

Sector informal urbano: crédito y heterogeneidad productiva

Carlos Briones

I. HETEROGENEIDAD DEL SECTOR INFORMAL

Cuando se analiza el ámbito productivo y laboral de la informalidad urbana rápidamente pueden identificarse dos grandes rasgos cohesionadores y homogenizadores de la condición socio-económica de los diversos productores que conforman este "sector".

El **primero** de estos rasgos es la baja relación capital-trabajo que presentan la casi totalidad de establecimientos —que reflejaría las dificultades de acceso a los mercados de capital—; el **segundo** se presentaría como la exclusión de la mayoría de instancias institucionales de apoyo productivo.

Estos grandes rasgos, definirían una homogeneidad relativa para las actividades informales que permitiría segmentar el espacio productivo y al mismo tiempo determinar el horizonte para la identificación de las macropolíticas de apoyo al sector.

Sin embargo, esta homogeneidad relativa no debe de ocultar las profundas diferencias existentes entre las actividades, los establecimientos y los ocupados del sector informal. Esta heterogeneidad, determina en gran medida las potencialidades de crecimiento y transformación de las unidades económicas de dicho sector; su capacidad de generación de ingresos; su capacidad de creación de empleo asalariado y también su capacidad de respuesta frente a diversas políticas económicas.

Los criterios de heterogeneidad son variados, pero en general

segmentan la estructura productiva del sector en dos grupos de unidades: las que son capaces de sostener un crecimiento y una transformación estructural que les permite pasar al denominado sector moderno y aquellas que desarrollan movildades empresariales inversas o que en el mejor de los casos se estancan.

A continuación presentamos —a manera de ilustración— los criterios de heterogeneidad que consideramos más explicativos de las diferentes dinámicas (ascendentes o descendentes) que pueden desarrollar los establecimientos del sector informal.

Una primera manera de diferenciarlos (Briones, 1991; Pérez Sainz, 1991) es la de determinar la lógica que ha precedido el proceso de "informalización" o de creación del establecimiento. Aquí se pueden identificar tres lógicas o tres objetivos: **subsistencia; Independencia laboral y escapar de la regulación económico-social.**

Cuando el motivo es garantizar la subsistencia, se trata por lo general de ocupaciones auto-creadas para posibilitar la reproducción material en ausencia de empleo asalariado u otra forma de ingreso y configuran un universo de unidades unipersonales o familiares con una muy exigua dotación de capital por trabajador. Si la creación ha sido guiada por la lógica de independencia laboral— el establecimiento o la actividad no es originado por la necesidad sino por la expectativa de mejorar ingresos vis-à-vis los obtenidos como asalariado— en general se configura un segmento de unidades familiares y microempresas con una dotación de capital que puede oscilar desde niveles bajos hasta niveles aceptables con alguna capacidad potencial de crecimiento.

Finalmente si el objetivo de creación ha sido el escapar a la regulación institucional nos encontramos con un conjunto de microempresas con alta dotación de capital, organización empresarial-capitalista que han sido establecidas para evadir el control fiscal y la legislación laboral, pueden tener más de 4 trabajadores y una alta capacidad de acumulación.

Otro criterio de diferenciación estaría dado por racionalidad socio-económica que guía al propietario-productor (Zarca, 1982; Briones, 1989). De esta manera, las unidades de producción pueden dividirse en: **establecimientos cuasi-capitalistas y establecimientos de producción mercantil tradicional.** Los primeros son por lo general microempresas en las cuales el propietario-productor busca la reproducción ampliada, la ampliación de mercados y la obtención explícita de ganancias. Tienen por lo general alta capacidad potencial de acumulación, cuentan con una aceptable relación capital-trabajo y son dirigidas

predominantemente por ex-asalariados del sector formal.

Los establecimientos tradicionales están formados por unidades familiares y unipersonales, prevalece lo que se conoce como "mentalidad artesanal tradicional" que persigue únicamente la reproducción simple, la estabilidad del "establecimiento" y la búsqueda de un ingreso suficiente y compatible con su modo de vida. Por lo general, los guía una lógica de subsistencia y presentan baja dotación de capital, pero, como la diferencia se establece por la existencia o inexistencia de una actitud "empresarial", pueden existir establecimientos con dotaciones "aceptables" de capital por trabajador.

La capacidad de acumulación interna del establecimiento constituye otro criterio para evidenciar la heterogeneidad del sector informal. Según Kritz (1985) los establecimientos pueden agruparse —de acuerdo a las diferencias de productividades físicas del trabajo y de sus respectivas capacidades tecnológicas— de la siguiente forma:

—**Microempresas de Acumulación Normal.** Utilizan procesos tecnológicos intensivos en mano de obra que constituyen alternativas viables y competitivas a técnicas más intensivas en capital. Dada su opción tecnológica, su razón capital-trabajo puede considerarse adecuada, tienen una capacidad de acumulación potencial (generación de ganancias) equivalente al de empresas formales medianas y por tanto desarrollan una acumulación más o menos normal y tienen altas posibilidades de transformación ascendente.

—**Microempresas de Acumulación Restringida.** La alternativa tecnológica utilizada presenta un diferencial de productividad vis-à-vis las utilizadas en el sector moderno para producir productos similares, por los mayores costos unitarios el productor informal debe de sacrificar parte de su margen de "utilidades" generando un proceso de acumulación restringido.

—**Microempresas de Acumulación Deficiente.** La compensación del diferencial de productividades es realizado mediante la disminución del margen de ganancias (limita pero no elimina la acumulación) y la disminución del nivel del salario unitario promedio, de manera que la posible acumulación es desarrollada por contracción salarial.

—**Establecimientos de Reproducción Simple.** No hay utilidades pero los ingresos provenientes de la actividad permiten un ingreso promedio que se ubica en una banda delimitada entre el salario promedio de la rama y el salario legal.

—**Establecimiento de Reproducción Deficiente.** La alternativa tec-

nológica es tan primitiva y la dotación de capital tan baja que no existen utilidades y los ingresos generados se sitúan abajo del salario mínimo legal.

Otra manera de resaltar la heterogeneidad del sector informal es diferenciar los establecimientos (o las actividades) según los modos de inserción a los mercados (o su tipo de vinculación con la economía capitalista). El tipo de inserción determina en gran medida las racionalidades socio-económicas de los productores y estimula o desestimula la capacidad de acumulación en la medida de que son los mercados los que "validan" los bienes y servicios producidos y al mismo tiempo determinan las escalas productivas de las unidades económicas. Las diferentes tipificaciones de inserción mercantil (Pérez Sainz, 1991; Kritz, 1985; Hugon, 1977), pueden agruparse de la siguiente forma:

—**Establecimientos con Inserción Mercantil Diferenciada.** Operan en espacios mercantiles en donde se producen y comercializan bienes y servicios análogos pero de menor calidad o bien no producidos por el sector moderno. La oferta es por lo general dirigida hacia los consumidores de menores ingresos y las unidades se insertan en "nichos" que pueden ser remanentes de antiguas formas de producción o actividades económicas relacionadas con la tradición "socio-cultural", así como también "nichos" abiertos por la propia expansión de las actividades productivas del sector moderno. Aquí se encuentran desde típicas actividades de subsistencia hasta microempresas con alguna capacidad de acumulación, engloba a la mayoría de aquellas actividades económicas que tienen una menor conexión sistémica con la economía capitalista tales como servicios personales, servicios de mantenimiento de bienes durables y producción de bienes y servicios que no circulan en un mercado separado del productor y su clientela.

—**Establecimientos con Inserción Mercantil Competitiva.** Operan en los mismos mercados en que ofertan los establecimientos del sector moderno, producen, generalmente, bienes y servicios finales fundamentalmente iguales a los del sector moderno pero diferenciados vía precios. Por lo común forman parte de ramas productivas competitivas o con estructuras oligopólicas débiles y se desarrollan en "nichos" no cubiertos por la economía capitalista moderna o abiertos por los patrones de consumo que de ella se derivan. Aquí pueden encontrarse servicios de mantenimiento especializados, producción de bienes finales de consumo masivo y servicios no personales sin clientelas específicas.

—**Establecimientos con Inserción Mercantil Subordinada.** Generalmente productores de bienes finales bajo subcontratación comercial

—producen bienes finales para una empresa comercial del sector moderno— o bajo subcontratación productiva —producen partes para el producto final para una empresa manufacturera del sector moderno—; los productos de estos establecimientos no entran directamente al mercado ya que por operar como "maquiladoras" enfrentan lo que podríamos denominar demandas derivadas, es decir, demandas que dependen de las condiciones de mercado que enfrentan los establecimientos "clientes" del sector moderno.

Evidentemente, la capacidad de "transformación ascendente" que proporciona el tipo de inserción es importante ya que puede establecerse una relación directa entre acumulación —ingresos-ventas-tamaño y condiciones de mercado. Sin embargo, como los tamaños de los establecimientos— en trabajadores y capital— pueden variar mucho al interior de cada uno de los sub-conjuntos anteriormente definidos, es claro que las ventajas de operar en un "nicho" dinámico podrán ser potenciadas o minimizadas por características internas como la adecuación de la relación capital-trabajo.

Por otra parte, es plausible esperar que los criterios diferenciadores se presenten, en alguna forma, superpuestos entre sí, definiendo "asociativamente" las potencialidades de transformación estructural de los "establecimientos" del sector informal urbano.

Utilizando lo que podríamos denominar factores estructurales dominantes —internos y externos al establecimiento— se presenta en el cuadro 1 una clasificación ilustrativa de la heterogeneidad productiva de los establecimientos informales¹, según sus características predominantes. Estas características determinan en gran medida la dinámica de sobrevivencia y la evolución-involución de los establecimientos.

De acuerdo a esta clasificación los subconjuntos con capacidad de transformación estructural ascendente no son numerosos ya que las potencialidades de los establecimientos están restringidas por: las condiciones globales de la demanda, la adecuación tecnológica (en cantidad y calidad) y la actitud tradicional o cuasi-empresarial de los propietarios-productores. De esta manera, si se opera en un mercado amplio y competitivo, se cuenta con una dotación relativamente adecuada de capital, y una gestión guiada por una actitud cuasi-capitalista (búsqueda de ga-

1. Evidentemente esta tipificación no define segmentos o sub-conjuntos "puros" y "excluyentes", ni tampoco pretende ser exhaustiva. Únicamente busca resaltar las características predominantes de los establecimientos que se diferencian por su inserción y su dotación capital-trabajo.

nancias) se define un marco de posibilidades de transformación estructural, de generación de empleo y de expansión de ingresos, bastante amplio. En cambio, si se opera en "nichos" de mercado muy diferenciados y restringidos —localización espacial y clientelas—, con una dotación de capital deficiente, con tecnologías arcaicas y una actitud mercantil tradicional signada por la lucha diaria por la subsistencia; se tendrían más bien condiciones para el estancamiento o para desarrollar una dinámica involutiva.

Cuadro N° 1
Heterogeneidad Productiva del Sector Informal
según Inserción Mercantil y Relación Capital/Trabajo

<u>Inserción mercantil</u> Relación capital/trabajo	Inserción diferenciada	Inserción subordinada	Inserción competitiva
Deficiente y alternativa tecnológica primitiva o anticuada.	Reproducción simple y/o restringida; lógica de subsistencia y racionalidad mercantil tradicional.	Reproducción simple y lógica de subsistencia (asalariados disfrazados).	Reproducción restringida; lógica de subsistencia y racionalidad mercantil tradicional.
Insuficiente y alternativa tecnológica apropiada.	Acumulación deficiente y racionalidad mercantil tradicional.	Acumulación restringida; lógica de independencia laboral y actitud cuasiempresarial.	Acumulación Deficiente y lógica de independencia laboral.
Adecuada y alternativa tecnológica apropiada y competitiva.	Acumulación en rango de restringida a normal; lógica independencia laboral y racionalidad mercantil simple.	Acumulación potencial normal doble lógica: independencia laboral y evasión regular social; racionalidad cuasi-capitalista.	Acumulación potencial normal; lógica de independencia laboral y racionalidad cuasi-capitalista.

Para un programa de apoyo crediticio al sector informal, es fundamental el establecer y asumir las diferencias existentes entre las actividades y los establecimientos. En primer lugar, porque características de los establecimientos y de los propietarios-productores, así como también sus potencialidades de acumulación, van a definir diferentes respuestas al crédito en general y a las diferentes modalidades que pueda asumir. En segundo lugar, es evidente a partir de lo anterior que algunos objetivos perseguidos con la facilitación del acceso al crédito para los informales —expansión del empleo, aumento del producto, transfor-

mación e integración del tejido productivo, etc. —no pueden ser alcanzados por las restricciones que pesan sobre la mayoría de los micro-establecimientos. Finalmente, porque la eficacia de un programa cualquiera queda grandemente comprometida si sus instrumentos y objetivos no se adecúan a la realidad sobre la que pretenden actuar.

2. EVIDENCIA DE LA HETEROGENEIDAD EN EL SECTOR INFORMAL URBANO

No es posible presentar datos que sustenten las tipologías expuestas en el acápite anterior debido a la inexistencia de encuestas o censos recientes que hayan recabado información sobre las características y diferencias de los establecimientos productivos. Sin embargo, es posible lograr una aproximación de la heterogeneidad de los establecimientos informales— en cuanto a generación de excedentes, capacidad de acumulación y calidad de empleo— a partir de una reinterpretación de los datos de las encuestas de hogares de propósitos múltiples.

La segmentación básica de la estructura ocupacional— en sector formal y sector informal— se realiza a partir de la pregunta (encuesta de mano de obra EH-F3) ¿cuántas personas en total laboran para la empresa, negocio o patrón con el cual trabaja? Todas aquellas personas que responden 1 persona o de 2 a 4 personas son clasificadas como ocupadas en el sector informal. Ahora bien, es claro que si el total de personas laborando es inferior a 2 se trata de establecimientos unipersonales inscritos en la más pura lógica de subsistencia y que si el ocupado responde trabajar en un establecimiento de 2 a 4 personas, este último podría ser considerado una microempresa —estrictamente si existen relaciones salariales— con alguna capacidad de acumulación. De esta manera la primera aproximación a la heterogeneidad del sector informal puede obtenerse a partir de las respuestas a la pregunta anterior. Según la encuesta de hogares ene.-jun. 1990 (que será la fuente de los datos que utilizaremos en este acápite) el rango posible de establecimientos de 2 a 4 personas sobre el total del sector informal oscilaría entre 22.4% (asumiendo 4 personas por establecimiento) y 36.6% (asumiendo 2 personas por establecimiento), dicho de otra forma los "establecimientos" unipersonales de subsistencia constituirían la mayoría del sector.

Este rasgo de la estructura productiva se va a reflejar en la calidad de los puestos de trabajo que se pueden generar en el sector (ver cuadro N° 2), al limitar los puestos de trabajo y/o actividades de plena ocupación.

Cuadro 2
Ocupados en el Sector Informal Urbano según
Condición de Ocupación
(Porcentajes)

	Total	Indust. Elect. Gas y Agua	Construc.	Comercio	Transp.	Est. Finan.	Servic.	
Plena Ocupación	42.0	42.8	54.5	22.8	42.1	56.3	53.8	43.2
Sub-empleo	58.0	57.2	45.5	77.2	57.9	43.7	46.2	56.8

De acuerdo a los datos presentados, un poco más de la mitad de los trabajadores del sector informal se encuentran subempleados, es decir que presentan productividades e ingresos insuficientes por su carencia de recursos complementarios a la mano de obra. La insuficiencia de ingresos (por autoremuneración o por salario) puede tener como causa directa una baja productividad o la sobremuneración competitiva, pero en ambos casos estaría indicando que esos trabajadores laboran en establecimientos de "acumulación deficiente" o "reproducción simple deficiente".

Es de resaltar la gran incidencia del subempleo en la industria ya que por las características de las actividades en esta rama se presentaría la mayor densidad de establecimientos y la subutilización reflejaría las limitaciones de acumulación y de integración productiva de las microempresas manufactureras. En el comercio y los servicios pueden considerarse relativamente normales los niveles de subempleo encontrados ya que estas ramas son las que presentan actividades con mayor facilidad para la autocreación de ocupaciones, es decir para el desarrollo de inserciones laborales guiadas por la lógica de subsistencia. La rama con mayor precariedad laboral es la de la construcción posiblemente porque la fuerza de trabajo informal esta segmentada en subcontratistas (maestros de obra) y asalariados temporales; esta característica limitaría grandemente la existencia de establecimientos con capacidad de acumulación. La capacidad de los financistas informales de apropiarse —vía el crédito agiologista— de parte del excedente bruto generado en otras actividades informales explicaría sus mayores niveles de plena ocupación; para el transporte podrían incidir dos factores: el crecimiento urbano ha ampliado el mercado y debido a la alta inversión de entrada, ni los cuentapropia ni los microempresarios responden a lógicas de subsistencia.

Una aproximación a la capacidad de generación de ingreso/excedente en el sector informal, puede obtenerse a partir del análisis de los

datos correspondientes a la remuneración media mensual por categoría ocupacional (cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Ocupados en el Sector Informal Urbano según
Categoría Ocupacional y Remuneración Mensual Media

Categoría Ocupacional	Total	Remuneración Media Total (Colones)	Veces Salario Mínimo*	Remuneración Media Hombres (Colones)	Veces Salario Mínimo*	Remuneración Media Mujeres (Colones)	Veces Salario Mínimo*
Patrono	19870	1674.2	3.1	1688.4	3.1	1632.1	3.0
Cuenta Propia	234681	587.9	1.09	730.1	1.4	501.8	0.9
Fam. no Remun.	51076	—	—	—	—	—	—
Asal. Permanente	39790	570.8	1.06	632.3	1.2	462.1	0.9
Asal. Temporal	77096	433.0	0.80	468.9	0.9	272.0	0.5
Total	422513	537.1	0.99	638.3	1.2	435.4	0.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, MIPLAN, Enero-Junio 1990. Excluye servicio doméstico.

* El salario mínimo durante el período de recolección de datos de la encuesta fue de creación de datos en la encuesta fue de ₡540.00.

Lo primero que llama la atención, es la baja capacidad de generación de excedente que tiene el patrono promedio del sector informal, ya que sus ingresos únicamente equivalen a tres salarios mínimos. Más grave es la situación de los típicos productores de subsistencia (los cuentapropia), para los cuales su exigua dotación de medios de producción (o de trabajo) no les permite obtener un ingreso mayor que el de un asalariado no calificado anulando de esta forma cualquier ingreso por la propiedad de los medios de trabajo y reflejando una plausible subremuneración de su fuerza de trabajo.

Las medias salariales indicarían que la mayoría de las microempresas en donde se desarrollan relaciones salariales presentarían modalidades de acumulación deficiente (dos tercios de los asalariados obtendrían ingresos inferiores al salario mínimo) o presentarían acumulación restringida (limitadas utilidades y remuneraciones en el límite del salario mínimo legal). Esto es más evidente cuando se considera que las microempresas de las ramas que agrupan la mayor parte de los informales (industria y comercio) hacen un uso extendido de la fuerza de trabajo familiar no remunerada y de asalariados temporales. La situación

de la trabajadora informal es bastante precaria, ya que exceptuando a las que se desempeñan como patronos (únicamente 2.3% del total de trabajadoras) obtienen remuneraciones superiores al mínimo legal; el grueso de las mujeres (84.1% del total) trabaja en calidad de cuentapropia o como familiar no remunerado recibiendo ingresos inferiores al mínimo legal. En general, las remuneraciones medias indicarían que la capacidad global del sector informal para generar excedente es muy limitada y que las posibilidades de transformación estructural y de movilidad ascendente se limitarían a un grupo no muy grande establecimientos.

Anteriormente hemos señalado que la capacidad de crecimiento de los establecimientos individuales y el crecimiento "intensivo" (crecimiento en número y apropiación de cuotas de mercado) de los segmentos productivos informales es diferenciada por las condiciones particulares de las ramas en que operan —condiciones de competencia, dinámica de la demanda, condiciones de transformación productiva tecnológica, etc.- de manera que utilizando las diferencias de medias de remuneración entre las ramas productivas podemos tener una aproximación a las diferencias de generación de excedentes y de capacidades de acumulación que presentan los establecimientos según en la rama que operan (cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Distribución de los Ocupados en el Sector Informal Urbano
según Rama de Actividad y Tramo de Remuneración Mensual
(Porcentajes)

Tramos de Remuneración Mensual (Veces Salario Mínimo)*	Establecimiento						
	Industria	Elect. Gas y Agua	Construcción	Comercio	Transporte	Financiero	Servicios
Ninguno	14.8	—	2.2	15.0	1.0	—	3.1
Menos de 0.9	50.9	45.5	48.8	44.4	25.5	34.8	61.2
De 0.9 a 1.3	14.1	—	20.7	13.8	17.6	23.2	9.3
De 1.3 a 1.9	10.0	54.5	21.8	12.3	21.5	16.4	14.9
De 1.9 a 2.8	6.3	—	4.1	4.9	14.7	11.2	6.4
De 2.8 a 4.6	2.7	—	1.6	6.5	15.9	—	3.1
4.6 y más	1.2	—	0.8	3.1	3.8	14.4	2.0
Total	100.0	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, MIPLAN, Enero-Junio 1990.

* Salario mínimo durante el período de recolección de datos de la encuesta fue de creación de datos en la encuesta fue de ₡540.00.

Los datos indican una capacidad de generación de ingresos/excedentes, que es bastante desigual entre las diferentes ramas. La industria y los servicios presenta la mayor proporción de ocupados con remuneraciones inferiores al salario mínimo legal así como también las menores proporciones —con la rama de la construcción— de ocupados con ingresos superiores a tres salarios mínimos.

Por otra parte las ramas que concentrarían proporcionalmente a los establecimientos con mayor capacidad de generación de excedentes (mayor presencia de ocupados con mas de tres salarios mínimos) serían, en orden decreciente: establecimientos financieros, transporte y comercio. Sin embargo, dado el bajo peso relativo ocupacional de las ramas de establecimientos financieros y de transporte (0.5% y 6.5% del total de ocupados del SIU estrictamente urbano), el total de ocupados con ingresos superiores a los tres salarios mínimos sería de aproximadamente 7.7%, evidenciando la insuficiencia global del sector en cuanto a generación y retención de excedentes.

Finalmente, para corroborar la baja capacidad de acumulación y el predominio de las lógicas de subsistencia entre los propietarios-productores del sector informal se pueden utilizar los datos del cuadro N° 5 que presenta una clasificación de patronos y de cuentapropias según la condición de pobreza del hogar al que pertenecen.

Cuadro N° 5
Microempresarios del Sector Informal Urbano según
Condición de Pobreza del Hogar* (Porcentajes)

	Total	Pobreza Crónica	Pobreza Reciente	Pobreza Inercial	Integrados Socialmente
Total Patronos	100.0	31.1	5.7	33.8	29.4
Total cuenta propia	100.0	59.5	8.1	19.8	12.6

Fuente: Elaboración propia, en base datos inéditos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, MIPLAN, Enero-Junio 1990. Excluye servicio doméstico.

* Agrupa los grupos principales de la fuerza de trabajo familiar (Jefes de hogar, cónyuges e hijos mayores de 10 años).

El supuesto básico adoptado para utilizar como "proxy" de la capacidad adecuada de generación de excedentes a la condición de pobreza de los hogares, es la idea de que la propiedad de un negocio próspero garantiza un nivel de vida aceptable, en cambio la propiedad —o

inserción laboral— de un "negocio" precario y estancado no generaría ingresos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas.

Los datos nos muestran diferencias radicales entre los dos grupos de productores propietarios, por una parte tenemos que entre los cuentapropia (que constituyen el 55.5% del total de miembros del SIU), apenas la décima parte pertenece a hogares que pueden considerarse integrados socialmente (sus ingresos familiares son superiores a la línea de pobreza y además no presentan insatisfacción en materia de acceso a servicios básico ni tampoco padecen de hacinamiento); en cambio la mayoría de los pertenecientes a esta categoría ocupacional padecen una pobreza crónica, es decir que pertenecen a hogares con largo tiempo de pobreza y altas posibilidades de transmitir o heredar pobreza²; por otra parte, es de hacer notar que aproximadamente una quinta parte adicional sufre de carencias en materia de las necesidades básicas vinculadas al habitat familiar (pobreza inercial).

En relación a la categoría de patronos —que por definición serían microempresarios—, se observa una mayor representación en la categoría de hogares integrados socialmente, sin embargo, es necesario señalar que dicha proporción es similar a la encontrada para los jefes de hogar asalariados del sector moderno e inferior a la de los jefes de hogar asalariados del sector público y de los jefes de hogar que se desempeñan como cuentapropia en el sector moderno (ver Briones, 1992). Los datos además muestran que aproximadamente un tercio de los patronos pertenece a hogares —pobreza crónica— cuyo ingreso promedio per-cápita oscilaba entre 0.3 y 0.7 de la línea de pobreza relativa, (Briones, 1992) y que otro tercio podía ser considerado como pobres por sus carencias en materia de necesidades básicas insatisfechas.

En síntesis la evidencia presentada nos muestra la existencia de un alto grado de heterogeneidad y de marcadas diferencias en cuanto a las posibilidades y de transformación productiva entre los establecimientos y trabajadores del sector informal. Esta heterogeneidad obliga necesariamente a asumir el desafío de diseñar programas diferenciados —específicos— y a desarrollar un mayor esfuerzo de coordinación en un plan de apoyo de múltiples objetivos.

3. IMPORTANCIA DEL APOYO FINANCIERO AL SECTOR INFORMAL URBANO

Las unidades del SIU, no parecen tener problemas para obtener "ca-

2. Para ahondar en categorías de pobreza, ver Briones (1992).

pital" para iniciar su negocio o para autocrear su empleo —algunos autores consideran que esta relativa facilidad contribuye a sobredimensionar el sector y de alguna forma a disminuir los ingresos medios—; este "capital" es obtenido —por carencia de historia crediticia y credenciales socioprofesionales o de proyectos— fuera del sistema formal de financiamiento. En general, las fuentes originales son redes familiares, fondos propios y financiamiento informal (ver cuadro N° 6) y por tanto en la mayoría de casos es escaso o insuficiente para generar un adecuado flujo de ingresos o para permitir la expansión del "establecimiento".

Cuadro N° 6
Microempresas del Sector Informal Urbano por fuente principal para iniciar el negocio

Rama de Actividad Económica	Total	Fuente principal de Financiamiento					
		Institución Financiera	Préstamo de Cooperativas	Préstamo de Famil. y/o amigo	Presta-mista	Ahorros Propios	Otros
Microemp.	203	25	—	26	11	147	4
Porcentajes	100.00	11.74	—	12.21	5.16	69.01	1.88

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Planificación Septiembre-Diciembre 1986.

Como muestran los resultados de una pequeña encuesta de establecimientos realizada por el Miplan en el área metropolitana de San Salvador (1986), la principal fuente de financiamiento de las microempresas son los ahorros propios (69%) seguida de préstamos de familiares y de préstamos de instituciones financieras formales. Estos resultados son similares a los obtenidos en otra pequeña muestra de microempresas (Alvarez, 1988) que señalan también a los ahorros (74.2%) como "capital" semilla.

Esta característica básica del financiamiento inicial de los establecimientos informales sugeriría tres aspectos a considerar: en primer lugar, que por la relativa facilidad de acceso al capital inicial para desarrollar actividades informales y por la dificultad de evaluar la capacidad productiva de los potenciales demandantes de crédito (y su capacidad para retornar el préstamo), el otorgamiento de préstamos de inicio no debería constituirse en un componente de un programa de apoyo financiero del sector. En segundo lugar, siendo los ahorros la fuente principal del financiamiento de creación del establecimiento, puede esperarse que

entre las diferentes técnicas, los productores tenderán a escoger aquellas menos intensivas en capital y por tanto enfrentaran dificultades para sostener una dinámica de acumulación. En tercer lugar, de lo anterior también se derivaría que podrían existir inadecuaciones entre diferentes formas de capital que afectarían la obtención de mayores productividades.

En relación al segundo aspecto, se puede observar en el siguiente cuadro —que presenta la relación capital trabajo— que en general las microempresas —que son los establecimientos de mayor tamaño del SIU— presentan muy bajos niveles de capital fijo. El promedio era de aproximadamente US\$1000 por trabajador y el 60.0% se situaba abajo de los US\$550. Por otra parte, es de resaltar que el promedio de las microempresas manufactureras era de US\$758 y más de la mitad (52.8%) presentaban una relación inferior a los US\$370. Como podía esperarse la mayor relación capital/trabajo se presentaba en la rama de

Cuadro N° 7
Microempresas por nivel de relación capital-trabajo (K/L)
según rama de actividad económica

Rama de Actividad Económica	# Promedio Relación (K/L)US\$	Total	Nivel de Relación Capital Trabajo									
			111.1 y Menos	111.3 a 185.2	185.4 a 370.4	370.5 a 463.0	463.1 a 555.5	555.7 a 740.7	741.0 a 1111.1	1111.3 a 1481.5	1481.6 a 2777.8	2777.8 más de
Total	1.003.5	213	34	22	31	16	25	19	24	11	15	6
% Fila	-	100.00	15.96	10.33	14.55	7.51	11.74	8.92	11.27	5.16	7.04	7.51
% Columna	-	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Industria	758.2	53.00	9	9	10	4	8	5	1	1	3	3
% Fila	-	100.00	16.98	16.98	18.87	7.55	15.09	9.43	1.89	1.89	5.66	5.66
% Columna	-	24.88	26.47	40.91	32.26	25.00	32.00	26.32	4.17	9.09	20.00	18.75
Comercio	1.029.0	121	22	10	12	10	13	12	15	9	10	9
% Fila	-	100.00	18.18	8.26	9.92	8.26	10.74	9.92	12.40	7.44	8.26	6.61
% Columna	-	56.81	64.71	45.45	38.71	62.50	52.00	63.16	62.50	81.82	66.67	50.00
Transpor. y Comunic.	2360.7	8	-	1	1	1	-	1	1	1	-	2
% Fila	-	100.00	-	12.50	12.50	12.50	-	12.50	12.50	12.50	-	25.00
% Columna	-	3.76	-	4.55	3.23	6.25	-	5.26	4.17	9.09	-	12.50
Establecim. Financiero	606.9	6	-	-	3	-	-	-	3	-	-	-
% Fila	-	100.00	-	-	50.00	-	-	-	50.00	-	-	-
% Columna	-	2.82	-	-	9.88	-	-	-	12.50	-	-	-
Servicios	1059.7	25	3	2	5	1	4	1	4	-	2	3
% Fila	-	100.00	12.50	8.00	20.00	4.00	16.00	4.00	16.00	-	8.00	12.00
% Columna	-	11.74	8.82	9.09	16.13	6.25	16.00	5.26	16.67	-	13.33	18.75

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. MIPLAN, Septiembre-Diciembre 1986

Capital fijo/Total de personal en la Microempresa

US\$ = 5.4

Noviembre 86

Mercado Paralelo

(Fuente: Boletín Económico BCR N° 8, Noviembre 88).

transporte y el comercio establecido (pequeños almacenes, tiendas, puestos fijos del mercado, etc.) presentaba una relación aceptable— y posiblemente bastante competitiva— para los "nichos" de mercado en que actúan.

Si comparamos los resultados del cuadro anterior con las relaciones capital/trabajo obtenidas para el sub-sector manufacturero en último censo de establecimientos (1978) queda de manifiesto el problema de la inadecuación de capital que hemos señalado anteriormente. De acuerdo al censo, el promedio total de todos los establecimientos de más de 5 empleados era de US\$7970, siendo el de las pequeñas y de las medianas —las más próximas tecnológicamente— de US\$2581 y de US\$5157 respectivamente; es decir entre 3.4 y 6.8 veces más que la relación encontrada las microempresas industriales.

En la gran mayoría de casos de microempresas de servicios e industriales se presenta una inadecuación en la dotación de capital (fijo y de trabajo) que puede manifestarse en inadecuación de calidad (equipos usados y equipos "hechizos" o "caseros") o insuficiencia relativa en relación a la capacidad laboral de la mano de obra.

Esta insuficiencia es posiblemente el principal problema para la mayoría de productores del SIU —tomando en cuenta que solo una pequeña proporción tiene capacidad de transformación—, ya que en razón de que la opción tecnológica (capital fijo) adoptada es posiblemente la única posible y por tanto, si no hay cambios radicales en el tamaño de los "nichos" de mercado, se convierte en un dato, serían las limitaciones en capital de trabajo el principal obstáculo para expandir la producción y las ventas.

Al respecto, habría que señalar que de acuerdo a la encuesta del Miplan (1986), los principales problemas de las microempresas encuestadas eran: falta de mercados (31.9%), falta de capital de trabajo (23.5%) y local inadecuado (21.1%). Otra encuesta (Alvarez, 1988) señalaba que los dos principales problemas enfrentados por los microempresarios tradicionales eran: saturación microempresarial de mercado (38.0%) y los intereses elevados y la falta de acceso a crédito adecuado (47.0%).

En esta línea, H. López (1990) después de resaltar que los ingresos y las ventas dependen fundamentalmente de las condiciones de demanda que enfrentan los microproductores, hace énfasis en la importancia que tiene el acceder oportuna y adecuadamente a los préstamos de capital de trabajo.

Cuando la demanda está en expansión también se expanden las

necesidades de capital de trabajo para todos los productores —y los informales no son la excepción— y es evidente que aquellos que no logren acceder al crédito enfrentarían serios problemas para conservar su "cuota" del mercado en expansión.

Es claro que la expansión de la producción/ventas, dependerá del grado de subutilización de la capacidad fija instalada (activos fijos y mano de obra familiar y/permanente) y que el papel fundamental del crédito de capital de trabajo sería el evitar que la subutilización subsista a pesar de las mejores condiciones del entorno externo. **Este tipo de financiamiento puede disminuir la subocupación de la mano de obra permanente, incrementar el uso de insumos productivos o de la mano de obra temporal, permitiendo de esta forma alcanzar la expansión de escala de producción y los máximos niveles posibles de productividad.**

Incluso los créditos para capital de trabajo con plazos normales (2 a 3 años de plazo) pueden ayudar a expandir la capacidad fija instalada cuando —por las opciones tecnológicas de producción— pueden hacerse adiciones paulatinas en la escala de producción a través de la adición de herramientas y mano de obra en procesos productivos de cooperación simple (multiplicación proporcional de la escala, la capacidad y la producción)³.

Evidentemente, si por las tecnologías existentes, los aumentos en la escala de producción solo pueden darse por saltos tecnológicos, entonces el papel del crédito se vuelve fundamental (conjuntamente con las características individuales de los microproductores) para la transformación productiva del SIU y para posibilitar su capacidad de vincularse o competir con las estructuras productivas modernas.

Ahora bien, a los problemas anteriores —escaso capital inicial e insuficiente capital de trabajo— se suma la restricción a los recursos del sistema financiero formal que configura de esta forma un entorno externo hostil para la expansión. En general, los productores más pequeños (microempresarios tradicionales y trabajadores por cuenta propia) enfrentan mayores restricciones por parte del sistema financiero formal por las razones siguientes:

-
3. El acceso al crédito para capital de trabajo puede —aún con demanda constante— posibilitar para ciertos productores un aumento de su producción y sus ventas en función del grado de subutilización de la capacidad instalada y de la existencia de condiciones particulares de mercado (preferencias, localización espacial, etc.).

- 1. Desconfianza en la supervivencia y solvencia de los microestablecimientos.** Para los intermediarios financieros, estos microestablecimientos presentan una elevada mortalidad e insolvencia (o bien una extrema movilidad del usuario) que los encuadra como clientes caros y de alto riesgo. Además existe la creencia de las causas de los problemas anteriores son inherentes a los establecimientos del sector informal. Es común, escuchar en estos medios que este tipo de carteras de crédito son de baja rentabilidad y de alto riesgo; que la falta de educación (formal y crediticia) de este categoría de usuarios eleva los costos de transacción para las instituciones y que la alta heterogeneidad de los microusuarios aumenta todos los costos de administración y control de los programas de crédito.
- 2. La filosofía bancaria de recuperación de préstamos.** La racionalidad bancaria para evaluar la capacidad de retorno de los préstamos privilegia la cobertura por garantías reales —de preferencia hipotecaria o prendaria— que tengan, en su opinión, un adecuado grado de liquidez. En este sentido, se privilegia a aquellas microempresas más establecidas y con mayores flujos de caja⁴.

El problema del financiamiento para el SIU es que en el sector financiero formal no existen metodologías para adecuar la oferta de recursos a la pequeña escala de los microproductores ni capacidad para desarrollar una evaluación de la capacidad empresarial del solicitante y de su capacidad de obtener ingresos suficientes para retornar el préstamo.

El actual esquema institucional de apoyo esta basado en dos programas que cuentan con el respaldo del Banco Central: 1) Programa de Micro y Pequeña Empresa y 2) Fondo de Garantía de Crédito para la Micro y la Pequeña Empresa.

El enfoque de estos programas es tradicional y tiende a excluir sistemáticamente a la mayoría de las unidades del sector informal, ya que los mecanismos de calificación de solicitudes y garantías— y los conceptos utilizados para definir a la microempresa y a la pequeña empresa— permiten a las instituciones financieras intermedias "descremar" a los sujetos de crédito escogiendo solamente aquellos "bancariamente" rentables eliminando las típicas unidades de subsistencia.

-
- 4.** No obstante lo anterior es necesario señalar que como consecuencia de la alta migración y de la baja liquidez de los pequeños activos, algunas instituciones prefieren como garantía un historial positivo del demandante como usuario de los servicios de la institución y la existencia de recursos propios depositados como base de una "compensación" para posibles moras.

Al definir a la microempresa como unidades cuyos activos no exceden los 100.000 colones y al delegar la calificación de solicitudes en los intermediarios, se permite que los bancos seleccionen activamente —bajo los criterios tradicionales— a los usuarios del programa.

Otro elemento que actúa en contra de extender la cobertura del programa a la mayoría de los informales es el diseño que uniformiza dos sujetos de crédito —pequeña empresa y microempresa— diferentes y permite a los intermediarios financieros movilizar recursos y cumplir metas de asignación de recursos segmentando selectivamente a los usuarios⁵.

Los principales logros de estos programas —iniciados en dic. de 1990— pueden apreciarse en el cuadro N° 8 que resume la movilización de recursos para la pequeña y la microempresa en 1991 y 1992.

Cuadro N° 8
Créditos y Garantías a la Pequeña y Microempresa
por el Sistema Financiero Oficial

Instituciones	1991 (Colones)		1992 (Colones)	
	Créditos	Garantías	Créditos	Garantías
Bancos Comerciales	305.5	13.9	609.1	34.8
Inst. Oficiales	225.2	7.4	271.1	18.7
— BFA	43.4	—	40.6	—
— FIGAPE	24.9	—	32.5	—
— FEDECREDITO	156.9	—	198.0	—
Total				

Fuente: BCR; LPG 22 Febrero 1993 y LPG 17 Julio 1992.

Los resultados nos sugieren que el financiamiento ha sido satisfactorio, sobre todo por el significativo aumento en la movilización de recursos desde los bancos comerciales. Sin embargo, es necesario relativizar

5. Como ejemplo de las asignaciones crediticias resultantes de programas no especializados en una población "meta" específica puede señalarse que en abril de 1992 la cartera de micro y pequeña empresa del Banco Agrícola Comercial —uno de los bancos comerciales con mayor experiencia— ascendía a 262 millones de colones con 20725 créditos y el 89% correspondían a la categoría de pequeño empresario. (Informe misión Gob. de Holanda).

estos resultados —sobre todo en relación al sector informal— señalando:

- La existencia de una considerable concentración de los créditos aprobados por la banca comercial, ya que el Bco. Cuscallán y el Bco. Agrícola Comercial movilizaron el 66.4% y el 76.2% de los préstamos en 1991 y 1992. Lo anterior sugiere que el sistema en su conjunto responde muy lentamente a este segmento del mercado, aun con el apoyo del BCR.
- De acuerdo a diferentes informes del Departamento de Crédito Privado del BCR, el promedio de los créditos otorgados por los bancos comerciales osciló entre, mayo y agosto de 1992, entre 65.0 y 70.0 miles por lo que podía suponerse un alto grado de concentración de la cartera en la pequeña empresa.
- La idea anterior puede ser respaldada con la información desglosada correspondiente a los meses de enero-abril de 1992. De 2698 créditos aprobados por la banca comercial, el 61.8% correspondían a la pequeña empresa —entre 100.000 y 750.000 colones de activos— y del monto total de recursos asignados (173.2 millones) solamente el 13.1% fue asignado a la microempresa.

Por otra parte, el préstamo promedio de la banca comercial era de 90.2 miles para la pequeña empresa y de 21.8 miles para la microempresa, lo que evidenciaba una alta selectividad de los sujetos de crédito y la exclusión de la "base" de la estructura empresarial del sector informal.

- Otro dato que es necesario relativizar —para evaluar la magnitud verdadera del esfuerzo realizado— es el correspondiente al crédito otorgado por las instituciones oficiales. Si se excluye el Programa de Crédito Popular de Fedecrédito⁶, se tiene que —para agosto 1992— el total de créditos aprobados se disminuiría en 95.3% (de 62701 a 5934) y los montos otorgados en 63.3% (de 169.8 a 62.3 millones). Sin embargo es preciso señalar que estas instituciones muestran más apertura hacia la microempresa, ya que de 1444 créditos aprobados para el período ene.-abril 1992 el 95.6% eran para microempresarios con una media de 13.0 miles.

6. Es necesario no tomar en cuenta este programa porque: existe desde la fundación de Fedecrédito, es autofinanciado y además los créditos tienen una duración de dos meses por lo que el monto real de recursos comprometidos debería ser dividido entre seis.

Otro elemento nuevo en la política gubernamental hacia la pequeña y la microempresa, es la creación de una Comisión Nacional para coordinar las actividades de apoyo a la microempresa. Esta comisión es creada por el decreto ejecutivo N° 39 en mayo de 1991 integrándola el vicepresidente de la República, los ministros de Planificación y Economía, los Presidentes del Banco Central y de FIGAPE, dos representantes de ANEP y dos representantes de las gremiales de la micro y pequeña empresa.

Esta comisión tiene bajo su cargo una comisión técnica y una comisión ejecutiva que se encargan respectivamente de la coordinación de las políticas propuestas por la Comisión Nacional y de asegurar su ejecución, a través de la planeación, organización y control de las áreas de trabajo de las diferentes instituciones involucradas en las actividades de apoyo y fortalecimiento a la microempresa.

Este modelo institucional —posiblemente por su misma forma de Comisión de alto nivel— no ha sido muy operativo en el cumplimiento de sus dos grandes funciones: diseño y coordinación de políticas específicas para los pequeños productores de bienes y servicios.

La comisión ejecutiva del programa es juramentada hasta el 6 de octubre de 1992, es decir año y medio después de la creación de la Comisión Nacional y la creación de una Comisión Consultiva integrada por representantes de las gremiales microempresariales, es retrasada hasta noviembre 1992. Por otra parte esta Comisión ha tenido dificultades para captar recursos financieros que le permita diseñar nuevos programas y su principal logro ha sido el programa "San Miguel Ya" financiado —con fondos de la Secretaría de Reconstrucción— a 200 microempresarios de los municipios de Sesori, Ciudad Barrios y San Luis de la Reina en el departamento de San Miguel.

En resumen, las principales lecciones que pueden extraerse de la caracterización global del sector informal salvadoreño —y de los antecedentes sobre el apoyo oficial— al sector son las siguientes:

—Los establecimientos presentan desiguales capacidades y desiguales oportunidades, por tanto **un programa de apoyo crediticio masivo al sector informal no puede ni debe ser homogéneo ni uniformizante.**

—En general, los fines de los programas deberían de ser menos ambiciosos y restringirse —de acuerdo al tipo de establecimiento o población meta— a **tres grandes objetivos: primeramente, elevar los ingresos de los trabajadores informales pobres mediante una sustitución del crédito informal (usurero) como fuente de financiamiento del capital**

de trabajo de los microproductores. De lo que se trata en este caso es de internalizar los mayores ingresos (o las "utilidades") derivadas de la expansión de las ventas que se obtendría después del incremento de los recursos de operación. Es decir, se trataría no solamente de facilitar los medios para responder a las oportunidades de expansión sino también de evitar la transferencia de ingresos vía los tipos de interés. **El segundo objetivo**, debería de ser el de disminuir los niveles de subutilización dentro del SIU a través de la elevación de la calidad de los puestos de trabajo. Esto implica que a través del crédito no debe buscarse extender el SIU —esto lo hacen espontáneamente los mismos microproductores— sino más bien garantizar el complemento de capital necesario para elevar los flujos de ingreso por mayor utilización de la capacidad fija instalada. **Finalmente**, y derivándose del anterior objetivo, se buscaría transformar productiva y organizativamente al segmento con capacidad de acumulación en el entendido que la finalidad de estos programas no es la de "eternizar" las lógicas de subsistencia.

—**El crédito no debe ser visto como la panacea, sino como un mecanismo de apoyo necesario pero no suficiente.** Como instrumento de apoyo a la expansión no puede contrarrestar las tendencias de un mercado en contracción, ni tampoco las restricciones resultantes de la saturación microempresarial de los nichos de mercado, así como tampoco puede suplir la ausencia de factores internos favorables a la transformación. En este sentido los objetivos de los programas crediticios deben ser definidos realísticamente y considerando las restricciones que pesan sobre los diferentes grupos objetivos. Igualmente su diseño institucional debe de considerar la complementariedad con otro tipo de apoyos al crecimiento/transformación del sector o de los diferentes segmentos que lo conforman.

De acuerdo a lo anterior un **PROGRAMA DESEABLE DE APOYO AL SECTOR INFORMAL** debe de ser lo suficientemente abierto y flexible y en la búsqueda de estos criterios pueden considerarse como premisas básicas:

— El instrumento más adecuado podría ser un plan multiprograma con una instancia institucional integradora y coordinadora una especie de Fondo de Inversiones Productivas con amplias facultades en cuanto a la captación y administración de recursos a cualquier título y con una autonomía administrativa que le permita un régimen propio en materia de contrataciones y compras de bienes y servicios—que delegaría la ejecución en unidades/instituciones que gozarían de un alto grado de autonomía.

Estos programas específicos deberían ser diseñados en función exclusiva de la población objetivo que se busca atender, de los objetivos a alcanzar en materia de transformación de la situación inicial sobre la que se pretende actuar y de las diferentes instancias de la sociedad civil que pueden ejercer eficientemente funciones de apoyo.

- Las políticas de apoyo pueden variar según la rama y los tipos de microempresa, por lo que se vuelve fundamental que la instancia institucional desarrolle investigaciones para determinar las condiciones del entorno y las potencialidades de los conjuntos de microempresas que se pretende atender.
- En materia de crédito pueden establecerse dos líneas básicas: la primera, sería de funcionamiento o de "capital de trabajo" destinada a la mayoría de las unidades del sector informal con el objeto de estabilizar o mejorar sus ingresos y la segunda sería una línea de "créditos de desarrollo" para propiciar la transformación productiva de las unidades con mayor potencial. La instancia encargada del programa se encargaría de segmentar a los usuarios de acuerdo a su potencial y a la estrategia global de desarrollo productivo.
- La instancia encargada del Programa debería desarrollar diferentes programas de apoyo y descentralizar su ejecución. El programa podría subdividirse en sub-áreas de crédito, capacitación, apoyo tecnológico, apoyo jurídico y apoyo de comercialización pero integrándolos alrededor del programa crediticio y otorgando autonomía operativa a los ejecutores responsables de los diferentes programas específicos que se diseñen según la población meta.
- Un aspecto clave para ampliar la cobertura y tener incidencia como programa productivo anti-pobreza es el desarrollo de diversas modalidades de créditos solidarios, comunitarios y autogestionarios. También es importante descentralizar regionalmente la asignación de los recursos globales y apoyar las iniciativas locales de desarrollo⁷.
- Es necesario desarrollar políticas institucionales de acompañamiento destinadas a modificar el entorno —al máximo posible— en que

7. Una experiencia a analizar con el objeto de extraer lecciones para la sistematización de un programa crediticio de amplia cobertura sería el programa de apoyo crediticio de PRODERE-ELS, que maneje descentralizadamente extensionismo crediticio, fondos de garantía, líneas de crédito, fondo rotativo comunal, crédito autogestionario local y fondo de garantías para cooperativas; con instituciones tan diferentes como FIGAPE, el BFA, el BCO, HIPOTECARIO, FINCA (banco comunales), CORDES/comites financieros comunitarios locales y AMPES.

actúan las microempresas del sector informal, porque no tiene sentido expandir el crédito sino se cambian las restricciones estructurales que impiden una mayor generación —y apropiación interna— de ingresos en el sector.

- Considerando que el programa de crédito de ser autofinanciable y que el principal problema de los microempresarios no es el costo de los recursos sino mas bien la exclusión de los sistemas y programas de apoyo financiero, es evidente que no deberán considerarse tasas de interés subsidiadas y que estas además deberán como mínimo cubrir los costos financieros y operativos del programa global.

La ESTRUCTURA OPERATIVA del programa podría considerar los siguientes elementos:

- La modalidad institucional mas apropiada sería la de una estructura similar al Fondo de Inversión Social, con el objeto de lograr el máximo nivel de apoyo político (la Presidencia de la República) y el mayor grado de autonomía operativa financiera. Sin embargo, para ganar en participación sería necesario que se considerase la ampliación del Consejo de Administración y que la designación de algunos de los Directores por parte del Presidente de la República se realizase entre personas de reconocida capacidad, propuestas por el Consejo Asesor del Programa.
- El Consejo Asesor podría estar integrado por cuatro representantes de Universidades y de Centros de Investigación de reconocido prestigio nacional —que tengan programas de investigación sobre microempresa y sector informal —y también por tres representantes de las gremiales microempresariales y un representante del Ministerio de Planificación Económica. Este Consejo sería conformado al momento de creación institucional del Fondo y podría tener como miembros honorarios (sin voto) a representantes de las principales federaciones de ONG con experiencia y trabajo con el sector informal.
- Las funciones básicas de este consejo asesor serían:
 - Asesorar al Consejo de Administración en el diseño de las macropolíticas para el sector informal y en las políticas de acción del Fondo.
 - Apoyar ante el Gobierno las medidas que el Consejo del Fondo considere necesario implementar en situaciones adversas o de emergencia que afecten el cumplimiento de sus objetivos fundamentales.

- Constituirse en intermediario frente a los grupos de presión (comunales y corporativos) que tienen interés en obtener determinados resultados de la política aplicada y que por tanto actúan activamente para moldearla indirectamente. Apoyar al Fondo frente a los diferentes actores del sector con el objeto de potenciar la interacción de todos los actores involucrados en el campo de acción de las políticas de apoyo.
- Apoyar, ante las organizaciones internacionales de asistencia técnico-financiera, las gestiones encaminadas a consolidar y ampliar los recursos del Fondo.
- Conocer y evaluar los informes anuales de la institución responsable del programa (Fondo).
- En tanto que el Fondo sería responsable último del Programa, la responsabilidad del diseño de las políticas y proyectos sería centralizada en esta institución —lo cual no omite que el proceso de planificación sea de tipo consultivo/integrador— el proceso de ejecución sería descentralizado (con diferentes agentes de ejecución) y la supervisión, del proceso de ejecución y cumplimiento de metas, correspondería al Fondo.
- Para ser una institución ágil es preciso que el núcleo básico de personal (dirección ejecutiva y personal técnico) sea reducido al mínimo indispensable para cumplir eficientemente sus funciones. También es necesario considerar que a pesar de que no será una institución ejecutora será preciso contar con personal de campo que estaría a cargo de la planificación regional/local y de promover las iniciativas locales de desarrollo. Esto implica algún grado de descentralización (o regionalización) de las oficinas y/o equipos técnicos que se encargarían de coordinar las acciones de apoyo con los actores locales: ONG que tienen experiencia de trabajo en la región, las oficinas gubernamentales regionales/locales, las comunidades o agentes productivos y las sucursales del sistema financiero involucrado en la ejecución del programa.
- Finalmente la estructura operativa debe acomodarse al manejo de recursos no reembolsables (provenientes de asignaciones fiscales) a los cuales podrían acceder asociaciones sin fines de lucro formadas exclusivamente para crear y manejar INCUBADORAS de microempresas.

Resumiendo, la finalidad última de este PROGRAMA sería la de crear un marco institucional que refleje la voluntad político-social de apoyo a los microproductores y que a su vez sea lo suficientemente abierto

y flexible para incorporar las diferencias estructurales existentes y los cambios que vaya presentando la realidad sobre la que se actúa.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, I. et All. (1988) Alcances y Límites del Financiamiento al Sector Informal: Ramas Industrial y Servicios. Tesis Licenciatura. Economía. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador.
- Briones, C. (1989). La Petite Production Marchande et l'Emploi; dans le Secteur Informel: Le cas d'une Economie à Croissance Extravertie. Tesis de Doctorado. Economía, París, Inédita.
- Briones, C. (1991). "Economía Informal en el Gran San Salvador" en Pérez Sainz, J.P. y Menjivar Larín, R. "Informalidad urbana en Centroamérica, entre la acumulación y la subsistencia". Caracas, Venezuela. FLACSO.
- Briones, C. (1992). La Pobreza Urbana en El Salvador. UCA-EDITORES, El Salvador.
- Castiglia, Miguel Angel (1992). "La Arquitectura de los Programas Nacionales de Apoyo a la Microempresa: un modelo deseable" en "Información y Pobreza". San José, Costa Rica. FLACSO.
- Hugon, Ph. et All (1977). La Petite Production Marchande et l'Emploi dans le secteur Informel: le cas Africain. IEDES, Univ. Paris I, Paris.
- Kritz, E. (1985). De la Economía de Subsistencia a la Lógica de Acumulación. Criterios de Elegibilidad para Programas de Desarrollo Microempresarial. OIT/PNUD Lima, Perú.
- López, H. et All. (1990). "El Impacto del Crédito sobre el empleo y los ingresos de la Microempresas en Colombia", en lecciones sobre Crédito al Sector Informal. Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación (1986). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. AMSS Vol. III.
- Pérez Sainz, J.P. (1991). Informalidad Urbana en América Latina. Enfoques, Problemáticas e Interrogantes. Caracas, Venezuela, FLACSO.
- Zarca, B. (1982). "Rationalité économique des Artisans" in Consommation-Revue de Socio-économie N° 1, Paris.