

## Programa Puente. Promoción de emprendimientos productivos sociales

Especial Congreso /  
Intervenciones

### Carlos Pereira

Director de Trabajo y Empleo,  
Gobierno de la Ciudad de Santa Fe

### Nora Muruaga

Coordinadora Programa Puente,  
Gobierno de la Ciudad de Santa Fe

El Programa Puente surge a fines del año 2009, en el marco de las políticas de promoción del empleo y el autoempleo que lleva adelante la Dirección de Trabajo y Empleo del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. La experiencia tiene por objeto generar dispositivos para la promoción de emprendimientos productivos sociales, abarcando diversas modalidades de organización económica e

integrando a sujetos que comparten el hecho de que su actividad productiva destinada al mercado surge como proyecto para mejorar sus condiciones de vida.

El artículo se propone explicitar los fundamentos que orientan la propuesta, las acciones y estrategias que se llevan a la práctica y los resultados del programa.



## 1. Entorno de intervención

Es un hecho conocido que las políticas de descentralización, privatización, desregulación, flexibilización laboral y reforma administrativa, llevadas a cabo en nuestro país en la década del 90, han generado una suerte de provincialización y municipalización de los problemas. La ampliación de los campos de intervención, así como la redefinición de funciones y prioridades por parte de los actores públicos locales, han determinado innovaciones de gestión tanto en las propias administraciones municipales como en las modalidades de articulación de éstas con la sociedad civil.

Entre las nuevas gestiones que los gobiernos locales han incorporado están las referidas al bienestar de la población, por lo tanto políticas de trabajo, desarrollo económico, educación, salud, cuidado del ambiente, etc. adquieren centralidad en sus agendas desde principios de siglo.

En cuanto a la ciudad de Santa Fe, los procesos de cambio referidos han impactado en la estructura social y en la trama urbana de la ciudad. Altas tasas de desempleo, inestabilidad y precarización laboral; empobrecimiento de las capas medias; procesos migratorios y su afincamiento en los cordones suburbanos de la ciudad sin un desarrollo proporcional de la infraestructura urbana y social que los contenga; viejos bolsones de pobreza estructural ampliados y más estratificados; ruptura de viejas tramas asociativas y desinversión en capital humano —entre otras causas— han generado cambios cuantitativos y cualitativos en la ciudad, profundizando la brecha de la pobreza.

En respuesta a la crisis y exclusión descritas han surgido y se han desarrollado, en las últimas décadas, diversas experiencias de economía social tales como: clubes del trueque, microemprendimientos, reactivación de empresas por parte de sus trabajadores, movimientos de desocupados, comedores comunitarios, etc., con el objetivo de satisfacer las necesidades de los actores involucrados, por fuera de los emprendimientos de la economía formal.

Esta situación ha determinado que el actual gobierno municipal haya puesto en marcha un conjunto de estrategias y acciones destinadas

“

el actual gobierno municipal ha puesto en marcha un conjunto de estrategias y acciones destinadas al fomento del desarrollo económico local

al fomento del desarrollo económico local y, dentro de éste a la economía social. Dan cuenta de ello, por un lado, la importancia otorgada al desarrollo institucional del área productiva y, por otro la creación de áreas y programas específicamente orientados a mejorar las condiciones de empleabilidad de los sectores más vulnerables del tejido social, y a promover la sustentabilidad de pequeñas unidades económicas que desarrollan su actividad en el sector informal de la economía.

La Dirección de Trabajo y Empleo, de la que dependen la Oficina de Empleo y el Programa Puente para el Desarrollo de Emprendimientos Socioprodutivos, es el área dispuesta por el gobierno municipal para el diseño y ejecución de políticas que, dejando de lado las concepciones asistencialistas, recuperan al trabajo y la educación como único medio para lograr la inclusión sociolaboral de las personas con problemas de empleo.

## 2. Origen del programa

En la ciudad de Santa Fe, la realización de alguna actividad laboral autogestiva representa el único medio de vida para una importante cantidad de familias. Referimos a una modalidad de trabajo en la que suelen encontrar refugio categorías sociales puestas al margen de los sistemas convencionales de ocupación y de distribución de la riqueza, dependientes tanto del sector privado como del Estado. Enmarcados en lo que se conoce como trabajo informal, algunos de estos emprendimientos se encuentran en una situación de absoluta precariedad socioeconómica y sus titulares ostentan trayectorias educativas y laborales marcadas por el fracaso, los bajos salarios y la precariedad laboral. En otros casos se trata de trabajadores que han perdido sus empleos y se las ingenian para satisfacer sus necesidades vitales y desde allí reconstruir o generar capacidades de trabajo. Otros, habiendo sido beneficiarios de determinados planes sociales (Jefes y Jefas de Hogar; Seguro de Capacitación y Empleo; Programa de Empleo Comunitario; Fondo de Desempleo)

“

La promoción y comercialización de los productos en el mercado es sin duda un factor clave para la sustentabilidad y el desarrollo de los emprendimientos

han decidido capitalizar los referidos beneficios para iniciar el camino del trabajo independiente. Finalmente, están aquellos que simplemente han optado por invertir sus recursos humanos y materiales en un proyecto ocupacional por cuenta propia. Cualquiera sea el caso, esto es, que el emprender sea una respuesta a una necesidad o una oportunidad, lo cierto es que resulta necesario, por una parte, el reconocimiento de la situación de estas personas que representan una franja importante de la población económicamente activa y, por la otra, la evaluación del cómo hacer para atender a esta población con características tan distintas y específicas respecto del instrumental existente. En este marco, el Programa Puente se configura como una herramienta de trabajo orientada a la promoción de emprendimientos y asume —en virtud de la heterogeneidad indicada— la condición de ser lo suficientemente flexible como para poder abarcar a “los emprendimientos productivos sociales” y, al mismo tiempo, responder en función de sus particularidades, sin que esto último signifique generar propuestas para “pobres”. El propósito es recuperar, activar y mejorar las capacidades y destrezas de quienes se encuentran excluidos del trabajo; promover el desarrollo de vínculos sociales destinados a satisfacer necesidades materiales y objetivos ético-culturales; e implementar mecanismos específicos de inclusión socioproductiva para estos trabajadores.

### 3. La experiencia

Las políticas públicas de promoción del trabajo independiente dispuestas por el gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), son ejecutadas en el territorio por la Dirección de Trabajo y Empleo del Gobierno de la Ciudad. Como resultado de tales políticas, entre los años 2007–2011 se han aprobado en la ciudad de Santa Fe más de 400 proyectos de autoempleo. Sin embargo, tales programas no han sido igualmente eficaces al momento de garantizar su sustentabilidad socioeconómica. No cuentan con dispositivos eficientes y suficientes para generar las condiciones requeridas para el desarrollo de la actividad emprendedora.

Del diagnóstico realizado por el equipo técnico de la Dirección de Trabajo y Empleo surge de un porcentaje importante de emprendedores que trabajan con costos muy relativos, con serios problemas de calidad y de estandarización, con una deficiente organización del trabajo y administración del negocio, y con escasa vinculación al desarrollo local.

Modificar tal situación, determinó la necesidad de elaborar un proyecto que articule la acción pública del Estado municipal con la iniciativa, recursos y capacidades de todos los actores sociales, tanto privados como públicos; un proyecto que en base a la ponderación de las trabas externas y las falencias internas que limitan el desarrollo de los emprendimientos, provea las estrategias necesarias para superarlas.

El Programa Puente se constituye entonces en una herramienta de apoyo y promoción de aquellas unidades económicas que están enmarcadas en el sector informal de la economía, y está destinada a lograr eficiencia y sustentabilidad en los emprendimientos, razón por la cual se estructura en base a los factores que dificultan la evolución progresiva de los mismos, y presenta las líneas de acción que siguen.

#### 3.1. Estrategias orientadas a superar las dificultades impuestas por factores externos

##### • Registro de Emprendedores Productores Locales

Uno de los obstáculos que habitualmente dificulta la supervivencia y el desarrollo de los emprendimientos sociales es precisamente la falta de regulación del sector. La falta de dispositivos legales que caracterizan estas experiencias implica mantenerlas en la ilegalidad y, al ser esta última socia de la invisibilidad, impacta negativamente en las posibilidades de desarrollo de la actividad de los emprendedores, fundamentalmente porque se reduce al mínimo la capacidad de comercialización de sus productos.

Siendo que la regulación es una capacidad del Estado, el Registro de Emprendedores sancionado por Ordenanza 11641/09 viene a llenar esa ausencia de normativa. Otorga el debido reconocimiento al sector informal de la economía y brinda un marco normativo que

acompaña la evolución de las unidades económicas en su tránsito hacia la formalidad, a través de los beneficios siguientes:

- Exención de la inscripción y pago del Derecho de Registro e Inspección (DREI) por un período de tres años.
- Incorporación al Registro de Emprendedores Provinciales.
- Inscripción como proveedores del Estado municipal y provincial.
- Reglamentación diferenciada por parte de los organismos de control municipal, por un período de tres años, respecto de las condiciones que deben reunir los pequeños establecimientos destinados a la producción.

• *Articulación de los recursos y capacidades del municipio con los del Estado nacional y provincial*

Este tipo de articulación permite integrar los diferentes dispositivos y programas generados desde las distintas jurisdicciones, evitando la tradicional sumatoria de acciones independientes y superpuestas, garantizando a los trabajadores el acceso a las herramientas programáticas, financieras y metodológicas que les posibilitan, en algunos casos, iniciar una actividad productiva y, en otros, desarrollarse en la actividad ya iniciada. En este marco, la Dirección de Trabajo y Empleo del Gobierno de la Ciudad articula:

• Con el Estado provincial:

- La implementación de la Ley de Emprendedores 12375, lo que posibilita la transferencia de fondos al gobierno municipal, para generar procesos de capacitación y asistencia técnica a los emprendedores y también para la capacitación del equipo técnico de asistencia local.

- La gestión de una “marca colectiva” que otorgue identidad a los productos.

• Con el Estado nacional:

A través del MTEySS, la aplicación en el territorio municipal del Plan Más y Mejor Trabajo, lo que permite disponer de un conjunto de herramientas programáticas y financieras orientadas a la promoción del empleo, el autoempleo y la formación profesional.

• *Habilitación de espacios de promoción y comercialización de productos locales*

La promoción y comercialización de los productos en el mercado es sin duda un factor clave para la sustentabilidad y el desarrollo de los emprendimientos, razón por la cual en el marco del Programa Puente se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- La habilitación de espacios de promoción que otorguen visibilidad a los emprendimientos para que, de este modo, los emprendedores puedan fortalecer sus vínculos con el público en general.
- La creación de ámbitos de diálogo e intercambio con representantes del comercio y la pequeña empresa local, destinados a la promoción de estos productos.

### **3.2. Estrategias orientadas a superar las dificultades impuestas por factores internos**

• *Articulación con la Universidad Nacional del Litoral*

El Programa Puente tiene una marca y ésta consiste en la importancia que se otorga a las acciones de formación y capacitación. Entre los diversos factores que limitan las posibilidades de desarrollo económicamente sustentable de los emprendimientos, se encuentran aquellos referidos a: la calidad objetiva del trabajo; la dificultad en la autopercepción de las propias capacidades, la escasa o nula capacitación en procesos de organización del trabajo y gestión de los emprendimientos; la falta de acceso a la información pertinente y la dificultad para interpretar esta información a fin de identificar oportunidades y posibilidades. Para atender esta problemática, el Gobierno de la Ciudad y la Universidad articulan procesos de capacitación diferenciada en función de las particularidades de los emprendimientos, dando lugar a las siguientes líneas:

- Capacitación destinada a aquellos emprendedores que tienen dificultades en materia de organización y gestión de su actividad: en el marco del Programa de Extensión de Interés Institucional “Construyendo redes de economía social entre la Universidad, organizaciones sociales y gobierno local” desde el año 2010 se llevan a cabo los denominados “Talleres de capacitación a emprendimientos socioproductivos. Herramientas para su implementación”.
- Formación dirigida a emprendedores que han logrado consolidarse en su actividad y necesitan capacitarse para optimizar las herramientas de gestión; incorporar tecnología y poder dar un salto cuali-cuantitativo en la producción de bienes: en articulación con la Dirección de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Extensión se implementa el curso de “Gestión empresarial”, a cargo de la cátedra Emprendedores de la Facultad de Ciencias Económicas.

• *Articulación con instituciones de formación profesional y organizaciones de la sociedad civil*

La calidad del producto es un factor preponderante en la evolución del emprendimiento. Resulta indispensable formar en tecnologías de producción con el propósito de incrementar la competitividad de los productos, introduciendo mejoras sustantivas en la calidad y en el diseño de los mismos.

En función de ello, se han articulado numerosas y variadas propuestas de formación con instituciones de diversa índole tales como: centros de formación profesional; escuelas técnicas; organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.

#### 4. Los resultados

La puesta en funcionamiento del programa ha permitido asesorar, acompañar, capacitar y brindar asistencia técnica y financiera a un conjunto diversificado de emprendedores, entre los cuales algunos estaban excluidos del mercado de trabajo, o insertos en él de manera precaria.

De la implementación integrada de las acciones —que a los fines de este informe se presentaron desagregadas— se han obtenido los siguientes resultados:

- El Registro de Emprendimientos Productivos Locales ha demostrado ser una herramienta estratégica al momento de conocer, categorizar y diagnosticar la situación en la que se encuentran cada una de las unidades económicas inscriptas. El reconocimiento de la situación inicial resulta necesario para definir qué herramientas y qué acciones se adecuan a las necesidades, intereses y demandas de los emprendedores. Por ejemplo, no se encuentran en la misma situación una emprendedora que fabrica carteras de cuero, que tiene las máquinas apropiadas para realizar el trabajo y que, además, tiene en su haber la experiencia de haber trabajado en talleres dedicados al rubro y otra que fabrica bolsos de tela con una máquina de coser familiar, que no cuenta con el capital necesario para invertir en otro tipo de máquina y en distintos materiales y que, aun cuando lo tuviera, no sabe operar máquinas industriales y la calidad de su trabajo no cumple con los estándares exigidos.

Este conocimiento ha permitido generar procesos diferenciados para poder dar respuesta a los emprendedores en función de la heterogeneidad indicada.

- La articulación con diferentes actores sociales tales como: la UNL; el Centro Comercial y el Ministerio de Trabajo de la Nación; así como la articulación con organizaciones sindicales y con instituciones de formación profesional, ha posibilitado en el período agosto 2010–agosto 2011:

a- Capacitar en procesos de gestión a 200 emprendedores registrados.

b- Incluir a los emprendedores alimentarios en las capacitaciones en Manipulación higiénica de alimentos que realiza la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), dependiente de la Secretaría de Producción municipal.

c- Asesorar a 160 personas beneficiarias del Fondo de Desempleo o del Seguro de Capacitación y Empleo, que han optado por elaborar y presentar un proyecto destinado a capitalizar el beneficio y emprender una actividad económicamente productiva.

d- Integrar a 150 emprendedores a procesos de capacitación para mejorar la calidad y diseño del producto.

e- Obtener financiamiento para generar capacitaciones e instancias

de apoyo técnico y asesoramiento: a través de los dispositivos que ofrece el MTEySS, en el marco del convenio suscripto con la Municipalidad de Santa Fe; y por aplicación de la Ley Provincial 12375 de Emprendedores, a la cual ha adherido el gobierno municipal.

f- Obtener refinanciamiento o financiamiento, en el marco del Programa de Inserción Laboral Línea Autoempleo del MTEySS, para aquellos emprendedores que necesiten aporte de capital para optimizar su actividad y para aquellos que deseen iniciar el camino del trabajo independiente.

En el primer caso, nos referimos a emprendedores que han participado de diferentes instancias de capacitación vinculadas a los Talleres de Gestión de Emprendimientos Socioproductivos; y al curso de Gestión empresarial ambos a cargo de la UNL.

Estos procesos de capacitación han impactado positivamente en todos los emprendedores que han participado. Algunos, tras haber adquirido nuevas competencias en materia de organización y gestión de su actividad, sobre todo en lo que refiere a cuestiones vinculadas a la cultura del trabajo y la solidaridad, a precios, costos, estrategias de comercialización, etc., manifiestan que han podido lograr al interior del emprendimiento una organización basada en lazos de cooperación y ayuda mutua, donde las relaciones sociales acompañen y den sentido a los logros económicos.

En el segundo caso, el trabajo conjunto entre la Dirección de Trabajo y Empleo y la Secretaría de la Producción ha posibilitado que todos aquellos productores alimentarios que se encuentran inscriptos en el Registro de Emprendedores local puedan capacitarse y certificar que el proceso de elaboración de sus productos responde a los estándares requeridos en materia de higiene y seguridad. Esta cuestión es de suma importancia al momento de comercializar los productos y redundará en beneficios mutuos para el emprendedor y sus potenciales compradores.

En el tercer caso, los trabajadores han sido integrados a talleres orientados a la formulación de sus proyectos productivos con el propósito de obtener el financiamiento necesario para iniciar la actividad; y una capacitación básica en materia de costos, precios y estructura organizacional y administrativa del emprendimiento.

En el cuarto caso, referimos a emprendedores que tienen la necesidad de mejorar la calidad del producto con el objeto de aumentar las ventas y esto los ha llevado a participar de acciones de capacitación vinculadas al perfeccionamiento de su “saber hacer”. Estas instancias se han organizado en articulación con diferentes instituciones de formación profesional y con organizaciones gremiales y empresariales.

- La articulación con organismos de cooperación internacional, fruto de un trabajo conjunto con el área de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Producción, ha permitido gestionar y obtener —de la Embajada de Alemania— los fondos necesarios para financiar un “Centro de Capacitación y Apoyo a emprendimientos solidarios del rubro textil”.
- Para cumplir con el objetivo de promoción de los productos y facilitar su comercialización, el Gobierno de la Ciudad ha habilitado diferentes espacios:
  - Feria Mercado Popular La Baulera
  - Feria de La Costanera
  - Feria de Facundo Zuviría
  - Feria de Emprendedores
  - Mercado Norte

En los tres primeros casos, los espacios surgen como consecuencia del ordenamiento, regulación y mejora de las condiciones de trabajo, que promueve la Secretaría de Desarrollo Social del municipio en el año 2008, para las personas que desde hacía algunos años y como forma de subsistencia se habían instalado en diferentes espacios públicos de la ciudad para intercambiar sus productos, asumiendo tal actividad la modalidad del trueque.

La Feria de Emprendedores tiene un origen diferente, responde a la demanda de aquellos emprendedores que se encuentran registrados y que requieren un espacio que les permita, por un lado, mostrar sus productos, comercializarlos y generar vínculos y contactos incluso con pequeños empresarios y, por otro, intercambiar experiencias, ideas, saberes, información, fortalecer vínculos y redes que les posibilite, por ejemplo, realizar compras conjuntas de insumos y materiales, compartir gastos de traslado para participar en ferias

“

en el Registro de Emprendedores local, pueden capacitarse y certificar que el proceso de elaboración de sus productos responde a los estándares requeridos en materia de higiene y seguridad

que se realizan en otras localidades y generar pequeñas cadenas de valor e intercambio entre ellos.

El Mercado Norte también representa una oportunidad para aquellos emprendedores que han cumplido con los estándares de calidad, higiene y seguridad dispuestos por la Secretaría de la Producción del municipio. En este caso, se ha habilitado un local de venta al público en el que algunos emprendedores adheridos al Programa Puente comercializan sus productos.

Finalmente, debemos señalar que el Programa Puente es uno más de los numerosos programas a través de los cuales el gobierno municipal interviene activamente para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables del tejido social, proponiendo una fuerte interacción entre política social y económica.