

# Programa de atención a microempresarios: una experiencia desde lo local

Soledad Quiroz Z. Florencia Urzúa B.

Programa Microempresas de la Municipalidad de Conchalí

En la década de los ochenta diversas instituciones no gubernamentales empezaron a implementar proyectos destinados a apoyar a quienes desarrollaban una actividad productiva en forma independiente y principalmente a los pequeños grupos solidarios que conformaban talleres laborales.

Estos proyectos, en general muy concretos y de pequeña escala, tendían a atenuar las dificultades económicas que afectaban al sector poblacional, permitiéndole restablecer fuentes de trabajo que le asegurara un cierto nivel básico de subsistencia.

Paralelamente, se fue generando un cuerpo de conocimientos teóricos y de metodologías de trabajo para apoyar al sector informal de la economía.

En este período, también desde el gobierno central, se desplegaron algunas iniciativas orientadas principalmente a la creación de microempresas como una forma de paliar la cesantía y transferir ingresos a los hogares de los más pobres. (D. Raczynski, "Creación de pequeñas unidades productivas en sectores pobres: lecciones de tres experiencias", CIEPLAN, 1989).

A partir de 1990, diversos ministerios y servicios reconocen al sector informal como una realidad al constituir aproximadamente el 40% de la fuerza laboral del país, y se inician una serie de acciones destinadas a apoyarlas como una forma

de concretar los objetivos políticos de lograr el crecimiento con equidad.

No es el tema de este artículo analizar las acciones realizadas, basta decir que creemos que aún persisten diferencias conceptuales que impiden una definición global y operacional de lo que es una microempresa, en parte debido a que el término se ha conceptualizado recientemente y aún hay problemas teóricos y empíricos que dificultan el diseño de políticas específicas de apoyo al sector. Es esto lo que probablemente incide en la carencia de instrumentos adecuados que permitan al sector emerger de su depresiva situación.

Nos interesa más bien, exponer nuestra experiencia en el desarrollo de un programa de apoyo a los microempresarios que iniciamos a fines de 1990 desde la Municipalidad de Conchalí y que a partir del año siguiente fue incorporado como una función más de la Dirección de Desarrollo Comunitario, tal como lo son la capacitación laboral, la asistencia social y la atención a las organizaciones comunitarias, por nombrar sólo a algunas.

Al iniciar el Programa, la Municipalidad de Conchalí administraba el territorio conformado por la actual comuna de Conchalí, la comuna de Huechuraba, parte importante de la actual comuna de Recoleta y tres unidades vecinales que

ahora integran la comuna de Independencia y con un total aproximado de 460.000 habitantes, con un porcentaje significativo de pobres.

Las relaciones con el sector económico-productivo formal de la comuna se circunscribían a la prestación de determinados servicios asignados por la ley municipal y a atender sus requerimientos de mano de obra a través de la Oficina de Colocaciones.

La participación del sector empresarial en la gestión municipal se plasmaba en la representación de éste en el Consejo de Desarrollo Comunal, CODECO.

Del sector informal de la economía (microempresas, talleres, etc.) prácticamente no se tenían antecedentes.

En este contexto, en agosto de 1990 se acercó a la Municipalidad un equipo del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), interesado en desarrollar un Programa de Capacitación en Gestión orientado a microempresarios.

La administración municipal, en este período, estaba dispuesta a incursionar en nuevas áreas y por lo tanto a recibir propuestas destinadas a ampliar su gestión abordando aspectos del desarrollo no incorporados hasta la fecha.

Es así como se decidió ejecutar el Programa propuesto por SERCOTEC incluyendo la participación de algunas ONG que tenían experiencia en el tema, asignando al Departamento Laboral la responsabilidad de coordinar el Programa, dado que es la unidad municipal que focaliza su acción en el tema trabajo y empleo.

Junto con esta decisión surgió la primera y gran dificultad: ¿cómo convocar al sector informal a participar en el programa? Teníamos en contra el hecho que los microempresarios visualizaban al municipio como un ente fiscalizador, pronto a cobrar multas o bien a clausurar sus fuentes de trabajo por funcionar en forma ilegal.

Sumado a lo anterior se desconocía su localización dado que se emplazan al interior de las viviendas que no cuentan con elementos que señalen la existencia de un taller en su interior, por algo suele denominárseles "economía sumergida".

Es así como debimos desplegar diversas estrategias para llegar a los microempresarios, desde la

colocación de afiches y distribución de trípticos hasta recorrer las ferias y los persas para dar a conocer el Programa. Fue esta última actividad la que nos resultó más efectiva. Logramos inscribir, aplicándoles un cuestionario a cerca de 50 personas que desarrollaban su trabajo en forma independiente, de los cuales seleccionamos a 25.

Fue en este proceso de inscripción y de conocimiento, donde empezamos, desde el Municipio, a detectar las características de este sector, descubriendo la gran creatividad que desarrollan para lograr la sobrevivencia; el desconocimiento o bien lo lejano e inaccesibles que veían a los incipientes Programas Estatales de apoyo al sector. Entre sus características más sobresalientes destacamos: la dificultad para acumular capital; la forma de adquisición de insumos; la tecnología rudimentaria y la adecuación que hacen de máquinas obsoletas que emplean en los procesos productivos, las necesidades de financiamiento que presentan y su imposibilidad de acceder a los mercados formales y a la banca, los múltiples problemas que surgen al querer comercializar sus productos y más aún el tratar de legalizarse. En general, pudimos vivir con ellos la marginalidad y el aislamiento en que se desarrollan.

Pero también comprendimos que en ellos radica todo un potencial constituido fundamentalmente por su esfuerzo: por la capacidad e iniciativa que despliegan para vencer las múltiples dificultades que enfrentan a diario; porque desde su nivel micro han contribuido a generar fuentes de empleo, porque en sus unidades productivas se va generando una capacitación en el oficio que favorece a quienes no han podido adquirirlos por otros medios y el profundo sentido de solidaridad que en la mayoría de ellos está presente ya que es común que como vecinos participen en diversas organizaciones sociales aunque como productores de bienes o servicios hayan trabajado en forma independiente y aislada.

De esta forma y aún antes de iniciar los cursos, ya empezamos a reflexionar en la posibilidad de abrir un servicio municipal de atención permanente, y así surgió la idea bastante utópica en sus inicios, de crear una Casa del Pequeño Productor.

Decimos que era una idea utópica porque real-

mente no teníamos mayor experiencia en esta área, carecíamos de personal, de financiamiento y, por otra parte, las normas que rigen la administración municipal son bastantes rígidas, lo que hacía necesario buscar formas alternativas de acción. Creamos así la Oficina del Pequeño Productor dependiente del Departamento Laboral, impulsados por dar respuesta a los microempresarios que habían participado en el curso y que demandaban al municipio continuar atendéndolos.

El Programa que comenzamos a bosquejar se basaba en los siguientes supuestos:

1. La inestabilidad de las unidades productivas hace que la situación socio-económicas de los microempresarios sea muy vulnerable siendo fácil que pasen a ser objetos de asistencia social, por lo que es preferible "invertir" en apoyarlos para evitar "gastar" en ellos.
2. Las acciones de apoyo a los microempresarios contribuirían a elevar la eficiencia de sus unidades productivas como también les permitiría acceder a fuentes de financiamiento, lo que redundaría en un crecimiento de su unidad económica.
3. En la medida que articuláramos a los distintos actores económicos, podríamos ir creando un tejido económico que contribuyera efectivamente al desarrollo local.

Si bien lo anterior constituyó los supuestos en que basamos nuestra acción, también comprendimos que existían fundamentos suficientes para que el municipio iniciara esta nueva línea de trabajo.

Estos fundamentos dicen relación con:

1. La responsabilidad que le cabe al municipio en la promoción del desarrollo integral comunal. Hasta esa fecha el municipio había centralizado su accionar en lo que dice relación con el desarrollo social y territorial, preocupándose del desarrollo económico fundamentalmente a

través de la creación de zonas industriales como también regulando la actividad empresarial a través de planos reguladores y otros, por lo tanto el tema del desarrollo económico sólo había sido tocado tangencialmente.

Al incorporar a la gestión municipal la atención a los microempresarios, de algún modo y aunque sea a pequeña escala, se aborda en forma concreta el tema de las economías locales.

2. Las iniciativas que empezaban a desplegarse desde el gobierno central, destinadas a incorporar al sector informal a la modernidad para lograr mayores niveles de productividad e ingresos, era preciso acercarlas a los microempresarios desde el nivel local.
3. Por otra parte, el municipio es la expresión del gobierno local, que concentra y administra recursos junto con generar los espacios de participación, diálogo e influencia política. Es en el espacio local donde se articulan los distintos actores que se constituyen en motor y expresión del desarrollo local.

Los microempresarios, desde nuestra perspectiva, son actores vigentes y vitales, que nos informan sobre sus características, sus requerimientos y sus intereses.

4. Finalmente y refrendando lo anterior, es preciso destacar el rol articulador y potenciador de recursos que debe tener el municipio moderno.

Uno de los aspectos más destacables que debemos mencionar de nuestra experiencia, es justamente esto, pudimos desde el nivel local articular recursos públicos provenientes de SERCOTEC-FOSIS, privados de ONG y de los propios microempresarios. Juntos fuimos dando vida a un programa, definiendo líneas de acción, metodologías de trabajo y generando respuestas acordes a nuestra propia realidad.

La Oficina del Pequeño Productor entró en funcionamiento, en el mes de marzo de 1991, para esto lo primero que hicimos fue convocar a las instituciones con que habíamos desarrollado el Programa de Capacitación en año anterior.

Con SERCOTEC nacional y con SOINTRAL constituimos un equipo multiprofesional que se abocó en primer lugar a definir el Programa de



trabajo que llevaríamos adelante ese año.

En este programa se contempló lo siguiente:

- Las líneas de acción a desarrollar, que eran:
  - Información y orientación
  - Capacitación
  - Asistencia financiera y crédito
  - Apoyo en comercialización
  - Asesoría a la organización de microempresarios
- La generación de instrumentos para registrar datos relevantes de los microempresarios atendidos que nos generase información relativa a su emplazamiento, al nivel de desarrollo de la actividad productiva, a los requerimientos y tipos de servicios otorgados por la Oficina. Esto último con miras a un seguimiento posterior.

- La definición de la metodología que se implementaría.

Cabe señalar que el proceso de organización de la Oficina y de definición del programa de trabajo se realizó en forma simultánea a la atención de microempresarios; lo que nos permitió ir contrastando con la realidad las acciones diseñadas y nos llevó a incorporar nuevas áreas no contempladas inicialmente. Durante el primer año de funcionamiento de la Oficina obtuvimos logros importantes entre los que creemos necesario destacar:

- Acercamos los programas de asistencia y servicios centrales a los microempresarios, quienes tomaron conocimiento y se incorporaron a ellos desde nuestra oficina local. Es así como un número considerable participó en cursos de capacitación que SERCOTEC y SUR Profesionales dictaron en la comuna, otros microempresarios pudieron acceder a créditos y servicios financieros otorgados por SOINTRAL, fundamentalmente.
- Los microempresarios que hasta el momento sólo se conocían entre ellos como vecinos, tuvieron la posibilidad de relacionarse en su calidad de productores y con nuestra asesoría pudieron formar la primera Agrupación de Microempresarios de Conchalí, cimentándose una forma de organización y participación de un sector que, hasta hace poco tiempo atrás,

estaba segregado en la comuna.

- El tema microempresas empezó a ser discutido al interior del municipio considerándose en el estudio de las modificaciones que se harán al Plano Regulador.
- En la búsqueda de servicios de apoyo al sector establecimos relaciones con instituciones diversas, lo que por una parte nos permitió dar a conocer nuestra labor y, por otra, hemos podido tener una opinión sobre los programas vigentes.

Al finalizar el primer año, en conjunto con las instituciones participantes en el Programa (SERCOTEC y SOINTRAL), evaluamos lo realizado.

Desde el punto de vista cuantitativo, comprobamos que habíamos llegado a un número importante de microempresarios (167) pese a no haber hecho difusión, se había colocado más de \$14.000.000 en créditos, se habían impartido siete cursos sobre gestión empresarial, quince microempresarios habían recibido asistencia técnica en sus talleres y ocho habían asistido a la FESOL en calidad de expositores.

Analizado el período en sus aspectos cualitativos, resaltamos el trabajo mancomunado de las instituciones, lo que constituyó una demostración fehaciente de la efectividad de reunir en una misma instancia a representantes del gobierno central, del gobierno local, de instituciones privadas y de la propia comunidad, ya que permite maximizar los siempre escasos recursos y evita la duplicidad en las acciones.

Sin embargo, evaluamos que la asesoría a la organización de los microempresarios debíamos reorientarla. En un primer momento habíamos pensado que el esfuerzo por agruparse debería provenir principalmente de ellos, decidiendo que nuestro rol se limitaría a orientarlos y a asesorarlos en aquellas materias que ellos nos planteaban. Creíamos que solos podrían desarrollar iniciativas en torno a temas que nosotros veíamos prioritarios, tales como estrategias conjuntas de comercialización y abastecimiento de insumos, búsqueda de alternativas previsionales y de atención en salud, entre otras. Al momento de realizar la evaluación, la Agrupación de Microempresarios de Conchalí, se había dado sus propios estatutos,

contaban con una directiva, se reunían periódicamente, los socios aportaban con cuotas mensuales y había surgido algunos negocios incipientes entre algunos de ellos. Sin embargo, vimos que presentaban deficiencias en la capacidad de consolidarse, lo que se manifiesta en cierta "prudencia" por incorporar nuevos socios y en no emprender mayores desafíos, como podía ser el obtener personalidad jurídica para su organización.

Visto esto último, decidimos que en adelante deberíamos concentrar nuestros esfuerzos en robustecer esta incipiente organización con el fin que ésta lograra constituirse en un referente válido y representativo que nos permitiera establecer un diálogo permanente que iluminara nuestro quehacer.

De esta forma, durante el segundo año de funcionamiento del Programa, sin dejar de lado las tareas ya habituales de orientación, capacitación, etc., pusimos énfasis al trabajo con la Agrupación, contando en este quehacer con dos alumnas del último año de la carrera de Trabajo Social de la Universidad del Pacífico quienes acompañaron a la Directiva permitiéndoles incorporar conocimientos y prácticas.

Estas alumnas iniciaron su trabajo con la Agrupación elaborando un diagnóstico participativo con la Directiva que permitió detectar, como uno de los problemas principales, la carencia de preparación y de conocimientos sobre el manejo de una organización.

Su intervención posterior estuvo orientada a que incorporaran conocimientos y técnicas de planificación, de conducción de reuniones y de estrategias destinadas a fomentar la participación entre los socios.

Como apoyo a la labor de las alumnas prácticas la Oficina del Pequeño Productor, organizó un Taller de Desarrollo Organizacional implementado por expertos del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Otro aspecto que en este segundo año de trabajo quisimos enfatizar fue el de la comercialización, problema que afecta a un porcentaje importante de microempresarios. En este sentido los incentivamos a participar en ferias y eventos.

Un evento importante que trasciende el ámbito

comunal es la FESOL, ya mencionada anteriormente, por la participación en ella, en 1991, de 10 microempresarios de Conchali. Este segundo año decidimos, junto con un grupo de microempresarios, que como una forma de estimular en ellos el interés por perfeccionar sus productos y a la vez por darles a todos los interesados la posibilidad de postular a disponer de un stand en este evento, pese a que se disponían sólo de 17, la selección de los expositores se haría en la Oficina del Pequeño Productor, para lo cual los microempresarios presentaron oportunamente una muestra de los productos que deseaban llevar a la FESOL, los que fueron seleccionados por un jurado integrado por funcionarios municipales y representantes de SOINTRAL, institución que forma parte de la Directiva de la citada feria.

Por otra parte se obtuvo, a través del Departamento de Patentes Municipal, la destinación de puestos en ferias estables de la comuna y en las que se realizan en época de navidad, especialmente para microempresarios atendidos en la Oficina.

La formalización de la microempresa fue otro tema que abordamos en 1992. Nunca constituyó un objetivo de nuestro programa lograr mayor cantidad de microempresarios formalizados, más bien pensábamos que el interés por obtener una patente surgiría como una necesidad sentida por ellos mismos y como una consecuencia natural del proceso de consolidación y de crecimiento que enfrentaban como producto del apoyo que se les estaba brindando.

Sin embargo, tuvimos que tomar el tema de la legalización al comprobar las dificultades que enfrentaban nuestros clientes al querer formalizarse.

Teníamos un conocimiento preliminar dado fundamentalmente por nuestro contacto con las unidades municipales ante las cuales se enfrenta el productor para realizar sus trámites y por los numerosos artículos que dan cuenta de lo engorroso que suele ser el obtener una patente. Quisimos estudiar el problema desde la perspectiva legal, para lo cual solicitamos el patrocinio de un abogado.

La investigación sobre la normativa legal vigente, pese a estar aún en proceso de revisión final,



nos ha permitido identificar con mayor claridad los diversos requisitos que debe cumplir un microempresario, los trámites que debe realizar y ante qué servicio, dependiendo del tipo de actividad que realiza. De esta forma, si bien hemos implementado lo que algunos denominan la "ventanilla única", estamos en condiciones de analizar con el microempresario las características específicas de su unidad productiva y de acuerdo a éstas orientarla con respecto a todos los pasos a seguir.

Lo anterior en ningún caso soluciona los problemas pero sí evita el deambular por los distintos servicios consultando qué hacer, qué documentos presentar, etc.

Además de lo anterior, que constituye un servicio más que estamos otorgando, dicho estudio nos permite visualizar que existen algunas alternativas para que microempresarios con determinadas características puedan legalizarse, lo cual por cierto requeriría contar con la voluntad política de las autoridades locales para hacerlas viables.

Al dar una mirada retrospectiva del quehacer realizado durante los dos primeros años de funcionamiento de la Oficina del Pequeño Productor, podemos decir que, en un primer momento, nuestra mayor preocupación se centró en abrir puertas a los microempresarios, acercarlos a los programas y servicios que surgían, facilitar su acceso al crédito junto con impulsar su asociatividad, siendo esta última el foco de nuestra atención durante el segundo momento, así como lo fue nuestra preocupación por estudiar la normativa vigente en la búsqueda de alternativas que les permitieran formalizarse.

En este período, en que por el hecho de ser una de las primeras municipalidades que institucionalmente inició un trabajo con el sector informal, por lo que carecíamos de referentes similares, podemos decir que hemos hecho camino al andar, lo cual nos ha dado una experiencia valiosa y además podemos dar cuenta de algunos pequeños avances. Por ejemplo, contamos con una base de datos de 270 pequeños productores en que hemos registrado datos de individualización del empresario, su ubicación geográfica, el rubro y

sector productivo al que pertenece, la antigüedad de la actividad, su situación legal, el capital con que cuenta, las ventas promedio mensual, los trabajadores que con él trabajan, a quienes y cómo vende y los servicios recibidos de la Oficina.

Esta base de datos nos ha permitido contar con un catastro de los microempresarios, el que nos genera información sobre ellos de acuerdo a los requerimientos que surgen a diario. Por ejemplo, junto con la Secretaría Municipal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) hemos trabajado cartográficamente incorporando a este sector al proyecto comunal denominado "Sistema Unificado de Información Comunal".

Esta base nos facilita focalizar los servicios que entregamos para obtener de ellos mayor productividad.

Por otra parte hemos ido conociendo diversas instituciones públicas, privadas y del mercado financiero lo cual nos ha permitido ampliar al microempresario sus posibilidades de acceso a los servicios que ellas otorgan.

No obstante los logros alcanzados, nuestra experiencia nos pone de manifiesto que aún falta una institucionalidad que aborde el tema del sector informal desde todos sus ángulos: en su calidad de consumidores y proveedores de bienes y servicios, como trabajadores y/o empleadores carentes de previsión social, como contribuyentes potenciales que podrían generar ingresos adicionales a las siempre escuálidas arcas municipales y finalmente como una realidad actual y concreta cuya existencia, hemos visto, trasciende las condiciones macro-económicas del país.

En la actualidad observamos que son numerosos los servicios públicos que abordan el problema parcelándolo sin que aún pueda definirse una línea programática global.

A nosotros, como municipalidad, nos corresponderá profundizar en el conocimiento específico e integral de cada microempresario, evaluar el impacto que en ellos han producido los servicios otorgados y, junto con ellos, llegar a identificar cuáles son las demandas y necesidades que esperan una respuesta de parte nuestra.

Vimos, además, que tenemos por delante un gran desafío, constituido por la búsqueda de ac-

ciones innovadoras que, en el marco del desarrollo local, los incorpore como actores sustantivos.

Por el momento, ya hemos detectado que muchos de los microempresarios de Conchali presentan como característica el poseer una "autoimagen de pobres", lo que los limita en su desarrollo como productores. Nuestros esfuerzos en el corto plazo se orientan a fortalecer sus aspectos psicosociales, incentivando su autoestima, estimulando su agresividad como empresarios, impulsando en ellos deseos de progreso, entregándoles elementos para que valoren su trabajo y sus productos y para que entiendan, en su real magnitud, el rol que les corresponde como actores del desarrollo económico local.

Finalmente, y a manera de conclusión, podemos decir que, si bien nuestra experiencia es pe-

queña y aún no tenemos ninguna certeza si nuestras acciones han sido tan efectivas como lo deseamos, al menos como Municipalidad hemos institucionalizado un nuevo servicio a un segmento importante de nuestra población, del cual constituimos referentes válidos; como profesionales del área social nos ha permitido incorporar conocimientos y prácticas que hasta el momento eran patrimonio de otras disciplinas, lo que nos facilitará ampliar nuestro quehacer hacia sectores más consolidados de la economía y, algo importante, ahora estamos en condiciones de realizar aportes al nivel central a partir del conocimiento que poseemos de la realidad local.

Aún nos queda mucho por hacer, pero era necesario partir por algo y eso es lo que hemos hecho.