

FORUM EMPRESARIAL

Vol. 18. Núm. 2 • invierno 2013

Una mirada inicial al empresarismo como política pública para combatir la pobreza en Puerto Rico

Looking at entrepreneurship first as a public policy to combat poverty in Puerto Rico

Norma Rodríguez Roldán / norma.rodriguez6@upr.edu
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

Eileen Segarra Alméstica / evsegarra@gmail.com
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

Bangie Carrasquillo Casado¹ / bangiecc@hotmail.com
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

Recibido: 6 de septiembre de 2012

Aceptado: 5 de abril de 2013

■ RESUMEN:

Se estudia el ámbito económico, social e institucional de las políticas de fomento al empresarismo presentando datos recientes sobre el mercado laboral, factores asociados a la pobreza en Puerto Rico y esfuerzos realizados para ampliar la participación laboral de sectores pobres. Se discuten conceptos vinculados al estudio del empresarismo y se identifican los programas públicos y privados que concentran esfuerzos en la creación de microempresas por personas pobres. Observamos dispersión y fragmentación en los esfuerzos dirigidos a promover el microempresarismo. No existe una política pública definida sobre el empresarismo como alternativa para incorporar a los pobres al mercado laboral formal.

Palabras clave: empresarismo, pobreza, política pública, mercado laboral

■ ABSTRACT:

The economic, social and institutional framework of policies gear to promote entrepreneurship are studied by presenting recent data on the labor market,

¹ Estudiante doctoral de la Escuela Graduada de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

factors associated with poverty in Puerto Rico and efforts to expand the labor participation of the poor. We discuss concepts related to the study of entrepreneurship and identify public and private programs that concentrate efforts on the creation of microenterprises by poor people. Dispersion and fragmentation in efforts to promote micro-entrepreneurship are observed. There is no defined policy towards the promotion of entrepreneurship as an alternative to incorporate the poor into formal labor markets.

Keywords: entrepreneurship, poverty, public policy, labor market

INTRODUCCIÓN

Una constante en el discurso público reciente es la apuesta al desarrollo de actitudes y destrezas empresariales como el vehículo para reactivar la economía y salir de la actual crisis en que se encuentra. Ante la reducción de fuentes de empleos, esta estrategia parecería tener el mayor sentido, particularmente para aquellos sectores que carecen de la preparación y las destrezas para competir en el restringido mercado laboral. El presente artículo analiza algunos aspectos importantes de este esfuerzo, ubicándolo en un contexto histórico y desenmarañando la gama de conceptos relacionados al mismo, hasta hacer una relación de los programas que existen actualmente con el fin de fomentar el empresarismo² y la autogestión económica entre personas bajo el umbral de pobreza. Ante la importancia de entender el ámbito económico, social e institucional en que se están dando estas políticas nos hemos dado a la tarea de presentar una visión general que sirva de marco conceptual al estudio del tema. El artículo procura servir como punta de lanza a un estudio a fondo de las iniciativas existentes y sus implicaciones.

En la primera sección se presentan datos recientes sobre el desempleo y la tasa de participación en el mercado laboral, factores asociados a la pobreza en Puerto Rico, así como algunos esfuerzos realizados en décadas pasadas para ampliar la participación laboral de sectores pobres. La segunda sección presenta un mapa conceptual

² El término empresarismo se utiliza como la traducción a español, de acuerdo al uso y costumbre en el país de las autoras, del término *entrepreneurship*. En algunos países también se le refiere como empresarialismo.

que relaciona los diversos conceptos y visiones vinculados al estudio del empresarismo. En la tercera sección se identifican los programas públicos y privados que concentran esfuerzos en promover la creación de microempresas por personas de escasos recursos económicos. El artículo finaliza con reflexiones y planteamientos para dirigir una agenda de investigación.

POBREZA Y PARTICIPACIÓN LABORAL

De acuerdo a Bishaw (2011), utilizando los datos de la Encuesta de la Comunidad para Puerto Rico (PRCS) del 2010, la pobreza en Puerto Rico todavía alcanza el 45% de la población³; el nivel de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, alcanza un valor de 0.54 (Noss, 2011) muy cercano al índice de 0.56 estimado para el 2000 (Segarra, 2006).⁴ Este índice es similar al de otros países de América Latina como Argentina y México; pero muy por encima de los de Suecia y Noruega con índices de 0.25 y 0.26, respectivamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, 2005).⁵ Esta condición de pobreza ha sido asociada con la combinación de un alto nivel de desempleo y una tasa de participación en la fuerza laboral muy baja; dos factores que, como demuestran las estadísticas del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, han estado empeorando en años recientes. Durante la pasada década, la tasa de desempleo en el país llegó a aumentar de 10.1% en el año 2000, hasta 16.1% en el 2010. Aunque esta cifra se redujo en junio del 2012 a 13.8% la participación en la fuerza laboral, que históricamente ha sido baja, continuó decreciendo. Mientras en el 2000 la tasa de participación se ubicó, en promedio, en 46.1%, para junio del 2012 descendió a 39.6% (Departamento del Trabajo

³ El umbral de pobreza en Puerto Rico es de \$17,916 anuales para una familia de cuatro miembros.

⁴ Técnicamente el coeficiente de Gini puede fluctuar entre cero y uno, de modo que a mayor el valor, mayor es el nivel de desigualdad.

⁵ Los índices a los cuales se hace referencia para México, Noruega y Suecia corresponden al año 2000, mientras que el de Argentina corresponde al 2001.

y Recursos Humanos, 2012). Una mejor medida del estado del mercado laboral es la tasa de empleo a población. Para el año 2010, esta tasa bajó a un dramático 29%.⁶ Como punto de comparación, en EEUU la razón empleo/población promedio para el 2010 fue de 58.5% (Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor, 2012).

Aunque todos los sectores poblacionales están siendo afectados por esta situación, las mujeres jefas de familia y los jóvenes adultos son los dos grupos que han reflejado tanto los porcentajes de desempleo más altos, así como las tasas de participación laboral más bajas. En junio del 2012 la tasa de desempleo entre jóvenes de 16-19 años fue de 30.2% y entre jóvenes adultos de 20 a 24 años, la tasa correspondiente fue de 23.4%. Por su parte, la participación laboral de las mujeres fue de 32.2% (es relevante recordar que este sector constituye el 51% de la población).

Utilizando datos censales sobre la participación laboral de las personas bajo el umbral de pobreza, el Centro para la Nueva Economía calculó que, para el 2008, el 40% de las personas pobres entre 20 y 64 años estaba activo en la fuerza de trabajo, y el 26% estaba empleado por lo menos a nivel parcial (Centro para la Nueva Economía, 2008). Esto se corrobora en los datos del PRCS para el 2006 a 2010, que reflejan que el 40% de los hogares pobres informan tener algún miembro que estuvo empleado en algún momento durante los pasados 12 meses.⁷ Estos datos son similares a los registrados en una encuesta a familias bajo el umbral de pobreza realizada en el 2000, mediante la cual se llegó a una conclusión similar al encontrarse que el 29.8% de jefes y jefas de familia informó estar empleado (Rodríguez Roldán, 2012). En este mismo estudio se indica además que el 20% de las personas encuestadas reportó como una de las fuentes de ingreso familiar, las actividades económicas informales (y no incluyó empleo). Este dato, cuya importancia radica en que casi nunca se registra y que no es incluido en las estadísticas oficiales,

⁶ Tabulación de las autoras.

⁷ Tabulación de las autoras con los datos del PRCS obtenidos a través de la iniciativa IPUMS de la Universidad de Minnesota (Ruggles, Trent Alexander, Genadek, Goeken, Schroeder y Sobek, 2010).

apunta a que el total de personas pobres activas económicamente es mayor. Otro dato de este estudio, que es de interés al tema que nos ocupa, es que al indagarse el estatus ocupacional de la persona que ostentaba la jefatura de familia, se reveló que 56.3% estaba ubicado fuera de la fuerza laboral y que la mayoría eran amas de casa. Este último dato es relevante porque cualquier esfuerzo dirigido a incorporar, con efectividad, a un mayor número de personas pobres a la economía formal, tendrá que considerar las características, intereses y necesidades específicas de este sector, en particular los obstáculos que enfrenta al intentar participar en el mercado laboral. No cabe duda de que una integración exitosa de un número mayor de personas pobres a la economía formal (ya sea a través de la creación de negocios o trabajo asalariado) resultaría en mejores condiciones de vida y en un aumento en sus posibilidades de movilidad social y económica.

Otro dato revelador de la actual situación de empleo en el país, que se añade al alto nivel de desempleo y la baja tasa de participación laboral descritas, es el concerniente a la cantidad de empleos que anualmente se crean. De acuerdo a los datos ofrecidos por el Negociado de Estadísticas del Trabajo de EEUU (BLS, por sus siglas en inglés), entre el año 2006 al 2011 la pérdida neta de empleo en el sector privado en Puerto Rico fue de 77,000 puestos. Casi 60,000 de estos se perdieron entre el 2008 y el 2009, esto a pesar de que se muestra una leve mejoría en el 2011 con la creación neta de cerca de 4,700 empleos (Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor, 2012). De manera similar, los datos indican que el empleo gubernamental en Puerto Rico se redujo de 300,000 en junio del 2006 a 273,400 en junio del 2011 (Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor, 2006 y 2011).

Parte de esta reducción se debe a la aprobación e implantación de la Ley Núm. 7 del 9 de marzo del 2009, que ocasionó el despido de aproximadamente 30,000 personas en el sector público, complicando aún más el panorama de empleo en la isla (Santiago Rivera, 2011). De acuerdo a los multiplicadores de empleo preparados por la Junta de Planificación de Puerto Rico, por cada 100 empleos que se eliminen del gobierno del ELA se pierden 54 empleos en el sector privado.

Por lo tanto, de acuerdo a estos multiplicadores, una reducción de 27,000 empleos en el sector público debe ocasionar la pérdida de aproximadamente 15,000 empleos en el sector privado (Junta de Planificación de Puerto Rico, noviembre 2010).

En un ambiente económico con las características expuestas (alto nivel de desempleo, baja participación laboral y reducción en la cantidad de empleos disponibles), el fomento al empresarismo surge como una alternativa atractiva para crear fuentes de empleo o al menos de autoempleo. Es precisamente la situación que la economía de Puerto Rico ha venido atravesando en los últimos años la que ayuda a entender el enorme auge que están teniendo los discursos sobre la necesidad de crear nuevos empresarios y empresarias en el país, así como actitudes empresariales entre la población. Ante el reconocimiento de que las personas con preparación académica y destrezas ocupacionales limitadas, características que abundan entre las personas pobres, son las que enfrentan el peor panorama en lo que respecta a conseguir empleo, el ímpetu por estimularles, capacitarles y apoyarles en la creación de microempresas o negocios propios también ha ido en aumento.

Los datos que ofrece el BLS sobre la dinámica de los empleos de negocios indican que del 2006 en adelante el número de establecimientos de negocios cerrados trimestralmente ha superado al número de nuevos establecimientos. No obstante, a pesar de que la economía entró en una recesión pronunciada luego del 2006, el número de establecimientos nuevos o cerrados no varió substancialmente. El número de nuevos establecimientos se ha mantenido fluctuando alrededor de 1,000 por trimestre, lo que demuestra que se ha mantenido cierto dinamismo en el sector a pesar de los cierres. Esto puede ser reflejo del énfasis que se le da en las políticas públicas al empresarismo. En cierta medida esto también se refleja en los datos del PRCS. Del 2000 al 2010 se muestra un incremento en el por ciento de hogares que indican recibir ingresos de negocio, sin embargo los mismos representan menos del 10 por ciento de los hogares en Puerto Rico.⁸ Esto indica que hay un largo trecho

⁸ Tabulación de las autoras.

que andar si queremos que la formación de pequeños negocios juegue un papel importante en la reconstrucción de la economía, y más aún si queremos que sirva para aliviar la pobreza.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE EMPRESARISMO Y MICROEMPRESA

Al estudiar los programas de fomento al empresarismo como medida para aliviar la pobreza, es importante el tener claro los distintos acercamientos y concepciones teóricas de este término, así como el de microempresa. Este paso es imprescindible para poder evaluar a cabalidad la naturaleza y el enfoque de los diferentes programas. Podemos analizar los distintos proyectos tomando en consideración diversas perspectivas, incluyendo la teoría general sobre empresarismo, el enfoque de empresarismo social y el institucionalista.

Landström, Harirchi y Aström (2012) presentan una revisión bastante completa del desarrollo del empresarismo como área de estudio, comenzando por las vertientes de la teoría económica que sirven de base para las primeras definiciones del concepto. Entre las corrientes más influyentes provenientes de la teoría económica, se distinguen tres escuelas principales. En primer lugar, está la visión ejemplificada por los escritos de Joseph Schumpeter. En sus trabajos plantea que el crecimiento económico proviene, no de la mera acumulación de capital, sino de la innovación, y define al empresario justamente como el agente económico que lleva a cabo los procesos de innovación (Schumpeter, 1968). Por otro lado, la Escuela Económica Austriaca, representada por Kirzner como exponente principal, destaca que el empresario es aquel que está alerta a las oportunidades de ganancia que surgen de los desbalances del mercado (Landström et al., 2012). Finalmente, Frank Knighth conecta el concepto de toma de riesgo con el empresarismo, y define al empresario como aquel que genera su ganancia a través de la toma de decisiones en situaciones de incertidumbre (Landström et al., 2012). Es decir, la toma de riesgo se convierte en el aspecto clave.

La teoría de empresarismo también recibió influencias del campo de la psicología, dentro del cual, en la década de los sesenta, comienzan a surgir estudios sobre las características de los empresarios. Ya para los 80's el estudio del empresarismo se establece como un campo aparte dentro de las Ciencias Sociales. Landström et al. (2012) dividen el desarrollo de esta área de estudio en tres etapas. Su fase inicial se caracteriza por trabajos que siguen la línea de los estudios psicológicos, así como otros escritos, que destacan la importancia de los pequeños negocios. En particular, mencionan el trabajo de David Birch (1979), el cual establece que la mayoría de los empleos nuevos eran creados por nuevas empresas pequeñas. Este y otros trabajos fomentaron el estudio de los pequeños negocios. Durante la segunda etapa se afianzan los estudios sobre procesos y conductas de negocios, así como el estudio de la economía de los pequeños negocios. Sin embargo, según Landström et al., esta etapa se caracteriza por la fragmentación y la diversidad de temas. Ya en la tercera etapa, se comienza a discutir el alcance del campo de estudio, a la vez que se incluye el concepto de valores sociales. Es así que surgen los estudios sobre empresarismo social y el empresarismo en el sector público.

El empresarismo social combina la actividad innovadora del empresarismo tradicional con una misión social (Seelos y Mair, 2005). Contrario al empresarismo tradicional, que tiene la obtención de ganancia como meta, para el empresario social la generación de valor social se considera el objetivo principal, mientras que la generación de ganancia es un producto secundario que permite que la organización sea autosostenible. Actualmente el empresarismo social se percibe a través de iniciativas especiales como por ejemplo: Ashoka (Estados Unidos), el Banco de Grameen (Bangladesh) y el proyecto de Playita Cortada (Puerto Rico). Aunque algunas de estas tienen proyección internacional, se consideran como iniciativas especiales que son la excepción y no la norma en el mundo empresarial.

De acuerdo a Landström et al. (2012), el enfoque institucionalista en el empresarismo pone énfasis en cómo las reglas económicas, sociales, políticas y culturales, esto es, cómo las instituciones de la

sociedad, afectan el desarrollo del empresarismo ya sea positiva o negativamente. En esa línea, El Harbi y Anderson (2010) se hacen eco de la postura de Baumol, a quien citan, indicando que “las reglas del juego” deben ser exploradas, es decir, de qué forma las instituciones oficiales o culturales pueden influir en el desarrollo del empresarismo. Dado que las condiciones en las que ocurre el empresarismo son importantes, Baumol hace la distinción entre el “empresario de oportunidad” y el “empresario por necesidad”. Consideramos que el primero puede asociarse con las perspectivas iniciales de empresarismo, aquellas vinculadas a las escuelas económicas; mientras que el segundo surge, o es un producto, del desempleo y el subempleo. Sin embargo, El Harbi y Anderson (2010) hacen una distinción importante entre el empresarismo, el cual atan a procesos innovadores, y el empleo propio, que no está ligado a procesos de innovación. Aunque enfocan su estudio en las instituciones macroeconómicas, argumentan que tanto las instituciones oficiales como las normas culturales van a tener un impacto significativo en términos de aumentar el empresarismo versus aumentar el empleo propio. En el caso de Puerto Rico, datos presentados por Terjesen y Amoros (2010) indican que, aunque en la isla los niveles de empresarismo de oportunidad aparentan ser más altos que los de necesidad, lo cierto es que los niveles generales de empresarismo son sumamente bajos en comparación a otros países.

ESTUDIO DEL EMPRESARISMO Y LA POBREZA

La teoría de economía del desarrollo, tradicionalmente centrada en la pobreza rural, ha citado la restricción de crédito, junto a la falta de derechos sobre la tierra y la toma de riesgos, entre los problemas principales para el desarrollo económico y la erradicación de pobreza. Por esto mucha de la literatura sobre desarrollo económico ha profundizado en el estudio del microcrédito. Las instituciones de microfinanzas comenzaron a surgir a principios de la década de los 70's y han tenido bastante auge en Asia y América Latina; incluso sus ofrecimientos se han expandido al campo de los seguros

(Chu, 2010).⁹ Desde entonces estas instituciones económicas se han convertido en una herramienta importante en la lucha contra la pobreza. Los microcréditos se caracterizan por: tener un importe reducido que puede ir desde \$50 a \$5,000; se repagan a través de desembolsos pequeños y frecuentes; los beneficiarios son personas consideradas pobres o muy pobres, en su mayoría son mujeres; y en lugar de utilizar garantías convencionales buscan otras garantías tales como el uso de grupos de deudores que comparten la responsabilidad del re-pago de los préstamos.

Imai, Gajha, Thapa y Annim (2012) exponen que la mayoría de los estudios que se han realizado utilizando datos desagregados a nivel de hogares o empresas, concluyen que las actividades de instituciones que ofrecen microcrédito han sido efectivas en reducir la pobreza, aunque algunos estudios basados en pruebas aleatorias tienden a cuestionar estos resultados. Estos autores, por su parte, utilizando datos agregados, encuentran que las actividades de microfinanciamiento tienen un efecto significativo en reducir tanto la persistencia como la intensidad de la pobreza.

Hay otra vertiente amplia de estudios de casos de empresarismo o autoempleo entre poblaciones pobres en varios países, en su mayoría países en desarrollo. Estos discuten diversos factores que inciden en la probabilidad de que la creación de microempresas alivie o elimine la pobreza del hogar. En su estudio sobre el empresarismo femenino en Israel, Strier (2010) encuentra que aún cuando las iniciativas de microempresarismo no resuelven el problema de la pobreza, les permiten a estas mujeres manejar su pobreza. Identifica que parte del problema que confrontan las microempresarias es la incapacidad de reinvertir en el negocio y la falta de continuidad en el entrenamiento que necesitan. Eversole (2003) concuerda en este punto. En su estudio sobre las actividades empresariales

⁹ En 1971, Opportunity International otorga los primeros préstamos en Colombia y en 1973, ACCIÓN Internacional comienza a otorgar micropréstamos en Brasil. En 1976, Muhammad Yunus comienza igualmente gestiones para ofrecer microcrédito a los pobres dando paso para que en el 1983 se fundara el Banco Grameen en Bangladesh, el cual se convirtió en el estandarte de la microfinanza (Yunus, 2008).

de varias microempresas en América Latina, recalca que el factor más importante para pasar de la subsistencia al empresarismo es la capacidad de reinvertir en el negocio.

A diferencia de los trabajos anteriormente citados, Acs y Kallas (2007) presentan una revisión de la literatura relacionada al fomento del empresarismo en comunidades pobres dentro de países desarrollados. Establecen que en las comunidades pobres de estos países no están presentes algunas de las precondiciones necesarias para el fomento del empresarismo, como son la acumulación de capital humano y social, o la participación en redes de negocios. Estas carencias hacen más difícil cualquier desarrollo empresarial. Cabe destacar que Adrich y Zimmer, según citados por Landström et al. (2012), enfatizan la importancia de las redes y los vínculos sociales para el desarrollo de las empresas. Acs y Kallas (2007) llevan este argumento más lejos, al indicar que las políticas públicas de fomento al empresarismo en comunidades pobres por lo general no han sido efectivas y que la mejor política sería el proveer a las comunidades la infraestructura y los servicios sociales necesarios para crear un clima de negocios saludable. Plantean que en las comunidades pobres han fallado tanto el mercado, dado a los disloques existentes, como el gobierno al no proveer la base de servicios necesaria. Proponen como solución que se fomente el financiamiento de proyectos como parte de las iniciativas de empresarismo social de compañías exitosas (como por ejemplo, el trabajo que realiza la *Bill and Melinda Gates Foundation* o el financiamiento de proyectos por parte de Ashoka).

POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A FOMENTAR EL EMPRESARISMO EN SECTORES DESAVENTAJADOS

Como mencionáramos en la primera sección, en un país en que la pobreza, todavía, arropa a cerca de la mitad de la población y la inactividad económica es rampante, fomentar el micro empresarismo entre sectores pobres parece un camino acertado. Es posible que por tal razón, el gobierno estatal en Puerto Rico haya hecho diversos esfuerzos por incorporar a los sectores más afectados por el desempleo y la inactividad económica a la fuerza laboral a través

del micro empresarismo. La primera vez que, en décadas recientes, se articuló este discurso fue en el 1985 por el entonces gobernador Rafael Hernández Colón. Motivado por la alta tasa de desempleo, particularmente entre jóvenes, presentó legislación en su segundo término, con el fin de crear el programa denominado Programa del Cuerpo de Voluntarios al Servicio de Puerto Rico (Ley Orgánica de la Administración para el Adiestramiento de Futuros Empresarios y Trabajadores, 1985). En la declaración de política pública de la misma se expresa que,

[r]econociendo la imperiosa necesidad de fomentar, mediante la creación de oportunidades de estudio, adiestramiento, trabajo y desarrollo personal para los jóvenes en desventaja social y/o participantes se establece como un objetivo rector de la Administración el que sus participantes, al concluir el adiestramiento y servicio, hayan desarrollado las actitudes, destrezas e iniciativa que los capaciten para agresivamente crear oportunidades, ya sea de autoempleo o mediante la organización de pequeñas empresas o acción cooperativa de bienes o servicios. (18 L.P.R.A. § 1412)

En una orden ejecutiva subsiguiente, dirigida a autorizar la utilización de fondos públicos para la creación y administración de un fondo de garantías, se manifiesta que,

el Cuerpo de Voluntarios al Servicio de Puerto Rico está organizando y orientando a los jóvenes participantes y los egresados del Programa de Auto Empresas, para proveerles ayuda técnica y financiamiento para el establecimiento y la operación de talleres, pequeñas empresas y negocios de prestación de servicios que serán operados y administrados individualmente por jóvenes participantes o egresados, o mediante cooperativas, sociedades, corporaciones o cualquier grupo de éstos. (Orden Ejecutiva Núm. 5141B, 1988)

Este programa, estaba dirigido a jóvenes entre 16 y 29 años y, aunque no restringía la participación por razón de condición socioeconómica, enfatizaba que la situación de desocupación y desempleo afectaba

particularmente a quienes provenían de las familias con los ingresos más bajos (“menos afortunadas”).

No se identifica bajo la administración que le sigue, la de Pedro Roselló González (1990- 2000), programas de alto relieve, dirigidos específicamente a promover la creación de microempresas por personas de bajos recursos económicos. Sin embargo, su sucesora, Sila María Calderón (2000-2004), convirtió la atención a este sector, en emblema de su administración. A través de la creación de la Oficina de Comunidades Especiales, puso particular énfasis en promover la autogestión económica en las comunidades pobres del país. Según consta en su informe de logros, “durante los años 2002, 2003 y 2004, se realizaron 60 talleres para el desarrollo de microempresas en las comunidades especiales de 40 municipios impactando a aproximadamente 700 residentes”. Como resultado de ese esfuerzo, a junio del 2004 se habían establecido 35 microempresas propiedad de personas bajo el umbral de pobreza (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2004).

Al renunciar a postularse para un segundo término, la gobernadora Calderón es sucedida por Aníbal Acevedo Vilá (2005-2008), quien, aunque de su propio partido político, no da continuidad a las propuestas de autogestión económica del Programa de Comunidades Especiales. No obstante, una de las primeras gestiones de política económica de su administración fue la creación, mediante orden ejecutiva, del programa “La llave para tu negocio” (OE-2005-15, 10 de marzo de 2005). El mismo tuvo como objetivo crear o fortalecer 1,000 empresas puertorriqueñas mediante la otorgación de financiamiento a través del Banco de Desarrollo Económico, y de apoyo técnico por parte de la Compañía de Comercio y Exportación. La orden ejecutiva hace referencia explícitamente a la promoción de pequeñas y medianas empresas. Aunque esto, en principio, incluye a las microempresas, no establece ninguna prioridad de privilegiar estas o a empresarios y empresarias provenientes de sectores marginados o en desventaja socioeconómica.

Aunque el éxito del programa “La llave para tu negocio” fue ampliamente reconocido (Noticias Online, 2008; Valdés Prieto, 2009), apenas un mes luego que arriba al poder Luis Fortuño

Bourcet (2009-2012), se anuncia la eliminación del mismo y su sustitución por el Plan de Estímulo Criollo. Utilizando parte de los fondos asignados a ese esfuerzo, al final del 2010 se establece Desarrollo para el Pueblo, un programa de gran relieve mediático bajo la égida del Banco Gubernamental de Fomento. Este programa, en cierta medida, utiliza la estrategia de fomentar el empresarismo para combatir la pobreza, aunque de forma indirecta y no como elemento central. Esta intención se desprende del requisito de que los municipios en los que se implanta el programa deban tener una tasa de desempleo cercana a un 20% o más.

El llamado Tercer Sector, las organizaciones no gubernamentales (ONG), y dentro de estas, específicamente, las sin fines de lucro, también han tenido una participación destacada en los esfuerzos por incorporar a personas pobres al mercado laboral formal a través del autoempleo y el microempresarismo. Una de las iniciativas no gubernamentales más conocidas fue el trabajo realizado por Antonia Pantojas y Wilhelmina Perry durante la década de los 80's en el barrio rural Cubuy-Lomas de Canóvanas. Bajo el nombre de *Producir Inc.*, estas trabajadoras sociales comunitarias establecieron una de las primeras incubadoras de negocios en una comunidad aislada geográficamente y económica y socialmente marginada. Este esfuerzo tuvo como resultado la creación de al menos tres empresas comerciales en la comunidad: dos panaderías y una Cooperativa de Ahorro y Crédito (Meléndez y Medina, 1999). También crearon un Centro de Creatividad e Invención que fomentó la capacitación de jóvenes y personas de la tercera edad sobre estrategias de autoempleo.

Otro ejemplo de la participación del sector no gubernamental en la promoción del empresarismo entre personas de escasos recursos económicos, es la Fundación Comunitaria de Puerto Rico. Establecida en el 1985 con la misión de “desarrollar las capacidades de las comunidades en Puerto Rico para que logren su transformación social y económica”, esta organización apoya financieramente proyectos de autogestión económica en comunidades pobres. En el 1997, logra establecer formalmente el Consorcio para el Desarrollo Económico Comunitario que destaca entre sus logros haber movilizado “una inversión en la comunidad de sobre \$3.2 MM

(y) facilitado la capacitación y asistencia técnica a organizaciones” (Fundación Comunitaria de Puerto Rico, 2012). Dicha iniciativa ha resultado en el desarrollo de 81 planes de negocios y en 155 nuevos negocios.

Como puede apreciarse por los ejemplos presentados, fomentar el empresarismo entre personas y comunidades pobres como estrategia para mejorar su condición económica no es una actividad nueva en Puerto Rico. Sin embargo, en lo que respecta a los esfuerzos originados en el sector público, salta a la vista que cada vez que hay un cambio en la administración de gobierno, se desechan programas existentes y se sustituyen por otros sin que medie consideración alguna de sus logros. El protagonismo y partidismo que denota tal conducta, tiene profundos efectos detrimentales en la economía del país, así como en las personas que podrían beneficiarse de los mismos. Estos se agravan con una sucesión de administraciones de un solo término que dan al traste en tan solo tres o cuatro años con políticas exitosas, cuyos resultados más valiosos serían de mediano y largo plazo.

Si bien no ha habido continuidad en los programas que se establecen, si ha sido permanente el discurso, cada vez más generalizado, que considera el desarrollo empresarial nativo como la tabla de salvación de una economía virtualmente detenida. Eso explica el nuevo auge que están teniendo los programas que persiguen este fin y de ahí la importancia, y urgente necesidad, de conocer a cabalidad sus efectos y resultados. En particular, interesa conocer aquellos esfuerzos dirigidos específicamente a las poblaciones bajo el umbral de pobreza, las que, en la presente situación de contracción económica, pueden tener en estos programas de desarrollo empresarial una de sus pocas oportunidades de mejorar sus condiciones de vida. Es por esa razón que, un primer paso que hemos querido dar en esa dirección ha sido identificar los programas existentes que tienen el fin de capacitar a personas pobres para incorporarse a la actividad económica mediante el desarrollo de microempresas y de esta manera dejar atrás su situación de pobreza. Esto nos permite crear las bases para un posterior examen de los resultados de los mismos y poder seleccionar algunos de ellos para una evaluación a fondo.

PROGRAMAS EXISTENTES EN PUERTO RICO PARA FOMENTAR EL EMPRESARISMO EN SECTORES POBRES

Como hemos mencionado, en los últimos años ha habido un aumento en el número de programas en Puerto Rico, que proponen el microempresarismo, el autoempleo y el desarrollo de negocios propios como estrategias para solucionar la crisis económica y el problema del desempleo. Algunas de estas iniciativas se promueven a través del gobierno estatal y los gobiernos municipales; otras, por esfuerzos de organizaciones privadas, particularmente las sin fines de lucro, que trabajan con comunidades pobres o sectores marginados.

Con el fin de identificar los proyectos vigentes se utilizaron diversos medios y acercamientos. En primer lugar, se realizó un sondeo abarcador a través de entrevistas telefónicas a funcionarios de cada uno de los 78 municipios de la isla, lo que se complementó con la visita a uno de estos. También se organizó una discusión de grupo focal compuesto por representantes de los tres sectores, así como de personas de la academia, relacionadas con el tema. Para obtener datos de agencias estatales, se recurrió a la búsqueda de información en sus páginas de Internet y también, en algunos casos, se contactó telefónicamente a su personal directivo. La misma estrategia se utilizó para recopilar información de las ONG, luego de que a través de la técnica de redirección (*snow ball*) y del grupo focal se identificaran aquellas cuyo fin primordial es fomentar el desarrollo de microempresas entre sectores situados bajo el umbral de pobreza. No obstante, la información sobre este último sector no pretende ser exhaustiva. Dada la gran cantidad de ONGs de diverso tipo en el país, algunas podrían tener entre sus objetivos secundarios promover el empresarismo entre sus participantes. La información recopilada ha permitido conformar un cuadro preliminar de los programas y servicios que existen en el país, con el objetivo de incorporar a personas desempleadas de escasos recursos económicos al mercado laboral a través del auto empleo, el desarrollo de un negocio propio o una microempresa. A continuación se presenta la información obtenida sobre el sector público (municipal y estatal) y el privado.

PROYECTOS MUNICIPALES

Mediante el sondeo realizado se obtuvo información de los 78 municipios. Se encontró que cincuenta y cuatro (54) de estos no cuentan con proyectos propios dirigidos a fomentar la creación de microempresas. Estos municipios refieren a las personas que acuden al municipio en busca de información o apoyo a programas estatales o privados. Por otra parte, existen veinticuatro (24) municipios que tienen algún tipo de proyecto o iniciativa, mediante el cual se incentiva el establecimiento de empresas para fomentar el desarrollo económico y empresarial de su zona. Estos municipios son: Aguadilla, Aguas Buenas, Barceloneta, Bayamón, Caguas, Carolina, Camuy, Dorado, Hormigueros, Isabela, Jayuya, Lares, Loíza, Mayagüez, Morovis, Orocovis, Ponce, Salinas, San Germán, San Juan, San Sebastián, Vega Baja, Villaba y Yauco. En la mayoría de los programas existentes, no se hace distinción entre individuos, comunidades pobres y otros sectores poblacionales. En otras palabras, en la mayoría de los municipios no existen programas dirigidos, específicamente, a individuos o comunidades bajo el umbral de pobreza.

Una de las formas que toman los esfuerzos de los municipios para promover el empresarismo es el establecimiento de una estructura formal e independiente, quíerese decir, algún tipo de división de empresas municipales. Desde esta se coordinan una serie de esfuerzos dirigidos a estimular la formación y el mantenimiento de empresas de toda índole: micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Otros municipios no tienen una dependencia distintiva a cargo de fomentar el empresarismo, sino programas o servicios adscritos a otras unidades municipales, como por ejemplo, el Departamento de Recursos Humanos (Juncos), la Oficina de Desarrollo Cultural (San Germán), la División de Programas Federales (Hormigueros, Salinas, Lares, Jayuya) o el Departamento de Desarrollo Económico (San Sebastián). En otros pueblos, las personas interesadas son enviadas a unas dependencias en específico que son las que usualmente orientan y canalizan referidos a agencias estatales o a ONGs.

Entre los servicios concretos que son ofrecidos por los municipios con el fin de fomentar el empresarismo, se encuentran: educación y

capacitación empresarial; apoyo y asesoría individualizada; alquiler de locales propiedad del municipio por debajo del costo del mercado o por un costo nominal; orientación sobre fuentes de financiamiento y proceso para obtenerlas; así como, préstamos y donativos de fondos municipales. Algunos municipios tienen varias de estas iniciativas ejecutándose simultáneamente en su jurisdicción (véase Tabla I). Estos servicios se ofrecen a personas que deciden iniciar su propio negocio o a empresarios que interesan reforzar y mantener las empresas ya establecidas. Además de los servicios mencionados, algunos municipios ofrecen otros incentivos en forma de: pago de materiales, renta del local y nómina; y exención del pago de los servicios de agua, energía eléctrica, patentes municipales y contribuciones al Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (C.R.I.M.). También pueden incluir otros incentivos contributivos municipales.

En algunos municipios se fomenta la creación de empresas en sectores específicos de la economía, por ejemplo, el microempresarismo gastronómico, turístico, agrícola o las microempresas relacionadas a productos artesanales. En el caso de los municipios que estimulan la actividad artesanal, suelen también establecer plazas y paseos artesanales que faciliten la exposición de este tipo de microempresa. En otros municipios, se estimula un tipo particular de organización empresarial como son las empresas comunitarias con filosofía cooperativista (véase Tabla I).

Hay municipios, que si bien no tienen proyectos formales propios, participan de la Alianza Municipal de Servicios Integrados (AMSI). A través de esta organización, de carácter regional, los representantes de municipios aledaños buscan organizar, en un esfuerzo conjunto, programas para combatir el desempleo y desarrollar microempresas en sus jurisdicciones. AMSI surge en virtud de legislación federal conocida como Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora (WIA, por sus siglas en inglés) que promueve la integración de agencias y programas para brindar servicios de adiestramiento y empleo a jóvenes, adultos y desplazados. Esta legislación persigue el desarrollo de la fuerza laboral y la inversión. De esta alianza participan los municipios de: Aguas Buenas, Aibonito, Arroyo, Caguas, Cayey, Guayama, Gurabo y Trujillo Alto. La misma busca promover el desarrollo

Tabla I
Iniciativas de empresarismo establecidas en los municipios de Puerto Rico

Iniciativas de empresarismo establecidas en los municipios de Puerto Rico	Municipios que cuentan con dichas iniciativas
División específica de Empresas Municipales	Aguadilla, Aguas Buenas, Bayamón, Caguas, Isabela, Mayagüez, San Juan, Vega Baja.
Educación o capacitación empresarial	Aguas Buenas, Bayamón, Caguas, Carolina, Jayuya, Mayagüez, Ponce, San Juan, Vega Baja.
Apoyo y asesoría individualizada (mentoría, etc.)	Aguas Buenas, Barceloneta, Bayamón, Caguas, Carolina, Hormigueros, Isabela, Jayuya, Mayagüez, Morovis, Ponce, San Juan, Vega Baja, Yauco.
Orientación y apoyo sobre financiamiento	Aguadilla, Aguas Buenas, Barceloneta, Bayamón, Caguas, Carolina, Isabela, Jayuya, Lares, Mayagüez, Morovis, Ponce, San Juan, Vega Baja, Villalba, Yauco
Préstamos para empresarios	Aguas Buenas, Barceloneta, Bayamón, Lares, Mayagüez, Vega Baja
Donativos para desarrollar microempresas	Carolina, Mayagüez y San Juan
Fomentan la organización y liderazgo comunitario para el desarrollo de microempresas comunitarias	Aguas Buenas, Caguas
Fomento al Empresarismo gastronómico	Aguas Buenas, Lares (en proceso), Orocovis, Ponce
Fomento al Empresarismo turístico	Aguas Buenas, Caguas, Hormigueros, Isabela, Lares, Loíza, Orocovis (en proceso), Ponce, Vega Baja.
Fomentan proyectos de microempresas agrícolas	Aguas Buenas, Caguas, Hormigueros, Isabela, Jayuya (en proceso), Lares, Vega Baja, Yauco.

Iniciativas de empresarismo establecidas en los municipios de Puerto Rico	Municipios que cuentan con dichas iniciativas
---	---

Fomentan las microempresas relacionadas a productos artesanales	Caguas, Vega Baja, Yauco.
Promueven el desarrollo de negocios en el hogar	Carolina
Habilitan un local en el casco urbano u otro lugar con secciones para alquilarlas o cederlas a microempresarios para que establezcan sus negocios	Aguas Buenas, Caguas, Dorado, Isabela, Lares, Jayuya, Orocovis, Vega Baja, Villalba.
Edificio Multifabril	Lares, Vega Baja.
Proyectos específicos dirigidos a poblaciones particulares (mujeres, pobres)	Aguas Buenas, Morovis, San Juan.
Fomentan el establecimiento de microempresas comunitarias con filosofía cooperativista	Yauco
Eximen de pago de patentes o contribuciones del CRIM	Barceloneta, Isabela, Mayagüez, San Germán, San Juan, San Sebastián.
Colaboran con el pago de nómina, renta de local o servicios AEE, AAA, costos de licencias, permisos, etc.	Barceloneta, Camuy, Mayagüez, Salinas.

económico de la región y fomentar la autosuficiencia y la autogestión. Cuentan con una junta compuesta por patronos y una Junta de Alcaldes que representan a los municipios que componen la alianza (AMSI, 2012). Para lograr sus propósitos, están incorporando proyectos de adiestramiento en desarrollo empresarial (El Periódico, 2011; La Cordillera, 2011).

De las iniciativas municipales identificadas, vale la pena destacar que el Municipio de San Juan tiene unos proyectos dirigidos a atender, específicamente, a mujeres y a individuos de escasos recursos económicos, con fondos particulares para dicha población. Según Edgardo Cruz, Gerente del Centro de Desarrollo Empresarial, el 80% de sus fondos van destinados a personas pobres y ofrecen donativos para el desarrollo de microempresas en estos sectores (Cruz, 2012). Otros municipios consideran las necesidades e intereses de personas de escasos recursos que desean establecer una microempresa, pero que no cuentan con el conocimiento, el capital, la clientela, o la capacidad para habilitar o alquilar un lugar para ofrecer sus productos, producir o aumentar su producción. Por ejemplo, les habilitan y proveen locales o espacios en actividades municipales, en lugares con acceso al público para que establezcan sus microempresas o negocios de venta de productos como artesanías, frutas y verduras, y frituras, entre otros (Vega Baja, Dorado, Caguas, Orocovis). Otra modalidad es la de proveer fondos para habilitar residencias que sirvan como talleres de producción en el hogar del empresario. Esto incluye aquellos casos en que el empresario o la empresaria no posea la titularidad de la residencia pero cuenta con el aval de quien la posea (“Casa Oficio”, en Carolina). Otros municipios trabajan con la organización y el liderazgo comunitario de sectores desventajados económicamente para que se desarrollen microempresas comunitarias y se fomente el cooperativismo y el empresariado social (Caguas, Yauco y Aguas Buenas).

Como hemos mencionado, pocos municipios tienen proyectos específicamente dirigidos a poblaciones en desventaja económica: individuos o comunidades pobres, jóvenes o mujeres. Sin embargo, los esfuerzos e iniciativas dirigidas a la creación de nuevas microempresas entre estas poblaciones toman en cuenta limitaciones que las personas bajo el umbral de pobreza suelen

confrontar y que las iniciativas dirigidas a la población general no contemplan. Entre estas pueden mencionarse: poca preparación académica, poco o ningún respaldo económico, carencia de colaterales, crédito afectado, carencia de destrezas o recursos. Un aspecto común en la mayoría de los municipios es que, tengan o no proyectos propios, estos refieren o establecen alianzas con agencias estatales, federales y ONGs dedicadas al fomento del empresarismo.

PROGRAMAS ESTATALES

Existen varios programas a nivel estatal que están vinculados al fomento del empresarismo y el microempresarismo en Puerto Rico. Muchos de estos se concentran en brindar capacitación sobre el desarrollo de ideas y planes de negocios, y alternativas de financiamiento a cualquier persona o empresa interesada en establecer un negocio. Para efectos de este trabajo, nos concentramos en examinar primordialmente las iniciativas estatales, dirigidas a sectores y personas pobres.

Una de las dependencias estatales que claramente está dirigida a erradicar la pobreza en Puerto Rico es la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión. Esta coordina esfuerzos para el desarrollo social y económico de las comunidades con desventaja económica, con el fin de lograr su autosuficiencia, lo que incluye el desarrollo de microempresas. Al presente, a consecuencia de los despidos masivos de empleados públicos, esta oficina ha sido desarticulada significativamente; por lo cual, a pesar de que todavía está en funciones, ya no cuenta con los recursos que en sus inicios tenía para lograr su propósito.

Otra agencia pública que tiene programas o dependencias relacionados al desarrollo de microempresas entre sectores o individuos pobres es el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Entre estos programas se encuentran la Administración para el Adiestramiento de Futuros Empresarios y Trabajadores (A.A.F.E.T.), la Administración de Rehabilitación Vocacional (A.R.V.) y el programa Pa' mi gente. Estos se dirigen principalmente a desempleados y trabajadores desplazados. La A.A.F.E.T. tiene programas para adiestrar

a jóvenes y residentes de residenciales públicos y comunidades especiales con el fin de iniciar proyectos empresariales; “Pa’ mi gente” fomenta la creación de microempresas entre personas desempleadas, otorgándole quioscos diseñados de acuerdo al negocio o servicio a ofrecer; y la A.R.V. le brinda a las personas con impedimentos, que sean elegibles, los materiales y el equipo necesario para el inicio de una microempresa.

El Departamento de la Familia, por su parte, a través del Programa de Rehabilitación Económica y Social (P.R.E.S.), adscrito a la Administración de Desarrollo Socio Económico de la Familia (ADSEF), brinda capacitación empresarial para ayudar a fomentar el autoempleo y el desarrollo de microempresas entre las personas beneficiarias de programas de asistencia económica administradas por el Departamento, tales como el PAN y TANF. Recientemente, se estableció una alianza entre la ADSEF y el Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico para conceder préstamos a personas referidas por este departamento, que demuestren potencial e interés para crear una microempresa (San Juan-CyberNews, 2012).

De las iniciativas establecidas por la presente administración del gobierno central, que han recibido mayor promoción en los medios de comunicación, está el programa Desarrollo para el Pueblo, del Banco Gubernamental de Fomento (Gregorio, 2010; Alfaro, 2010). Mediante este programa se establecen acuerdos con municipios que presenten dificultades económicas y altas tasas de desempleo y se brinda capacitación empresarial, apoyo a pequeñas y medianas empresas, asesoría y orientación sobre financiamiento. Con este fin, el programa realiza un “Estudio de mercadeo y hábitos de compra” para el municipio seleccionado, luego de lo cual, su personal visita el municipio para realizar campañas de orientación abiertas a toda persona interesada en establecer un negocio propio (Banco Gubernamental de Fomento, 2012).

Resultó interesante identificar un programa dentro de una agencia estatal que brinda servicios exclusivamente a residentes de una ciudad en particular. Este es el caso del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDEPR) que cuenta con un programa de financiamiento, conocido como “Crédito Empresarial”. Este

programa otorga un fondo de garantía para la creación de negocios e iniciativas de autoempleo a personas de escasos recursos económicos del municipio de Bayamón. El BDEPR, además, facilita la operación y desarrollo de empresas, mediante la otorgación de líneas de crédito a nuevos empresarios y empresarias, y organizaciones sin fines de lucro, así como préstamos para la adquisición de equipos de emergencia (por ejemplo, a centros de cuidado o actividades agrícolas), entre otras (BDEPR, 2012).

Otra agencia del gobierno central con programas de empresarismo es la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico, que a través de su “Programa de Servicio Comunitario y de Autosuficiencia” busca establecer acuerdos con diversas agencias para promover el empresarismo entre quienes viven en residenciales públicos. Por otra parte, el Programa de Microempresas de la Oficina de Asuntos de la Juventud (OAJ), ofrece capacitación, consultoría y garantías para financiamiento a jóvenes entre 21 a 29 años, que interesen establecer un negocio propio. Finalmente cabe mencionar que el Departamento de Corrección y Rehabilitación (DCR) cuenta con una división que, entre otros servicios, fomenta el empresarismo entre un sector económicamente marginado, como es la población confinada en instituciones penales. Dadas las dificultades para conseguir empleo que confronta toda persona que haya sido convicta por un delito, el DCR atiende estas necesidades de la población de convictos y ex convictos a través de la Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo (CEAT), que crea programas, actividades de empleo y autoempleo. Sus actividades, según se expresa en su misión, van dirigidas a “ampliar las oportunidades de empleo y reeducación de la clientela correccional y de justicia juvenil, así como de cualquier menor transgresor o ex-convicto que esté en la libre comunidad o bajo cualesquiera de los programas de sentencia suspendida, libertad bajo palabra, libertad supervisada, tratamiento de rehabilitación u otras” [*sic*] (Departamento de Corrección y Rehabilitación de Puerto Rico, 2012).

Varias de las agencias estatales mencionadas participan también de redes multisectoriales cuyo fin es apoyar el desarrollo empresarial en Puerto Rico. Tenemos así que, por ejemplo, el Banco de

Desarrollo Económico se une al First Bank, al Instituto Empresarial para la Mujer y al Small Business & Technology Development Center (SBTDC), para formar Movimiento Empresarial, una alianza para dar a conocer los recursos de apoyo para empresarios (PR SBTDC, 2012). La SBTDC tiene su sede en la Universidad Interamericana de Puerto Rico como resultado de un acuerdo cooperativo entre esta institución universitaria y la Administración Federal de Pequeños Negocios (SBA). Tienen alianzas, además, con el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, la Compañía de Fomento Industrial y el Municipio de Caguas.

Cabe mencionar que existen otras dependencias estatales que más que brindar servicios directos, establecen, o tienen la capacidad de influir en la política pública, que a su vez incide en la capacidad de creación y desarrollo de las microempresas. Este es el caso de la Compañía de Comercio y Exportación (CCE), el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) y la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico (CDCOOP).

PROYECTOS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Muchas ONGs trabajan con el desarrollo de microempresas entre individuos de escasos recursos económicos y sectores pobres. La mayoría son organizaciones sin fines de lucro (OSFL), algunas son de base comunitaria (OBC). Entre los proyectos de este tipo que fomentan el empresarismo, se encuentran las incubadoras de microempresas. En Puerto Rico existen varias de estas iniciativas que impulsan una estrategia de autogestión y de desarrollo económico comunitario. En estas se ofrece: apoyo, capacitación, orientación sobre financiamiento, acompañamiento, identificación de redes de apoyo, mentoría y seguimiento en el proceso de establecimiento de microempresas. Por lo general, estos servicios se ofrecen a personas de una zona geográfica en particular. Algunas de las incubadoras de microempresas que están activas en la actualidad son: Incubadora de Micro Empresas Comunitarias (IMEC), Incubadora Surcos (del Centro Sister Isolina Ferré, en Caimito), Incubadora de Microempresas del Caño Martín Peña, Proyecto de Incubadora Bieke (en Vieques),

Incubadora Créalos (de la Oficina para la Promoción y el Desarrollo Humano de Arecibo) e Incubadora del Residencial Gautier Benítez de Caguas (López, 2011; Reyes, 2011). Hay otras ONGs cuya misión no es exclusivamente fomentar el establecimiento de microempresas, pero este objetivo es uno al que dedican esfuerzos y recursos. En esta categoría encontramos al Proyecto Matria, que ofrece servicios a mujeres de toda la isla, principalmente, sobrevivientes de violencia por razón de género y jefas de familia de bajos ingresos. A través de sus programas brindan capacitación para iniciar una microempresa, fortalecimiento emocional, incubadora de negocios y microcréditos. También podemos mencionar el Programa de Educación Comunal de Entrega y Servicio (P.E.C.E.S.) que cuenta con la Incubadora en la Reserva Natural de Humacao y la Asociación Pro Desarrollo Social de Playita Cortada, ubicada en Santa Isabel, que cuenta con negocios o microempresas de subsistencia y de carácter social.

Otras ONGs incluyen, como parte de su misión, trabajar con el desarrollo económico comunitario a nivel de todo Puerto Rico. Algunas ofrecen fondos semilla o canalizan las solicitudes de financiamiento a través de otros programas. También ofrecen capacitación sobre empresarismo, mentoría y apoyo a nuevos empresarios y empresarias. Ejemplo de estas son la Fundación Comunitaria de Puerto Rico, el Centro para Puerto Rico, el Instituto Socio Económico Comunitario (INSEC), Acción Social de Puerto Rico, Inc. (ASPRI) y la Corporación Path Stone. Esta última está dirigida principalmente a personas de escasos recursos económicos y desplazados de actividades agrícolas en Puerto Rico. Algunas, además, colaboran con investigaciones que contribuyen con el desarrollo económico del país.

Otras ONGs, que no se identifican necesariamente como incubadoras de microempresas, también se concentran en impactar ciertas comunidades geográficas a través de fomentar o desarrollar proyectos microempresariales. Una de estas es el Centro de Acción Urbana, Comunitaria y Empresarial (CAUCE) que, como parte de sus esfuerzos por contribuir a la revitalización de Río Piedras, promueve la creación del Huerto Urbano Comunitario de Capetillo como una empresa comunitaria, y el desarrollo de huertos caseros como mecanismos de autogestión. El Centro de Servicios Comunitarios (CESECO), del

Barrio Cibao en San Sebastián, ofrece apoyo y orientación sobre alternativas de desarrollo económico a través del Proyecto Empresarial Comunitario Rafaela Ybarra. En la zona suroeste de Puerto Rico, se presenta una iniciativa de eco-desarrollo de la Bahía de Jobs, denominada IDEBAJO, para fortalecer el eco turismo, conservar el ambiente y desarrollar micro-empresas comunitarias. Por su parte, la red de Comerciantes Unidos para el Desarrollo Comunitario de Camuy, Inc. (CUDCC) se propone contribuir al desarrollo general de Camuy y pueblos aledaños, ofreciendo micropréstamos, talleres de capacitación, y asesoramiento para el establecimiento de microempresas. En Ceiba, existe la Corporación de Desarrollo Económico (Ceiba Housing & Economic Development Corporation, CHEDCO), cuya misión es fomentar el desarrollo económico y de vivienda en Ceiba y el área este de Puerto Rico. La misma ofrece servicios dirigidos a apoyar el desarrollo de pequeños negocios y fortalecer las comunidades en las áreas de desarrollo económico, incluyendo micropréstamos, específicamente, para mujeres que interesan establecer un negocio propio (Fundación Comunitaria de Puerto Rico, *s. f.*; Doral ayuda a las más pequeñas, 2010; Martínez, 2012). En Cabo Rojo, el Comité de Caborrojeños Pro Salud y Ambiente, Inc. (CCPSA) cuenta con programas de empresarismo comunitario para poblaciones pobres de este pueblo (CCPSA, 2012). Loíza, por su parte, cuenta con la Corporación Piñones se Integra (C.O.P.I.), que ha desarrollado un Centro Cultural y Ecoturístico como microempresa comunitaria en el área costera de Piñones. En Trujillo Alto, la Corporación de Desarrollo Económico de Trujillo Alto ofrece préstamos con intereses bajos, así como talleres de capacitación, para promover el desarrollo de negocios.

Para fomentar el empresarismo entre sectores poblacionales particulares, como son los jóvenes y las mujeres, existen algunos programas dirigidos específicamente a ellos. Entre estos se encuentra el Young Entrepreneurship Education System, Inc. (YEES), que ofrece capacitación sobre empresarismo a jóvenes, incluyendo a estudiantes de escuelas públicas y desertores escolares. Otros programas, se concentran en impactar a la población de mujeres que desean establecer iniciativas empresariales. Ejemplo de estos es el Instituto

Empresarial para la Mujer (IEM), desarrollado por la Universidad del Sagrado Corazón para brindar asesoramiento, capacitación y facilitación de redes de apoyo para la creación de empresas dirigidas por mujeres. El Instituto ofrece a mujeres de escasos recursos económicos una beca empresarial para participar del mismo. El Fondo Doral es una iniciativa de la banca (específicamente del Doral Bank), en alianza con Fundación Comunitaria, que a través del Programa Mujeres de Éxito, apoya directamente, mediante micro préstamos, a mujeres de bajos ingresos (Martínez, 2012). Hemos identificado otras dos iniciativas de financiamiento para microempresas provenientes de instituciones privadas. Una de ellas es el Programa Acción Puerto Rico que ofrece micro préstamos para personas que desean establecer negocios y no tienen acceso a la banca tradicional, debido a su situación crediticia. La otra es el Banco de Desarrollo Centro Oriental (BADECO), un banco comunitario regional que cuenta con alternativas para personas de escasos recursos económicos a través del Fondo Emprender. Este ha sido creado para otorgar financiamiento “a microempresas comunitarias, jóvenes graduados de carreras técnicas que desarrollen actividades de autoempleo, empresas familiares, PYMES y organizaciones comunitarias” (BADECO, 2010).

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

El extenso listado de programas y servicios que hemos presentado, que no tiene pretensión de ser exhaustivo, plantea de inmediato una interrogante que salta a la vista. Con tantas iniciativas para fomentar el empresarismo y el microempresarismo en Puerto Rico, ¿cómo es posible que la actividad empresarial en general tenga niveles tan bajos y la inactividad económica formal de los sectores pobres sea tan elevada, cuando parecería que en casi todas las zonas geográficas del país existe algún programa, sea estatal, municipal o de una organización privada que ofrece capacitación, asesoramiento y financiamiento que facilitarían el establecimiento de empresas? ¿Será que se desconoce la existencia de los programas de apoyo, como encontró Aponte (2002) en su investigación sobre los condicionantes

de la creación de empresas en Puerto Rico? ¿Será que el apoyo no es suficiente, que el financiamiento disponible no guarda proporción con los esfuerzos de capacitación o, que ha estado ausente el crucial elemento de acompañamiento o apoyo empresarial? ¿Será que otros aspectos, como por ejemplo el actual conjunto de regulaciones para establecer empresas o los procesos y los procedimientos a través de los cuales se implementan estas regulaciones (“permisología”, contribuciones, registros obligatorios) tienen un peso mucho mayor en fomentar o disuadir la actividad empresarial, a cualquier nivel? ¿Hasta qué punto la situación económica actual frena estas iniciativas?

Al enfocar nuestra atención en aquellos esfuerzos dirigidos a incorporar al mercado laboral específicamente a las personas de bajos recursos económicos, cabe puntualizar que el recuento de programas que hemos presentado revela un gran interés y actividad, principalmente de las ONGs en lograr este propósito a través del micro empresarismo. Este sector ha logrado mover a elementos de la banca comercial para que apoyen sus esfuerzos proveyendo oportunidades de financiamiento especialmente diseñadas para estos nuevos microempresarios y microempresarias. El sector público también se ha movido muy recientemente en esta dirección.

Por otra parte, este amplio listado de programas también deja entrever cierta dispersión y fragmentación en los esfuerzos dirigidos a promover el micro empresarismo en el país. El análisis preliminar apunta a que a pesar del discurso público sobre el empresarismo como alternativa para incorporar a los sectores pobres al mercado laboral formal, no existe una política pública clara, definida, articulada y planificada al respecto. La impresión que produce este primer sondeo es que la relación entre los proyectos existentes a nivel estatal, municipal y en las ONGs no es sistemática y más bien parece limitada. No está claro aún si se complementan o se duplican. La mayoría de los programas estatales y municipales, como señalamos anteriormente, no hacen distinción al momento de diseñar y ofrecer servicios, en cuanto a las características sociodemográficas de las personas que solicitan estos. Es mayormente entre las iniciativas privadas que vemos programas dirigidos a sectores pobres, esto a pesar de que es evidente que las condiciones de las que parten las

personas, en lo que respecta a capital humano, social y económico, son totalmente diferentes; por lo que, podemos anticipar que sus necesidades de apoyo al momento de gestar un esfuerzo empresarial, también lo son, tal como lo señalan Acs y Kallas (2007).

Las entrevistas realizadas apuntan también a que la política pública existente tampoco hace diferencia entre microempresas y otros tipos de organizaciones empresariales (ej. PYMES, multinacionales, etc.) en lo que a regulaciones y procesos de obtención de permisos se refiere. Esta situación provoca serios escollos al establecimiento y desarrollo de las microempresas. De hecho, este punto fue señalado en las discusiones celebradas durante el 3er Coloquio de Desarrollo Económico Comunitario organizado por el Proyecto Matria el 16 de marzo de 2012. Allí se enfatizó que la burocracia y la regulación excesiva de las microempresas obstruyen con frecuencia su crecimiento e incluso puede relegarlas al sector informal de la economía.

En Puerto Rico hay una seria escasez de estudios que contribuyan a conocer detalles relevantes de la implementación de las iniciativas dirigidas a combatir la pobreza a través de facilitar la creación de microempresas en sectores pobres y del resultado de estas a mediano y largo plazo. Solo hemos encontrado un estudio de caso múltiple, realizado por Meléndez y Medina Piña (1999), que examina el desarrollo y resultado de cinco empresas de desarrollo económico comunitario. La escasez de información y estudios confiables sobre este asunto, así como lo agudo del problema social y económico con el que está vinculado, hacen de esta un área de investigación nueva, que es importante que se atienda.

En aras de potenciar las posibilidades para que estas iniciativas sean exitosas y logren sus metas es importante poder contestar preguntas como las siguientes: ¿Qué elementos facilitan el logro de objetivos de estos programas? ¿Qué obstáculos han encontrado para alcanzar los mismos? ¿Cuáles son las características de las personas que tienden a tener éxito en estos programas? ¿Logran estas movilidad social y económica o, como plantea Strier (2010), solo consiguen aliviar su condición de pobreza? ¿Cuáles son las particularidades de los programas exitosos? ¿Bajo qué condiciones lo son? ¿Qué apoyos se requieren para que las microempresas puedan alcanzar su

desarrollo más allá de solo subsistir como observa Eversole (2003)? ¿Qué efecto puede tener la situación económica en el éxito o fracaso de las microempresas? Estas y otras preguntas tienen que responderse para que las historias de éxito de estos programas puedan ser replicadas y para que los escollos y obstáculos a su efectividad puedan ser evitados o superados. Un análisis profundo de este tipo de interrogantes nos proporcionará datos y recomendaciones valiosas para la formulación de una política pública efectiva. Ese es el reto.

REFERENCIAS

- Acs, Z. & Kallas, K. (2007). *State of literature on small and medium size enterprises and entrepreneurship in low-income communities*. Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy, Max Planck Institute of Economics. Recuperado de http://www.econbiz.de/archiv1/2009/63922_small_medium_enterprises.pdf
- Alfaro, A. (22 de septiembre de 2010). BGF lanza “Desarrollo para el Pueblo”. *Periódico El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/bgflanzadesarrolloparaelpueblo-784239.html>
- AMSI. (2012). *Workforce Investment Act*. Recuperado de Alianza Municipal de Servicios Integrados: <http://www.amsi.gov.pr/>
- Aponte, M. (2002). *Factores condicionantes de la creación de empresas en Puerto Rico: Un enfoque institucional*. (Disertación doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona España. Recuperado de <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/3946/mag1de1.pdf?sequence=1>
- BADECO. (18 de noviembre de 2010). Lanzamiento del Banco de Desarrollo Centro Oriental (BADECO): único banco comunitario regional en Puerto Rico. *Banco de Desarrollo Centro Oriental, Inc.* Caguas, P.R. Recuperado de Banco de Desarrollo Centro Oriental, Inc.: <http://badeco.org/notas-recientes/8-lanzamiento-del-banco-de-desarrollo-centro-oriental-badeco.html>
- Banco Gubernamental de Fomento. (2012). *¿Qué es este programa?* Recuperado de Desarrollo para el pueblo: <http://www.desarrolloparaelpueblo.com>
- BDEPR. (2012). *Programa Crédito Empresarial*. Recuperado de Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico: <http://www.bdepr.org/>
- Bishaw, A. (2011). *Poverty: 2009 and 2010*. American Community Survey Brief, US Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, US Census Bureau. Recuperado de <http://www.census.gov/prod/2011pubs/acsbr10-01.pdf>

- Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor. (2006). *Regional and state employment and unemployment: June 2006*. Recuperado de http://www.bls.gov/news.release/archives/laus_07212006.pdf
- Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor. (2011). *Regional and state employment and unemployment: June 2011*. Recuperado de http://www.bls.gov/news.release/archives/laus_07222011.pdf
- Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor. (2012). *Business employment dynamics data by states*. Recuperado de <http://www.bls.gov/bdm/bdmstate.htm>
- Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor. (2012). *Databases, tables & calculators by subject*. Recuperado de <http://data.bls.gov/timeseries/LNS12300000>
- CAUCE. (s.f.). *Huerto – Vivero – Bosque urbano comunitario de Capetillo*. (Word press) Recuperado de CAUCE, Centro de Acción Urbana Comunitaria y Empresarial del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico: <http://caucepr.wordpress.com/por-que-rio-piedras/huerto-vivero-bosque-urbano-comunitario-de-capetillo/>
- CCPSA. (2012). *Programa de desarrollo económico comunitario*. Recuperado de www.ProAmbientePR.org: <http://www.proambientepr.org/>
- Centro para la Nueva Economía. (12 de octubre de 2008). Indicador económico. *Revista Negocios, El Nuevo Día*, pág. 2.
- Chu, M. (2010). Las microfinanzas: creación simultánea de impacto social y valor comercial. *Debates IESA*, XV(3), 26-30.
- Cruz, E. (13 de enero de 2012). Gerente de Centro de Desarrollo Empresarial del Municipio de San Juan. (B. Carrasquillo, Entrevistador) San Juan, P.R.
- Departamento de Corrección y Rehabilitación de Puerto Rico. (2012). *Corporación de empresas de adiestramiento y trabajo (CEAT)-Propósito*. Recuperado de Departamento de Corrección y Rehabilitación de Puerto Rico: www.ac.gobierno.pr

- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. (2012). *Empleo y desempleo en Puerto Rico: serie mensual desde 1980 a junio de 2012*. San Juan: Negociado de Estadísticas. Recuperado de http://www.dtrh.gobierno.pr/det_estadistica.asp?cnt_id=116
- Doral ayuda a las más pequeñas. (29 de julio de 2010). Doral ayuda a las más pequeñas: otorgará préstamos a microempresas. *Revista Negocios, Periódico El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/Xstatic/endi/template/imprimir.aspx?id=749933&t=3>
- El Harbi, S. & Anderson, A. (2010). Institutions and shaping of different forms of entrepreneurship. *The Journal of Socio-Economics*, (39), 436-444.
- El Periódico. (10 de mayo de 2011). AMSI impulsa desarrollo empresarial en Caguas y Aguas Buenas. *El Nuevo periódico de Caguas y la Región Centro Oriental*. Recuperado de http://www.elperiodicopr.com/index.php?option=com_content&view=article&id=491:am
- Eversole, R. (2003). My business pays me: Labourers and entrepreneurs among the self-employed poor in Latin America. *Bulletin of Latin America Research*, 22(1), 102-116.
- Fundación Comunitaria de Puerto Rico. (2012). *Desarrollo económico comunitario*. Recuperado de Fundación Comunitaria de Puerto Rico: <http://www.fcpr.org/>
- Fundación Comunitaria de Puerto Rico. (s. f.). Historias exitosas de los Codos y otras organizaciones comunitarias en Puerto Rico. Parte II. *Corporación de Desarrollo Económico de Ceiba, CD*. Recuperado de EmpresaSocial.uprm.edu: http://www.empresasocial.uprm.edu/public_main/files_recursos_informativos/05017.pdf
- Gregorio, A. M. (21 de septiembre de 2010). Comienza Desarrollo para el Pueblo, programa para fomentar el empresarismo y generación de empleo. *[Comunicado de prensa]*. Banco Gubernamental de Fomento, Desarrollo para el Pueblo.

- Imai, K., Gajha, R., Thapa, G. & Annim, S. (2012). Microfinance and poverty: A macro perspective. *World Development*, 40(8), 1675-1689.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (noviembre 2010). *Multiplificadores interindustriales de Puerto Rico: insumo producto 2002*. San Juan: Gobierno de Puerto Rico. Recuperado de http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Multiplicadores/Multiplicadores%20Interindustriales%202002.pdf
- La Cordillera. (20 de julio de 2011). AMSI impulsa el desarrollo empresarial en Aibonito. *Periódico La Cordillera*. Recuperado de http://www.lacordillera.net/index.php?option=com_content&view=article&id=3360:amsi-impulsa-el-desarrollo-empresarial
- Landström, H., Harirchi, G. & Aström, F. (2012). Entrepreneurship: Exploring the knowledge base. *Research Policy*, 41(7), 1154-1181.
- Ley Orgánica de la Administración para el Adiestramiento de Futuros Empresarios y Trabajadores de 1985. (2005). *Ley Núm. 1 de 23 de Junio de 1985, según enmendada*. 18 L.P.R.A. § 1411-1455.
- López, K. (19 de agosto de 2011). Van paso a paso con las microempresas. *Prensa Comunitaria*. Recuperado de <http://www.prensacomunitaria.com/pobreza-y-desigualdad/desarrollo-economico-comunitario/1063-van-paso-a-paso-con-las-microempresas>
- Martínez, A. (13 de abril de 2012). Impulso determinante para cinco empresarias. *Revista Negocios, Periódico El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/impulsodeterminanteparacincoempresarias-1234642.html>
- Meléndez, E. & Medina, N. (1999). *Desarrollo económico comunitario: casos exitosos en Puerto Rico*. Puerto Rico: Ediciones Nueva Aurora.
- Noticias Online. (2008). Programa “La Llave para tu Negocio” recibe reconocimiento en la ONU. Recuperado de <http://www.noticiasonline.com/D.asp?id=8297>
- Noss, A. (2011). *Household income for states 2009 and 2010*. American Community Survey Briefs, US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, US Census Bureau. Recuperado de <http://www.census.gov/prod/2011pubs/acsbr10-02.pdf>

- Oficina de Gerencia y Presupuesto. (2004). *Informe de logros, cuatrienio 2001-2004*. San Juan, Puerto Rico: Archivo de la Fundación Sila M. Calderón.
- Orden Ejecutiva Núm. 5141B. (1988). pág. 1. Puerto Rico: Biblioteca Digital Rafael Hernández Colón.
- PR SBTDC. (2012). *Sobre SBTDC*. Recuperado de Puerto Rico, SBTDC: <http://www.prsbtdc.org/sobresbtdc.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico. (2005). *Informe sobre desarrollo humano*. New York: Ediciones Mundi-Prensa 2005. Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_sp_complete.pdf
- Reyes, N. (2011). *Asociación de Incubadoras de Microempresas Comunitarias - AsIMEC*. Recuperado de Consultcom-Consultores Comunitarios: <http://incubadorademicroempresas.com/incubadoras/asociacion-de-incubadoras>
- Rodríguez Roldán, N. (2012). Public policy lessons from research: A study of poverty in Puerto Rico. *7ma Conferencia Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*. Universitat Abad Oliba, Barcelona.
- Ruggles, S., Trent Alexander, J., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. & Sobek, M. (2010). Integrated public use microdata series (Version 5.0) [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- San Juan-CyberNews. (3 de mayo de 2012). Firman acuerdos entre BDE y ADSEF con el sector empresarial para fomentar la creación de empleos. *Periódico El Expreso de Puerto Rico*. Recuperado de <http://www.elexpresso.com/noticias/locales/13232-firman-acuerdos-entre-bde-y-adsef-con-el-sector-empresarial-para-fomentar-la-creacion-de-empleos>
- Santiago Rivera, C. (2011). Ley Número 7 del 2009: Impacto laboral, violación de derechos humanos, laborales y constitucionales. *Septuagésima Segunda Asamblea Anual del Colegio de Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico*. Ponce, Puerto Rico: Colegio de Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico.

- Schumpeter, J. (1968). *The economic theory of development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle* (Octava ed.). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Seelos, C. & Mair, J. (2005). Social entrepreneurship: Creating new business models to serve the poor. *Business Horizons*, (48), 241-246.
- Segarra, E. (2006, julio). What happened to the distribution of income in Puerto Rico during the last three decades of the XX Century? A statistical point of view. *Serie de Ensayos y Monografías* (129). Recuperado de <http://economia.uprrp.edu/ensayomono.html>
- Strier, R. (marzo de 2010). Women, poverty and the microenterprise: Context and discourse. *Gender, Work and Organizations*, 17(2), 196-218.
- Terjesen, S. & Amorós, J. (2010). Female entrepreneurship in Latin America and Caribbean: Characteristics, drivers and relationship to economic development. *European Journal of Development Research*, (22), 313-330.
- Valdés Prieto, A. (2009). La llave para tu negocio: la política y la ideología obstaculizan el desarrollo económico. 6 de agosto de 2009. Recuperado de <http://69.89.25.193/armando/?p=209>
- Yunnus, M. (2008). *Un mundo sin pobreza: las empresas sociales y el futuro del capitalismo*. España: Editorial Paidós Ibérica, S. A.