

GESTIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO. DESAFÍOS PARA LA PROMOCIÓN DE MICROEMPRESAS PRODUCTIVAS

Bellingi, Guillermo¹
Sergio, Alejandro²

ABSTRACT

En los últimos años la política social de nuestro país ha fomentado la constitución de microempresas por parte de los desocupados, con el objetivo de ofrecer a éstos la posibilidad de contar con alternativas de generación de ingresos distintas al empleo. Sin embargo, las carencias propias de los destinatarios de estos programas y la muy baja tasa de supervivencia de estos pequeños emprendimientos productivos motiva la necesidad de que el Estado, en sus distintos niveles, realice políticas complementarias para dar el salto cualitativo de lo meramente asistencial a la promoción de un nuevo modelo de desarrollo basado en la fortaleza de las micro y pequeñas empresas. El caso del municipio de La Matanza resulta un claro ejemplo al respecto.

¹ Lic. en Economía (UNLP). Responsable Oficina de Proyectos Especiales, Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Docente Facultad de Periodismo y Comunicación Social y Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Correo electrónico: gbellingi@gestionpublica.sg.gba.gov.ar

² Lic. en Economía (UNLP). Agente de Modernización de la Provincia de Buenos Aires. Coordinador del Área de Política Económica de ATE/CTA de la Provincia de Buenos Aires. Docente del Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Correo electrónico: alejandrosergio@netverk.com.ar

GESTIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO. DESAFÍOS PARA LA PROMOCIÓN DE MICROEMPRESAS PRODUCTIVAS

Bellingi, Guillermo³
Sergio, Alejandro⁴

INDICE

INTRODUCCIÓN	2
CARACTERÍSTICAS DE LOS MICROEMPRESAS	4
Problemas frecuentes	5
PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE MICROEMPRESAS	7
POLÍTICAS REALIZADAS	9
EL CASO DEL MUNICIPIO DE LA MATANZA.....	10
Problemática.....	10
Alternativas superadoras	11
Evaluación de proyectos	11
Unidad de Gestión.....	12
Seguimiento a los proyectos productivos.....	13
ALGUNAS PROPUESTAS	14
CONCLUSIONES	17
BIBLIOGRAFÍA.....	17

INTRODUCCIÓN

Las políticas aplicadas en Argentina durante la década de los años 1990 generaron elevado desempleo, creciente inequidad en la distribución del ingreso y la destrucción de fuentes de trabajo, ya sea por la virtual desaparición de sectores enteros de la economía cuanto por la incorporación de tecnología. Asimismo, mientras la economía crecía, los sectores más favorecidos no eran intensivos en mano de obra ni se privilegiaban las relaciones laborales formales, generándose un marco de creciente precarización laboral y social.

La persistencia en el tiempo de tasas de desempleo de dos dígitos motiva que un elevado número de desocupados resulten, en la práctica, imposibilitados de conseguir un empleo por falta de condiciones mínimas de capacitación aún en el caso de una recuperación de la economía y del mercado de trabajo.

Una sociedad moderna con elevados niveles de desempleo y exclusión social podría resultar viable sólo en el muy corto plazo. Es así que el Estado debe hacerse cargo de garantizar, como mínimo la subsistencia, mediante la política social, a crecientes masas de ciudadanos empobrecidos, para evitar que el sistema mismo colapse.

³ Lic. en Economía (UNLP). Responsable Oficina de Proyectos Especiales, Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Docente Facultad de Periodismo y Comunicación Social y Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Correo electrónico: gbellingi@gestionpublica.sg.gba.gov.ar

⁴ Lic. en Economía (UNLP). Agente de Modernización de la Provincia de Buenos Aires. Coordinador del Área de Política Económica de ATE/CTA de la Provincia de Buenos Aires. Docente del Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Correo electrónico: alejandrosrgio@netverk.com.ar

Una de las nuevas formas que asume la política social es la promoción de microemprendimientos (ME) productivos, entre cuyos objetivos se destaca que los desocupados obtengan ingresos provenientes de su trabajo.

Durante largo tiempo se consideró a la actividad microempresaria sólo como un refugio, al que acudían los desempleados o la población más pobre que no tiene acceso al mercado de trabajo formal. Especialmente entre los pobres estructurales, la promoción de tareas productivas destinadas al autoconsumo o al intercambio informal surgía como una alternativa frente a otras políticas puramente asistencialistas.

Estos emprendimientos productivos se basan en las propias capacidades de trabajo de los desocupados y requieren poco capital inicial. Debido a esto la gran mayoría genera bajos ingresos, al punto de no permitir salir del sector informal al no poder hacer frente al pago de impuestos u otras normativas legales.

Según Coraggio (2003d) no puede esperarse pasividad de parte de aquellos para quienes la situación de precariedad y privación se ha convertido en permanente, cuando la catástrofe es socio-política y además se pretende justificarla. Para este autor, las nuevas políticas sociales son un regreso a las formas predemocráticas de caridad, inadecuadas ante la magnitud de los problemas y tienden a institucionalizar la indigencia y la pobreza como estado natural, pretendiendo apenas aliviarla.

La denominada economía social presenta la posibilidad de generar inclusión social a través de la pertenencia a emprendimientos productivos sociales. Coraggio (1994) la considera como inseparable de la cultura, donde sus participantes no se guían solamente por consideraciones utilitaristas sino que intervienen, además, valores de solidaridad y cooperación.

Esta visión es compartida por Durán y Lukez (2002), para quien los ME se sostienen en valores tales como la solidaridad, la creatividad, la conciencia comunitaria y la sustentabilidad. No se piensan exclusivamente como un instrumento de reducción de la pobreza sino como un espacio generador de inclusión social a través del trabajo y la recuperación de los derechos (Abramovich, 2003).

Desde otra perspectiva (Vila Planes, 2003), la economía social es una alternativa a las economías privada y pública, al compaginar intereses económicos y sociales comunes, sostenidos por las comunidades locales y la participación de los ciudadanos y de los trabajadores de las empresas alternativas. La generación de capital social en la cual las personas forman redes asociativas basadas en la reciprocidad y la confianza representa una de las principales contribuciones al objetivo de alivio de la pobreza (Bertucci, 2002).

Para el Estado la promoción de ME representa varias ventajas. Primero, en la medida en que la tasa de supervivencia de estos emprendimientos resulte significativa puede desligarse progresivamente del sostenimiento de los beneficiarios, disminuyendo el gasto en asistencia social. Segundo, contribuye a disminuir en el mercado de trabajo, las presiones para la precarización laboral y salarial. Tercero, fortalece las economías locales. Cuarto, genera lazos sociales comunitarios cuyos beneficios trascienden lo meramente económico. Quinto, tiende a mejorar (o a evitar el deterioro en) la distribución del ingreso.

De esta forma, los beneficios que se derivan de estimular la creación y sostenimiento de las pequeñas empresas no se limitan a los aspectos relacionados con la asistencia social. Para el desarrollo económico local resultan esenciales no sólo las relaciones técnicas y económicas de producción sino también las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy denominamos “capital social” (Kliksberg y Tomassini, 2000).

La construcción de capital social resulta necesaria para la movilización y participación de los actores locales y para ello se requiere fomentar la cultura solidaria, proactiva y emprendedora, alejada de la lógica del subsidio (Albuquerque, 2004).

Contrapuesto a esta necesidad aún predomina una concepción meramente asistencial frente a este tipo de emprendimientos. El desarrollo de amplios sectores desplazados, su integración al sistema formal, es un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales de superación de la pobreza. Supone avanzar hacia un planteamiento de desarrollo económico, abandonando una perspectiva

sectorial para lograr una de carácter horizontal e integrada, según las características, actores y capital social de cada territorio (Albuquerque, 2004).

En Italia el modelo de desarrollo se ha basado en multiplicidad de ME y microempresas. Los beneficios de este modelo consisten en fuerte especialización productiva a nivel local llevada a cabo por multiplicidad de empresas, una densa red de interdependencia productiva, multiplicación de los sujetos económicos locales, gran circulación de información, difusión de las relaciones interpersonales que favorecen la transmisión dentro del sistema de empresas de mejoras técnicas y organizativas, gran movilidad social, espacio geográfico relativamente homogéneo y origen de un nuevo empresariado (Durán y Lukez, 2002).

Si bien el ejemplo de Italia puede servir como horizonte, no resulta posible acercarse a este modelo de desarrollo en las condiciones actuales de nuestro país, especialmente debido a la estructura productiva vigente. Sin embargo, parece necesario estimular los microemprendimientos para contrarrestar la tendencia a la concentración económica y tender hacia una sociedad más equitativamente integrada, no sólo desde lo económico sino fundamentalmente en cuanto a las redes de relaciones sociales que los ME tienden a desarrollar.

Hasta ahora el Estado, en sus distintos niveles, ha promocionado las ME solo como una forma más de asistencialismo. Sin embargo, están dadas las condiciones para trascender esta concepción y encarar integralmente esta promoción como una estrategia de desarrollo complementaria, tendiente a fortalecer los sistemas económicos locales y la equidad. Ello implica asumir nuevos desafíos y enfrentar nuevos problemas, para los cuales quizás aún no esté suficientemente preparado.

Es que no alcanza con subsidiar a los desocupados, apoyarlos y estimularlos para que logren su autosostenimiento económico. Para ellos encarar una actividad productiva no enmarcada en una relación de dependencia supone un profundo cambio cultural que implica la transición del individualismo a lo cooperativo, del sometimiento a la libertad en la toma de decisiones.

Según Abramovich (2003) no se encuentra avanzada la discusión acerca del rol que debe jugar el Estado en la promoción de ME, y además los autores de las distintas vertientes de la economía social no coinciden acerca de cuál debería ser su papel en cuanto a las políticas que contribuyan a su fortalecimiento.

En este marco, el desafío consiste en que el Estado sea capaz de brindar el marco adecuado para que los ME resulten económicamente viables y, de esta forma, sus participantes puedan afrontar con éxito la transición hacia otras formas de relaciones sociales de producción.

El presente trabajo pretende aportar elementos que permitan contribuir a la promoción de actividades económicas sustentables de pequeña escala y carácter asociativo.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MICROEMPREDIMIENTOS

Los ME son actividades económicas de autoempleo, que en su mayor parte surgen como estrategias de los hogares de trabajadores excluidos del empleo asalariado, en las que se pone en actividad el principal recurso de sus miembros (el trabajo) para la producción de bienes y servicios, destinados en general para la venta en el mercado o el trueque (Abramovich y Vázquez, 2004, y Arancibia et al, 2004). Otras veces se originan en el marco de los Programas sociales específicos que los promocionan (Cacciamani, 2004) o en la cercanía residencial Durán y Lukez (2002).

Desde otra perspectiva, puede decirse que los ME “son empresas puesto que combinan capital, trabajo, tecnología y una específica capacidad de gestión, están sometidas a la fuerza del mercado y sujetas a los condicionamientos de productividad y competitividad propios de la estructura económica general” (Bertossi, 2003).

Si bien el funcionamiento en el mercado de estos emprendimientos es similar en muchos sentidos al de empresas con lógica de acumulación, muchas de las respuestas que dan en relación a cómo se asignan las remuneraciones y los motivos por los que incorporan o desincorporan a sus miembros, las diferencian radicalmente de aquellas, resaltando su finalidad social (Abramovich, 2003).

El comportamiento de los miembros de los ME no puede separarse de la lógica de la realización de las capacidades de trabajo de la familia en su conjunto y de su participación en otras actividades dirigidas a la satisfacción directa de necesidades. Mientras en la empresa capitalista interesa obtener

la máxima productividad posible del trabajo por cada peso invertido, en la familia es más importante usar eficientemente los escasos recursos que obtiene en el mercado con su ingreso (Arancibia et al, 2004).

Sus formas de organización del trabajo suelen ser más democráticas y participativas porque su funcionamiento depende del acuerdo de voluntades de sus integrantes. Su organización tiende a las formas solidarias y cooperativas, contrapuestas a los criterios de egoísmo y competencia.

Según Messina (2001), “en la microempresa tienen lugar procesos de autoexploración, subempleo y sobreocupación antes que explotación racional de recursos”. Para esta autora, no es válido utilizar el término microempresa como una actividad empresarial a menor escala, y por lo tanto no se pueden aplicar los criterios de éxito que provienen de la empresa desconociendo las características propias de la microempresa.

Las definiciones de ME basadas en el número de trabajadores o en el nivel de facturación difieren según el criterio que se aplique, y no resultan sustantivas. Siguiendo a Durán y Lukez (2002) y Bertossi (2003) podemos enunciar las características relevantes de los ME:

- Son de naturaleza privada. Sin embargo, algunos de ellos pueden estar orientados a la satisfacción de necesidades comunitarias y no al mercado.
- La propiedad es tanto individual como asociativa, con incidencia frecuente del trabajo familiar.
- El o los propietarios ejercen un fuerte liderazgo. Concentran fuertemente decisión y acción.
- El microempresario es trabajador en las actividades del emprendimiento y no meramente administrador. Por eso los roles de trabajador, capitalista y administrador suelen fusionarse.
- El trabajo se realiza en equipo o colectivamente. Sus integrantes asumen en conjunto el compromiso y la responsabilidad por las tareas.
- Son emprendimientos de pequeña escala, con baja participación del factor productivo capital. Utilizan las maquinarias más baratas y aportan mano de obra intensiva, subsidiando con trabajo lo que les falta en capital y tecnología. Su activo fijo y existencias son bajas.
- Tienen bajos costos operativos y su capacidad de acumulación de capital es limitada.
- Generalmente obtienen sus insumos y colocan sus productos en el ámbito local, lo que les otorga acceso directo al consumidor.
- La calidad del producto o servicio depende básicamente de la habilidad del trabajador. Sin embargo, conviene diferenciar de los ME a las artesanías ya que, aunque comprendidas dentro de esta categoría, poseen especiales características en cuanto a los procesos de producción y los mercados para sus productos
- El gerenciamiento y los controles contables se hacen por intuición, generalmente con falta de capacitación técnica para lograrlos.
- Suelen encontrar dificultades para responder a normas tributarias, laborales, de seguridad social y bromatológicas, entre otras. Estas normas han sido diseñadas típicamente para empresas, que poseen características internas distintas y condicionamientos externos diferentes.
- Al no necesitar remunerar al capital pueden invertir más y mejor, generar nuevas fuentes de empleo y asegurar ingresos adecuados a los trabajadores.

Problemas frecuentes

Para visualizar en parte la magnitud de los problemas que deben afrontar los ME conviene comenzar por algunos datos cuantitativos. En primer lugar, la tasa de supervivencia es extremadamente baja. Según Cacciamani (2004) apenas el 20% alcanzan el primer año de vida, y la mitad de ese 20% lograrán sobrepasar los dos años. El microempresario individual es quien registra la tasa más baja de supervivencia, lo cual refuerza la noción de que los valores de solidaridad y cooperación resultan cruciales en estos emprendimientos.

A pesar de que los emprendedores dedican muchas horas al trabajo en los proyectos, los beneficios obtenidos son magros: de acuerdo a Abramovich y Vázquez (2004) apenas un 5% de ellos afirma generar utilidades por encima de la línea de pobreza para una familia tipo, y la mitad no llega a generar ganancias por un valor equivalente a la línea de indigencia.

Los ME enfrentan gran cantidad de problemas, los cuales ponen en riesgo a su misma existencia. A continuación enunciaremos los principales.

En primer lugar enfrentan las restricciones productivas provenientes de la carencia de capital propio, la imposibilidad de acceder al sistema financiero formal y de garantías patrimoniales, tanto para iniciar la actividad cuanto para mantener un el emprendimiento en funcionamiento. Un mínimo de capital es necesario para la adquisición de materias primas y herramientas.

En segundo lugar deben sortear las carencias derivadas de la baja calificación laboral y la falta de capacitación. Básicamente los emprendedores suelen referirse a la ausencia de herramientas de gestión como la baja calificación técnica, comercial y administrativa.

La escasa planificación de los procesos de producción y planificación genera que predominen la incertidumbre, la inmediatez y la improvisación. Es notoria también la falta de conocimientos de estrategias de comercialización, lo cual se ve agravado por las dificultades en el acceso a espacios de comercialización y la escasez de demanda provocada por los bajos ingresos de los clientes potenciales de los ME.

El cálculo de costos suele hacerse de manera informal, y en la práctica la mayoría de los microemprendedores no fijan los precios considerando todos los costos sino tan sólo los variables y, dentro de ellos, los que se pueden detectar más fácilmente. Como no consideran la mano de obra como un costo a cubrir, los ingresos resultan insuficientes para dejar un aceptable margen por sobre los costos previstos. La administración de los recursos es deficiente porque no se suelen llevar registros contables y suelen mezclarse las economías del ME y la doméstica.

Pretendiendo solucionar estos problemas muchos programas de capacitación parten del supuesto de estar frente a una empresa capitalista a pequeña escala. En este sentido, uno de los principales problemas de las organizaciones que se ocupan de la capacitación de microemprendedores es la de tener que adaptar los contenidos de la ciencia empresarial para emprendimientos con características muy distintas a las de una empresa. Hacen falta desarrollos de contenidos orientados a captar las particularidades de los ME y la problemática específica de los emprendedores, así como el reconocimiento de los saberes populares derivados de la lucha por la subsistencia, como el ensayo y error, el sacrificio personal y familiar, persistencia y creatividad (Arancibia et al, 2004).

En tercer lugar, el retraso tecnológico derivado de la escasez de capital, la pequeña escala y la falta de formación empresarial motiva una gran diferencia de productividad con respecto al sector moderno de la economía. Carbonetto (citado por Arancibia et al, 2004) señala el ciclo perverso que reproduce la brecha de productividades: el microemprendedor debe comenzar una actividad de subsistencia sin capital, por lo cual se ve obligado a utilizar tecnologías retrasadas; estas últimas determinan bajos niveles de productividad del trabajo y, al no poder acumular, no tiene posibilidades de reinvertir en el mejoramiento del negocio.

En cuarto término, enfrentan dificultades en el acceso a los mercados y escasez de demanda. Este problema suele visualizarse por los microemprendedores como uno de los más importantes y suele expresarse como la carencia de espacios de comercialización, el agotamiento de la demanda dentro de los límites del barrio y el costo de la movilidad para buscar nuevos mercados. El mercado de los productos y servicios de los ME está básicamente conformado por poblaciones de bajos ingresos y mínimo poder de compra, por lo cual la competitividad del producto está casi únicamente determinada por el precio. Además, suele existir saturación de determinados tipos de productos dentro de ámbitos barriales, donde suelen operar los ME.

Finalmente, la enorme dificultad para cumplir con las normas laborales, fiscales, de seguridad social, bromatológicas, etc., motiva que los ME no puedan escapar de la informalidad. La falta de reconocimiento o la actuación en la ilegalidad genera una serie de problemas, además de profundizar la exclusión social y la estigmatización del emprendedor precario.

La pretensión de legalizar la actividad informal de los ME, bajo las normas vigentes, condenaría a muchos a la pérdida de su fuente de subsistencia. En función de esto, uno de los primeros objetivos a lograr es la generación de nuevos marcos normativos e institucionales que promuevan, apoyen y sostengan el desarrollo de la Empresa Social, con especial énfasis en el ámbito local.

Una manera alternativa de presentar los problemas que deben enfrentar los microemprendedores consiste en observar las dificultades en los distintos procesos de la actividad económica.

En el proceso de adquisición hay problemas para la obtención de insumos y materias primas. Al no disponer de capital circulante, no pueden adquirirlos en condiciones ventajosas y se elevan los costos directos de producción. Una solución a este problema sería la asociación para comprar insumos y obtener mejores precios. Si bien resulta difícil organizarlo y que tenga continuidad, existen experiencias positivas en esta cuestión.

En el proceso de producción aparecen problemas propios de la pequeña escala, como la multiplicidad de roles que debe asumir el microemprendedor, la falta de herramientas o la estrechez del espacio físico. Estos no son visualizados como muy graves por los emprendedores y, en general, se encuentran soluciones a estas dificultades. Más serio resulta el costo de los servicios públicos, especialmente cuando dependen en gran medida de estos servicios para la elaboración de sus productos.

En el proceso de comercialización la escasez de demanda suele ser el principal problema que enfrentan los emprendedores. También resultan trabas importantes la falta de espacios de comercialización y la dificultad para acceder a mercados fuera del barrio del ME.

En el proceso de administración ya se ha señalado que en general no se llevan registros contables ni se realiza cálculo de costos. Sin embargo, debe destacarse que los emprendedores valoran el emprendimiento como manera de auto-emplearse. Esto permite aseverar que el objetivo principal no es el lucro. Aunque no haya ganancia, el dinero gira y esto ayuda para la supervivencia.

Un grave problema es el cultural. En general, las personas no se encuentran motivadas para encarar proyectos de tipo asociativo, y las experiencias de cooperación y solidaridad son vistas por ellas con recelo, propio del cúmulo de frustraciones. En contraposición a esto, las intervenciones estatales requieren, en numerosos casos, de la asociatividad de personas o de grupos de ME para otorgar subsidios y créditos blandos. En consecuencia, resulta importante que los proyectos de ME impulsados por las políticas públicas no fracasen masivamente para que el cambio cultural que se pretende impulsar desde el Estado tenga posibilidades de éxito (Abramovich y Vázquez, 2004).

PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE MICROEMPRESARIOS

Ante la ausencia de un programa alimentario nacional, en 1990, la Provincia de Buenos Aires pone en marcha el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS). Este programa estaba estructurado en tres etapas. La primera preveía la asistencia alimentaria a la familia, la segunda buscaba el autoabastecimiento familiar y grupal y la última la realización de ME productivos.

El programa se mantuvo con un funcionamiento dispar hasta el año 1999, con ciertos períodos de discontinuidad. Según una evaluación encargada por las autoridades oficiales, de las tres etapas sólo se cumplió con éxito la primera, aunque no sin inconvenientes. La tercera etapa, dedicada a los emprendimientos, sufrió los efectos de la ausencia de un proyecto comercial que sustente económicamente a los emprendimientos, a la vez que se dio un contexto económico y político adverso a la economía social. En su formulación planteó como objetivo efectivizar proyectos productivos, de servicios y de capacitación que generen empleo genuino, promoviendo la autogestión y autonomía de los grupos constituidos como ME.

Las prestaciones del programa consistían en el otorgamiento de subsidios para la implementación de proyectos productivos y/o de servicios. Estos subsidios podían destinarse a la adquisición de: materias primas, equipamiento y maquinarias. También brindó asesoramiento técnico en integración grupal, costos, comercialización, marketing y cooperativismo.

Los bienes de capital que los proyectos adquirieron fueron entregados en calidad de préstamo, pudiéndose retirar dicha maquinaria en caso de no utilización con el objeto de readjudicarla a otro grupo.

Uno de los aprendizajes más importantes sobre los emprendimientos productivos es que éstos son emprendimientos que requieren de comercialización, por lo cual debe pensarse muy bien el mercado al que apunta una actividad antes de emprender la producción.

El Programa Manos Bonaerenses tuvo el objetivo del fomento del empleo. La población destinataria estaba conformada por mujeres jefas de hogar que habían participado del programa de microempresas o que recibían el fondo de desempleo y que en un alto porcentaje eran del rubro textil.

El programa apuntó a la demanda de ropa del Estado provincial, en particular Policía, Salud, Ministerio de Gobierno y Dirección General de Escuelas. Además de la producción textil, Manos Bonaerenses puso en práctica también emprendimientos de fabricación de fideos y fraccionamiento de arroz.

Las beneficiarias fueron agrupadas en cooperativas organizadas por polos productivos, cuyo objetivo era la baja de costos a partir de la asociación entre cooperativas en cuanto a traslados, transporte, compra de insumos, distribución del trabajo y otras necesidades que pudieran surgir.

Fue organizado un servicio de asesoramiento y capacitación en gestión empresarial, aspectos de administración, organización grupal y distribución y ventas de productos.

El programa centralizó un número alto de tareas reservándose para la administración central la compra y distribución de insumos, la recolección y entrega de lo producido, el cobro de los trabajos y los pagos a cada polo y/o cooperativa.

Las evaluaciones realizadas sobre el programa arrojaron como saldo positivo el permitir aprovechar los conocimientos previos de las beneficiarias. Como aspecto negativo se destacó la falta de cabida en el mercado de esos mismos productos debido a la imposibilidad de competir con las grandes empresas e importadores a los precios del momento.

El Programa Provincial de Microempresas consistió en el otorgamiento de financiación de proyectos productivos presentados por microempresarias al Consejo de la Mujer entre los años 1992 y 1997.

Las beneficiarias eran mujeres desempleadas que habían tenido una inserción laboral y manifestaban voluntad y capacidad para desempeñar una actividad comercial o industrial.

Una evaluación realizada sobre una muestra de los casos en el año 1993 por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano destacó:

- la generalizada informalidad de los emprendimientos
- constató que no se puede pensar a la ME en forma independiente de la familia
- y puntualizó la comercialización en mercados escasamente dinámicos y al menudeo.

El Fondo de Capital Social (FONCAP) fue creado en 1997 con el objetivo de impulsar la ayuda crediticia a más de un millón de microempresas en el país. Se trata de una sociedad anónima que administra un fondo fiduciario constituido originalmente con un aporte del Estado nacional de 40 millones de dólares. El directorio se integra con representantes de ministerios y de asociaciones empresarias y organismos vinculados con el sector microempresarial.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación brinda financiamiento, capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos productivos que "favorezcan la inclusión social".

Está destinado a "grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar". También pueden participar los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Acceden al programa, presentando proyectos nuevos o en marcha, las organizaciones de la sociedad civil y municipios que promueven ese tipo de emprendimientos.

Las líneas de financiamiento son para emprendimientos productivos asociativos; la denominada Herramientas por Trabajo gestionada en conjunto con el Ministerio de Trabajo y está dirigida a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado; fondos solidarios para el desarrollo, que consiste en la entrega de subsidios para la constitución de fondos de crédito en las localidades; y cadenas productivas, que subsidia proyectos orientados a constituir o consolidar encadenamientos productivos horizontales o verticales.

El plan Manos a la Obra cuenta además con líneas de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional de organizaciones no gubernamentales, consejos consultivos locales y provinciales, municipios y provincias.

Debido a que los subsidios se otorgan a los emprendimientos a través del municipio, que compra las máquinas o insumos solicitados, pueden aparecer divergencias entre la compra que hace el municipio y la que haría el emprendimiento, así como desfasajes temporales que pueden generar situaciones en las que lleguen al emprendimiento materiales que no son pertinentes para el momento en que llegan. La disposición que tenga el municipio para resolver estos problemas y su capacidad para ello resultan factores clave para la efectividad del programa (Abramovich y Vázquez, 2004).

POLÍTICAS REALIZADAS

La economía informal, a partir del reconocimiento de su extensión y su asociación con los sectores populares, y de la cual indudablemente los ME en su gran mayoría forman parte, ha dado lugar a varias posiciones acerca de qué debe hacerse con ella.

Siguiendo a Coraggio (1994) y Vázquez (2003), pueden citarse:

1. La neoliberal, que propone el desmantelamiento de las normas que regulan el funcionamiento de la economía privada. Con esta medida, el sector informal dejaría de serlo, pero al costo de dejar al mercado absoluta libertad. Esta ha sido la posición sostenida desde los organismos multilaterales de crédito.
2. La empresarial modernizante asume una concepción evolucionista según la cual la ME desemboca en la empresa moderna capitalista y según el criterio de esta última se mide el desempeño del emprendimiento y se conciben los cambios deseados, con el objetivo de incrementar su eficiencia. Dentro de este criterio hay una posición individualista, que ve a la ME como germen del autodesarrollo, y una asociacionista que considera imprescindible para su desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas en cooperativas u otras formas asociativas de ME.
3. La solidarista parte de las estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia de los pobres como base para extender desde lo local las comunidades primarias y extender los valores de reciprocidad y solidaridad. Esta corriente rechaza al Estado, al poder político y al sistema de partidos.
4. La visión de construcción de una economía popular desde la multiplicidad de actividades económicas que desarrolla el campo popular, entendido en sentido amplio. Propone no poner como punto de referencia a la empresa moderna capitalista ni idealizar las prácticas y los valores populares. No pretende prefigurar los valores, relaciones y actividades que constituirán esa economía, y considera como falsa la opción excluyente entre sociedad y estado. En tal sentido, propone trabajar en la interfase, tanto desde la sociedad como desde posiciones estatales.

Según Arancibia et al (2004) la importancia que las políticas públicas han asignado a los ME es casi nula en cuanto a la cantidad de personas involucradas en ellas. En los últimos tiempos se han producido algunas iniciativas a través de políticas de apoyo crediticio y de fortalecimiento de las capacidades organizativas y administrativas, con una concepción empresarial modernizante.

Las principales políticas orientadas a los ME provienen de instituciones gubernamentales, que les brindan apoyo a través de programas de capacitación y financiamiento de proyectos. Concebidas inicialmente como complemento a la política social enfocada a los más pobres y desocupados, muchas de ellas terminaron convirtiéndose en programas de subsidios que no se acompañaron con capacitación, estudios de viabilidad, articulación y seguimiento, por lo que mayormente estuvieron condenados al fracaso.

Posteriormente estas políticas se ampliaron con programas financiados por organismos multilaterales, articuladas con ONGs para su ejecución. También, en algunos casos, se impulsaron políticas municipales de fortalecimiento a los ME articuladas con otros programas públicos y privados.

Otras políticas fueron impulsadas por organizaciones de la sociedad civil que buscan la promoción de derechos sociales y económicos. En sus políticas pueden priorizar la asistencia técnica,

financiera y capacitación para el desarrollo de proyectos, o la promoción, poniendo en marcha proyectos de ME generados a partir de proyectos de la organización.

Sus características varían según el producto ofrecido, el alcance o cobertura y la vinculación con el Estado. Estos programas tienen una importancia numérica considerable, pero se encuentran desarticulados, fragmentados, y muchas veces superpuestos, concentrados en algunas áreas en perjuicio de otras, con lo que es difícil estimar el alcance real en la población de estas políticas, que responden a estrategias organizacionales específicas y no a una planificación a nivel nacional.

También las iglesias y agrupaciones religiosas o parroquiales están incorporando el apoyo a los ME, a través de políticas de promoción como forma superadora del tradicional asistencialismo.

Finalmente, en los últimos años hubo un gran crecimiento de proyectos de microcrédito, desarrollados por ONGs, Bancos Regionales e instituciones de responsabilidad mixta, con el criterio de que un pequeño emprendedor no tiene posibilidades de acceder al crédito formal.

Una dificultad que atraviesa la mayoría de las políticas destinadas al apoyo y promoción de ME, ya provengan de instituciones públicas o privadas, es el seguimiento de los proyectos y la sistematización de las experiencias y logros para poder transmitirlos a otras iniciativas.

Muchas políticas públicas consideran a los ME como prácticas transitorias, informales e ilegales, y pretenden que el transcurso del tiempo y el desarrollo de esos emprendimientos los transforme en empresas formales de acuerdo al marco normativo vigente, sin plantearse la posibilidad de generar legislación adecuada, que tenga en cuenta sus diferencias con respecto a la empresa capitalista.

Además, los esfuerzos realizados han sido políticas aisladas de fomento, y se carece de estrategias de desarrollo a nivel local orientadas a promover la existencia de ME integrados en circuitos económicos que faciliten su subsistencia y crecimiento. El éxito de la mayoría de los ME está supeditado a una serie de factores que tienen que ver con el desarrollo económico del contexto local, la fortaleza de las instituciones y organizaciones sociales (Arancibia et al, 2004).

EL CASO DEL MUNICIPIO DE LA MATANZA

En el plano de las asistencias técnicas que provee la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, el municipio de La Matanza solicitó apoyo para rediseñar su área administrativa encargada de los microemprendimientos productivos surgidos como consecuencia del Plan Manos a la Obra.

Se considera que si bien esa experiencia no está terminada, resulta de utilidad identificar los problemas y perspectivas de solución que se vislumbran, dado que se constituyen en experiencias generalizables.

Problemática

La evolución de los planes de apoyo a micro emprendedores productivos del sistema informal, generó un desborde en la relación entre el número de proyectos presentados y la capacidad de responder adecuadamente en tiempo razonable a la cantidad de emprendimientos que se quieren desarrollar.

Esto motivó una situación en la que la aprobación de los proyectos se demoraba y los criterios de evaluación se veían apresurados por la necesidad de cubrir las expectativas de los microempresarios involucrados, para quienes cada día de demora implicaba mayor desaliento en su frustrada actividad cotidiana.

Por otro lado, la proliferación de proyectos de diverso tipo redujo la capacidad de los municipios de proveer coordinada y adecuadamente los insumos, materiales, herramientas, máquinas y otros elementos similares necesarios para el desarrollo de las actividades. Adicionalmente se generaron inconvenientes en la gestión de la logística de tales elementos, a la vez que la gestión de compra y de rendición contable de los gastos desbordó las capacidades instaladas en las jurisdicciones que promovieron los proyectos.

Aún así, se rescataba una fuerte voluntad de responder a las demandas, lo cual había derivado en subsanar problemas sobre la base de la voluntad y los esfuerzos individuales, más allá de la contención institucional. Por caso, la actividad de compra y rendición creaba los mayores

inconvenientes personales a los que aportaban su voluntad de trabajo, toda vez que la ansiedad por cumplir rápidamente con quienes presentaban insatisfacción de necesidades básicas y acuciantes, los colocó en una situación complicada para responder ante problemas de contabilidad y formales.

La problemática se ampliaba con dos aspectos centrales de los emprendimientos: en primer lugar no existía ninguna regulación o control de apoyo de las actividades que promovían y, en segundo lugar, no se contaba con una retroalimentación respecto de la evolución de los proyectos emprendidos, razón por la que el cierre o fracaso del emprendimiento no daba lugar a análisis.

En síntesis, la respuesta de los beneficiarios de planes a las políticas de emprendimientos productivos fue exitosa, pero eso desembocó en un cuello de botella que combinó: falta de un adecuado análisis de las necesidades productivas y de servicios que se podían desarrollar con criterio económico de viabilidad, ausencia de estructuras administrativas de gestión de los emprendimientos, falta de fondos para las estructuras ad-hoc que se constituyeron, descoordinación de los emprendimientos que se habilitaban y financiaban, baja tasa de respuesta a las presentaciones, ausencia de retroalimentación respecto de las causas de éxito o fracaso y falta de acompañamiento en las nuevas necesidades que se planteaban para los emprendedores.

Toda la problemática descrita, que si bien no es la totalidad de los problemas la aproxima, puede resumirse en pocos puntos.

1. **Ausencia de una adecuada evaluación del proyecto.** Este problema dificultaba el propio proceso de evaluación, pero extiende sus inconvenientes a otros aspectos. Sin una evaluación adecuada de las necesidades para su viabilidad se generan inconvenientes en la compra de los materiales necesarios, se pierde la posibilidad de tipificar los proyectos y lograr economías de escala en el análisis y las compras. Se desconocen las necesidades posteriores que se han de generar, como mantenimiento de maquinaria, acompañamiento en necesidades de capacitación y, principalmente, posibles destinos para la comercialización exitosa de la producción generada.
2. **Carencia de una unidad específica de gestión de los proyectos.** Las estructuras municipales han permanecido relativamente estables para la velocidad y cantidad de cambios que se han generado en la problemática que les toca resolver. De ese modo, se intenta resolver con lo existente una variedad de necesidades distintas, múltiples, para las cuales no existen diseños por su moderna existencia. Adicionalmente los municipios poseen estructuras institucionales muy rígidas a las que se deben someter, aún en los casos que requieren respuestas urgentes, ágiles, modernas y, en muchos casos, osadas, para evitar someter a mayores frustraciones a los emprendedores que desean recuperar la cultura del trabajo, la solidaridad social, la necesidad de sentirse parte de una sociedad que los desplazó.
3. **Abandono de los proyectos a su suerte.** Suerte que está más bien predestinada dado el bajo nivel de capacitación, conocimiento, vínculo comercial y capacidad de respuesta que tienen las personas que llevan adelante los emprendimientos. Esta situación deriva en nuevas frustraciones, que insumen los recursos destinados a los proyectos y la voluntad de los emprendedores. Así, los fondos y esfuerzos dedicados por el estado en sus tres niveles, los organismos de financiación y los propios interesados en los proyectos se pierden por falta de un mínimo acompañamiento que los podría haber orientado en las necesidades que se presentan en el ejercicio de una actividad comercial.

Alternativas superadoras

Evaluación de proyectos

El análisis previo para conceder el visto bueno a la realización de un proyecto es crucial para el éxito del mismo. El concepto de evaluación sería, primeramente, un análisis de la viabilidad económica que lo sustenta, pero su función no se agota en el si o el no, debe estudiar las razones que implicarían la inviabilidad y analizar los posibles caminos tendientes a su viabilidad. En esta etapa se podrían considerar aspectos relacionados con las necesidades que se plantean respecto de

ese emprendimiento concreto en el lugar en que se quiere instalar, competencia posible, costo de insumos, mantenimiento de herramientas de trabajo y, crucialmente, el destino de la producción.

La comercialización ha sido un aspecto menor de los proyectos, cuando debiera ser crucial para determinar su aprobación. El destino de la producción puede ser el mercado minorista, el mayorista, la autosatisfacción o bien el propio estado municipal, provincial o nacional.

Puede pensarse incluso en una venta garantizada durante un período acotado de tiempo, tras el cual se debiera asegurar la continuidad del proyecto satisfaciendo otro tipo de demanda.

Los proyectos aislados vinculados a un mismo objeto y geográficamente podrían combinarse para aprovechar economías de escala en la producción, gestión y comercialización.

Algunos compradores de los bienes generados podrían recibir beneficios de parte del municipio para que funcionen como incentivo a la adquisición de la producción de los emprendimientos.

Por otro lado, la concentración de la actividad de la evaluación se extendería al diseño y generación de proyectos “llave en mano”, no sólo como garantía de que ya han sido analizados y pasaron la etapa exitosamente, sino que se inscribirían en un proyecto municipal de desarrollo. Así, del caos en las actividades diversas podría pasarse a un esquema en el cual el líder del perfil productivo de los emprendimientos es el propio municipio, que saca ventaja de las economías de coordinación, integra los esfuerzos y se permite su propia política de desarrollo local. En muchos municipios esto podría derivar en la recuperación de un perfil perdido, en la exploración de nuevas actividades, en el aprovechamiento de tierras improductivas o abandonadas.

Además, el municipio por su envergadura es uno de los principales demandantes de bienes y servicios, razón por la que es uno de los primeros en detectar los cuellos de botella en la oferta de los mismos. Con esta ventaja puede ser un promotor de aquellas actividades cuya necesidad se aprecia justamente a partir de la necesidad insatisfecha, generando emprendimientos que tienen garantizada la demanda.

Con este esquema en el proceso de evaluación se pasaría del caos, la inviabilidad y la frustración a un esquema donde el emprendimiento nace con elementos que auguran su permanencia en un esquema productivo que, además, responde a una lógica propia de desarrollo económico local.

Unidad de Gestión

La multiplicación de la pobreza en Argentina, exacerbada tras años de recesión y luego con la redistribución regresiva implicada por la devaluación desordenada de la moneda, ha vuelto al país un receptor de las políticas sociales financiadas por organismos multilaterales, de un modo que tiempo antes no lo era.

Sin embargo, la financiación para los planes sociales diversos que financian esos organismos, no ha tenido nunca como correlato, la correspondiente erogación para las unidades administrativas que esos mismos planes generan. Es así que las estructuras de administración han ido armándose de modo espontáneo dentro del estado con una configuración impropia, tomada de prestado de la organización institucional vigente, que también estaba sorprendida por las nuevas situaciones que le tocaba administrar.

Si a esta circunstancia sumamos el hecho que los rediseños y los nuevos programas se deben administrar por un estado que está negado de generar nuevas estructuras y de incorporar nuevos agentes, el resultado es que una problemática nueva, con su propia financiación y surgida de una situación novedosa, debe insertarse en una estructura que está debilitada por años de veda en la incorporación de agentes, a la vez que las nuevas situaciones sociales se atienden con viejas estructuras administrativas.

Es curioso que los proyectos sociales tengan financiación específica, mientras que las unidades que los deben administrar carecen de administración e, incluso, de una propuesta de estructura independiente. Cualquier proyecto serio y novedoso insume costos de administración que, según el caso, pueden oscilar entre el 1% y el 3% del costo del proyecto. Por eso es difícil comprender que en la masa de recursos destinados a otorgar asistencia contra la pobreza, aún tratándose de un fenómeno novedoso en la escala en que se presenta, no haya una previsión para el financiamiento

de estructuras independientes, ágiles y prediseñadas para la propia administración de los programas con los que se quiere avanzar.

Tal bache debiera ser cubierto con una porción mínima asignada a la propia administración, a la vez que se la libera de formar parte de las laberínticas complicaciones que tienden un conjunto de actividades burocráticas a las que la situación de pobreza e indigencia no pueden someterse.

Se propondrá entonces, no sólo una estructura de unidad ejecutora de los proyectos sino, además, que la financiación y los procedimientos administrativos y contables se generen a la luz de la exigencia de transparencia de los organismos que financian los planes, y no al amparo de estructuras burocráticas complejas, reiterativas y atemporales que postergan y complican.

Seguimiento a los proyectos productivos

La tercera base sobre la que se asienta el esquema de soluciones a la problemática de los planes en la actualidad es una forma distinta de seguimiento, basada en un acompañamiento que asiste detectando problemas y proveyendo soluciones a partir de la capacitación para la autogestión exitosa.

Se trata de algo más que una auditoría, si bien entre las funciones de la actividad de seguimiento se incluye el control de los insumos y maquinarias destinados a formar parte del emprendimiento. Lo que se propone es que se realicen tareas de apoyo que ayuden en la reinserción e inserción laboral de los emprendedores.

Si el plan se agota en la entrega del dinero o de los elementos necesarios para comenzar a desarrollar el proyecto, es muy probable (y experiencias actuales lo avalan) que el proyecto fracase por falta de apoyatura técnica en cuestiones de gestión, sociales, contables, impositivas, o propias de la organización del trabajo. Hay que tener presente que muchos de los emprendedores carecen de desempeño laboral en los anteriores 15 años a la fecha del proyecto, siendo necesario un período de acompañamiento que evite un nuevo fracaso, con drásticas consecuencias sobre la psiquis de los involucrados.

Con una adecuada etapa de evaluación, se estaría en condiciones de estandarizar las necesidades de apoyo posteriores, a la vez que ciertos emprendimientos, seguramente, requerirán un seguimiento diferente. Sin embargo, en líneas generales, la tarea de apoyo puede ser tipificada y la lectura de las necesidades que van surgiendo puede ser muy útil a la hora de la propia evaluación.

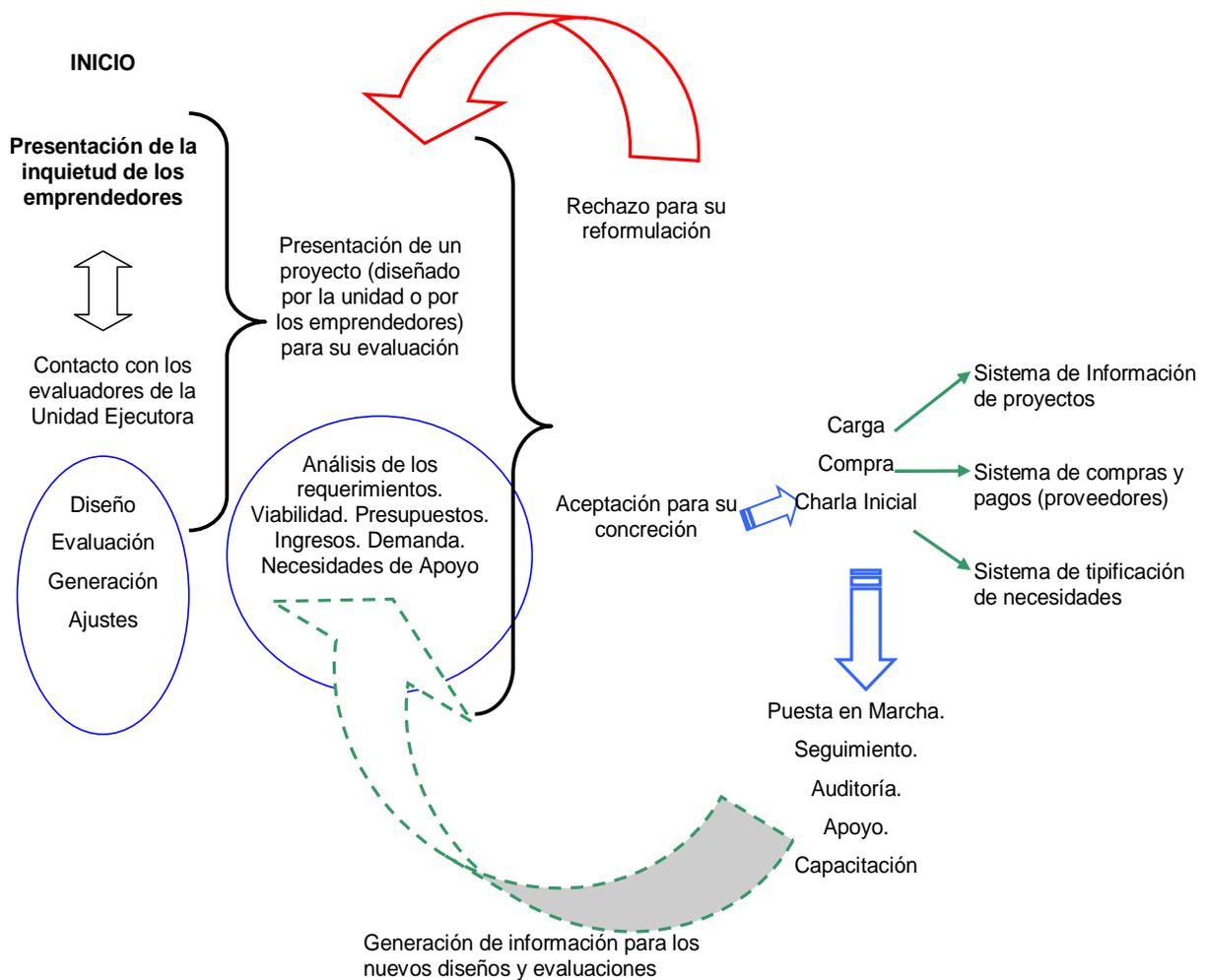
Es decir que estamos ante un proceso que se retroalimenta, mejorando la calidad, no sólo de los emprendimientos que se alienten, sino de los próximos que se evalúen o, directamente, que se diseñen desde la unidad de evaluación.

Esquema de los procesos

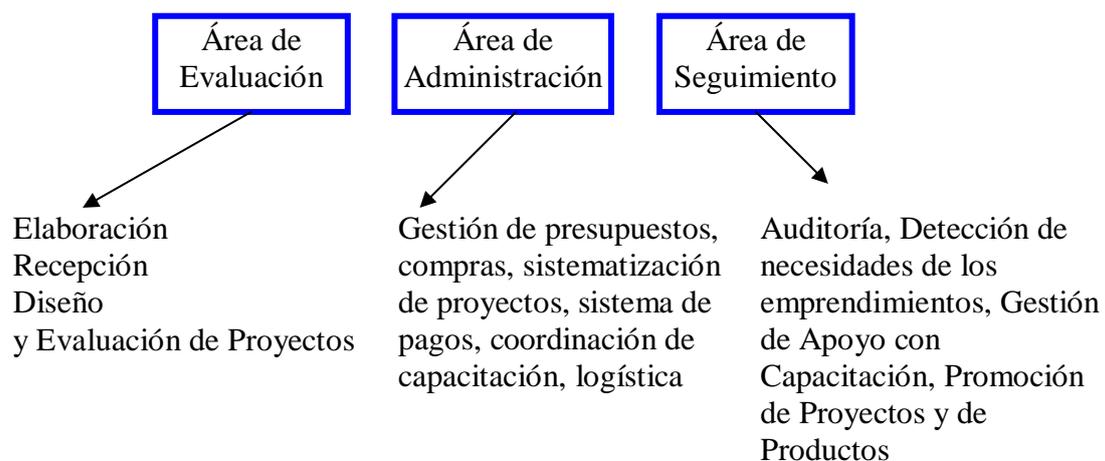
El esquema siguiente brinda una síntesis del proceso de generación de un proyecto desde que se manifiesta como voluntad hasta su seguimiento posterior al inicio de actividades.

El núcleo que guía la confección del esquema es la mirada sobre el proceso, y no sobre los actores o las estructuras involucradas. Antes bien, lo que se define es la corriente que se impulsa con la inquietud de los emprendedores y toda la cadena de proceso que se da o debiera dar para su transformación en un emprendimiento exitoso.

Diseño del proceso de puesta en marcha de emprendimientos productivos



Similarmente, de un modo sintético se muestra el esquema organizativo de la unidad encargada de la administración de los emprendimientos a través de planes sociales.



ALGUNAS PROPUESTAS

Para impulsar una política en favor de los ME deberíamos comenzar por reconocer su existencia y la importante función social que pueden cumplir. Para ayudar a su desarrollo y consolidación se puede impulsar, tanto a nivel nacional, provincial o municipal, la generación de políticas y

legislaciones que le den reconocimiento, que las integren y las reconozcan como un actor importante en las distintas estrategias de desarrollo.⁵

Sin embargo, la posición que se asuma a partir de ese reconocimiento puede resultar controversial. Según el BID (2003), el sector de la ME dejó de ser considerado como un elemento improductivo de la economía y comenzó a ser apreciado como uno de los motores de la misma, dotado de un gran potencial para la creación de empleos y la generación de ingresos. Para su estímulo aboga por un enfoque comercial y la adopción de soluciones basadas en los mercados, junto a la descentralización de los programas oficiales de apoyo al sector.

La perspectiva opuesta sostiene que “la usual separación entre política económica y política social debe dar lugar a políticas socioeconómicas, donde interesa no sólo la posibilidad de sostenimiento económico de los emprendimientos sino la calidad de las relaciones sociales que generan. La eficiencia economicista debe dejar lugar a la eficiencia social. No importa sólo cuánto se logra, sino qué calidad tiene y eso está marcado en buena medida por el cómo se logra” (Coraggio, 2003d).

Arancibia et al (2004) adhieren a esta perspectiva, postulando que las políticas adecuadas para este sector requieren el reconocimiento del papel que juegan los ME como estrategias laborales y de mejoramiento de la calidad de vida de las familias, de su importancia en el desarrollo local y en una economía socialmente integradora y del rol que desempeñan la salud, justicia y educación, que deben impulsarse fuertemente con la participación articulada del Estado y las organizaciones sociales.

Una vez definida la cuestión acerca del modelo ideológico a adoptar con respecto al sector de las ME (neoliberal, empresarial modernizante o economía popular⁶) deben enfocarse las políticas públicas con un criterio sistémico e integrador, para evitar la fragmentación que ha sido hasta ahora característica de estas políticas.

A modo de ejemplo, cabe citar el caso de Venezuela. En las Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 se destaca:

”Durante el período constitucional la economía social será impulsada a través de dos programas básicos: uno dirigido a la democratización del capital y la legitimación del mercado a través del desarrollo de actividades productivas autogestionarias donde converjan formas de propiedad distintas, tales como microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas y empresas campesinas.

El otro programa, complementario al anterior, se refiere a la organización de un sistema de microfinanzas, apoyado en la Ley de Microfinanzas, Ley de Cooperativas, Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer y el Sistema Financiero Público, orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a las comunidades populares y autogestionarias, empresas familiares y microempresas, que facilitará la promoción y desarrollo de los beneficiarios de la economía social.

Además de los servicios técnicos y financieros y de comercialización será necesario organizar programas masivos de capacitación destinados a microempresarios y trabajadores por cuenta propia, reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas, adecuar los servicios sociales, fomentar las organizaciones que contribuyen a la ayuda mutua, lograr la adecuada representación de la población menos favorecida ante los organismos del Estado y aprovechar la potencialidad redistributiva de la política fiscal” (citado por Vila Planes, 2003).

Este criterio sistémico puede ser encarado por cualquier nivel de gobierno, aunque lo ideal sería que se impulsara desde el nivel nacional. Las provincias tienen a su alcance, a falta de esto, la posibilidad de incorporar los programas nacionales dispersos como parte de una política

⁵ Al respecto, la Ley Alas de próxima reglamentación en la Provincia de Buenos Aires constituye un voluntarioso avance.

⁶ Se descarta la perspectiva solidarista, ya que rechaza de plano la actuación del Estado.

integradora, aportando los elementos faltantes y contribuyendo a la formulación de planes de desarrollo desde los municipios.

Estos planes de desarrollo local se constituyen en el factor clave de las políticas públicas, ya que de su formulación deben desprenderse qué tipo de proyectos productivos se van a estimular, en cuáles de ellos resulta factible el estímulo a los ME, los problemas que ello supone para este sector y las acciones concretas que debe realizar el municipio para superarlos.

La metodología más adecuada para la formulación de estos planes es la planificación estratégica, no sólo por su capacidad de adaptación a un contexto cambiante sino, sobre todo, porque al estimular la participación de todos los actores relevantes del ámbito local permite la democratización en la toma de decisiones y la legitimación de las autoridades políticas.

Independientemente de ello, se debe avanzar en la formulación y sanción de la normativa adecuada para que los ME no se vean condenados a la informalidad y la ilegalidad. En este sentido, podrían impulsarse:

- Normas que eximan de impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales a los ME integrados por los sectores de bajos recursos.
- Normas que eximan del pago de derechos de inscripción, de registro de nuevos productos o de aranceles en materia de bromatología.
- Normas que permitan el uso de la factura eventual, por la cual se paguen impuestos y aportes a la seguridad social sobre lo efectivamente facturado.
- Normas que faciliten la inscripción como cooperativas de trabajo a los emprendimientos que lo son de hecho.
- Normas que permitan el cumplimiento por parte de los ME dedicados a la elaboración de alimentos y producción de animales o vegetales de los requisitos sanitarios y bromatológicos.
- Normas que privilegien las compras gubernamentales a los ME, y flexibilización de los requisitos como proveedor del Estado.

Algunas acciones específicas que pueden encararse desde el Estado para alentar y favorecer el éxito de los emprendimientos productivos son:

- Destinar mayores fondos públicos para el desarrollo y la promoción de las empresas de interés social.
- Transferir recursos desde las políticas pasivas de empleo y del asistencialismo a la promoción del empleo en el marco de proyectos productivos.
- Ayudar a la formulación de proyectos e identificación de mercados.
- Brindar asistencia técnica y económica a los proyectos en curso, especialmente en etapas tempranas de su desarrollo.
- Otorgar asistencia para la adopción de tecnologías apropiadas.
- Crear una Banca Social especializada en microcréditos con garantía solidaria.
- Facilitar el acceso a mercados y espacios públicos para la comercialización y a tierras fiscales, galpones, fábricas abandonadas que puedan servir de asiento a la actividad productiva.
- Impulsar la formación de incubadoras de proyectos, para disminuir los costos de sede y facilitar las acciones vinculadas con los ME.
- Crear circuitos productivos, favoreciendo la vinculación entre proyectos de la economía social.
- Favorecer las relaciones entre proyectos que permitan encarar compras conjuntas o ventas en mayor escala.
- Incorporar los ME a programas de rebajas en el valor de los servicios públicos como la Tarifa de Interés Social.
- Estimular mediante capacitación adecuada el progresivo mejoramiento de la calidad de los productos.
- Brindar formación y recalcificación laboral ligada a sectores promovidos por planes de desarrollo local.
- Dar capacitación en producción y en manejo de alimentos, así como en costos y análisis económico que reconozcan al ME como unidad económico-social.

- Desarrollar capacidades de gestión que permitan el seguimiento y evaluación de los proyectos, y la posterior transferencia a la sociedad de los logros y dificultades de los ME.

CONSIDERACIONES FINALES

La implementación de planes sociales con la forma de apoyo a micro emprendimientos productivos puede ser una estrategia de inserción adecuada al circuito económico para muchas personas que por las políticas implementadas en los años de la década de 1990 quedaron excluidas.

Para que ese objetivo se cumpla es necesario un complemento desde el sector público para facilitar el éxito de los micro emprendimientos. Se necesitan mucho más que los fondos para la adquisición de insumos, maquinaria y herramientas que facilitan la puesta en marcha. Hay que identificar la demanda para los bienes y servicios, cuantificar adecuadamente los costos, facilitar la formalidad económica, fiscal y laboral. Hay que garantizar el control sanitario cuando corresponda, capacitar en aspectos propios de los micro emprendimientos así como de manera general en cuestiones de administración y contabilidad. Vincular a los emprendedores con unidades académicas que asesoren en materias específicas (buenas prácticas en manejo de alimentos, contabilidad, comercialización, por ejemplo).

Se deben diseñar unidades específicas para la gestión estatal de todo lo atinente a esos micro emprendimientos, de manera de agilizar la gestión de los insumos, prediseñar proyectos específicos con demanda identificada, retroalimentar el sistema con los resultados de los proyectos implementados y corregir los inconvenientes que se detecten en la evolución de los emprendimientos. En este sentido se interpreta el rol de la administración municipal, que cuenta con amplias ventajas por sobre los ministerios nacionales para la atención que requieren los emprendimientos.

Algunas de las consideraciones vertidas en este trabajo son condición necesaria para la efectiva integración de los beneficiarios de programas sociales de emprendimientos productivos en el circuito de la economía formal. Si bien no son condición suficiente, surgen elementos que permitirían ir en esa dirección, más útil para todos los involucrados. De otro modo, la falta de capacitación, la imposibilidad de vender la producción, la informalidad como modo de supervivencia, no harán más que perpetuar la necesidad del subsidio como modo de subsistencia.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Ana Luz (2003), "El papel de los emprendimientos sociales", Instituto del Conurbano/UNGS.

Abramovich, Ana Luz y Vázquez, Gonzalo (2004), "La difícil construcción de una economía social. Los emprendimientos productivos de la economía popular", II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Instituto del Conurbano/UNGS.

Albuquerque, Francisco (2004), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", Revista de la CEPAL N° 82, pags. 157-171.

Arancibia, Inés; Costanzo, Valeria; Goldín, Javier y Vázquez, Gonzalo (2004), "Una aproximación a la experiencia de los microemprendimientos en la Argentina actual", disponible en www.cta.org.ar/instituto/econsocial/docs

Bertossi, Roberto (2003), "Proyecto de ley nacional para los microemprendimientos productivos", disponible en www.168.96.200.17/ar/libros/argentina/cijs/sec3002c.html.

Bertucci, Juliana (2002), "El concepto de capital social en los proyectos de alivio de la pobreza", disponible en www.cambiocultural.com.

Cacciamani, Miguel (2004), "Microemprendimientos productivos", disponible en www.inta.gov.ar

Casaburi, Gabriel, Angelelli, Pablo (2001), "Estrategias de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas", Eudeba. PNUD. Bs. As.

- Durán, Diana y Lukez, Beatriz (2002), “Los microemprendimientos productivos: del desempleo a la ocupación”, disponible en www.ecoport.net.
- Coraggio, José Luis (1994), “Del sector informal a la economía popular”, disponible en www.fronesis.org.
- Coraggio, José Luis (2003a), “Alternativas en la lucha contra la pobreza y la exclusión”, disponible en www.fronesis.ecu.org.
- Coraggio, José Luis (2003b), “El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo)”, disponible en www.fronesis.ecu.org.
- Coraggio, José Luis (2003c), “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?, II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local”, CENOC-CEDES-UNGS.
- Coraggio, José Luis (2003d), “Sobrevivencia y otras estrategias en LAC: la perspectiva desde lo local”, UNICEF, La Habana.
- Departamento de Desarrollo Sostenible del BID (2003): “Apoyo del grupo BID al sector de la microempresa. Logros, lecciones, desafíos”, BID, Washington.
- Kliksberg, B y Tomassini, L. (comps.) (2000), “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López, Eduardo (2001), “Programas sociales”, disponible en www.margen.org/catedras
- Merlinsky, María Gabriela (2001), “Microemprendimientos y redes sociales en el Conurbano. Balance y desafíos de la experiencia reciente.” Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Messina, Graciela (2001), “Modelos de formación en las microempresas: en busca de una tipología”, UNESCO, Santiago de Chile.
- Vázquez, Gonzalo (2003), “Microemprendimientos. Aportes para un mapa de la economía popular en el caso argentino”, material de la cátedra “Instituciones y alcances de la economía social en el Norte y en el Sur” de la Maestría en Economía Social MAES-UNGS.
- Vila Planes, Enrique (2003), “La economía social en el proyecto bolivariano: ideas controversiales”, Revista Venezolana de Economía y Ciencias sociales, Vol. 9 N° 3, pags. 111-148.