

**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA

LC/L.715(Conf.82/4)  
19 de octubre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992

**POBRES URBANOS Y PRODUCTIVIDAD: CLAVES  
DE INTERVENCION**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza (RLA/92/013).

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1494

## INDICE

	<u>Página</u>
1. El contexto .....	1
2. Programas de capacitación para jóvenes urbanos desempleados de bajos ingresos: el caso de Chile .....	2
3. Políticas de apoyo a los microempresarios urbanos: los casos de Colombia y el Salvador .....	4
4. Proyectos productivos y mujeres pobres: el caso de las cooperativas de artesanas en Uruguay .....	7
5. Racionalidad empresarial y gerencia social: una modernización requerida para apoyar la productividad de pobres urbanos .....	8
Notas .....	10

En las páginas que siguen se presentan las principales ideas propositivas y conclusiones extraídas de un conjunto de estudios nacionales realizados en la región durante el presente año. Dichos estudios evalúan los avances recientes de algunos programas públicos y acciones privadas que tienen por objeto elevar la productividad de sectores urbanos de bajos ingresos, y han sido preparados por la CEPAL en el marco de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, a realizarse en Santiago de Chile, a fines de noviembre de 1992.\*

### 1. El contexto

Durante el decenio de 1980 la proporción de pobres urbanos sobre el total de pobres en la región aumentó considerablemente. Hacia 1989, y conforme a proyecciones de cifras de 1986, habría en la región alrededor de 103 millones de pobres urbanos y 79 millones de pobres rurales, y hacia 1986 las zonas urbanas de la región pasaron a albergar cerca de 55% del total de pobres.<sup>1</sup>

La pobreza urbana está asociada en gran medida a la heterogeneidad estructural y al creciente desempleo urbano registrado en el decenio de 1980-1990. Si se considera el período 1950-1980, puede observarse que, a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados, la absorción productiva de fuerza de trabajo por efecto de la modernización no logró modificar la proporción ocupada en los sectores tradicionales en la región. Esto se ve agravado por la evolución del empleo en el decenio de 1980, en que el desempleo urbano pasó de 6% a fines de los años setenta a más del 9% a fines de los años ochenta, duplicándose el número absoluto de desempleados.

En el mismo decenio de 1980 en el sector moderno urbano disminuyó la creación de empleo en las empresas privadas medianas y grandes, y aumentó el empleo en las empresas pequeñas y el de los trabajadores por cuenta propia no profesional. Esto produjo un traslado de fuerza de trabajo hacia sectores de menor productividad, con consecuencias sociales regresivas. De manera que la evolución del empleo y de los ingresos muestra que las consecuencias del ajuste y de la transformación productiva durante los años ochenta recayeron en especial sobre estratos medios y populares, agravando la situación de inequidad

---

\* Los estudios nacionales referidos, y sus respectivos países, son los siguientes: Colombia: El programa de atención a la microempresa en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia: experiencias, evaluación, conclusiones y aportes (LC/L.715(Conf.82/4)/Add.1); Chile: Capacitación para el empleo de la juventud popular urbana. Aporte y potencial de la oferta pública en Chile (LC/L.715(Conf.82/4)/Add.2); El Salvador: Programas de capacitación para microempresarios urbanos: El Salvador (LC/L.715(Conf.82/4)/Add.3); y Uruguay: Manos del Uruguay: una experiencia de apoyo a la productividad de mujeres de bajos ingresos (LC/L.715(Conf.82/4)/Add.4). A estos cuatro estudios se ha incorporado el de Jamaica: Public Programmes aimed at Raising Productivity of Poor Sectors in Urban Areas of Jamaica (Programas públicos destinados a elevar la productividad de sectores pobres en zonas urbanas de Jamaica) (LC/L.715(Conf.82/4)/Add.5).

que el patrón previo de desarrollo ya había incubado. Si la acelerada migración rural-urbana, el sostenido crecimiento demográfico y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo fueron anteriormente factores de presión sobre el empleo urbano, en el último decenio esto se ha visto agudizado por la crisis, los patrones de reconversión y las políticas de ajuste.

Por otra parte, los asalariados urbanos experimentaron en el decenio pasado una reducción en ingresos y en capacidad de consumo, a la vez que una mayor inseguridad laboral: los salarios reales de este sector descendieron, en algunos países, hasta en porcentajes cercanos al 50%. Pero el deterioro de las condiciones de vida también ha impactado de manera significativa a la población no asalariada. Por un lado, la pobreza tiene aquí una expresión territorial, trátase de poblaciones de vivienda mínima, asentamientos de sitios y servicios, asentamientos de radicación o erradicación, o conventillos. Importa considerar que en estos casos la condición habitacional está fuertemente asociada a otros indicadores sociales, como disponibilidad de apoyo en salud, tasa de mortalidad infantil y educación. Así, por ejemplo, la variable porcentaje de viviendas con alcantarillado está inversamente correlacionada con el número de habitantes por médico.<sup>2</sup> Por el otro lado, la pobreza tiene una expresión productiva, asociada a una limitada capacidad para generar ingresos.

Los estudios que se presentan a la Conferencia se concentran en tres de los actores urbanos que padecen distintas formas de pobreza y que son de fundamental importancia: los jóvenes desempleados de bajos ingresos, los microempresarios de bajos ingresos y las mujeres pobres.<sup>3</sup>

## 2. Programas de capacitación para jóvenes urbanos desempleados de bajos ingresos: el caso de Chile

Los jóvenes urbanos que no estudian ni trabajan componen, en América Latina y el Caribe, una proporción mayor que a principios de los años ochenta y se concentran en hogares de bajos ingresos, lo cual constituye un indicador de riesgo de marginalidad y vulnerabilidad sociales.

El estudio que se presenta respecto del caso chileno muestra el agudo problema del desempleo juvenil, grupo etareo que, sobre todo en sectores de menores ingresos, se lleva el mayor peso proporcional del desempleo. Dicho estudio señala que el desempleo juvenil constituye hoy un cuello de botella para el desarrollo social en Chile, y que a mediano plazo se convertirá en problema estructural del desarrollo, dada la actual vulnerabilidad sociolaboral de la juventud popular urbana, la situación precaria de los jóvenes ante el mercado del trabajo y el vínculo regresivo entre desempleo y marginalidad. En el marco de estos problemas el estudio presenta los avances en programas recientemente creados para capacitación de jóvenes con énfasis en juventud popular urbana.

El estudio de Chile analiza cuatro espacios institucionales —y sus recientes acciones— que se han abierto con el actual gobierno y que aportan en capacitar/integrar a los jóvenes: el programa de Capacitación y Empleos para jóvenes del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el Instituto Nacional de la Juventud, y el Organismo Técnico de Ejecución de la Municipalidad de Santiago.

Uno de los puntos que se presenta con mayor énfasis en dicho estudio, en relación a los criterios que han de privilegiarse para optimizar el impacto de los programas de capacitación en jóvenes desempleados de bajos ingresos, es articulación de la parte docente con la parte empresarial. Esto significa que la capacitación no sólo debe ocuparse de la transmisión de conocimientos productivos, sino

también de transmitir capacidad de gestión, administración, dirección y comercialización. Se trata no sólo de formar buenos técnicos, sino que además estos técnicos tengan iniciativa empresarial y capacidad para gestionar su inserción exitosa en una economía dinámica y diversificada. Se propone, incluso, convertir los llamados Organismos Técnicos de Ejecución en centros de capacitación y unidades productivas a la vez. De lograrlo, podrían atacarse simultáneamente varios problemas que se han suscitado en los programas de capacitación de jóvenes urbanos de bajos ingresos en Chile: la colocación de estudiantes en empresas para las prácticas, el financiamiento para los Organismos de Ejecución, la mayor motivación de los educandos al participar en utilidades, y otros.

También es importante la difusión selectiva de la oferta estatal hacia los potenciales beneficiarios. En ese contexto, en el estudio del caso chileno se propone crear un registro de información y seguimiento respecto de las diversas acciones que distintas instituciones emprenden en materia de capacitación de jóvenes, lo cual mejoraría la coordinación institucional y permitiría difundir hacia los grupos de menores ingresos el tipo de oferta cuya información se ha centralizado. Dado que los beneficiarios potenciales provienen del mundo de los pobres, la difusión de la oferta de programas de capacitación juvenil es insuficiente. Urge, además, una divulgación eficaz, centralizada, que aproveche tanto la televisión como las organizaciones de base. En el estudio que se presenta a la conferencia, se ha propuesto que el Instituto Nacional de la Juventud emprenda las funciones de difusión de la oferta de capacitación de jóvenes de bajos ingresos y de captación de potenciales alumnos, intermediando entre la demanda y los organismos ofertantes. De esta manera puede evitarse el desgaste al que se expone el joven que tiene que recurrir a varias instancias para informarse, inscribirse y cumplir con todos los requerimientos burocráticos. El Instituto Nacional de la Juventud podría contar con un banco de datos especializados que ordene la información administrativa y sustantiva. Esto podría complementarse con la orientación de los potenciales beneficiarios hacia áreas específicas de capacitación mediante un equipo que evalúe permanentemente las demandas laborales en el ámbito del Estado y de la empresa privada.

De capital importancia resulta el apoyo que puede prestar la empresa privada en los programas de capacitación de jóvenes desempleados. En el estudio sobre Chile se advierten las enormes brechas que se han ido creando entre la juventud desempleada y el mundo de la empresa formal. Se observa, al respecto, que es caro para la empresa el costo de contratar a quien desconoce el oficio, tiene problemas emocionales propios de la edad, e ignora la forma de relacionarse en el ámbito laboral; que hay discriminación en la percepción de los empleadores respecto de los jóvenes de sectores populares; y que existen desajustes en expectativas juveniles, pues la masificación de la educación secundaria, sumado a los valores publicitados por los medios de comunicación de masas, conllevan al menosprecio del trabajo manual y fabril, en favor del cuello blanco o labores del sector terciario.

El sector privado conoce mejor las capacidades demandadas por la comunidad empresarial. Los recursos que debieran aportar no sólo son de información y apoyo financiero, sino que podrían incluir también la provisión de materiales de capacitación, así como liberar a trabajadores capacitados de algunas horas semanales de trabajo para que puedan transmitir su "know-how" a los alumnos. Pero es claro que estas iniciativas no van a surgir espontáneamente de la empresa privada. De manera que la conjunción de esfuerzos entre las instituciones de capacitación y la empresa privada requiere, previamente, de mayor comunicación entre la esfera de la empresa privada y la de la juventud popular. Esta comunicación deberá construirse a partir de la iniciativa de las instituciones de capacitación, pues son ellas las que pueden operar como vínculo entre los empleadores del sector privado y los jóvenes de bajos ingresos.

En síntesis, entre las principales recomendaciones cabe destacar las siguientes: contar con un sistema de difusión de información, orientado hacia jóvenes de bajos ingresos, para facilitarles el acceso

inicial a las instancias de capacitación; facilitar dicho acceso mediante un organismo que pueda intermediar del modo menos burocratizado posible entre los jóvenes interesados y la oferta pública de capacitación, de manera que no se produzca el desgaste y la desmotivación iniciales por exceso de tramitación o falta de orientación pertinente; y hacer gradualmente que las unidades de capacitación sean también unidades productivas, a fin de reforzar la motivación, combinar aspectos teóricos y prácticos del aprendizaje, y tender al autofinanciamiento.

### 3. Políticas de apoyo a los microempresarios urbanos: los casos de Colombia y El Salvador

#### a) Complementación de distintos agentes institucionales

La importancia proporcional de la microempresa en la pobreza y en el empleo urbanos obliga a priorizarla concertadamente, vale decir, a que distintos agentes institucionales participen en el impulso a programas productivos para dicho sector. La concurrencia de agentes diversos es tanto más requerida cuanto más se quiere combinar una política anti-pobreza con políticas productivas. De estratégica importancia se vuelve, pues, la acción concertada de:

- los servicios y programas estatales de capacitación que preparan y orientan a microempresarios efectivos o potenciales, y que asesoran en la formación o el fortalecimiento de microempresas;
- las políticas productivas de apoyo a créditos, tecnología y mercados para microempresas y pequeñas empresas, a fin de hacerlas más viables, sustentables y competitivas;
- la educación popular desde el sector solidario privado, en la que confluyen iniciativas diversas de organismos no gubernamentales y organismos eclesiales, y que estimulan en los sectores urbano-marginales o urbano-informales una conciencia de la situación propia y de opciones para revertir los círculos viciosos de la pobreza;
- la asesoría del sector empresarial privado en aspectos vinculados a la eficiencia, la especialización y la promoción de las pequeñas empresas y las microempresas, y sobre todo para fortalecer encadenamientos entre el sector empresarial formal y la microempresa.

De acuerdo al estudio que se presenta, en 1990 la microempresa (empresas de hasta 10 trabajadores) en Colombia absorbía el 24.7% de la población económicamente activa (PEA), y componía el 87.3% del total de establecimientos.<sup>4</sup> De allí que se haya convertido en área prioritaria de acción en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y que el Estado haya convocado a distintas entidades públicas y privadas que realizaban acciones de apoyo a la microempresa, a fin de obtener mayor impacto y cobertura mediante un elemento de articulación, como ha sido el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa.

En El Salvador, según información oficial el porcentaje de la PEA urbana informal aumentó desde el 37.5% en 1988 al 50% en 1989, estimándose en 52.4% para 1990. Por otra parte, el estudio que se presenta respecto de dicho país observa que el 54% de la población ocupada en 1989 se registró en empresas con menos de cuatro personas y, de este contingente, el 31% se ocupó en empresas de una sola

persona. Respecto de los cuentapropistas, el estudio estima que alrededor del 60% se encuentra bajo la línea de pobreza.

Los estudios presentados sobre el caso del SENA en Colombia y de las instituciones de capacitación en El Salvador muestran que, para países con un alto componente de población urbana ocupada en empresas no formales, la transformación productiva con equidad debe tener, como uno de sus ejes centrales, el apoyo sostenido y concertado a la productividad del sector microempresarial por parte de distintos agentes institucionales, incluyendo sobre todo el sector empresarial moderno, el sector estatal-social y el sector privado-solidario. Imperativos como los de "productividad" y "competitividad" comienzan a primar en programas masivos de apoyo a la actividad de las microempresas. No significa que valores como el apoyo solidario o el alivio a la pobreza queden desplazados por la primacía de una lógica empresarial, sino que en los segmentos urbanos de baja productividad no puede prescindirse ni de la lógica de la productividad ni de la lógica del apoyo a la pobreza.

En el caso de los programas de apoyo a la microempresa esto implica que, de no considerarse y evaluarse las condicionantes objetivas de la inversión institucional, del costo individual del beneficiario y del entorno institucional en capacitación y asistencia técnica, la rentabilidad y competitividad del esfuerzo para generar autoempleo o crear/fortalecer microempresas puede tener un impacto muy reducido en la productividad. Dicha productividad debe fortalecerse por las siguientes vías:

- Identificar actividades y agentes para un programa masivo de apoyo a la economía popular urbana, identificando productos y servicios ajustados al perfil de la economía popular urbana en que puedan ser altamente competitivos.
- Destinar recursos para programas masivos de capacitación en el sector de microempresas, complementado con un acceso crediticio preferencial para la dotación de infraestructura productiva, todo lo cual permite aumentar la sustentabilidad productiva en las microempresas.
- Buscar mejores mecanismos de comercialización y oportuna difusión de destrezas de gestión para autoempleados y microempresas y empresas asociativas, a fin de que éstas puedan aumentar sus niveles de ingreso y su acceso al crédito.
- Resolver bloqueos legales mediante la creación de un registro mercantil único con efectos legales en todas las instancias y, en materia tributaria, promover exenciones temporales, bonificaciones al número de puestos de trabajo, y pisos mínimos debajo de los cuales se estaría exento de tributación.

b) Articulaciones requeridas en el apoyo a la microempresa

El apoyo para el aumento de productividad del sector de microempresas urbanas no sólo requiere de esta complementariedad entre distintos agentes, sino también de la articulación entre distintos eslabones del proceso que va del aprendizaje al desempeño productivo. En primera instancia, la eficacia de la acción obliga a articular los distintos componentes que inciden en la competitividad de la microempresa, sobre todo la capacitación, el acceso al crédito, la asistencia técnica y la comercialización. En el estudio que se presenta respecto del caso de Colombia, por ejemplo, se señala que las evaluaciones de impacto revelan que las microempresas que obtienen mayor éxito en elevación de ingresos y generación de

empleo, son aquellas que reciben apoyo de programas combinados de asesoría, capacitación, crédito, comercialización y asistencia técnica. En un comienzo, el apoyo del SENA a las microempresas en Colombia se hizo mediante la "Capacitación Empresarial Social Urbana", que buscaba dotar a los pequeños productores con herramientas administrativas mínimas. Pero se comprobó que esto era insuficiente dadas las restricciones para acceder a los mercados de insumos y productos, a la tecnología y al crédito, unidas a un ordenamiento legal desfavorable y a la carencia de seguridad social. Se comprobó además la interrelación entre estos factores: por falta de capital de trabajo y fuentes de financiamiento se malogran oportunidades comerciales; si se acude al crédito extrabancario deben pagarse intereses de usura; carecer de tecnología ocasiona problemas de calidad, cantidad y oportunidad en la entrega de los productos, lo cual merma el acceso al mercado; y la falta de ordenamiento legal impide tanto acceso al mercado como al crédito. En vista de esto, el SENA ha proyectado innovaciones para mejorar su Programa de Atención a la Microempresa, incluyendo acciones como las siguientes: constituir, junto a organizaciones no gubernamentales, Centros de Desarrollo Productivo para atención exclusiva de la microempresa en el diseño y desarrollo de productos y un Servicio de Orientación Tecnológica; promover servicios crediticios alternativos y complementarios por medio de convenios con diferentes instituciones financieras, que permitan ampliar la cobertura y efectividad de los servicios crediticios actuales; y fortalecer organizaciones de base de microempresarios, sobre todo por vía de la constitución de fondos rotatorios de crédito para sus asociados, gestionados por sus propios dirigentes.<sup>5</sup>

Otro mecanismo de articulación que presenta el estudio sobre instituciones salvadoreñas de apoyo a la microempresa urbana, es el que ha llevado a cabo en dicho país la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo — FEPADE. En este caso, la articulación consiste en una estructuración consistente de la oferta curricular para el apoyo a microempresarios urbanos. Luego de comprobarse un problema de dispersión y falta de racionalización de la oferta de programas de capacitación en dicho país, la FEPADE ha logrado integrar una oferta programática en que se articulan estudios de mercado, orientación ofrecida por la empresa privada, entrenamiento a instructores en función de dicha orientación, y evaluación del impacto de los programas en el empleo de sus beneficiarios. La articulación entre estos distintos componentes ha permitido racionalizar la oferta curricular a los microempresarios urbanos de El Salvador.

También en los estudios de Colombia y El Salvador se prioriza la articulación entre el desarrollo del aprendizaje y el desarrollo de capacidades empresariales. En el caso colombiano, en los últimos años, el Programa de Microempresas del SENA ha orientado esfuerzos para lograr un cambio de actitud en el microempresario, cambiando la enseñanza-aprendizaje por un proceso de desarrollo empresarial, apoyado con las técnicas de la formación en la acción y eliminando los cursos, las clases, los maestros, los profesores e instructores. En su lugar están los docentes, a los que se les ha dado el carácter de asesores, facilitadores y coordinadores. Estos, en "sesiones de trabajo" y en "talleres" logran, conjuntamente con los microempresarios, objetivos concretos y ligados al desarrollo de sus microempresas. De esta manera, además de los conocimientos técnicos necesarios y propios de cada actividad, importa que la capacitación también transmita "expertise" en todo lo que se refiere a capacidad de gestión de los potenciales microempresarios, vale decir, capacidad empresarial efectiva.

Por otra parte, es importante articular la oferta curricular de los programas de capacitación con la demanda real en el mercado de trabajo. En esto es de utilidad tanto el apoyo informativo y prospectivo de la empresa privada, como también contar con un sistema de seguimiento de los beneficiarios de los programas para cuando se incorporan al mercado laboral. En el estudio sobre El Salvador se señala la necesidad de reforzar los programas de apoyo a microempresas con información adecuada sobre ramas y actividades en el mercado, demanda potencial de actividades y productos, y opciones de tecnología y

comercialización. Este tipo de información permite a los gerentes y administradores de programas reducir el riesgo en los proyectos de producción o comercialización de bienes o servicios, independientemente del tamaño de la unidad productiva.

#### 4. Proyectos productivos y mujeres pobres: el caso de las cooperativas de artesanas en Uruguay

Uno de los grupos más vulnerables y cuya calidad de vida resulta más crítica es el de las mujeres pobres, especialmente aquellas que además tienen la jefatura del hogar. Hasta la fecha los recursos públicos destinados a financiar programas de apoyo a la productividad de las mujeres pobres han sido escasos. Existen pocos programas constituidos, y funcionando de manera regular, que privilegien a este grupo-objetivo. Habitualmente, los programas de capacitación a autoempleados, microempresarios o jóvenes desempleados, tienen una amplia mayoría de beneficiarios varones. Esto puede obedecer a prejuicios arraigados, según los cuales el desempleo de los hombres es más crítico que el de las mujeres, y la microempresa requiere de un espíritu empresarial que es más propio de los varones.

El caso de la red de cooperativas de mujeres artesanas, conocido con el nombre de Manos del Uruguay y cuya experiencia se evalúa en el estudio sobre Uruguay, constituye, sin duda, un claro ejemplo de la posibilidad de constituir organizaciones productivas de mujeres de bajos ingresos, con escasa capacitación, y que a la larga redunden en un aumento sostenido de estos ingresos. Se trata de un sistema compuesto por una central de servicios con unos 100 funcionarios rentados, y 18 cooperativas de producción artesanal que agrupan unas mil artesanas, localizadas al interior del país, y que comprenden un centenar de grupos de artesanas dispersos por 40 localidades. De acuerdo a sus niveles de empleo y ventas, Manos del Uruguay constituye una de las mayores empresas del Uruguay; adquiere especial relevancia como fuente de empleo femenino en el interior del país. La empresa ha permanecido durante 25 años operando en un país donde muchas empresas que comenzaron en mejores condiciones en cuanto a capital, localización y calificación de su mano de obra quedaron en el camino. La ventaja competitiva de Manos del Uruguay ha sido crear un producto original (mediante la recreación de técnicas artesanales rústicas del campo uruguayo, recreando diseño, color y tecnología), y comercializarlo en nichos de mercado con alto poder adquisitivo y obtener un margen para financiar los costos derivados de su dispersión geográfica y del aprendizaje.<sup>6</sup>

Pese a que históricamente las remuneraciones de Manos del Uruguay han sido bajas, éstas permitieron mejorar los ingresos y condiciones de vida de las artesanas: no sólo por la seguridad de una remuneración equivalente por lo menos a un salario mínimo nacional, sino también por el acceso a beneficios sociales (asignaciones familiares, seguros de salud y de desocupación, aguinaldo, licencia y primas para el mejor goce de la misma, jubilaciones), y a la participación en esporádicos repartos de utilidades. Estas ventajas son significativas para mujeres que no tenían experiencia previa de trabajo ni alternativas de empleo similares en su medio.

Esta experiencia, aunque restringida a un número pequeño de beneficiarios, ha logrado en 25 años un gran desarrollo en lo personal y en lo técnico-laboral, y ha transitado desde lo que fue sobre todo un movimiento de acción social, con fuerte impulso voluntario, hasta convertirse en una gran empresa y una experiencia de participación y crecimiento de las mujeres involucradas. Esto es especialmente relevante para el caso de las mujeres pobres, que padecen no sólo las exclusiones por su estrato socioeconómico, sino también aquellas que provienen por la discriminación de géneros. Incorporarse a acciones que además de mejorar sus ingresos les permiten una integración colectiva a un proyecto exitoso, significa

abordar positivamente distintas exclusiones al mismo tiempo. En este sentido, el impacto favorable sobre la calidad de vida de las mujeres pobres no sólo consiste en el incremento de sus ingresos (productividad), sino también en su desarrollo psico-social y su mayor "ciudadanía social".<sup>7</sup> El caso de Manos del Uruguay muestra, pues, una opción de iniciativa con impacto sinérgico, que apunta a distintas necesidades a la vez. Según el estudio del caso, el desarrollo personal y el cambio cultural de las artesanas se advierte en sus actitudes frente a la sociedad y en su capacidad y disposición para emprender iniciativas. Este crecimiento personal puede apreciarse en sus propios testimonios, en cómo resuelven sus conflictos familiares y en la formación de sus propios hijos. Es frecuente que en las localidades del interior del país se recurra a ellas cuando se quieren impulsar iniciativas colectivas, valorando su experiencia en trabajo grupal y su capacidad de organización y gestión.

##### 5. Racionalidad empresarial y gerencia social: una modernización requerida para apoyar la productividad de pobres urbanos

El conjunto de estudios que sirve de referencia a estas páginas, y cuyos aportes se han sintetizado más arriba, coincide en que las instituciones de apoyo a microempresarios y a jóvenes desempleados deben orientar su esfuerzo hacia iniciativas que tengan perspectivas de consolidación productiva en el mediano plazo. Tal como se observa en el estudio de Colombia, las microempresas que pertenecen a las actividades económicas más dinámicas y persistentes, desde el punto de vista del mercado, presentan condiciones más favorables para que la acción institucional sea eficaz y productiva, lo cual excluye las formas más precarias de supervivencia que no logran adquirir una "racionalidad económica". De modo que la acción masiva de las instituciones de apoyo no puede ser indiscriminada, sino que deberá concentrarse sobre conjuntos microempresariales que, por su nivel de desarrollo interno o por su inserción en mercados sectoriales o regionales, comparten un potencial efectivo de desarrollo.

Al respecto, el estudio sobre El Salvador también es enfático, y señala críticamente que hasta ahora los esfuerzos han tendido más a asegurar la supervivencia de beneficiarios en actividades económicas "minimalistas", que en introducirlos en actividades rentables y competitivas. En el caso de las microempresas, dicho estudio señala la necesidad de proyectarse desde un discurso solidario hacia un discurso productivo, para lo cual se requiere evaluar la potencialidad de desarrollo en cada rama, y sus requerimientos para aprovechar ventajas que permitan enfrentar —y capitalizar— los efectos de liberalización del mercado y de la reconversión productiva.

La experiencia de Manos del Uruguay conjuga la racionalidad empresarial con una racionalidad de tipo autogestionaria o cooperativa. Esto último se advierte en su estructura organizativa interna, en la forma y constitución del capital, y en que los beneficios son concebidos como un medio para mejorar el nivel de vida de la mujer en el interior del país.<sup>8</sup> Expresión de ello es el hecho de que en 1981 se inicia una creciente participación de las artesanas en la dirección del sistema, pasando a integrar la Comisión Directiva. Hoy está planteada una reestructuración que se orienta a regionalizar el sistema, a fin de transferir a las distintas regiones una mayor autonomía, confiriendo a las cooperativas funciones empresariales hasta ahora centralizadas. Sin embargo, con ello no se renuncia a los criterios empresariales, pues esta reestructuración se apoya en un plan de capacitación laboral destinado a crear una "cultura de la calidad y de la productividad", que propenda a rentabilizar las unidades del sistema. El objetivo de la descentralización es promover el desarrollo de funciones empresariales eficaces en el ámbito de las propias cooperativas, transfiriéndole tareas tales como la propiedad y administración de las materias primas y la venta del producto terminado a la Central de Servicios.

Importa destacar en la experiencia presentada por el caso uruguayo la alternativa de combinar racionalidad empresarial con formas cooperativas de producción. La experiencia de Manos del Uruguay muestra que, con "imaginación empresarial" y una buena utilización de nichos potenciales en distintos mercados, es posible compatibilizar la promoción empresarial y la promoción social dentro de la unidad productiva. Si bien en este caso se trata de una iniciativa privada y a una escala relativamente reducida, no hay razón para descartar la posibilidad de apoyar programas públicos análogos y de mayor alcance. La productividad de los pobres urbanos puede elevarse mediante distintas formas de combinar la racionalidad empresarial con la promoción social, sobre todo mediante el aprovechamiento dinámico de "nichos" de mercados diversos para insertarse competitivamente. Si en algo puede aportar la apertura de mercados a la productividad de pobres urbanos, es precisamente en la mayor gama de intersticios comerciales en que los productores pueden insertarse con mayores ventajas y posibilidades de obtener mayores utilidades. La experiencia de Manos del Uruguay muestra, precisamente, cómo puede aprovecharse la apertura de mercados desde segmentos de producción artesanal-cooperativa, siempre que se complemente con inventiva empresarial.

En las experiencias de capacitación a jóvenes desempleados que se presentan para el caso chileno, se proponen formas de combinar la racionalidad del aprendizaje con la racionalidad empresarial. Para ello se sugiere convertir los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE), encargados de impartir los cursos de capacitación, en unidades productivas y no sólo en meros administradores de fondos. Cada OTE impartiría capacitación en las áreas en que se especialice en tanto empresa productiva. Esta transformación podría tener efectos que permitirían simultáneamente avanzar en varios aspectos, a saber: combinar de manera más inmediata la capacitación ocupacional con la práctica en el lugar de trabajo, sin tener que recurrir al apoyo externo de empresas; reforzar el espíritu colectivo y empresarial en los alumnos mediante una participación proporcional en las utilidades; aumentar notoriamente la motivación de los alumnos a aprender, dado que esto se traduciría de manera inmediata en incrementos productivos y mejores ingresos; y utilizar los fondos aportados por SENCE-BID para un capital inicial, pero con vías al autofinanciamiento a mediano plazo.

También es importante, del lado de las instituciones de apoyo, que asuman progresivamente funciones de gerencia social. Conforme el estudio presentado para el caso salvadoreño, que evalúa la acción reciente de un amplio conjunto de instituciones públicas y privadas que en El Salvador capacitan a informales urbanos, se requiere introducir criterios "gerenciales" en la mayoría de los programas. La privatización, en este campo, debe entenderse en un sentido específico: como incorporación de la racionalidad empresarial a programas que durante mucho tiempo han operado sea con un discurso "participacionista", sea con un prisma asistencialista. Los desafíos que se le plantean a estos programas no se restringen sólo a trascender los resabios burocráticos, asistenciales o voluntaristas. Se requiere incluso un nuevo tipo de "activador social" para poder impulsar, desde el apoyo a los pobres urbanos (microempresarios y jóvenes desempleados sobre todo), una política de proyectos productivos.

Una política de proyectos productivos implica responder a la demanda del sector microempresarial y de jóvenes desempleados conforme al potencial de capitalización que dicha demanda presenta. En otros términos, es importante que las instituciones operen como respuesta a una demanda de pobres urbanos, pero a la vez hay que orientar esta demanda para que se convierta en oferta de proyectos productivos, viables y sustentables en el tiempo: trátase de demanda de crédito, de tecnología, de capacitación o de asistencia técnica. En este marco, el "activador social" no sólo deberá privilegiar los proyectos que tengan más viabilidad y rentabilidad, sino que además deberá asesorar a los potenciales beneficiarios en generar y gestionar proyectos viables y rentables.

Notas

<sup>1</sup> Ver CEPAL, División de Desarrollo Social, Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, febrero de 1992, p. 43.

<sup>2</sup> Ver CEPAL, División de Desarrollo Social, La marginalidad urbana en América Latina: la dimensión espacial, Santiago de Chile, 1990.

<sup>3</sup> El estudio de Chile se preocupa por programas de apoyo a jóvenes urbanos desempleados de bajos ingresos; los estudios de El Salvador y Colombia se ocupan de los programas vigentes de promoción de microempresarios; y el de Uruguay toma en cuenta una experiencia de promoción de mujeres, sobre todo del interior-urbano del país, en el área productiva-artesanal.

<sup>4</sup> El estudio que presentamos sobre el caso colombiano define la microempresa como una unidad permanente de producción de bienes o servicios, con incipiente separación entre el capital y el trabajo, escasa división de tareas y con una forma de producir tradicional, más intensiva en mano de obra que en capital.

<sup>5</sup> Un modelo posible de articulación lo provee el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) en El Salvador, mediante un programa que combina el crédito y el ahorro obligatorio, con la capacitación y la asistencia técnica.

<sup>6</sup> En el caso de Manos del Uruguay, mientras sus ventas al mercado interno pasan de 600 mil dólares en 1975 a alrededor de 2 millones de dólares en 1991, las exportaciones pasan de 200 mil dólares a 1 millón de dólares en el mismo período (y en 1986 superaron los 2.2 millones de dólares). El crecimiento en ventas ha ido acompañado por un aumento constante en volúmenes de producción y horas trabajadas. Asimismo es notorio el aumento en productividad: mientras que en 1975, con 1 000 artesanas, las ventas ascendían a 800 mil dólares, en 1991, con 700 artesanas, sus ventas alcanzaron a 3 millones de dólares.

<sup>7</sup> La labor de capacitación desarrollada por Manos del Uruguay ha permitido la incorporación de las artesanas a tareas productivas y de dirección, adoptando progresivamente responsabilidades en las áreas de planificación y control de la producción, gestión financiera, de materia prima, y de proyectos de extensión a la comunidad.

<sup>8</sup> Incluso los objetivos de promoción social perseguidos por Manos del Uruguay buscaron siempre trascender a las mujeres integrantes del sistema y llegar a sus respectivas comunidades.