un pequeño comerciante que precisa del lugar físico de trabajo para realizar su actividad; pero, por otra, también tienen conciencia de su condición de trabajadores con ingresos bajos e inestables, lo que los conduce a ser intransigentes en la defensa de sus derechos. “Los temas restringidos de negociación y la posición cambiante de las autoridades llevan a los ambulantes a desarrollar un modelo de participación donde no están definidos con precisión los interlocutores, las reglas y los procedimientos, pasando de la emergencia a la desmovilización, del radicalismo de las demandas a la indiferencia”, sostiene Chávez (1998).

Aunque en algunos casos, como en Lima y en Santiago, organizaciones de ambulantes negociaron con las alcaldías y obtuvieron la reubicación en terrenos adquiridos por ellos mismos, en procesos no exentos de conflictos,⁶ el papel de los dirigentes ha resultado determinante para impulsar la participación de los asociados en temas de mayor alcance y de su interés, como podría ser la búsqueda de acuerdos para la compra conjunta de mercaderías o la introducción de sistemas de seguridad social, entre otros.

2. *Ventajas de la organización*

Múltiples ventajas se derivan de la actuación asociada en el nivel de la microempresa. La organización de estas unidades productivas, definida en tanto espacio de convocatoria y como herramienta de acción, permite al mismo tiempo potenciar las capacidades de sus integrantes y del todo; abre un escenario para la expresión individual y concertada, y permite transformar la voluntad colectiva en acción conjunta en los mercados y en la sociedad.

6. Véanse al respecto detalles sobre el caso de Lima, Chávez y De la Flor (1998); y respecto de Santiago, Urmeneta (1998).

La organización permite fortalecer la identidad propia del sector informal, a partir de aquellos factores que unen a sus integrantes entre sí y los diferencian de otros actores, entre los cuales tienen prioridad la defensa, protección y permanencia de la estabilidad laboral de su actividad. Específicamente, contribuye a satisfacer la necesidad de pertenencia y de reconocimiento social a la actividad microempresarial, facilitando la actuación conjunta en los planos personal, social y político. Incluso, esta pertenencia puede transformarse en el factor que permite la vinculación con otras relaciones, conferir a quienes se organizan cierto estatus del cual carecían previamente, permitir la apertura de relaciones comerciales con otros que comparten su situación y abre la oportunidad de desarrollar liderazgos individuales.

A pesar del tamaño pequeño de estas unidades productivas, determinante para entender su escaso peso relativo en la sociedad cuando actúan en forma separada y aislada, a través de una organización las microempresas pueden incidir de manera conjunta en los mercados. La concertación y concentración de sus decisiones y acciones les facilita alcanzar a mejores condiciones con sus proveedores de bienes y servicios, de recursos financieros, tecnología, capacitación y otros, pero también ante su demanda. Es también la llave para abrir las oportunidades que se derivan de realizar proyectos empresariales de más envergadura, aprovechando las economías de escala. Como plantean Klijn y Machacuay (1998), “la organización permite a las microempresas disminuir la debilidad de su inserción individual en los mercados, reforzando sus posibilidades de mejora económica por la vía de incrementar su poder de negociación o sus posibilidades de acceso a servicios empresariales diversos, señalando así una condición indispensable que la organización debe cumplir: ofrecer posibilidades reales y efectivas para la satisfacción de las necesidades de las empresas que se asocian”.

Otro factor positivo que se deriva de la organización es que la mejoría de condiciones para las microempresas puede incidir de forma directa sobre el bienestar de quienes dependen de ellas; o sus familiares, al facilitar la disponibilidad de servicios que en forma individual no están habitualmente a su alcance, como salud, seguros, guarderías infantiles, de recreación, funerarias, atención a la tercera edad y otros, e indirectamente, por las mejoras de la misma actividad económica.

Asimismo, la organización se constituye en la representación de los intereses de los microempresarios en la sociedad, en la medida que comienzan a establecer relaciones y a negociar con otros actores; entre ellos, sus pares (otras organizaciones de microempresas); el Estado a través de los gobiernos locales, provinciales y nacional, e instituciones (entidades financieras, académicas, técnicas, organizaciones no gubernamentales, etc.); el sector privado formal (medianas y grandes empresas, de todos los rubros) y hasta el sector externo (asociaciones de microempresas han logrado salir a vender su producción en otros países). Es a través de dicha actividad que la organización microempresarial logrará desarrollar mejor y con más celeridad sus características y perfil propio

en la sociedad. Cuando el microempresario deja atrás su habitual individualismo autosuficiente y comienza a relacionarse con municipios, bancos, oficinas recaudadoras de impuestos y empresas de mayor tamaño, está modificando su cultura empresarial en una peculiar transición desde la informalidad a la modernidad por el sendero de una mayor formalización. Dicho proceso también favorecerá al desarrollo de nuevos negocios para las empresas formales, privadas y públicas, que pueden abrir nuevos canales de proveedores de bienes y servicios, transferirles tecnología y capital y mejorar en conjunto su competitividad.

Una externalidad positiva adicional de este tipo de organización microempresarial es que puede contribuir a fortalecer el tejido social de los países de América Latina, algo fundamental por la existencia de procesos democráticos que requieren ensanchar su base de apoyo y ganar mayor legitimidad; por la necesidad de representación de los intereses de este segmento en la toma de decisiones y en la concertación de los actores sociales en torno a las estrategias de desarrollo; más aún si se consideran las exigencias de mayor competitividad del nuevo paradigma de globalización económica, que no sólo toma en consideración la que existe al nivel de cada empresa singular, sino la del sector respectivo y hasta la del país, y porque la sociedad, especialmente al nivel local, se enriquece con el capital social que aportan estas organizaciones y sus integrantes. Todo lo anterior, por cierto, si se parte de la premisa de que los microempresarios y sus organizaciones, a través de una combinación de actitudes de negociación y conflicto, tienen una predisposición general hacia la búsqueda del progreso y bienestar, propios y de la colectividad.

C. ORGANIZACIONES MICROEMPRESARIALES DE BASE O PRIMER GRADO

Situadas en el primer peldaño de las formas de organización gremial, se encuentran en contacto directo con sus miembros y, aunque pueden ser de índole muy diferente, comparten una característica primordial: reunir a los microempresarios sin intermediarios ni tamices, de manera muy heterogénea, en entidades en las que la ausencia de constitución legal de la unidad no es necesariamente un impedimento para incorporarse. Existen organizaciones de este tipo de comerciantes ambulantes, semiestacionarios o estacionarios en espacios públicos o privados, recicladores, lustrabotas, comerciantes de plazas, mercados, de técnicos, de propietarios de taxis, de talleres, etc.

Se agrupan bajo diversas formas jurídicas, según los países. En Brasil, de acuerdo a la investigación realizada en Recife, se encontraron asociaciones productivas, grupos comunales y cooperativas registradas en el Programa de Empleo Popular (PEP-PROGER); en Colombia, las microempresas se organizan como asociaciones y corporaciones sin fines de lucro, asociaciones sindicales y sindicatos, cooperativas y precooperativas, sociedades comerciales (de responsabilidad limitada y anónimas) y empresas asociativas de trabajo; el

estudio identificó 166 de estas entidades en el país. Existen también organizaciones de vendedores ambulantes o estacionarios, de las que se identificaron 105 en Santa Fe de Bogotá; y de recicladores de desechos, de las que identificaron 66 en Colombia en el estudio respectivo (véase Cuadro 1). Agrupadas todas estas organizaciones colombianas según su estructura organizativa, la mayoría lo hizo como entidades de economía solidaria (41.4 por ciento), seguida por las organizaciones independientes (37.5 por ciento) y las sindicalizadas (21.1 por ciento). En Chile se encontraron asociaciones gremiales de microempresarios en la Región Metropolitana (Véase Gráfico 1), sindicatos de trabajadores independientes (ocho en el municipio de Santiago, que agrupan a comerciantes ambulantes, de ferias libres, estacionados, de vía pública, de mercado persa y artesanos), así como talleres laborales y cooperativas de servicios.⁷ En el Perú, el estudio respectivo menciona asociaciones de

Cuadro 1 Colombia: distribución por forma jurídica de organizaciones microempresariales, comercio ambulante y reciclaje*

Forma jurídica de organizaciones	Número	Porcentaje
MICROEMPRESA		
Asociaciones sin fines de lucro	88	53
Cooperativas y precooperativas	63	38
Sindicatos	5	3
Otras formas jurídicas de asociación	10	6
Total	166	100
COMERCIO INFORMAL URBANO CALLEJERO		
Sindicatos	33	31.4
Asociaciones sindicales	28	26.7
Cooperativas	31	29.5
Otras formas de organización	11	10.5
Asociaciones sin fines de lucro	2	1.9
Total	105	100
RECICLAJE		
Cooperativas y precooperativas	49	74.2
Empresas asociativas de trabajo	5	7.6
Asociaciones sin fines de lucro	4	6.1
Otras formas jurídicas	8	12.1
Total	66	100

Fuente: Huertas (1998).

* Los datos sobre el comercio corresponden a Santa Fe de Bogotá; para microempresas y reciclaje, a Colombia.

7. Los talleres laborales cumplen un papel parcial de representación gremial. La cooperativa de servicio es una forma legal de asociación creada por la Municipalidad de Santiago para la organización de comerciantes ambulantes que se trasladaron a un mercado persa estacionario (Torche, 1998).

comerciantes ambulantes, agremiados por cuadradas y manzanas y con organizaciones de segundo y tercer grado; asociaciones gremiales, y asociaciones de micro, pequeños y medianos empresarios.

En los casos de Brasil y Chile, los estudios respectivos dan cuenta de la inexistencia de instituciones públicas o privadas que acopien, sistematicen y mantengan actualizada información centralizada sobre dichas organizaciones, lo que, entre otros factores, se explica porque éstas se encuentran atomizadas, sin que una entidad interactúe habitualmente con las otras. También son débiles los vínculos entre sí de las ONG preocupadas del tema. Incide en la misma dirección la heterogeneidad de las organizaciones, pues la relación con ellas y su fiscalización recae en muy diferentes entidades: mientras en los ministerios de Trabajo existe información sobre los sindicatos, respecto de las cooperativas suele ubicarse en los ministerios de Economía; en algunos países como Chile, la información se encuentra en los municipios, aunque en diferentes departamentos de éstos y no centralizada.

Salvo una excepción e independientemente de su carácter más productivo o gremial, la mayor parte de estas organizaciones tiene poca antigüedad y se constituyeron entre los años ochenta y noventa, muchas de ellas con apoyo estatal a través de los municipios o de ONG. El número de asociados en las entidades analizadas oscila entre un mínimo de diez personas para integrar una asociación de pequeños productores afiliada a una organización de segundo grado (Brasil) y un máximo de tres mil personas que integran una asociación de pequeños y medianos empresarios (Perú) en las diferentes ramas de producción, aunque en la práctica sólo de 400 a 500 de ellos se encuentran activos. Los límites de las organizaciones y sus requisitos de pertenencia son flexibles.

Al carácter incipiente de estas organizaciones se agregan su precariedad, la carencia de infraestructura básica de funcionamiento, una fuerte variación del número de asociados según los períodos, la existencia de prolongadas etapas de inactividad por vacaciones u otros motivos, un reducido grado de compromiso de sus miembros y la carencia de un componente ideológico de adhesión. En su interior predominan los vínculos afectivos o de amistad por sobre las relaciones más impersonales y, en un caso (Chile), se da cuenta de que las bases entregan gran autonomía a sus dirigentes, porque les consideran más capaces y mejor relacionados, lo que de paso dificulta su renovación. Las demandas se concentran en materias tales como capacitación, crédito y apoyo comercial y, habitualmente, se dirigen hacia las autoridades con una predisposición crítica, en la que predominan el escepticismo y la desconfianza.

La situación de las organizaciones de ambulantes en los países estudiados presenta a la vez rasgos muy diferentes y otros parecidos, más relacionados con la tradición asociativa del sector en los países que con su propia naturaleza. Así, en Chile se advierte que cuentan con pocos recursos, carecen de permiso municipal, no tienen sede de reunión ni teléfono, su número de socios es reducido, los límites de pertenencia son difusos, su capacidad de presión es

Cuadro 2 Comparación de organizaciones microempresariales de primer grado

Nombre de la organización	País	Número de socios y requisitos	Creación	Características			
				Objetivos	Capacidad de presión	Participación política	Metas y aspiraciones
Cooperativa de los Trabajadores en Actividades Portuarias (Pernambuco)	Brasil	138 Se requiere tener alguna actividad en el área portuaria	1993 Motivada por ley de modernización de los puertos en 1990	– Explorar todos los servicios portuarios en los puertos de Pernambuco	– Potencial alto de presión y negociación junto al sector privado	– Afiliada a la Organización de Cooperativas del Estado de Pernambuco. Sin vínculos con partidos	– Disputar administración de un área del Puerto de Recife. – Adquirir equipos para sus socios
Central de Diseñadores Gráficos del Centro de Lima (CEMPIG)	Perú	85	1995 Motivada por expansión de la actividad, que absorbe a desempleados	– Incorporar más diseñadores. – Preparar plan de desarrollo. – Censar a microempresas del sector. – Capacitar a los diseñadores. – Resolver escasez de equipos	– Se sienten pequeños y esperan adquirir importancia	– Sin vínculos ni identificación con algún sector	– Tener un local para trabajar. – Realizar programas con instituciones de gobierno. – Capacitar en uso de maquinarias

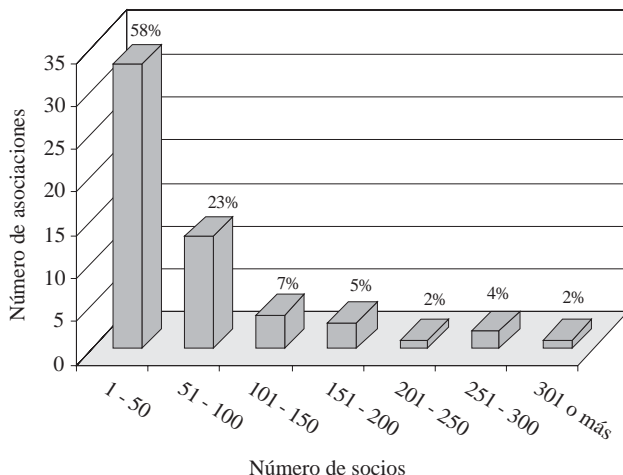
Fuente: Alves (1998) y Arbulú (1998).

baja, y es alta la rotación de sus miembros. En cambio, en el Perú los trabajadores ambulantes han construido organizaciones de segundo y tercer nivel a partir de comités por cuadra, con capacidad de convocatoria, como se examinará a continuación; y que se centran en la defensa de lugares de trabajo donde vender sus mercaderías y el acceso a créditos formales, con bajas tasas de interés, que les eviten pagar el costo de la informalidad. Algo similar ocurre en Colombia con los recicladores de desechos y basuras que disponen de una sólida estructura organizativa, la que incluye entidades de tercer grado.

Salvo dichas excepciones, las organizaciones de microempresarios y de comerciantes ambulantes se encuentran todavía en etapa de implantación y de conquistar legitimidad ante quienes convocan y otros actores sociales. A diferencia del movimiento sindical y de los gremios empresariales carecen de la tradición histórica de defensa de sus intereses –y a veces estos mismos no son demasiado nítidos, según se advirtió en las entrevistas a sus dirigentes–, por lo que en los conflictos y negociaciones con otros sectores no disponen de este acervo. Tampoco facilita su accionar el carácter heterogéneo de las

organizaciones existentes y las diferencias de ingresos y recursos entre sus afiliados. A la disposición habitual del microempresario—especialmente de aquel ubicado en el margen de la sobrevivencia— de arreglárselas “por su cuenta”, se agregan las tendencias universales en favor del individualismo que trajo consigo la imposición sin contrapesos del Consenso de Washington, lo que contribuye a dificultar aún más nuevos intentos asociativos.⁸ Aún así, en este contexto adverso, estas organizaciones no sólo subsisten en la región, sino que su número e influencia es mayor que hace dos décadas, cuando se registran sus primeras actuaciones.

Grafico 1 Chile: Asociaciones gremiales de microempresarios según número de socios



Fuente: Torche (1998).

D. ORGANIZACIONES MICROEMPRESARIALES DE SEGUNDO GRADO

Se trata de aquellas organizaciones que buscan asociar y representar a un conjunto de organizaciones microempresariales del primer grado, unificando

8. El nuevo escenario socioeconómico, en el que el interlocutor empresarial tiene más peso que el sindical y las legislaciones laborales tienden a ser más flexibles, plantea la necesidad de que los actores sociales redefinan sus respectivos papeles y se suscriba un nuevo tripartismo, en el que las demandas sean compatibles con las restricciones que plantean la globalización y los requisitos de mayor competitividad y productividad, lo que permitiría al sindicalismo ganar legitimidad social y representar en términos generales las aspiraciones de los sectores marginales (Campero, Flisfisch, Tironi y Tokman, 1993).

sus intereses en planteamientos comunes. Como resulta obvio, en toda estructura piramidal el número de las organizaciones del segundo grado es siempre inferior al de las entidades del primer grado, aunque en contraste su influencia debería ser superior, lo que no necesariamente ocurre en todos los casos.

Los estudios de países dan cuenta de un panorama diverso en el que se advierte una mayor consolidación, madurez y más homogeneización que entre las entidades del primer grado, pero donde todavía sigue influyendo el carácter incipiente de las organizaciones.

En la ciudad de Recife (Brasil) se analizaron dos asociaciones que corresponden al criterio de organización del segundo grado: Centro de Apoyo al Pequeño Productor de Casa Amarilla (CAPP), que congrega a 23 grupos formales e informales, y la Federación de las Asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas del Estado de Pernambuco (FEAMEPE), que reúne a 30 asociaciones de micro y pequeños empresarios formales e informales. En el caso de Chile se describen dos organizaciones de este nivel: la Federación de Asociaciones Gremiales de Microempresarios de la Región Metropolitana (FAGMME) y la Federación Interprovincial de Asociaciones de Microempresas (FINDAME), ambas creadas en 1995.

En el caso de Colombia, el estudio respectivo apunta la existencia de siete federaciones regionales de microempresas y una federación especializada de cooperativas de trabajo asociado; y en el caso de los vendedores ambulantes, da cuenta de la existencia de seis federaciones sindicales formales y una organización sindical informal, otra del movimiento cooperativo con asiento en Santa Fe de Bogotá y una de comerciantes independientes, que agrupa a organizaciones sindicales y cooperativas de base; a su vez, los recicladores tienen una organización de segundo grado, también situada en la capital de Colombia, que reúne a ocho comités regionales (véase Cuadro 3).

Cuadro 3 Colombia: forma jurídica de las organizaciones microempresariales de segundo grado

Forma jurídica	Número	Porcentaje (%)
Federaciones sin fines de lucro	8	44.4
Federaciones sindicales	6	33.3
Federaciones de cooperativas	1	5.6
Organizaciones informales	2	11.1
Asociaciones de segundo grado	1	5.6
Total	18	100

Fuente: Huertas (1998).

Entre las experiencias que se describen en el trabajo del Perú resaltan las de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE),

Cuadro 4 Comparación de organizaciones microempresariales de segundo grado

Nombre de la organización	País	Características				Metas y aspiraciones	
		Número de socios y requisitos	Creación	Objetivos	Capacidad de presión		
Federación de las Asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas del Estado de Pernambuco (FEAMEPE)	Brasil	30 asociaciones. Se requiere ser asociación microempresarial, legal o ilegal	1991 Motivada para tener órgano de representación ante el Estado de Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificar documentación y reducir trámites burocráticos que afectan a las microempresas - Aumentar la productividad del sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Sube junto con el reconocimiento público de la organización - Participar en la creación del Estatuto de la microempresa, y en el Consejo de Defensa del Empleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Asociada a la Confederación Nacional de la Industria, Comercio y Microempresa. - Participa en la Comisión del Estado del Empleo. - No está asociada a algún partido o sindicato 	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar reconocimiento al microempresario
Centro de Apoyo al Pequeño Productor de Casa Amarilla (CAPP)	Brasil	30 asociaciones. Se requiere ser asociación de pequeños productores, con un mínimo de 10 asociados	1991 Iniciativa del poder público municipal para generar oportunidades de empleo para mano de obra desempleada y subempleada. Es también experiencia piloto	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar a los pequeños productores, insertándolos en el mercado de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarticulación entre la directiva y asociados reduce su capacidad de presión. - Ha hecho convenios con órganos privados para capacitar sus socios y asistir a ferias 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de la Federación de Asociaciones de Moradores de Casa Amarilla y de la Federación de Asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas del Estado de Pernambuco. - No está asociado con partidos ni sindicatos 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar sus instalaciones. - Promover las asociaciones miembros
Federación Gremial de Microempresarios de la Región Metropolitana (FAGMIME)	Chile	15 asociaciones. Ser asociación de microempresas	1995 Motivada en cursos de capacitación para el sector, y en reuniones intercomunales de microempresarios. Un quiebre implicó formar dos federaciones (FAGMIME y FINDAME)	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar leyes para favorecer al sector regulador. - Apoyo a problemas de sus socios (informalidad, capacitación, créditos, vivienda). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se vinculan con municipios, Intendencia y ministerios. - Es reconocida por los municipios, que le piden opinión 	<ul style="list-style-type: none"> - Se margina de discusión política partidista. - Partidos están interesados en influir en dirigentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear un centro comercial para microempresas. - Crear una escuela de capacitación para microempresarios. - Formar una confederación a nivel nacional

Nombre de la organización	País	Características				Metas y aspiraciones
		Número de socios y requisitos	Creación	Objetivos	Capacidad de presión	
Federación Interprovincial de Asociaciones Gremiales de Microempresarios (FINDAME)	Chile	11 asociaciones. Ser asociación de microempresas	1995 Motivada en cursos de capacitación para el sector y en reuniones intercomunales de microempresarios. Un quiebre implicó formar dos federaciones (FAGMME y FINDAME)	<ul style="list-style-type: none"> - Preocupación por Mercosur y NAFTA - Mejor capacitación, apoyo técnico, comercial y crédito. - Formalizar sus socios. - Desarrollar estrategias ante MERCOSUR y NAFTA 	<ul style="list-style-type: none"> - Vínculos con municipios, ONG, Intendencia y órganos ministeriales. - Compromisos menores de las autoridades 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar más asociaciones. - Formar confederación regional y después nacional. - Concretar negociaciones con organismos estables.
Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios del Perú (APEMPIE)	Perú	3 000 asociados; Tener Registro Unico del Contribuyente (RUC), registro industrial, licencia.	s.d. Iniciativa de pequeños empresarios de la Sociedad Nacional de Industrias que se sienten sin espacio de representación	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar espacios en mercados nacional e internacional. - Elaborar estudios al respecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Ha sido gestor de programas sociales. - Mayor competitividad les dará más capacidad de presión 	<ul style="list-style-type: none"> - Abrir contactos con organismos internacionales. - Capacitar socios en campo tecnológico y dirección empresarial. - Mejorar capacidad productiva.
Asociación de Pequeños y Micro Industriales de Villa El Salvador (APEMIVES)	Perú	11 asociaciones (7 del sector calzado, confección, metalmeccánico, fundición y carpintería y 4 mixtas). Dos mil asociados. Contar al menos con Registro Unico del Contribuyente (RUC)	1986 Cuatro asociaciones del Cono Sur de Lima se unen para participar en la formación del Parque Industrial de Villa El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar lotes del Parque Industrial. - Trabajar coordinadamente para buscar mercados, financiamiento y tecnología para las microempresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de diálogo con parlamentarios y gobierno. - Proyecto de ley les otorgaría beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> - Afirman tenerla. Un dirigente suyo lo es también en la Confederación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios del Perú (CONAPYME) - Instalar un banco para que el Parque Industrial siga creciendo. - Terminar titulación de lotes en el Parque.

Fuente: Alves (1998), Torche (1998) y Arbulú (1998).

una organización que intentó agruparse en el tercer grado (como Federación Nacional de la Pequeña Industria, FENAPI, la que después de un período se desintegró), pero que sigue funcionando en el segundo grado; y de la Asociación de Pequeños y Microindustriales de Villa El Salvador (APEMIVES).

Estas organizaciones disponen en general de más recursos –como sede y al menos una mínima infraestructura de funcionamiento–, a pesar de los problemas que experimentan para el cobro de cuotas de sus asociados. El número mínimo y máximo de éstos, normalmente asociaciones de pequeños productores, varía entre varias decenas y algunos miles; y los requisitos para incorporarse son habitualmente muy flexibles, no constituyendo impedimento la ausencia de formalización de la microempresa, salvo en los casos de APEMIPE y APEMIVES en Perú; e, incluso, en los dos casos citados de Chile, FAGMME y FINDAME, parte de los objetivos y aspiraciones es que sus miembros cuenten con reconocimiento legal. Sin embargo, la articulación entre las organizaciones es reducida y, especialmente, la de ellas con sus propios asociados, lo que se refleja en la baja asistencia a las reuniones y la poca periodicidad de éstas, entre otros factores.

Es común en todas estas organizaciones donde se entrevistó a sus dirigentes la queja contra la burocracia del aparato estatal ante las necesidades de la microempresa. En la mayoría de ellas, además, existe la percepción de que sus inquietudes y reivindicaciones, aunque son crecientemente escuchadas por las autoridades, todavía las soluciones que se les brindan son insuficientes. Relacionado con el aspecto anterior, los dirigentes tienen conciencia de la diferencia que significa este tipo de organización respecto de una de base y varios de ellos manifiestan interés por crecer incluso hacia el nivel de confederación, regional o nacional, en el tercer grado de organización microempresarial.

En casi todas estas organizaciones se percibe a los poderes del Estado, en particular el Ejecutivo (gobiernos nacional, estatal y local), como el principal interlocutor al cual plantear sus demandas; no obstante que es la multiplicidad de contactos, en diversos sectores, incluyendo a ONG, otros empresarios y hasta los parlamentarios, el factor que permite incrementar su influencia. No aparece en las declaraciones de los dirigentes una voluntad de movilizarse por sus demandas y, en un caso, en Perú se plantea por el contrario una disposición a no hacerlo, considerando que es poco realista esperar todo del Estado.

Predominan los aspectos económicos en sus demandas y aspiraciones, fundamentalmente de acceso al crédito, de mercados internos y externos, de tecnología, capacitación y servicios. Aunque algunas organizaciones, como la Asociación de Fabricantes de Calzados, Artículos Afines y Complementarios (APEMEFAC), brindan servicios a sus miembros (400 socios) de asesoría en *marketing*, contabilidad y capacitación a nivel gerencial de administración de producción.

E. ORGANIZACIONES MICROEMPRESARIALES DE TERCER GRADO

En los estudios sólo se mencionan organizaciones que pueden ser asimiladas a entidades del tercer grado en los casos de Colombia, Perú y la región de América Central. No obstante, éstas existen también en otros países de América Latina. Como lo indica su denominación, agrupan a organizaciones de segundo –y en ciertos casos también de primer grado–, predominando por tanto una representación más global de los intereses de sus afiliados y de éstos en tanto actores en la sociedad.

Por estas características son más proclives a la búsqueda de actuaciones en conjunto con otros gremios empresariales e incluso, en algunos casos, también con organizaciones sindicales, lo que contribuye a amplificar el respaldo a sus demandas, a ganarles mayor legitimidad y le confiere un matiz más político a sus planteamientos. A su vez, éstas logran mayor acogida en el Estado en todos sus niveles, en el Poder Legislativo, en otros sectores empresariales e, incluso, en la prensa que aquellas de organizaciones microempresariales de segundo y primer grado.

Las demandas microempresariales se centran fundamentalmente en aspectos tales como mayor acceso y menor costo del crédito; capacitación a sus afiliados; exenciones o trato tributario preferente, especialmente la obtención de más plazos para el pago de las obligaciones; protección ante lo que consideran competencia desleal externa y, combinado con lo anterior, políticas para adaptarse paulatinamente a la apertura de los mercados; facilitar los pagos previsionales y de salud así como acceso a estos servicios y menor burocracia en los trámites de sus afiliados ante las instituciones estatales.

Sobre el caso de Colombia, en el estudio respectivo se consigna la Confederación Nacional de Empresarios de la Microempresa (CONAMIC), creada en 1986 por organizaciones de base y de segundo grado y que representa formalmente a este sector productivo. Asimismo, las organizaciones de comerciantes ambulantes y estacionarios están afiliadas a alguna de las tres grandes confederaciones sindicales nacionales de este país: Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC). A su vez, el movimiento cooperativo aspira a crear la Confederación Colombiana de Organizaciones de la Economía Informal. En tanto, las organizaciones de base de recicladores de desechos y basuras crearon en 1990, como entidad de tercer grado, la Asociación Nacional de Recicladores. Esta última y las organizaciones de comerciantes tienden a operar con una lógica más sindical.

En Chile, las asociaciones de microempresarios o éstos en forma individual se encuentran afiliados a organizaciones por sectores productivos. Dichas entidades, reuniendo también a unidades productivas de mayor tamaño, se agrupan a su vez en el Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (CONAPYME), que está conformado por la Asociación de Exportadores de

Cuadro 5 Comparación de organizaciones microempresariales de tercer grado

Nombre de la organización	Características					Metas y aspiraciones	
	País	Número de socios y requisitos	Creación	Objetivos	Capacidad de presión		Participación política
Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI)	Presencia en 6 países: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá	Integrado por Comités Nacionales en seis países de América Central. Agrupan a 126 organizaciones y 50 mil empresarios de diversos sectores productivos	1993 Durante la II Conferencia Centroamericana de la Microempresa en El Salvador. Con apoyo del proyecto PROMICRO	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar cobertura y servicios financieros. - Introducir criterio de satisfacción al cliente en servicios de capacitación y asistencia técnica. - Acceso a previsión, salud y más seguridad. - Fomentar especialización y complementariedad. - Más competitividad en quienes prestan servicios a microempresas. - Desarrollar sistemas de información y comunicación interempresarial. - Incorporar tema en educación. - Flexibilizar y adecuar normas de formalización, financiamiento y tributación. - Formar instancias de fomento de desarrollo local. - Reforzar instancias de diálogo. - Establecer sistemas de representación gremial de microempresa. - Incorporar al sector en debates empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> - Comienza a ser reconocido como interlocutor de la microempresa. - Es invitado a participar en instancias regionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Se declara autónoma de toda razón política y religiosa 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo económico y social de los microempresarios. - Reconocimiento de microempresa como agente de desarrollo. - Favorecer integración y democratización de América Central
Confederación Nacional de Trabajadores Ambulantes del Perú (CONATAP)	Perú	Medio millón de asociados. Agrupa a federaciones y asociaciones con centrales en 15 ciudades. Tiene filiales por departamentos	1993 Se constituyó a partir de la Federación Nacional de Trabajadores Ambulantes del Perú (CONATAP), organizada en comités por cuadras y distritos, para defender al sector.	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la labor de los ambulantes. - Ley del comercio informal, que regule uso de la vía pública. - Tener seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Quieren negociar con los gobiernos locales, que regulan el sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Manifiestan estar al margen de la actividad política 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar la organización. - Formalizar la actividad e instalarse en mercados y galerías. - Proyecto de apoyo al ambulante para la obtención de créditos.

Fuente: Klijn y Machacuay (1998) y Arbulú (1998).

Manufacturas (ASEXMA) y los gremios del transporte de carga por carretera (Confederación Nacional de Dueños de Camiones), del transporte colectivo (Consejo Superior del Transporte Terrestre), del pequeño comercio (Confederación Nacional del Comercio Detallista) y de la pequeña empresa (Confederación Nacional Unida de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile, CONUPIA). Estas organizaciones se caracterizan por una composición heterogénea, pues reúnen a micro, pequeñas y medianas empresas; predomina una representación más definida por el género de actividad de cada gremio que por el tamaño de las unidades productivas asociadas, aunque en los casos del Comercio Detallista y de la CONUPIA se considera mayoritaria la presencia de microempresas. La CONAPYME ha formulando planteamientos al Ejecutivo y a la sociedad, tanto por sí sola como en conjunto con la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), que agrupa a las organizaciones nacionales de grandes empresarios por sectores productivos,⁹ y con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la mayor organización sindical del país.

En Perú, el estudio respectivo menciona a la Confederación de Micro y Pequeños Empresarios (CONAPYME), constituida paulatinamente desde las estructuras organizativas superiores hacia las inferiores; y a la Confederación Nacional de Pequeños Industriales (COPEI), fundada en 1971, más formal, que opera al nivel de cámaras de comercio e integrada a la Sociedad Nacional de Industrias, como entidades que por su forma y características se pueden agrupar entre las del tercer grado. La COPEI, que surgió con los propósitos de defender el gremio y luchar por el respeto a la propiedad privada, sostiene que, en el contexto del proceso de modernización, los intereses de la micro y pequeña empresa son similares. Su finalidad es buscar nuevos mercados, organizar a sus integrantes e inculcar en ellos el espíritu competitivo. Impulsa la búsqueda de vínculos con empresas europeas, intercambiar información con otros gremios latinoamericanos y, considerando a sus asociaciones integrantes, tiene cerca de diez mil miembros. Brinda a sus afiliados servicios tales como asesoría legal (tributaria y de exportación) y de intercambio de experiencias de negocios y cuenta con dos entidades especializadas: el Centro de Desarrollo Industrial, destinado a capacitar y promover empresas, y el Instituto de Estudios Económicos, que suministra cifras macroeconómicas y estadísticas.¹⁰ Un perfil muy distinto tiene la Confederación Nacional de Trabajadores Ambulantes (CONATAP), también de este grado, pero con características más asimilables al movimiento sindical que a microempresas (véase Cuadro 5).

9. La CPC agrupa a los empresarios de los sectores agrícola (Sociedad Nacional de Agricultura, SNA); banca (Asociación de Bancos e Instituciones Financieras); comercio (Cámara Nacional de Comercio); construcción (Cámara Chilena de la Construcción); industria (Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA) y minería (Sociedad Nacional de Minería, SONAMI).

10. Tiene también convenios con asociaciones para divulgación de la oferta, demanda, información empresarial y asesorías.

La doble lógica –sindical y empresarial– presente en todos los niveles de organización gremial de este segmento aparece en este tercer grado organizativo con mayor claridad que en otros, justamente porque es aquí donde los gremios procuran asumir la representación del sector en su conjunto. Constituyen, sin embargo, formas organizativas que pueden ser complementarias y no necesariamente opuestas.

F. COMITE COORDINADOR DE EMPRESARIOS DE LA MICROEMPRESA (COCEMI) DE LA REGION CENTRAL DE AMERICA

La experiencia del proyecto PROMICRO, de promoción de la microempresa en América Central, tiene características singulares derivadas del contexto de violencia política y guerra que han atravesado varios de los países de la región en el pasado reciente; y por los efectos del proceso de ajuste estructural y la globalización de sus economías, que viven en la actualidad. La actividad del sector microempresarial, importante por sí misma,¹¹ adquiere mayor relieve por el aporte que puede hacer a la construcción de la democracia y de la paz.

Desde comienzos de los años noventa, la OIT ejecuta en esta región, con el apoyo del Reino de los Países Bajos, el proyecto PROMICRO, que opera como organización de tercer grado, con sede en San José (Costa Rica); y actividades en otros cinco países: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Durante la primera etapa del proyecto, después de establecer relaciones constantes con entidades del sector –programas de apoyo a la microempresa y organizaciones de microempresarios en Costa Rica– se realiza en 1992 junto con el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI) la Primera Conferencia Centroamericana de Asociaciones de la Microempresa; en la Segunda Conferencia, realizada en El Salvador, se constituye el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI, cuyos objetivos están reseñados en el Cuadro 5), que impulsa procesos de organización nacional en cada uno de los seis países mencionados mediante conferencias nacionales, en las cuales se conforman los Comités Nacionales del sector;¹² posteriormente, el proyecto centra su énfasis en el fortalecimiento de los procesos de organización regional y nacional de asociaciones de microempresas.

11. Se estima que el sector da empleo a dos millones de personas y su actividad representa más del 12 por ciento del PIB en la región de Centroamérica (Klijn y Machacuay, 1998).

12. Se trata de la Coordinadora Nacional de Micro y Pequeña Empresa de Costa Rica (CONAMYPE); Comité Nacional de Empresarios de la Microempresa de El Salvador (CONAMIS); Coordinadora Nacional de Microempresarios de Guatemala (CONMIGUAT); Consejo Nacional de la Microempresa de Honduras (CONAMH); Comité Nacional de Microempresarios de Nicaragua (CONAMIN) y la Red Nacional de Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa de Panamá (REDNOMIPEM).

La intervención se ha orientado en torno a respaldar los procesos de normalización y formalización de los comités nacionales y del COCEMI; soporte para el aumento de la eficiencia en la gestión organizacional; respaldo al desarrollo de relaciones y acuerdos de cooperación con diversas entidades de la región; apoyo al desarrollo de espacios y sistemas de comunicación e intercambio y fortalecimiento del proceso de construcción de identidad del sector.

La primera etapa, basada en relaciones de adaptación mutua entre PROMICRO y las organizaciones y empresarios –asentadas especialmente en relaciones personales–, permite iniciar vínculos y la marcha del proceso, pero muestra limitaciones cuando la estructura organizativa se tornó más compleja. La experiencia también demostró que las organizaciones de base pueden gestionar de forma adecuada la prestación de servicios a sus asociados. En la segunda etapa se procura elevar el grado de institucionalización de las relaciones con normas y procedimientos estandarizados, que deben aplicarse en algunos procesos. Esto demandó más tiempo de los dirigentes y derivó en solicitudes de que el proyecto entregara estipendios. Sin embargo, la experiencia de PROMICRO es que los dirigentes tienen impacto duradero en su labor gremial cuando, además, mantienen rentables sus actividades empresariales, por lo que se les brindó apoyo a través de consultores para realizar tareas administrativas o ejecutivas. Aunque el proceso de normalización generó conflictos, contribuyó al aumento de la eficacia organizativa.

Cuadro 6 Microempresa en América Central: organizaciones y áreas de acción

Cargos organizativos	Áreas funcionales de organización
Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI)	<ul style="list-style-type: none"> – Representación e interlocución. – Relaciones políticas y públicas.
Comités Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento de sistemas de prestación de servicios para el desarrollo empresarial de la microempresa.
Organizaciones de base	<ul style="list-style-type: none"> – Participación en la operación de servicios de desarrollo empresarial para la microempresa.

Fuente: Plataforma de acción del COCEMI (Klijn y Machacuay, 1998).

Entre los principales aportes de la experiencia resalta la contribución a que se constituya un sistema regional y nacional de representación de las organizaciones de microempresas en seis países, con tres niveles de organización, y para que mejore su capacidad de autodeterminación. El proceso ha permitido asimismo extraer enseñanzas en torno a los recursos humanos, a los procesos de organización y su sostenibilidad.

También el proyecto ha permitido incrementar la inserción de los socios de algunas organizaciones en los mercados, incluir la problemática del sector en discusiones en nuevos ámbitos y que sus representantes tengan más participación en aquellos medios donde se tratan o discuten políticas que atañen a la microempresa. Respecto de la sostenibilidad, se plantea la necesidad de que las organizaciones diversifiquen sus fuentes de financiamiento y, por tanto, que aumenten su capacidad de obtener recursos de estas fuentes. También se argumenta en favor de emprender procesos de formación y especialización de recursos humanos en el área del desarrollo organizacional. Asimismo, se ha validado en una práctica concreta la lección de que la organización es una herramienta para el desarrollo general.

G. CONCLUSIONES

Las propias características inherentes a la actividad productiva del sector informal y, dentro de éste, a la microempresa, tornan más complejo que en otros sectores la generación de procesos organizacionales autosustentables en el tiempo. En efecto, estas unidades productivas suelen carecer de capital, disponen de poco acceso a las fuentes de crédito, y cuando lo consiguen es más oneroso que para otros sectores; en ellas, las diferencias entre propietarios y trabajadores están difuminadas, pues muchas veces es una familia la que constituye la empresa y el empresario es también mano de obra; se encuentran situadas en una zona gris en la que, sin ser completamente ilegales, tampoco están dentro del sistema formal, con la pérdida de ventajas que ello implica; aunque existen muchas microempresas en los más variados rubros productivos y de servicios urbanos, su misma heterogeneidad dificulta y atomiza los procesos organizativos.

A pesar de estos obstáculos formidables para la organización del sector, especialmente desde los años ochenta se registra un incremento de la cantidad e importancia de organizaciones de microempresas en estructuras de primer, segundo y tercer grado, generadas en forma autónoma o con intervención externa, desde las instancias superiores hacia las inferiores, o viceversa. Si por su misma naturaleza de promoción del hombre la organización ya constituye un valor y objetivo deseables, en el caso de la microempresa pueden, además, derivarse beneficios importantes.

El fenómeno de la aparición y expansión de las organizaciones de microempresas pareciera obedecer en la mayoría de los casos a la necesidad de representación que evidencia este sector, en el contexto de un período de profundos cambios económicos, en el que las políticas de apertura al exterior y de estabilización han llevado al imperativo de incrementar la productividad y competitividad en las empresas. Para aumentar ambas puede resultar muy útil y eficiente la organización de la microempresa al contribuir a facilitar el acceso conjunto al financiamiento, tecnología, capacitación y mercados, lo que permite

optimizar procesos y pavimentar el camino a la formalización de la unidad productiva.

De este proceso se derivan externalidades positivas para quienes participan de él y también para otros actores, pues la organización del sector puede permitir a empresas de mayor tamaño encontrar proveedores o distribuidores con menores costos y estimular la generación de proyectos comunes para acceder hacia otros mercados; al Estado, tener interlocutores en un ámbito desestructurado, definir mejor sus políticas y hasta, eventualmente, hacer más eficaz la fiscalización y recaudar más impuestos; y a la sociedad, a avanzar en la formalización del sector en un mejor aprovechamiento del capital humano y social existente allí.

Se trata de un proceso en el que coexisten rasgos muy diferentes entre, por ejemplo, una asociación de microempresarios que aspira a emprender en conjunto la conquista de un mercado externo, a la de un grupo de comerciantes ambulantes que se organiza para defender un lugar de trabajo. Existe por tanto una heterogeneidad doble: por un lado, en el tipo de organización que se constituye y, por otro, en el tipo de objetivos que persigue.

Dicha situación se explica porque la realidad organizacional de este sector se encuentra ubicada entre una lógica más confrontacional del movimiento sindical histórico y otra más de mercado de los gremios empresariales, existiendo unas y otras según los casos, o combinaciones con cada uno de estos ingredientes sociales en distintas proporciones. En las organizaciones microempresariales del tercer nivel se encuentran actuaciones en uno y otro sentido, y también combinadas. Esta diversidad abre oportunidades para la microempresa, en el sentido que permite la organización de sectores muy diferentes no sólo por su actividad e ingresos, sino también por su nivel de integración al mercado.

Cualquiera sea la forma escogida en las organizaciones, sin embargo, su norte pareciera ser más nítido para los asociados cuanto menos maximalistas sean sus objetivos. Como asociarse representa un costo importante para las microempresas –por el tiempo que deben destinar sus dirigentes y los asociados a la gestión organizativa, el valor de la infraestructura mínima de funcionamiento y el pago de las cuotas sociales– cobra gran relevancia la eficacia de las acciones de la organización, inclusive más que en otros sectores –empresariales y sindicales– con mayor posibilidad de esperar frutos en el mediano plazo. Si las bases de una asociación del sector informal no advierten resultados y beneficios en el corto plazo, hay muchas posibilidades de que surjan el desaliento y la frustración. Sin perjuicio de lo anterior, las organizaciones deberían evitar caer en una relación “clientelística” con sus miembros, pues si bien la adhesión tiene componentes de beneficio económico, también existen otros como la pertenencia a un referente grupal y de dignificación de sus integrantes.

Según indica la experiencia, en los esfuerzos de intervención en el sector para promover desde el exterior su organización se debe cautelar al máximo la necesidad de autodeterminación, con el fin de evitar comprometer su sustentabilidad. Esto implica orientar dichas intervenciones especialmente en la dirección de que las organizaciones sean capaces de generar por sí mismas

soluciones para los desafíos que enfrentan. En el proyecto PROMICRO se señala al respecto que uno de los indicadores parciales de la capacidad de autodeterminación de una organización pareciera ser la disminución del número de sus consultas.

Dos visiones conceptuales muy diferentes del sector informal y la microempresa han estado presentes en el debate de las últimas décadas. En la concepción clásica (Hernando De Soto), los integrantes del sector informal son en realidad los empresarios del futuro, capaces de erigir un proyecto empresarial de pequeña envergadura en las más difíciles condiciones; y, muchas veces, enfrentados a las trabas y obstáculos que les coloca la ineficiente burocracia estatal, a la que terminan esquivando con una actuación al margen de una legalidad que no contempla sus necesidades. Según esa óptica, si se le dejara actuar en condiciones más favorables, con menos regulaciones estatales, el sector informal podría brindar todo su potencial creativo a la sociedad. En cambio, en la visión más heterodoxa (Alejandro Portes y Lauren A. Benton), quienes están en dicho sector son en su mayoría asalariados encubiertos, mano de obra explotada, abundante y barata y constituyen la parte más visible de un proceso estimulado por la expansión de los mercados, en que se ha descentralizado y flexibilizado la producción para reducir los costos y mejorar la competitividad. Una tercera visión, menos polar (Tokman, 1990), sostiene que, en América Latina, esta reestructuración productiva ocurre en un contexto de exceso de mano de obra, lo que conduce a una baja de los ingresos y genera un sector informal heterogéneo en el que predominan los segmentos desvinculados de las áreas modernas, con actividades de mera supervivencia y que muchas veces se concentran en una producción sin posibilidad de acceder al capital, capacitación y tecnología.

Detrás de este debate existe la interrogante de si los informales son empresarios o trabajadores, que está relacionada con posturas ideológicas que implican visiones diversas de la sociedad e incide en las formas de organización del sector. En la lógica más ortodoxa, la informalidad genera una cultura individualista, mucho más cercana a la tradición gremial que a la sindical, porque la organización de los factores productivos queda en manos del microempresario y su principal competencia en el mercado son los otros miembros del sector informal, y quienes están incorporados a la modernidad. En la lógica más heterodoxa, el trabajador informal se acerca más a la cultura sindical y en la escala de su dimensión productiva se tendería a reproducir la relación obrero-patronal. La acción colectiva se podría así ver facilitada por la existencia de condiciones similares de los informales, como el lugar de residencia y la explotación por parte de los intermediarios.

En ambos casos no es evidente que los microempresarios tengan homogeneidad de intereses con los empresarios y los trabajadores informales con los obreros organizados. A la inversa, en un primer análisis aparecen más bien contradicciones –en el comercio resultan más notorias– entre empresarios formales e informales, basadas en la “competencia desleal” que los segundos

representarían para los primeros porque en la microempresa se respetan menos las normativas y hay más evasión de impuestos. Algo parecido surge entre los trabajadores formales e informales, pues estos últimos constituyen también “competencia desleal” para los primeros al facilitar la presión para erosionar los salarios y flexibilizar las normas laborales (Tokman, 1993).

Pero también existen factores de comunión en el sector informal que aumentan las posibilidades de acción concertada en su interior, como el rechazo de los informales a trabajar en empleos formales, la coincidencia física habitacional y los problemas similares de ingresos (véanse las entrevistas en el Capítulo VI). Además, en los últimos años se registran en distintos países por un lado actuaciones conjuntas del sector informal con gremios empresariales; y, por otro, con centrales sindicales, en lo que pareciera un cierto cambio de actitudes determinado por la necesidad de lograr mayor legitimación social para sus propias reivindicaciones y que puede contribuir a allanar el camino para dejar atrás la visión de la “competencia desleal”. Incluso, en la discusión pública es frecuente escuchar cómo los gremios de grandes empresarios defienden sus propios intereses ante políticas que les afectan, pero planteando más el efecto que éstas tendrían en la pequeña y microempresa que en su propio segmento; y, también, en conflictos de ambulantes se han apreciado actitudes solidarias por parte de las organizaciones sindicales, lo que sugiere la existencia de potenciales aliados en otros sectores, con sus consiguientes beneficios en términos de cooperación.

La construcción del capital social en el sector informal, que implica generar una alianza estratégica entre quienes lo integran para mejorar sus condiciones de inserción en la modernidad, plantea asimismo desafíos situados más allá de la ruptura de la inercia desmovilizadora, la que ya constituye en sí misma un paso significativo,¹³ para cambiar sus formas de relación tradicionales, en las que predomina el interés individual por sobre el colectivo y la competencia con el vecino antes que la colaboración. La creación de asociaciones como plataforma para, por ejemplo, de manera conjunta comprar insumos, obtener créditos y capacitación de organismos del Estado o abrir vínculos con el sector financiero, permite lograr mayores resultados al sector informal que los planteamientos individuales de cada uno de sus miembros. Además, su mera existencia facilita la identificación de los actores para el diseño y ejecución de las políticas promocionales del Estado y, especialmente, la vinculación del gobierno municipal con el sector.

El cambio cultural y de hábitos, como se sabe, es un proceso cuyo avance no es lineal ni está desde luego garantizado. Salvo en los casos de pequeñas

13. Respecto de las posibilidades de movilización de la informalidad, un análisis realizado por Eugenio Tironi en las poblaciones marginales de Santiago (PREALC, 1989) mostró –contra lo que podría suponerse *a priori*– que las condiciones sociales y económicas de exclusión en que se encuentra este sector conducen más bien a la apatía y resignación que a una violencia reivindicativa.

cooperativas, en particular en el sector pesquero donde sí existe una tradición de trabajo asociado importante, el problema organizativo del sector informal es un asunto que tomará tiempo y requiere de mayor análisis. Paralelamente, el avance hacia una mayor equidad tiene también como requisito la mayor incorporación de los trabajadores informales en una organización sindical, donde esto sea posible. Ello implica dejar paulatinamente atrás las conductas paternalistas y relaciones desestructuradas en la microempresa en que no se respetan las normas laborales y permitir la promoción de los derechos de todos los trabajadores, aumentando de paso la legitimidad del movimiento sindical como actor nacional en la sociedad y portavoz de reivindicaciones que incluyen el ámbito informal.

De este modo, la heterogeneidad del sector informal y de sus organizaciones puede transformarse en un activo que facilite su incorporación a la modernidad y el logro, a través de ella, de mejores condiciones de vida. De las consideraciones anteriores se desprende que si en toda organización eficaz la suma de las partes es más que éstas consideradas singularmente, en la microempresa, además, dicha adición favorece a la sociedad y a todos sus actores en conjunto. El proceso requiere, por ende, de un seguimiento más detallado y periódico, tal cual se ha realizado en otras ocasiones con el movimiento sindical y empresarial.

REFERENCIAS

- Alves, M. 1998. *Asociaciones y cooperativas en el sector informal de la economía en Recife, Pernambuco, Brasil*, parte B en: Alves, M.; Arbulú, R.; Chávez, E.; Huertas, G. & Torche, F.: *Las organizaciones gremiales del sector informal urbano*. Documento de Trabajo N° 71 (Lima, OIT).
- Arbulú, R. 1998. *Las organizaciones gremiales en el Perú*, parte E en: Alves, M.; Arbulú, R.; Chávez, E.; Huertas, G. & Torche, F.: *Las organizaciones gremiales del sector informal urbano*. Documento de Trabajo N° 71 (Lima, OIT).
- Campero, G.; Flisfisch, A.; Tironi, E. & Tokman V. E. 1993. *Los actores sociales en el nuevo orden laboral*. Colección Economía y Gestión, Ediciones Dolmen (Santiago, OIT/PREALC).
- Chávez, E. 1998. *La cultura organizativa de los informales*, parte A en: Alves, M.; Arbulú, R.; Chávez, E.; Huertas, G. & Torche, F.: *Las organizaciones gremiales del sector informal urbano*. Documento de Trabajo N° 71 (Lima, OIT).
- Chávez, E. & De la Flor, R. 1998. *Nuevo rostro de la vieja urbe: comercio ambulatorio y recuperación del centro histórico de Lima*, Capítulo II en: Chávez, E.; Yáñez, A.; Luna Victoria, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M., *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).
- Huertas, G. 1998. *Organizaciones gremiales del sector informal en Colombia*, parte D en: Alves, M.; Arbulú, R.; Chávez, E.; Huertas, G. & Torche, F.: *Las organizaciones gremiales del sector informal urbano*. Documento de Trabajo N° 71 (Lima, OIT).
- Klijn, T. & Machacuay, S. 1998. *Organizaciones gremiales de la microempresa: una estrategia de intervención*. Documento de Trabajo N° 85 (San José de Costa Rica, OIT).
- OIT 2000. *INFORMA América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2000, N° 7* (Lima, OIT).

- OIT & Confederación de la Producción y del Comercio, CPC 2000. *Marco regulatorio de la pequeña y mediana empresa* (Santiago, OIT y CPC).
- PREALC 1989. *Mercado de trabajo y violencia*. Documento de Trabajo N° 335 (Santiago, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe).
- Tokman, V. E. 1990. *Sector informal en América Latina: de subterráneo a legal*, Capítulo I en: PREALC, *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina* (Santiago, PREALC).
- _____ 1993. *Informalidad y modernización productiva*. Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional, Segundo Provincial e Interinstitucional sobre “Educación, trabajo y desarrollo local”, Córdoba, Argentina.
- _____ 1994. *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*. Documento de Trabajo N° 1 (Lima, OIT).
- _____ 1995. *Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza*, en: V. E. Tokman (Publicado bajo la dirección de): *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis* (México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes), Capítulo II.
- Torche, F. 1998. *Asociaciones gremiales del sector informal en Santiago de Chile, Región Metropolitana*, parte C en: Alves, M.; Arbulú, R.; Chávez, E.; Huertas, G. & Torche, F.: *Las organizaciones gremiales del sector informal urbano*. Documento de Trabajo N° 71 (Lima, OIT).
- Urmeneta, R. 1998. *Los municipios y el comercio informal: el caso de la comuna de Santiago*, parte B en: Baltera, P. & Urmeneta, R., *Desafíos de la modernización y sector informal urbano. El caso de Chile*, Documento de Trabajo N° 70 (Lima, OIT).
- Yáñez, A. M. 1998. *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: costos y desafíos*, Capítulo I en: Chávez, E.; Yáñez, A.M.; Luna, C.; De La Flor, R.; Fuentes, S. & Robles, M.: *El sector informal frente al reto de la modernización* (Lima, OIT).

CAPÍTULO VIII

Seminario Internacional Tripartito sobre la Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización

A. PRESENTACION

En este capítulo se sintetizan las principales conclusiones del Seminario Internacional Tripartito realizado el 25 y 26 de agosto de 1997 en Santiago de Chile, en coordinación con la Municipalidad de Santiago, en el marco del proyecto de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización.

El objetivo del proyecto (RLA/93/002) fue evaluar los regímenes regulatorios en los campos laboral, tributario y de comercio ambulatorio así como los sistemas especiales de promoción del sector informal urbano que han sido diseñados y puestos en práctica en diversos países de América Latina, vinculándolos al desarrollo de los centros históricos de las ciudades capitales. A partir de esa evaluación se elaboraron propuestas de políticas para facilitar el cumplimiento de los marcos legales en los campos señalados, y que promuevan la incorporación del sector informal al proceso de modernización en mejores condiciones que las actuales en los países seleccionados para la aplicación del proyecto: Brasil, Colombia, Chile, Jamaica y Perú.

Participaron en el seminario representantes de los ministerios de Trabajo, de organismos tributarios, de las organizaciones empresariales y sindicales, así como de los gobiernos municipales de las ciudades capitales de los cinco países mencionados, además de Bolivia, El Salvador y México. El propósito de este encuentro fue compartir los resultados y las recomendaciones de políticas que surgieron de las actividades del proyecto, así como recibir los comentarios y sugerencias de los representantes de las diversas instituciones y organizaciones que asistieron. Previamente, en febrero de 1997 se realizó una Reunión Técnica con especialistas en la materia.

El seminario fue inaugurado por el alcalde de Santiago, Jaime Ravinet; el ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile, Jorge Arrate, y el Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Víctor E. Tokman. Las

intervenciones en la clausura correspondieron al alcalde de Santiago y al Director Regional de la OIT.

Este capítulo sintetiza las principales conclusiones del debate, las cuales, desde luego, no constituyen una posición de consenso entre los participantes ni recogen plenamente la riqueza de los planteamientos, experiencias y sugerencias formuladas durante el seminario, aunque sí refleja algunos de los puntos de vista personales de quienes participaron en el encuentro.

B. CONSIDERANDOS

Tomando en cuenta:

- Que existe una tendencia en el panorama actual del proceso de globalización a la generación de desempleo y/o empleo precario.
- Que sólo el crecimiento con empleo –basado en la inversión productiva y sustentable, la promoción de nuevas relaciones laborales, remuneraciones adecuadas y mejores condiciones de trabajo– permitirá una verdadera integración del sector informal de la economía al proceso de modernización en curso.
- Que en los países de la región el sector informal urbano ocupa más del 50 por ciento de la población económicamente activa; lo que significa que de cada dos empleos urbanos, aproximadamente uno se define como informal, a lo cual se añade que en los últimos cinco años de cada diez empleos generados ocho corresponden a este sector.
- Que existe una presencia significativa de trabajo familiar y que del total de la población ocupada, un porcentaje importante (más del 50 por ciento) está constituido por mujeres y niños, quienes realizan con frecuencia actividades en jornadas prolongadas, enfrentando riesgos físicos que pueden afectar su desarrollo personal.
- Que, dadas las características estructurales relacionadas con la disponibilidad de fuerza laboral, la organización de la producción y del trabajo y la estructura de los mercados, la operación sin cumplir la legalidad es una característica del sector informal, aunque no se encuentra en la “ilegalidad absoluta”; es indispensable como vía para su integración en el proceso de modernización incorporarlo plenamente a los marcos regulatorios vigentes.
- Que el análisis de dichos marcos regulatorios en lo relativo a las áreas laboral, tributaria y de comercio ambulatorio muestra que el sistema normativo existente así como los procedimientos y los costos de formalización, a pesar de los avances realizados, no se adaptan a la situación que caracteriza a este sector.
- Que la fragilidad de las empresas debido a su tamaño (particularmente aquellas con menos de cinco trabajadores) y los ingresos generados no les permitirían, aun si estuvieran dispuestos, cumplir con la legalidad vigente,

especialmente con relación a las obligaciones laborales y tributarias, excepto el caso de Colombia, donde las empresas con menos de cinco trabajadores son consideradas familiares y no están sujetas, por consiguiente, a los regímenes regulatorios de las empresas de mayor tamaño.

- Que la percepción de los empresarios del sector informal sobre la legislación y los funcionarios que la ejecutan es negativa, por cuanto consideran que la normatividad es abundante, los trámites engorrosos, los costos altos, el tiempo que toma cumplirlos excesivamente largo; que leyes y normas cambian constantemente, y que la fiscalización ejercida es principalmente punitiva, sin existir mecanismos que permitan su acceso a la información sobre sus obligaciones y derechos.
- Que, desde la perspectiva institucional, el análisis del proceso de desarrollo plantea como relevantes cuestiones tales como la escasa información que se dispone sobre los cambios institucionales y sobre las interacciones entre el mercado, el sistema político y la producción del derecho, y que en torno a esta materia es conveniente que los países dispongan de un marco institucional apropiado que les permita insertarse adecuadamente al proceso de globalización y manejarse en relación a las transacciones económicas con un mínimo de incertidumbre y una mayor confiabilidad institucional.

C. RECOMENDACIONES

Recomiendan:

1. Reconocer la existencia de un sector informal que crece aceleradamente y que, por sus características estructurales, no logra incorporarse plenamente a la economía formal.
2. Promover el desarrollo de un marco institucional adecuado que permita al sector informal y a la microempresa insertarse plenamente al proceso de modernización en el que se encuentran empeñados nuestros países. Esto requerirá de un marco jurídico que influya en su acción como agente económico, fomentando su productividad y competitividad (sin excluir políticas sociales para aquellas empresas de supervivencia y con escasas posibilidades de desarrollo).

El diseño de un marco institucional al servicio de este tipo de unidades productivas no debería significar el desarrollo de regímenes duales, sino más bien la creación de un marco normativo con reglas claras, simples, predecibles y coherentes que promuevan bajos costos de transacción, mercados especializados que faciliten la competencia, el aprovechamiento de la división del trabajo y la incorporación de tecnologías adecuadas.

La promoción del cumplimiento de los marcos normativos, desde la perspectiva de los derechos más que de las obligaciones de los microempresarios,

puede dotarlos de una herramienta para emplear mejor sus recursos y facilitar su acceso al mercado. De esta manera, la percepción negativa que tienen los informales sobre la legislación y sus efectos se irá transformando en otra que valore la legislación como un instrumento para su desarrollo.

Las áreas de intervención prioritarias para modificar los marcos regulatorios son la laboral, tributaria y aquella referida al comercio ambulatorio.

3. Con relación a los **aspectos laborales** se recomienda, como principio general, que no debería favorecerse el establecimiento de regímenes laborales diferenciados para los trabajadores de las microempresas. En tal sentido, debería garantizarse el alcance universal de las normas laborales básicas y el respeto al principio de igualdad ante la ley. Sin perjuicio de ello, debería evaluarse la creación de mecanismos que permitan a los microempresarios asumir en condiciones apropiadas el impacto de los costos que genera la aplicación del ordenamiento jurídico laboral, para lo cual podrían considerarse recomendaciones específicas. Entre ellas:

- 3.1 Establecer mecanismos orientados a la regularización de incumplimientos de la normativa laboral de parte de las microempresas que se hayan producido en períodos anteriores al ingreso de los programas de formalización. Estos regímenes de carácter transitorio permitirán compatibilizar el principio de no afectar derechos laborales adquiridos por los trabajadores, con el de no comprometer la viabilidad económica de la microempresa.

- 3.2 Enfatizar el cumplimiento de los siguientes derechos laborales y cargas sociales básicas: la prohibición del trabajo infantil, el trabajo forzoso, la discriminación, la libertad de organización sindical y el salario mínimo legal. Sistemas de salud y accidentes de trabajo.

- 3.3 Incentivar la creación de seguros colectivos de salud para los trabajadores de la microempresa que cubran la atención médica y hospitalaria. Los seguros pueden ser operados por los fondos nacionales de salud y/o los institutos privados de salud. Los programas ofertados deberán responder a las necesidades de los trabajadores de las microempresas y a las características de este mercado laboral. La creación de estos sistemas permitirá:

- Ampliar la cobertura de salud y accidentes de trabajo a los trabajadores de la microempresa a través de seguros colectivos de bajo costo.
- Fortalecer la organización de los trabajadores en asociaciones nacionales como un medio de acceso a los servicios.
- Disminuir los costos de protección de salud tanto a la empresa como a los empresarios.

- 3.4 Reducir progresivamente el impacto de los costos que significan las contribuciones de seguridad social, compensaciones por retiro e indemnizaciones por despido sin causa. El acceso a los beneficios que concedería este fondo debería tener carácter temporal y progresivo, en el sentido de condicionar la renovación de tales beneficios al cumplimiento de las obligaciones o estándares laborales comunes.
- 3.5 Modificar los procesos y costos administrativos:
- Creación del Registro Unico del Empleador, que contemple procedimientos simplificados para el registro de las microempresas, concentrando en un solo acto e instancia toda la información que requieren los diversos organismos del sector público vinculados a estas unidades productivas.
 - Creación del contrato y Registro Unico de Trabajadores. Se plantea el establecimiento de una planilla única a cargo de los microempresarios, con el registro de toda la información relativa a los trabajadores y al régimen laboral, sustituyendo a los contratos escritos. La información contenida en este libro debería ser verificada periódicamente mediante la presentación de copias a los funcionarios ubicados en los centros de servicios que se proponen más adelante.
 - Establecimiento de un sistema único de recaudación de tributos. Este sistema debería permitir recaudar todas las contribuciones de seguridad social y los impuestos en general de cargo de las microempresas.
 - Creación de un sistema único de inspecciones, que permita verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las microempresas. Este sistema debería integrar los sistemas de fiscalización y control de la administración del trabajo, de los organismos de seguridad social, de la administración tributaria y de los municipios, mediante una orientación principalmente promotora y no persecutoria o sancionadora, que identifique los problemas y contribuya a su solución.
 - La orientación del sistema sería principalmente de carácter informativo y sólo en una segunda etapa, de carácter punitivo. El sistema de fiscalización identificará problemas relativos al cumplimiento de las obligaciones y orientará a los empresarios para alcanzar su solución.
- 3.6 Fomentar canales efectivos del ejercicio del derecho a sindicalización a través de la afiliación sindical no sólo por empresa, sino cuando sea necesario por rama de actividad o por oficio y sus correlatos empresariales, que son posibilidades permitidas por las legislaciones de los diferentes países. Favorecer el desarrollo de las organizaciones de microempresarios y su vinculación a otras organizaciones de empleadores.

- 3.7 En el marco de la armonización de programas de formalización y promoción a la microempresa, se promoverá la creación de centros de servicios que orienten la gestión empresarial, promuevan el incremento de la productividad a través de la difusión de nuevas tecnologías y brinden información al mercado, además de servicios de tramitación, información y asesoría. Esta iniciativa podría impulsarse a través del esfuerzo coordinado de las instancias públicas y privadas vinculadas a la formalización y promoción de las microempresas, entidades de administración del trabajo, tributaria y municipal, organismos públicos y privados de previsión social, instituciones financieras, entre otras.
- 3.8 Promover y fortalecer las distintas modalidades de organización y asociación que hoy se observan: cooperativas, asociaciones de productores, conglomerados productivos, etc.
4. Con relación a los **aspectos tributarios** se recomienda:
- Simplificar los procedimientos administrativos vigentes de manera que los contribuyentes puedan cumplir con facilidad y a un bajo costo sus obligaciones tributarias. Con la simplificación de los trámites se diseñarán mecanismos que permitirán al empresario tener acceso al crédito fiscal, de manera a evitar sobrecostos a la empresa.
 - Considerar en la reformulación del marco legal la revisión de los criterios utilizados para definir la microempresa, no basándose de manera exclusiva en el tamaño por número de trabajadores y considerando también el volumen de ventas, la renta bruta y los activos.
 - Crear una infraestructura adecuada, centrada en una sola institución y, a su vez, descentralizada geográficamente.
 - Promover modificaciones en los sistemas de fiscalización, de tal manera que correspondan a las características de la microempresa, dándole más énfasis a su carácter informativo y pedagógico. Las modificaciones propuestas estarán enmarcadas en una perspectiva que promueva el desarrollo empresarial, permitiendo a la microempresa emplear mejor sus recursos y al mercado asignarlos más eficientemente entre empresas de diferente tamaño.
 - Expandir la información tributaria.
 - Crear un sistema regional de información y análisis del comportamiento del sector informal urbano; legislación, estadísticas y experiencias de intervención.
5. Con relación al comercio ambulatorio se recomienda tener en cuenta tres principios esenciales para la definición de los programas municipales:
- Que no es posible tolerar el uso y aprovechamiento del espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. Es preciso rescatar el espacio público de modo que cumpla con la función para la que está destinado.

- Que la acción municipal debería estar enmarcada en un contexto más general de planeamiento urbano y debería incorporar una perspectiva de largo plazo.
- Que la acción municipal debería tomar en cuenta, al definir su estrategia, la situación macroeconómica del país por un lado y, de otro, la situación socioeconómica de las personas que integran el sector del comercio de la vía pública.

Por lo tanto, se recomienda, en particular:

5.1 Implementar políticas dirigidas hacia el **comercio ambulatorio**, teniendo en cuenta la heterogeneidad del sector, por lo menos en tres aspectos:

- Su relación de formalidad con el municipio. Ello significa que el sector está integrado tanto por negocios de larga trayectoria, muchas veces plenamente formales, como por actividades marginales, legales y propiamente ambulatorias.
- Las variaciones en la rentabilidad de los negocios y en los ingresos de los comerciantes relacionadas con su connotación como eventual problema social.
- En cuanto a la función social y económica y la forma de ocupación del espacio, se reconoce que es necesario y deberá permanecer cierto tipo de negocios establecidos en la vía pública. En ese caso, las patentes o permisos que se otorguen deberán tener un costo para los comerciantes en función de la rentabilidad del sitio en el que se localice la actividad.

5.2 Enfatizar el cumplimiento de las políticas dirigidas al desarrollo de los centros históricos y de respeto al uso del espacio público, para evitar la apropiación privada de la renta especial que genera la zona céntrica. Ello implica la prohibición del comercio en la vía pública en este sector. El tratamiento del comercio callejero del distrito central y/o centro histórico debe estar vinculado a un tratamiento metropolitano del problema, centralizado en la figura del alcalde mayor.

Al respecto, la experiencia basada en los estudios de casos muestra que el fortalecimiento de la autoridad legítima es un paso imprescindible para avanzar en la solución de los problemas generados por el comercio callejero, pero que el uso aislado de la autoridad no es suficiente si no está acompañado de un proceso de participación de los actores y de la negociación en función de buscar una vía de solución para el problema. Los caminos de solución más exitosos que se han observado han incorporado estos dos elementos; es decir, el reconocimiento de la autoridad y la negociación entre los interesados.

5.3 Diseñar y promover políticas de inversión que permitan ampliar la existencia de infraestructura comercial a la cual tengan acceso los

actuales comerciantes callejeros, reconociendo que uno de los factores condicionantes de la existencia de este comercio en la vía pública es el déficit de equipamiento en servicio y comercio. Para ello se deben definir políticas de reconversión, acceso al crédito e, incluso, organización, políticas que por cierto ya han sido ejecutadas en los casos exitosos de relocalización. Estos esfuerzos no deben ser solamente de responsabilidad municipal, sino que deben contar con la participación del gobierno central y del sector privado.

