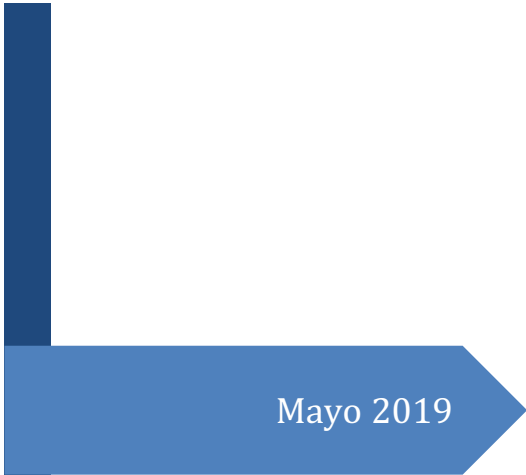




Mayo 2019

Cambios conceptuales y de enfoque en el abordaje de programas de apoyo a emprendimientos en contexto de vulnerabilidad.

Sus efectos en el rediseño del Programa de Emprendimientos Productivos y Redes (EmProRed) del Ministerio de Desarrollo Social

TUTORA: Prof. Mag. Cra Susana Ramela

Marcela González Vázquez

DIPLOMA DE ECONOMÍA Y GESTIÓN PARA LA INCLUSIÓN –
OPCIÓN CREACIÓN Y DESARROLLO DE EMPRESAS - FCEA-
UDELAR

TITULO: CAMBIOS CONCEPTUALES Y DE ENFOQUE EN EL ABORDAJE DE PROGRAMAS DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS EN CONTEXTO DE VULNERABILIDAD. 3

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	4
CAPÍTULO 3 - NUEVOS CONCEPTOS Y ENFOQUES.....	7
A- VISUALIZAR LA “TRAYECTORIA”	7
B- VULNERABILIDAD SOCIAL.....	10
C- ECONOMÍA SOCIAL E INTEGRACIÓN LABORAL	12
D- ENFOQUE SOCIAL Y PRODUCTIVO.....	15
CAPÍTULO 4 - CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL PROGRAMA EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS Y REDES.....	19
A- ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	19
B- OBJETIVOS, POBLACIÓN Y COBERTURA.....	20
C - PROCESO DE TRABAJO.....	22
A. DIFUSIÓN E INSCRIPCIÓN	22
B. DIAGNÓSTICO	23
C. ACCESO A LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRENDEDOR DE LA DIVISIÓN	24
D. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS	25
D- LAS HERRAMIENTAS Y SUS CAMBIOS	26
A. ASISTENCIA TÉCNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y CAPACITACIÓN	27
B. ACCESO AL CRÉDITO	29
C. ACCESO A LA FORMALIZACIÓN	30
D. INTEGRACIÓN COMERCIAL Y PRODUCTIVA	32
A. ESPACIOS DE COMERCIALIZACIÓN	34
B. NEGOCIOS INCLUSIVOS	36
CAPÍTULO 5 - PRINCIPALES DESAFÍOS DETECTADOS	40
A- POSICIONAMIENTO DEL PROGRAMA	40
B- FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA	45
C- PROFUNDIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS	46
CAPÍTULO 6 - REFLEXIONES FINALES.....	51
BIBLIOGRAFÍA.....	55
ANEXO 1- REGISTRO FOTOGRÁFICO.....	58
ANEXO 2 – AUTORIDADES, EQUIPO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	60

TITULO: CAMBIOS CONCEPTUALES Y DE ENFOQUE EN EL ABORDAJE DE PROGRAMAS DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS EN CONTEXTO DE VULNERABILIDAD.

Sus efectos en el rediseño del Programa de Emprendimientos Productivos y Redes (EmProRed) del Ministerio de Desarrollo Social

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) cuenta, desde sus inicios en 2005, con programas de apoyo a emprendimientos productivos¹. Dichos programas evolucionaron ampliando la oferta de servicios a dichos emprendimientos y aumentando su cobertura. Los fundamentos que justificaron la existencia dentro del Ministerio de un área de estas características, no estuvieron siempre nítidos.

Desde su creación en 2015, el área de trabajo, integrada en la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral introdujo cambios conceptuales que coadyuvaron al mejor posicionamiento del área de emprendimientos como vía de egreso para las situaciones de vulnerabilidad social.

Cambios conceptuales, de diseño del Programa y de sus formas de implementación se concretaron en estos últimos años.

El objetivo de este trabajo es presentar y reflexionar sobre dichos cambios conceptuales y los efectos que éstos tuvieron en el rediseño del Programa y su nuevo posicionamiento tanto dentro como fuera de la estructura ministerial a la vez que presentar desafíos para su consolidación y crecimiento.

¹ El concepto de “emprendimiento” no tiene una definición estricta. En el caso de los programas del Ministerio, refiere a unidades productivas, de servicios o reventa; de pequeña escala; formalizados o no; unipersonales, familiares o grupales donde no hay relación de dependencia y donde el capital y el trabajo son aportados por quienes conforman el emprendimiento. Para calificar como beneficiarios de los programas del Ministerio, siempre existió un umbral que fue variando a lo largo de los años: línea de pobreza/indigencia; Índice de Carencias Críticas (ICC), vulnerabilidad frente al trabajo (ver sesión al respecto).

CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), mediante la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) tiene por cometido promover y facilitar la inclusión al mundo del trabajo de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial. Su objetivo estratégico central, es el de contribuir a las trayectorias socio-laborales para la integración al mundo del trabajo, en clave de protección social, acceso y goce de derechos.

Desde su creación, el MIDES ha implementado diversos instrumentos tendientes a la creación, fortalecimiento y desarrollo de emprendimientos productivos, específicamente orientados a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, pueden reconocerse tres grandes etapas en el desarrollo de acciones y programas de apoyo y fomento a emprendimientos, que constituyen los antecedentes de la actual División de Emprendimientos Productivos y Redes (EmProRed) que depende de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL).²

En la primera etapa, que puede ubicarse entre los años 2005 y 2010, se desarrollaron tres programas principales: Proyectos de Opción Productiva (para personas que se encontraban por debajo de la línea de indigencia), Fondo de Iniciativas Locales (para grupo de personas pobres no indigentes) y el Programa Economía Social de Frontera; todos ellos fueron financiados con fuentes internacionales, en los primeros dos casos con fondos donados por el gobierno de Venezuela y en el tercer caso con financiamiento del Fondo de Convergencia del Mercosur (FOCEM).

En el año 2010, dichos programas confluyeron en uno único: Programa de Desarrollo Local, lo que puede considerarse la segunda etapa en materia de acciones de fomento al emprendedurismo que han sido implementadas por el MIDES. Este Programa contaba con dos herramientas principales: por un lado, el microcrédito y por otro la asistencia técnica (implementadas principalmente a través de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)), que eran reforzadas con una estrategia de implementación que apelaba fuertemente al compromiso local (tribunales departamentales para otorgar apoyos, posibilidad de devolución comunitaria de hasta un 30% del monto del crédito).

Finalmente, puede ubicarse una tercera etapa antecedente marcada por dos acontecimientos principales: la firma de convenio con República Microfinanzas S.A (RMSA), quien gestiona los apoyos económicos otorgados por el MIDES y la reglamentación de la Ley de Monotributo Social MIDES (MSM- Ley 18.874 y Dec 220/12). Asimismo, en el año 2014 se lanzó la marca social ProVAS: Procesos con Valor Social (inicialmente Productos con Valor Social), con el objetivo de reconocer la trayectoria de los distintos proyectos de emprendedores en el proceso de integración social dentro del sistema productivo nacional. La marca pretende dar sustentabilidad a dichos proyectos, a través del fortalecimiento de la producción y la comercialización, otorgando valor social a los procesos que transitan las personas durante su experiencia emprendedora.

² En mayo de 2018 se dio finalización a la Consultoría contratada mediante convenio BID /MIDES que aportó la sistematización sobre los programas de trabajo protegido de la DINESIL, incluyendo EmProRed en dicha sistematización.

La Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral³ tiene por competencia centrarse en el desarrollo de políticas de trabajo protegido y promovido, programas y proyectos, en el marco de las políticas de inclusión social para la integración al mundo del trabajo en todas sus formas, dependiente, autónoma, asociativa, individual, colectiva, cooperativa, y la promoción de la economía social vinculada a la generación de ingresos.

La DINESIL es el marco en el que se desarrollan las políticas públicas del Ministerio vinculadas al mundo del trabajo y es allí donde se integra el programa. Los lineamientos que se asumen desde EmProRed se desprenden de las discusiones y reflexiones que se dan a la interna de la División.

En la actualidad y a partir de la gestión que se inicia en el año 2015, no sólo se reafirma la necesidad de contar con herramientas de fomento para emprendimientos productivos individuales o colectivos, sino que también se incorporan nuevos enfoques y conceptos en el desarrollo de estrategias para la implementación de acciones y programas concretos.

En primer lugar, la introducción de los conceptos de *“Trayectoria Laboral”* y de *“Economía Social”* e *“Integración Laboral”*, los que, junto con el horizonte de la Descentralización, constituyen ejes centrales para el trabajo de la DINESIL.

En segundo lugar, se reafirma el trabajo de articulación interinstitucional, bajo la idea de que las políticas sociales deben estar estrechamente vinculadas con las productivas, de forma tal que logren establecerse estrategias entre las distintas instituciones públicas que redunden en acciones conjuntas. Como se verá más adelante, representa un desafío y al mismo tiempo una motivación en el desarrollo de las actividades llevadas adelante.

Cuadro 1: El rol del Estado

El día 21 de marzo de 2005 se promulgó la Ley 17.866 que estableció la creación de un nuevo Ministerio en la estructura del Poder Ejecutivo cuyos cometidos se vinculan con las políticas sociales y el desarrollo social.

El estado debía cubrir una necesidad que no podía ser asumida por el mercado, ni las familias y que incluso las comunidades -y la sociedad civil organizada, que se había responsabilizado en parte- podían hacerse cargo. Surgió un nuevo “contrato social” -normalizado- que aceptaba la necesidad de velar por quienes estaban en situación de exclusión.

La intervención estatal debe garantizar el acceso y uso adecuado de la población a los diversos bienes, servicios y espacios. Además, debe corregir cuando sea necesario. Según lo expresa Fernando

³ En cuanto a la estructura, la DINESIL cuenta con 6 divisiones. La División de Proximidad Laboral incluye la estrategia de Ruralidad y el Programa de Fortalecimiento de Capacidades y Competencias (FOCCO) para el trabajo. La División de Trabajo Promovido está integrada por Uruguay Trabaja (el Programa de mayor presupuesto dentro de la DINESIL), Uruguay Clasifica y Primer Experiencia Laboral. Se encuentran también dentro de la DINESIL la División de Cooperativas Sociales, la División de ProVas, la División de Planificación -que incluye la Secretaría Técnica y Administrativa- y finalmente, la División de Emprendimientos Productivos y Redes (EmProRed)

Filgueira⁴ “pueden postularse cuatro operaciones esenciales de los Estados de bienestar (en sentido amplio):

i) Los Estados de bienestar **desmercantilizan el acceso** de la población al bienestar. Esto lo logran porque los Estados otorgan bienes, servicios y transferencias que no dependen necesariamente de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni tampoco de la capacidad de compra de la persona en el mercado de bienes, seguros y servicios.

ii) Los Estados **desfamiliarizan el acceso** al bienestar. Nuevamente ello se logra porque los Estados otorgan beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas.

iii) Los Estados de bienestar **regulan y afectan** (mediante normas respaldadas coercitivamente, regulaciones e incentivos) ciertos aspectos del **comportamiento de los agentes** de mercado y de los integrantes familiares, modificando a través de dicha regulación los principios que operarían “naturalmente” en estas esferas

iv) Finalmente los Estados de bienestar **redistribuyen**.

Esta definición de lo que el Estado hace posee el mérito de pensarse en relación a lo que los mercados y las familias hacen, así como en relación con la esfera representada por la comunidad.”

Según el autor: “Las herramientas o **dispositivos fundamentales** de estos Estados de bienestar se articulan en torno de tres grandes grupos de acciones públicas: i) transferencias monetarias; ii) subsidios para el acceso a bienes y servicios o provisión directa de servicios educativos, de salud y otros servicios, y; iii) regulaciones del mercado laboral, de la familia, y de los mercados de bienes y servicios, incluidos los sistemas de aseguramiento” ¿De qué dispositivos se encarga MIDES en cuanto tiene cometidos para la ejecución directa y la coordinación con otras instituciones y organizaciones?

“Las razones para elegir una u otra modalidad de organizar los sistemas sociales para enfrentar el riesgo social y promover la inversión social son multidimensionales en sus causas y refieren a debates económicos, sociales y políticos.” Uruguay no ha sido ajeno a estos debates que estructuran

la forma en la que las políticas sociales se desarrollan y que giran en torno a conceptos vinculados a la eficiencia, la igualdad y equidad, y la cohesión y el orden social tal y como el autor los clasifica.

Estos cambios (introducción de nuevos conceptos desde la DINESIL) y los conocimientos adquiridos durante el curso del Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión, dispararon reflexiones - inicialmente individuales y posteriormente colectivizadas- que, sumado al rol de coordinación que ejerzo en la División de Emprendimientos Productivos y Redes y la posibilidad brindada por las autoridades, se concretaron en modificaciones en las formas de organización, gestión e implementación del Programa de Emprendimientos Productivos y Redes.

⁴ Filgueira, Fernando. Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Publicación de las Naciones Unidas ISSN 1564-4162 LC/L.3787. Año 2014. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090_es.pdf

CAPÍTULO 3 - NUEVOS CONCEPTOS Y ENFOQUES

En este capítulo se presenta la reflexión generada a partir de conceptos adquiridos y otros generados que llevaron a sintetizar el marco conceptual que derivó en cambios en el Programa que serán presentados más adelante.

A- VISUALIZAR LA “TRAYECTORIA”.

En el marco de los programas sociales, la visualización de la trayectoria implica, por un lado, reconocer que la población con la cual se trabaja trae consigo conocimientos, experiencias y vivencias que tienen que considerarse para la implementación de la política; y por otro, conlleva ser conscientes que esas personas seguirán su camino luego de nuestra intervención en sus vidas. Asimismo, se trata de incluir en el esquema la participación de otros actores -instituciones, redes- que también influyen en el sendero que se transita.

La incorporación de esta mirada trae aparejada varias reflexiones.

Intervenir en términos de trayectorias, implica conocer a la persona o grupo de personas con las que se trabaja. Se trata de poner en el **centro del objetivo de política a la persona** (o grupos de personas), y trabajando en cercanía, **fortalecer sus capacidades** para su integración social y económica.

En el caso del Programa, implica poner en relevancia, no sólo el emprendimiento - que pasará a ocupar un plano menos relevante- sino al emprendedor y su entorno, sus experiencias, vivencias, etc.

Se alinea esto, con la idea de que el emprendimiento puede ser exitoso o un fracaso, pero el emprendedor o emprendedora es quien tiene que tener las capacidades adecuadas para emprender.

Cuadro 2: una cuestión de eficiencia

El estilo de implementación de la política social más difundido durante los años noventa en Uruguay, estuvo fuertemente vinculado a la seguridad social contributiva, con pocas acciones no asociadas a “corregir fallas de mercado”

Para accionar en nombre de la eficiencia, el Estado debe intervenir en corregir una falla de mercado o mejorar una situación de economía de escala, un sistema de información imperfecto o intervenir ante la presencia de poderes asimétricos.

En estos casos se justifica la producción, regulación o financiamiento de acciones por parte del Estado. Sin embargo, el Estado en América Latina no accionó ninguna de dichas tareas, volcándose a la desregulación y la privatización en nombre de la eficiencia.

En el contexto actual, en Uruguay, con el Ministerio de Desarrollo Social creado, no se trata de ser “ineficientes”. Mayor eficiencia se logra cuando se pueden generar sinergias y economías de escala entre los actores que llevan adelante las políticas sociales en sentido amplio (de seguridad social, laborales, de vivienda y atención a la salud, etc.). La articulación interinstitucional para coordinar las intervenciones de política es una manera eficiente de trabajar sobre las necesidades de las personas. Lo mismo puede decirse de la creación del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) en el marco del Ministerio donde se intercambia información relevante con diversos organismos del Estado.

Integrar la trayectoria también implica la visualización de “la intervención” como un proceso, por lo que debería pensarse como una **serie de intervenciones que deben estar concatenadas**.

Esta serie de intervenciones o proceso se traduce en la elaboración de un **proceso guiado que contemple la variabilidad de situaciones**. Si bien no puede analizarse caso a caso por una cuestión de eficiencia, sí hay que programar el pasaje por diversos niveles en función de las distintas realidades. La población en situación de vulnerabilidad no es homogénea y por ende no sería prudente tener sólo una dimensión de las herramientas para dar respuesta a sus necesidades.

En la práctica lleva a pensar diversas estrategias de intervención concatenadas, con niveles diferenciales pero imbricados, herramientas integradas y flexibles -capaces de atender diversas situaciones-. Se trata de mirar “la película” y no la foto. El sistema de medición de resultados tiene que ser adaptado a esta realidad.

Este concepto de trayectorias nos desafía también en cuanto introduce la necesidad de pensar en cómo se recibe la población que transitará por el proceso guiado de nuestra intervención y también el egreso que necesariamente deberá producirse al finalizar dicha serie de intervenciones.

En cuanto a la captación, se discutió mucho sobre el hecho de que el Programa tiene que tener su población objetivo bien definida, lograr focalizar adecuadamente; pero estando en el ministerio de desarrollo, se adhiere a la idea de que el desarrollo de un país implica **“no dejar a nadie atrás”**. Esto, se relaciona con los preceptos de los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU, y también tiene implícito un concepto de Justicia. Es filosófico y no sólo técnico, la determinación de cómo se trabaja con la población vulnerable. El enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), sobre los que trabajan las organizaciones internacionales y nacionales, tiene por objetivo que dicho desarrollo se logre “sin dejar a nadie atrás”, por lo que toma el desafío de la pobreza como un aspecto transversal a todos los ODS planteados.

Pero no sólo el inicio es importante: para lograr un desarrollo real, una “integración” en la sociedad, también es importante pensar cuáles serán los caminos a transitar para lograr egresos exitosos.

En términos del Programa significó reflexionar sobre la inscripción con una población objetivo definida, ya que un programa de desarrollo emprendedor no es para todos. Pero también significó buscar mecanismos alternativos para dar atención a la demanda de personas que hoy requieren estrategias para generar ingresos más allá de la asistencia estatal. Superar el asistencialismo y ser un programa “activo” que signifique una alternativa para salir de la situación de vulnerabilidad es un objetivo ineludible cuando el contexto en el que se desarrolla el programa tiene como precepto “no dejar a nadie atrás”. En tal sentido, se han buscado alternativas para habilitar la incorporación al programa de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que una “estrategia de generación de ingresos” podría ser complementaria de otras acciones llevadas adelante por otros programas. Por ejemplo, una estrategia de egreso de una situación de violencia doméstica, requiere que las personas encuentren estrategias para generar ingresos. En el Programa se orienta a la población para pensar sobre dichas estrategias como paso previo a la participación en el mismo de forma plena. Estos ingresos al Programa “vía derivación” se basan en una metodología “cuerpo a cuerpo” tal y como se presentará más adelante.

También significa, no escatimar esfuerzos para acompañar el desarrollo de quienes pueden ingresar en otros círculos virtuosos. El proceso guiado no puede finalizar sin una opción de continuidad. De lo contrario - como hemos visto- no siempre se sustenta el desarrollo. Es muy importante aportar capacidades que perduren y no se pierdan cuando la “intervención” termina. Y es muy deseable también vincular a los emprendedores en redes (de pares o generadas por instituciones) para que tengan continuidad en su trayectoria de crecimiento. La autonomía y crecimiento del emprendedor se genera a través de un proceso donde progresivamente los lazos con la asistencia técnica y acompañamiento se van suavizando a medida que el emprendedor o emprendedora genera confianza en sí mismo. Siempre sabiendo que tiene una matriz sólida de apoyo a donde recurrir. Y esto no puede depender de un solo programa. De aquí la importancia del Ecosistema Emprendedor sólido.

Cuadro 3: una cuestión de justicia (igualdad y equidad)

La justicia para Rawls⁵ se cumple cuando “Todos los valores sociales -libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos”. Nos encontramos frente a una injusticia cuando existen desigualdades que no benefician a todos.

Se basa en dos principios: “Primero: cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Segundo: las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.”

En otras palabras: 1- las personas son libres e iguales 2- las personas merecen igualdad de oportunidades; 3- hay que nivelar con acciones afirmativas cuando no existe dicha igualdad; maximizando el beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad, “no dejando a nadie atrás”. Más concreto aún: Libertad, Igualdad y Fraternidad.

⁵ Rawls, John. Teoría de la Justicia. 1971. Edición 2012, Fondo de Cultura Económica

Estos principios se ponen en juego a la hora de generar un contrato social que regirá la forma en la que dicha sociedad se organiza y funciona. La forma en la que una sociedad trata a las personas menos privilegiadas, o más vulnerables, depende así de decisiones -implícitas o explícitas- de la sociedad toda. Esto nos vuelve a todos responsables por los problemas de aquellos que no tienen iguales oportunidades o no pueden disfrutar de sus derechos y libertades de manera óptima.

Se justifica la puesta en marcha de políticas que garanticen acceso y uso, con un enfoque de derechos, de bienes y servicios (económicos y productivos, sociales, culturales, políticos, etc.). Pero también se justifican políticas redistributivas para disminuir la desigualdad de oportunidades, pero también de resultados.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social -y en la matriz de protección social uruguaya en general- se implementan este tipo de políticas, aunque aún de forma no totalmente coordinadas. Que estén en la agenda de discusión es un avance en sí mismo.

Cuando uno observa la trayectoria de las personas, se da cuenta que, mal o bien, mejor desarrolladas o peor, todas las personas han generado **redes de contención y se articulan** (o usan servicios) de varias instituciones u organizaciones, públicas o privadas; familiares, religiosas, comunitarias o estatales. Es cuando se visualiza que el impacto de nuestras acciones, no sólo dependen de lo que hacemos, sino también de lo que otros hacen y cómo se dan esas interacciones.

En tales circunstancias, es de vital importancia que las acciones que se planifiquen consideren las acciones de articulación interinstitucional como fundamentales para el buen desarrollo de la política a implementar

B- VULNERABILIDAD SOCIAL

El concepto de Trayectorias, también se vincula con el necesario cambio de enfoque en la política pública de atención a la pobreza. Hasta hace algunos años, la pobreza sólo podía ser evaluada en función de cierto umbral de ingresos: una foto instantánea que nos colocaba de un lado u otro de la línea y nos clasificaba. Hoy, nadie discute que, a pesar de las dificultades para su medición, la pobreza es una condición multicausal y por lo tanto multidimensional. Se habla de “vulnerabilidad” y son variados los factores, más allá del ingreso, que hacen que un hogar sea vulnerable. Las condiciones habitacionales, educativas, el vínculo existente con el mundo del trabajo, incluso la localización geográfica puede influir -además de los aspectos estructurales tales como identidad sexual, ascendencia racial o existencia de discapacidad- en la condición de ser vulnerable o no.

Pero además de un concepto estático en el tiempo, también se incluye el hecho de que la condición de vulnerabilidad -y la de pobreza- es variable, contextual e histórica, además de relativa en una sociedad (ser vulnerable también depende de qué es en un momento y lugar dado, no ser vulnerable). Se introduce también la idea de que la vulnerabilidad se vincula al “riesgo” de caer en situación de vulnerabilidad. El tiempo y la necesaria observación de los procesos que las personas transitan, queda vinculado así a esta noción, dando relevancia a la consideración de las trayectorias.

En el marco del Programa, se considera la vulnerabilidad frente al mundo del trabajo; analizando la probabilidad de que las personas no se encuentren en condiciones de encontrar un trabajo formal y pleno (en términos de ingresos, estabilidad, horas de trabajo, beneficios a los que accede -incluyendo la seguridad social- adecuación de la calificación a la tarea, entre otros). Es un concepto complejo que debe tener una aproximación simple, pero requiere de una visión amplia. Implica entonces, ver la heterogeneidad que se incluye dentro de dicha vulnerabilidad y también observar dimensiones sociales y también económicas, productivas y del entorno: visualizamos a la persona, su emprendimiento, el hogar donde vive, la comunidad con la que interactúa, el sector de actividad en el que se inserta, entre otras cuestiones.

Esta evolución del concepto fue acompañada, en términos operativos, también desde el Programa. Siempre, la población objetivo ha estado asociada a emprendimientos liderados por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Inicialmente, se utilizaba la línea de pobreza (e indigencia en algunos casos). Luego, esto fue sustituido por el Índice de Carencias Críticas (ICC) que focaliza en las personas más vulnerables para poder determinar a quiénes brindar las herramientas de asistencia. Este algoritmo, que determina la probabilidad de estar en los niveles inferiores de la distribución de los ingresos, se consideró posteriormente insuficiente para contemplar a las personas que generaban algún tipo de ingresos mediante trabajo independiente, por lo que en 2014 se construyó el Índice de Carencias Laborales. En la actualidad, se operacionaliza mediante preguntas vinculadas al vínculo con el mercado de trabajo y el nivel de ingresos del hogar como aproximación.

Independientemente de la forma de ingreso al Programa, la multidimensionalidad también se visualiza y analiza en el diagnóstico que se realiza a los emprendimientos (y quienes los llevan adelante) que participan del Programa de forma de generar diversos “camino” en función de las diferentes características que presentan. La perspectiva de cuidados y de género son fundamentales para garantizar la sustentabilidad de estas poblaciones en el proceso, por lo que son variables que también se toman en consideración muy seriamente en todo el acompañamiento.

En este enfoque multidimensional, el trabajo y las capacidades para generar ingresos sostenibles, es de fundamental relevancia. Pero como se mencionó anteriormente, la integración de las personas en una sociedad, no es responsabilidad exclusiva de quienes quieren integrarse; también implica “cambios en el entorno”: la sociedad como un todo, debe encontrar mecanismos para calificar de distinta forma a “los ganadores”.

Las estrategias de fortalecimiento de emprendimientos pueden entenderse como herramientas para superar la vulnerabilidad. Mejoran las capacidades de las personas para realizar sus logros, coadyuvan con la mejora en la calidad de vida e ingresos cuando mejoran las características bajo las cuáles se desempeñan los emprendimientos y también pueden -si están diseñados para tal fin- colaborar con la generación de nuevos ganadores y ganadoras dentro de un mercado laboral, productivo y comercial que tiende a ser excluyente.

Es bajo el concepto de Economía Social que se integran estos conceptos (consideración colectiva de los problemas individuales, elección de nuevos criterios para la selección de “ganadores y ganadoras” y toman coherencia como “forma de hacer las cosas”).

C- ECONOMÍA SOCIAL E INTEGRACIÓN LABORAL

En 2015 con la nueva administración, se conforma dentro del MIDES, un área de trabajo que nuclea los programas vinculados al mundo del trabajo: el área de Economía Social e Integración Laboral. Independientemente de la estructura, lo interesante de presentar aquí es el hecho de que estos conceptos marcan la pauta del trabajo a ser realizado. Economía Social e Integración Laboral guían las acciones de todos los programas que se conforman dentro de la DINESIL.

La **economía social** no tiene una definición nítida, la hemos estudiado y analizado sin poder ser excluyentes de las distintas realidades que abarca. Es un concepto amplio y diverso, que integra visiones aportadas desde la academia, la sociedad civil y las instituciones; nacionales e internacionales.

Dentro de la Dirección, se define como **“una forma de hacer las cosas”** y se adhiere a sus principales conceptualizaciones y principios para pautar las líneas de trabajo.

Dentro del proceso de acompañamiento que se realiza desde el Programa, las actividades y la modalidad de trabajo que se promueve, **incorpora los valores** promovidos por la economía social tales como la solidaridad, la redistribución, y la sostenibilidad y autonomía de los procesos. El **colocar en el centro a las personas**, hace que el “mercado” quede en un lugar secundario, colocando las necesidades humanas en el centro de la producción económica. Por otra parte, la promoción de derechos, la participación democrática y en valores colectivos, la **promoción de un modo de organización interna basada en la horizontalidad** entre varones y mujeres; son valores de la Economía Social que guían nuestra forma de “hacer las cosas” desde el Programa. Finalmente, **valorar procesos**, vínculos entre las personas y con el ambiente y reconocer la solidaridad y el trabajo colectivo como procesos generadores de valor más allá del mercantil también forma parte del nuevo paradigma que se desarrolla desde el Programa.

Estas reflexiones, que formaron parte de la consultoría⁶ “Diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Fortalecimiento de emprendimientos productivos”, también planteó nuevos desafíos en el **empoderamiento y la autonomía de ingresos de las mujeres** que participan en el Programa. Según se desprende de los documentos elaborados en dicho marco, la Economía Social aporta hacia la incorporación de la perspectiva de género al valorar todo el trabajo (remunerado y no remunerado) y al considerar la igualdad entre hombres y mujeres, también como forma de hacer las cosas.

La incorporación en la práctica de los principios y modalidades de trabajo vinculadas a la Economía Social también tuvieron su razón de ser en otra consultoría de asistencia técnica desarrollada con la Universidad de la República a través de su equipo docente del Área Sector Cooperativo y Economía Social y Solidaria (ASCESS). En los ciclos de talleres de intercambio, se reforzó la visión de la **generación de “redes” como modalidad práctica de intercambio en el marco de la Economía Social**. Obviamente,

⁶ Consultoría para la elaboración y seguimiento de un Plan Estratégico para la integración de la perspectiva de género en el diseño e implementación de la oferta programática de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. Mag. Natalia Genta Tercer informe. 2017.

se reconoce que no todas las redes tienen los mismos valores y sentido, pero el vínculo de los emprendimientos con otros (pares y no pares) genera sinergias varias tales como el autoreconocimiento, el sentido de pertenencia, el aprender con otros y de otros, también enseñando. El intercambio en sí es valioso y -como se recalcó en el curso del Diploma- participar en redes genera las condiciones para superar la mayor dificultad que enfrentan los emprendimientos: ***“el problema no es ser pequeño, sino que el problema es estar solo”***

El marco de la Economía Social también fue oportuno para la generación de vínculos interinstitucionales internacionales y regionales. En este contexto, Uruguay es un país con facilidades para el posicionamiento ya que cuenta con un Instituto de Cooperativismo y Economía Social (INACOO) y un área dentro de un Ministerio para la promoción de la Economía Social (la DINESIL). Las oportunidades para integrarse a la discusión regional e internacional en la temática se presentaron con el intercambio binacional entre los Ministerios de Desarrollo de Argentina y Uruguay, la participación en Foros de Desarrollo y Academias de Economía Social de la OIT y finalmente, con la integración de Uruguay como país seleccionado para formar parte del Grupo Piloto de países para la promoción de la Economía Social y Solidaria (GPESS) como tema dentro de la Asamblea de las Naciones Unidas. La representación país está dada por el MIDES en dichas instancias y esto ha fortalecido el posicionamiento externo pero también la articulación y posicionamiento a nivel país, permitiendo “elevar” la mirada en lo que hacemos cotidianamente.

El concepto de **integración laboral** fue discutido a inicios de 2015, a la hora de definir el nombre la Dirección en función de sus cometidos. La principal discusión estuvo vinculada a la decisión de utilizar dicho término o el de “inclusión” laboral.

Fundamentalmente es una discusión sobre “responsabilidades compartidas”. Incluir implica insertar a la persona en un sistema ya estructurado, teniendo la persona la responsabilidad de adaptarse a dichas reglas y esforzarse por encajar. Sin embargo, integrar implica que el sistema también se adapta, asumiendo la responsabilidad de incorporar en la sociedad a quienes no lo han logrado aún. Desde la política pública nos proponemos mejorar las condiciones de adaptabilidad al sistema de aquellos que hoy aún no están integrados totalmente; pero también es importante revisar que las reglas de juego nos alcancen a todos por igual. Se trata de generar condiciones de acceso -y uso- equitativas y esto implica también adaptar los sistemas, generar nuevas reglas de juego que sean capaces de incorporar a todos/as, “sin dejar a nadie atrás”.

Cuadro 4: cohesión social y orden social

La idea de cohesión social trata sobre los vínculos sociales. Según CEPAL (2007): “En este sentido, la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” Se trata de formas y mecanismos concretos de inclusión y exclusión social, y la forma en cómo se entiende y acepta por parte del colectivo.

Requiere marcos normativos adecuados y compartidos por todos, especialmente en espacios donde conviven diferentes tipos de individuos y grupos sociales donde la interacción es inevitable y por ende

las normas que la regulan. Dichas reglas de juego son dinámicas y determinadas social y temporalmente.

“Entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellas relativas a la **protección colectiva del riesgo y a la promoción colectiva del bienestar**. Los riesgos de perder un perceptor de ingresos en la unidad familiar, del desempleo, la enfermedad, el fracaso escolar y muchos otros que determinan el acceso de los individuos a su bienestar presente y futuro no son aleatorios, ni tampoco lo es su distribución e intensidad en una nación y entre diferentes sectores y categorías sociales. La posibilidad de acceder a una adecuada educación que permita una satisfactoria inserción presente y una promesa creíble de movilidad social intra- e inter-generacional tampoco responden meramente a méritos individuales o al azar. Ellos son el producto de la operación de mercados, familias y Estados. Por tanto, las políticas de protección social cumplen una función fundamental respecto a esta producción de riesgo y promoción del bienestar. La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a usufructuar, al menos parcialmente, de la protección y oportunidades sociales ante los diferentes riesgos y posibilidades que dicho sistema de interacción genera y distribuye (Sojo, 2003)”.

El estado también debe garantizar un sistema complejo y completo de protección social, fijando las reglas de juego para la integración social. Pero se trata de un sistema aceptado y acordado por la comunidad, donde la “corresponsabilidad” juega un rol protagónico. Este es el mayor avance introducido por el Sistema Nacional de Cuidados, por ejemplo; donde los objetivos consensuados son alcanzados con acciones diversas y colectivas (y graduales).

En el marco del Programa esto implica trabajar en varios sentidos. Por un lado, y principalmente, profundizar y profesionalizar el proceso guiado hacia la integración que se ofrece a la población objetivo: superar la línea de “cosas pobres, de pobres y para pobres”, mejorando capacidades y condiciones para la integración al mundo del trabajo. Por otra parte, implica visualizar el pasaje desde un problema de la población objetivo hacia el reconocimiento del problema como uno colectivo: hay que sensibilizar a clientes que compren productos y contratan servicios, personas que realizan gestiones, proveedores que se vinculan con esos emprendimientos. Finalmente, también implica adaptar ciertas reglas de juego a las necesidades concretas que esta población enfrenta.

El Ministerio ha desarrollado varias líneas de acción que contemplan estos lineamientos. Por un lado, el escalonamiento de las herramientas y en especial de las acciones vinculadas a la asistencia técnica y capacitaciones en el hacer, logran proponer diversos niveles de exigencia y beneficios a distintos niveles de desarrollo emprendedor. El fortalecimiento de las capacidades emprendedoras como vía fundamental de trabajo -y no tanto el emprendimiento en sí- también van en dicho sentido. Por otra parte, el trabajo de concientización que se realiza mediante la promoción de las Compras Públicas Sustentables y el trabajo de sensibilización que se hace a través de la Marca Social ProVas, promoviendo que las personas compren responsablemente son acciones concretas que se desarrollan. Finalmente, como ejemplo de acciones que cambian las reglas de juego, puede mencionarse el Monotributo Social de MIDES, una ley que adaptó el mecanismo de formalización a

las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, con propuestas de modificación surgidas a partir de dicho colectivo. Otros ejemplos y mayor detalle se verán más adelante.

D- ENFOQUE SOCIAL Y PRODUCTIVO

En el marco de la segunda reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe realizada en Montevideo en octubre de 2017, la CEPAL aporta un marco conceptual muy interesante para la superación de las brechas de desarrollo. Plantea que la superación de las desigualdades estructurales se puede dar sólo si el desarrollo productivo es acompañado de inclusión social. Propone así, integrar el desarrollo social y productivo y realizar acciones que los contemplen a ambos. Abona en el sentido de visualizar las políticas de alivio de la pobreza con una estrategia que combine “lo social y lo productivo” y plantea que no es suficiente aplicar una u otra, sino que las estrategias deben integrar ambos tipos de enfoque para una mayor eficiencia y equidad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 requiere cambios: *“Un nuevo estilo de desarrollo implica transformaciones profundas en la forma de producir, distribuir, consumir y vivir en sociedad. Se requiere un cambio estructural progresivo que, por un lado, alcance niveles sostenidos y sostenibles de crecimiento económico basados en la incorporación intensiva de conocimiento e innovación, en aumentos de productividad y en la generación de valor agregado y, por el otro, logre una mayor justicia distributiva y el fortalecimiento de nuestros regímenes de bienestar y sus respectivas políticas sociales.”*

Cuadro 5: que no se pierda lo ganado

El Informe “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso - Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe” del Programa para el Desarrollo las Naciones Unidas (PNUD) de 2016, indica que no sólo tenemos que ocuparnos de las personas que aún se encuentran en situación de pobreza, sino que también, para revertir el ascenso del guarismo, debemos implementar acciones que eviten “que se pierda lo ganado”: según la publicación, las políticas de transferencia no son herramientas adecuadas para evitar que las personas vuelvan a caer en una situación de pobreza.

En este sentido, y según el informe, las políticas de generación de ingresos, de acceso a la protección social y cuidados y de inserción educativa, laboral y productiva, son las que cobran especial importancia.

Se trata no sólo de superar la pobreza de ingresos, sino de fortalecer las capacidades de las personas para que puedan ejercer sus derechos, hacer uso de sus libertades poniendo en práctica las mismas, mejorar sus condiciones de vida más allá del ingreso. El enfoque multidimensional colabora en este sentido, al relacionar varios aspectos que requieren “superarse” para aliviar a las personas de la situación de pobreza y evitar que caigan de nuevo en dicha situación una vez que han logrado evitarla.

Los distintos instrumentos de protección social, se han instrumentado de diversas formas a lo largo de la historia de América Latina: Los sistemas de Bienestar Social universales (contributivos en su mayoría) de principios del siglo XX fueron sustituidos por un Estado “juez y gendarme” durante la

época neoliberal, donde el accionar del Estado sólo se vinculaba a corregir fallas del mercado. En la actualidad, nuevas discusiones sobre las matrices de protección social llevan a consideraciones sobre instrumentos integrales e integrados, universales y focalizados, contributivos y no contributivos, de aplicación en políticas pasivas pero también activas; con una perspectiva de ciclo de vida y atención especial a ciertos colectivos. Este acuerdo o “contrato social” -incipiente y frágil, pero a la vez innovador- ha dado lugar a nuevas formas de implementar las políticas sociales y de bienestar.

En el documento mencionado, la CEPAL propone analizar las brechas, los ejes y **los desafíos del vínculo entre lo social y lo productivo**, proponiendo varias líneas de acción que van en el sentido de *“invertir en las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, particularmente en la infancia, adolescencia y juventud, y el fomento del desarrollo social inclusivo como elementos centrales para lograr una mayor igualdad”*. Dentro de las propuestas, el fomento a emprendimientos se visualiza como un camino para la integración de ambos tipos de política y la promoción de la igualdad, considerándolos como programas para el egreso de la pobreza.

Este enfoque ha llevado a reflexiones internas del Programa para profundizar acciones que incorporen los dos sentidos de integración; el social y el productivo.

Más allá de los cambios en el Programa, a partir de la incorporación de desarrollos conceptuales académicos, también la **integración de las agendas de política institucional**, abrieron un espacio para el trabajo en esta línea de generar acciones integradoras de aspectos sociales y productivos.

Oportunamente, durante el año 2016, el “Consejo Nacional de Políticas Sociales impulsó una serie de talleres de intercambio en temas considerados prioritarios donde era necesario generar insumos y discusión entre actores gubernamentales, sociedad civil y expertos de la academia. En este marco, en noviembre de 2016 tuvo lugar el taller de intercambio denominado “Políticas de complementariedad del desarrollo social y productivo”. El mismo fue coordinado en conjunto por la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS-MIDES), la Dirección de Planificación de OPP y CEPAL. En diciembre de 2016, se realizó una reunión entre las autoridades del CNPS y del Gabinete Social, donde se aprobó la Agenda Social 2016-2020. Uno de los cinco puntos incluidos en esta agenda fue el diálogo entre las agendas productiva y social, para el cual se propuso crear una Comisión Interinstitucional de trabajo con la participación de las instituciones involucradas (OPP, MinTur, MGAP, MIDES, MTSS, INEFOP, ACCE, CETP-UTU, MIEM, MEC). Dicha comisión funcionó periódicamente desde marzo de 2017”.⁷

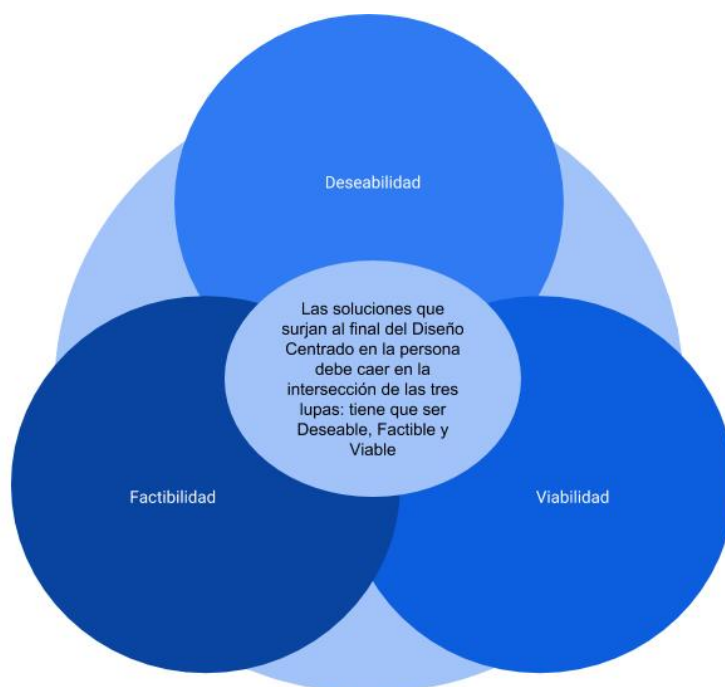
La agenda, aporta un marco de referencia para las acciones de la DINESIL con las sectoriales pertinentes (trabajo, ruralidad, empresas y desarrollo). La creación de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y su incorporación en Transforma Uruguay ha sido muy relevante en cuanto al vínculo entre EmProRed y dicha agenda, siendo el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y

⁷ Plan de complementariedad social y productiva 2017-2019: Propuesta para el Gabinete Social y Gabinete Ministerial del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC, en la actualidad Transforma Uruguay)

dicha Agencia, los principales actores con los cuáles se vincula interinstitucionalmente en el marco de la misma.

Otra oportunidad para el intercambio entre las políticas sociales y productivas, se relaciona con la **participación en las reuniones especializadas del Consejo de Género**, participando DINESIL en las vinculadas al fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres.

En estos espacios el principal aporte del Programa está vinculado a la metodología y abordaje de cercanía: adaptación de conceptos, reconocimiento de la persona, impronta de gradualidad en las políticas, entre otros.



Este enfoque nos permite una oportunidad para la **innovación social**. En material aportado por el Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión se presenta a la Innovación Social como un proceso que integra lo que desea la gente, la viabilidad para llevarlo adelante y la factibilidad técnica y organizacional para realizarlo. Las prácticas desarrolladas desde el Programa, mediante la integración de aspectos sociales y productivos en las acciones llevadas adelante, han logrado combinar estos tres aspectos -deseabilidad, factibilidad y viabilidad- situándose en “la intersección”.

Como se mencionó, se han desarrollado acciones para acercar a las necesidades de las personas aquellas herramientas que fortalezcan sus capacidades y condiciones para la integración social y productiva. La combinación de estos factores de forma factible y viable, ha hecho, que varios de los pilotos ejecutados en años pasados y parte del Programa, puedan ser calificados como proyectos de innovación social. En particular, Negocios Inclusivos, un área de trabajo de implementación reciente dentro de EmProRed, ha logrado aportar una práctica que combina ambos enfoques y presenta resultados exitosos en la integración de las emprendedoras y emprendedores que han participado.

Los conceptos y enfoques desarrollados anteriormente, conjuntamente con los aprendizajes obtenidos desde el Diploma, motivaron la realización de un cambio en el accionar del Programa de Emprendimientos.

¿Cuál debería ser el camino a seguir en el contexto de tales enfoques y conceptos? Un nuevo programa capaz de sintetizar una visión sobre las trayectorias de las personas con herramientas diversificadas para niveles de desarrollos diferenciales, pero integrales e integradas entre sí; garantizando desde dicha herramienta de política pública no sólo el acceso sino también el uso “eficiente” de las mismas; articulando -o incluso co-ejecutando- con otros agentes del ecosistema emprendedor, aplicando acciones que integren los aspectos sociales y productivos, implementando acciones innovadoras, integrando la línea de trabajo de fortalecimiento emprendedor como parte de la política de desarrollo y en particular como mecanismo para egreso de la situación de vulnerabilidad.

Tales consideraciones hicieron necesaria la reflexión en equipo -a través de una consultoría contratada para tal fin, con la metodología aplicada del Design Thinking⁸- que derivó en reorientaciones del accionar del Programa. En 2018 se elaboró un nuevo pliego que sintetiza todas estas modificaciones y que es complementado con las acciones en el marco de la Marca Social ProVas Emprende. También durante dicho año se trabajó en la integración en el sistema de información de MIDES (SMART) del Programa de Emprendimientos, en el entendido de que era imprescindible contar con un sistema de información que nos permitiera monitorear y evaluar estos cambios.

En el siguiente capítulo se presentan los cambios efectivizados y los conceptos y enfoques que guiaron dichas modificaciones. Cabe aclarar que no todas las herramientas del Programa se vieron modificadas, no obstante, ocupan lugares diferentes, tienen otra dimensión o se interrelacionan de forma diferente a partir de las modificaciones.

⁸ Geek Creative Economics. Consultoría de Asistencia Técnica para la mejora del diseño y la planificación de la gestión e implementación del Programa Emprendimientos Productivos y Redes de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral en el marco de su integración al “Ecosistema Emprendedor”. diciembre 2017 - febrero 2018.

CAPÍTULO 4 - CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL PROGRAMA EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS Y REDES

En este apartado se presentan los principales cambios acontecidos en el Programa motivados por la reflexión del equipo frente a los cambios de enfoque y conceptuales analizados con anterioridad.

El capítulo se organiza presentando distintos aspectos del Programa en sí mismo y luego explicando los conceptos y enfoques que los respaldan. Como antecedentes se presenta evolución histórica de dichos cambios de forma resumida.

A- ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

Como se presentó en la introducción y se desarrolla a lo largo del documento, los programas de fortalecimiento a emprendimientos pasaron por varias fases. En el cuadro siguiente, se resumen los principales aspectos de dicha evolución.

EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Período	inicio	Primera Fase: Tres programas (FIL, POP, FOCEM)				Desarrollo Local			ajuste	Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos						
Estructura	Desarrollo Ciudadano (FIL) y Políticas Sociales (POP y FOCEM)			Los tres programas en Desrrollo Ciudadano		Economía Social			Integración Productiva		EmProRed/ Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral					
Contexto	Plan de Atención a la Emergencia Social				Plan de Equidad				Reforma Social		Segunda administración Marina Arismendi					
Hitos								Ley de MSM	Convenio RMSA	ProVas						
Financiamiento	Financiamiento Internacional					Fondos presupuestales propios										
Población Objetivo	POP: Personas en situación de indigencia/ FIL Personas en situación de pobreza, no indigencia/ FOCEM: personas radicadas en frontera en situación de indigencia					Personas en situación de vulnerabilidad										
Indicadores Utilizados para la medición	POP: Línea de indigencia/ FIL Líneas de pobreza e indigencia (se excluyen indigentes)/ FOCEM:Línea de indigencia (todas las variables per cápita)					Índice de Carencias Críticas		Línea de Pobreza per cápita	Índice de Carencias Críticas Laborales		Índice de Carencias Críticas Laborales y Base de Prestalones y Contribuciones					
Tipo de Emprendimientos	POP: individuales, familiares o asociativos- ideas o en funcionamiento / FIL solo asociativos - solo en funcionamiento / FOCEM: coletivos - ideas o en funcionamiento					individuales, familiares o grupales - en funcionamiento			individuales, familiares o grupales - ideas y en funcionamiento						individuales, familiares o asociativos - en funcionamiento vía llamado y vía derivación las ideas	
vía de acceso	llamado público abierto a postulación de propuestas								ventanilla abierta todo el año						llamado público abierto una vez al año y derivaciones vía ventanilla permanente	
Servicios que ofrece	POP: formulación ideas de negocio + crédito/ FIL: crédito/ FOCEM: formulación ideas + crédito				POP: form ideas+créd/ FIL: cré+acompañamiento/ FOCEM: form ideas+créd	Crédito y Acompañamiento Técnico mediante OSC			Acompañamiento Social y Técnico, Capacitaciones, Acceso al Crédito y al Monotributo Social Mides.						Acompañamiento Social y Técnico, Capacitaciones, Acceso al Crédito, al Monotributo Social Mides y a la Marca Social ProVas y sus beneficios	

Fuente: elaboración propia

Nota: Sobre los programas de la Dirección de Políticas Sociales no se tuvo ingerencia hasta que se integraron al finalizar el Plan de Emergencia a la Dirección de Desarrollo Ciudadano

B- OBJETIVOS, POBLACIÓN Y COBERTURA

La División de Emprendimientos Productivos y Redes, busca contribuir a ***“Promover la autonomía económica de las personas en situación de vulnerabilidad en su proceso de integración frente al mercado de manera de contribuir a mejorar la calidad de vida de los emprendedores y emprendedoras y su entorno a través de las estrategias sustentables de generación de ingresos.”***⁹

Tiene entre sus principales líneas estratégicas el fortalecimiento de *“la gestión, producción, comercialización, redes y el acceso a recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de aquellos emprendimientos productivos individuales o colectivos en funcionamiento, o en proceso de gestación llevados adelante por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza.”*¹⁰

En este sentido, a través de las actividades que desarrolla la división se *“busca promover el desarrollo de las capacidades para emprender en sus procesos de integración al mercado productivo”*¹¹, utilizando algunas herramientas centrales para estos fines: asistencia técnica, apoyo financiero, apoyo a la formalización y a la comercialización, integración productiva con negocios inclusivos y la marca social PROVAS.

El **reconocimiento de la heterogeneidad de la población objetivo con la que se trabaja**, hizo que el Programa vinculara distintas herramientas con diversos niveles de desarrollo y ampliara el espectro y alcance de dichas herramientas. La población objetivo sigue siendo aquellas personas, familias o grupos de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza que estén produciendo y/o comercializando algún tipo de producto (bien o servicio), pero el proceso guiado durante el Programa alcanza otros niveles de desarrollo en cuanto captación y egreso. ***Se aplica aquí la noción del “proceso” o intervenciones concatenadas.***

El cambio en el espectro -el reconocimiento del mismo- tuvo dos consecuencias: por un lado, las formas de acceso al Programa se diferencian según si ya existe producción y venta o si se trata de una idea que requiere aún ser desarrollada para ser una estrategia de generación de ingresos; y por otro lado, establece diversos niveles en el transcurso del “proceso guiado”.

Existen dos formas de acceso a EmProRed: por un lado, a través de la convocatoria pública a postulación de emprendimientos en funcionamiento¹² y por otro a través de derivaciones desde otros programas del MIDES u otras instituciones del Estado. Lo nuevo, es la diferenciación en tiempo de estos tipos de ingresos. Anteriormente, existía una ventanilla única que habilitaba el acceso en cualquier momento del tiempo, a emprendimientos en funcionamiento o a ideas. Se reconoce actualmente, que el tratamiento es diferencial para unos y otros, por lo que se realiza la convocatoria a emprendimientos en funcionamiento para transitar por un proceso guiado a ser sostenido durante

⁹ Documento de presentación de la División EmProRed/DINESIL - octubre 2018.

¹⁰ Documento de presentación de la División EmProRed/DINESIL - octubre 2018

¹¹ Documento de presentación de la División EmProRed/DINESIL - octubre 2018

¹² Se entiende por “funcionamiento”, que el emprendimiento tenga producción y venta o que realice reventa. No hay requerimientos sobre formalización ni frecuencia.

8 meses y donde interactúa con pares, fortaleciendo diversos tipos de capacidades y competencias para su desarrollo emprendedor. Separadamente, se habilita el mecanismo de ventanilla permanente para tratar diferencialmente y con una modalidad de cercanía o “cuerpo a cuerpo” a aquellas personas que requieren generar estrategias de trabajo independiente. Posteriormente, en la lógica de dar continuidad a los niveles de desarrollo, estas personas podrán recibir una capacitación más sostenida en el tiempo.

La implementación de las acciones que dan cumplimiento a los objetivos de la División se desarrollan mediante el equipo de la División y se coejecutan las acciones en el territorio con Organizaciones de la Sociedad Civil que son seleccionadas mediante llamado público para tal fin.

Para la edición 2019 del Programa se prevén 1000 cupos para el ingreso por llamado, entre los que se incorporan cuotas específicas para población afrodescendiente (8%), personas con discapacidad (4%) y personas trans (2%) y 250 cupos para quienes provengan de derivaciones informadas.

Luego de los meses de asistencia técnica previstos por el Pliego, los emprendimientos que se encuentren en condiciones, serán derivados a la Marca Social ProVas donde se inicia una etapa de capacitaciones y prácticas que profesionalizan al emprendedor o emprendedora y mejoran su emprendimiento en diversos aspectos. Las mismas son ejecutadas en convenio con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y algunas de las prácticas se coejecutan con otras instituciones del ecosistema emprendedor.

La segunda consecuencia que tuvo el reconocimiento de la heterogeneidad de la población objetivo, implicó que se establecieran distintos niveles en el transcurso del “proceso guiado”.

Las herramientas que forman parte de la oferta del Programa, o como se indica en el curso del Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión, los “servicios de desarrollo emprendedor”¹³ que se brindan, se organizan en niveles. Los niveles superiores se concentran en la Marca Social ProVas Emprende, proceso que inicia al finalizar los primeros 8 meses de asistencia técnica que se gestiona mediante Organizaciones de la Sociedad Civil (pautadas en el Pliego). No obstante, en cada nivel hay un tratamiento integral de las herramientas que, a su vez, se desarrollan integradamente.

El hilo conductor de la metodología de trabajo y de las propias herramientas -que se introduce a partir de las reflexiones provocadas por los nuevos conceptos y enfoques-, es el fortalecimiento de capacidades emprendedoras con un enfoque de derechos¹⁴. Esto implica que, independientemente de cuál sea el emprendimiento, la persona habrá visto mejorar sus condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos sociales y económicos.

Conjuntamente con este fortalecimiento de capacidades, al reforzar el enfoque productivo, la asistencia técnica que se realiza debe enfocarse en un producto o servicio “vendible”, imprescindible para que las capacidades que buscamos fortalecer puedan ponerse en práctica. Poner en el centro a la persona y sus trayectorias también modifica la metodología de enseñanza- aprendizaje: se parte de

¹³ En el Diploma, se presentan como Servicios de Desarrollo Empresarial y aquí se denominan a Servicios de Desarrollo Emprendedor para ajustarlo al contexto en el que trabajamos.

¹⁴ En 2015 se concretó un convenio con la UdelaR para desarrollar una capacitación a técnicos/as de EmProRed derivada de los resultados de la publicación realizada por Rodríguez Miranda, A., Fernández, M.; Sbrocca, F.; Assandri, C. Desarrollo de capacidades para emprender. Manual para equipos técnicos e institucionales que apoyan microemprendimientos.

la práctica que realiza el emprendedor o emprendedora; se trabajan conocimientos, actitudes y aptitudes y se ejercita sobre una “práctica mejorada” por la teoría. En tal sentido, todas las actividades deben ser instancias conceptuales, pero también de intercambio práctico. La mejor forma de aprender es a partir de la experiencia.

C - PROCESO DE TRABAJO

El proceso de trabajo puede describirse a través de cuatro grandes etapas: a) difusión e inscripción, b) elaboración de diagnóstico, c) acceso a los servicios de desarrollo emprendedor de la División y d) monitoreo y evaluación de los resultados. Las mismas están estrechamente vinculadas con los objetivos de la división, así como con las estrategias de intervención que se propone.

Acompañar las trayectorias, determinar senderos particulares según los niveles de desarrollo, garantizar acceso y uso eficiente de los servicios de desarrollo emprendedor que se ofrecen, instrumentar acciones que integren aspectos sociales y productivos; articular con otros, generar redes y coejecutar proyectos en algunos niveles, son los conceptos que impulsaron los cambios en el proceso de trabajo.

A. DIFUSIÓN E INSCRIPCIÓN

La difusión del Programa y sus componentes y herramientas de apoyo, está a cargo de la DINESIL y se realiza en coordinación con las Oficinas Territoriales del MIDES y las Organizaciones seleccionadas. El llamado se encontraba abierto todo el año hasta 2018, pero a partir de 2019 se realiza llamado abierto a postulaciones durante los primeros meses del año. Las inscripciones, en todo el territorio nacional, se realizan mediante formulario y entrevista. Indirectamente, se fortalece la articulación interinstitucional y se difunde en mayor medida al Programa y su alcance y resultados.

Luego de recibir los formularios de inscripción, conjuntamente con la declaración jurada de ingresos y condiciones laborales, se definen los cupos a ser cubiertos por llamado mediante sorteo, donde se incorporan cuotas específicas para poblaciones afrodescendientes, personas con discapacidad y personas trans. Esto forma parte de las acciones afirmativas impulsadas por el Ministerio, pero encuentra también su razón de ser en la idea de crear oportunidades para todos y todas.

El encuadre del Programa para el grupo de emprendimientos, está a cargo de los supervisores de EmProRed, en compañía de referentes de MIDES en el territorio y de las OSC, quienes reciben capacitación en diversos temas (género, sistemas de información) en la primera semana de implementación. La OSC es responsable de la firma de los Acuerdos de Trabajo entre los emprendedores/as, la Organización y el MIDES. Luego, y con acuerdo de partes firmado, se procede a realizar el diagnóstico por parte de las Organizaciones.

Por otra parte, durante todo el año, las Oficinas Territoriales podrán derivar casos para su atención por parte del Programa. Dichas derivaciones informadas pueden tener como origen otros programas del Ministerio o del territorio. Hasta el momento, las principales derivaciones recibidas han sido desde:

Dentro de DINESIL: Programa Uruguay Trabaja (UT), Programa de Primer Experiencia Laboral (PEL), Fortalecimiento de Capacidades y Competencias (FOCCO) y área de Ruralidad. Si bien se han recibido derivaciones también desde los restantes programas de la Dirección, los mencionados son los que derivan con mayor frecuencia.

Dentro del MIDES: Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Servicio de Violencia, Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), Talleres de Orientación Laboral del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Oficinas Territoriales (OT).

Organismos externos: Dirección Nacional del Liberado (DINALI), Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD), Plan Juntos.

B. DIAGNÓSTICO

Como se mencionó, en una segunda etapa, se realiza un diagnóstico por parte de los técnicos de la Organización, quienes deberán -mediante un formulario de diagnóstico (línea de base que permite el monitoreo y la evaluación) y la elaboración de un informe global de propuesta- realizar una caracterización general y la recomendación de la modalidad de participación del postulante en el Programa. Con el diagnóstico, se busca corroborar los datos aportados y recoger mayor información acerca del emprendedor y su negocio, observándose también su núcleo familiar, sus arreglos familiares y de cuidados, la distribución de los roles de género y la mayor información posible acerca del emprendimiento, quien lo lidera, el hogar que integra y sus vínculos con pares y no pares. Se trata de observar la multidimensionalidad de la situación para ver los riesgos y oportunidades que se enfrentan.

En función de los diagnósticos particulares, la Organización debe proponer un Plan de Trabajo que será presentado al equipo Mides y la oficina territorial para su validación y puesta en práctica. Dicho diagnóstico es presentado y discutido con los técnicos referentes de EmProRed y de las oficinas territoriales correspondientes para fijar estrategias de trabajo de forma conjunta. Las derivaciones a otros programas, la mirada desde el territorio y las estrategias generadoras de redes e inserciones más allá de lo individual, son aspectos que se discuten en esta etapa para pautar las acciones a futuro.

Luego, se da comienzo a las etapas de asistencia técnica, acompañamiento y capacitación con los emprendedores y emprendedoras. Durante 8 meses, se trabaja con diversas metodologías y abordajes para fortalecer el emprendimiento, garantizando el acceso a las herramientas del Programa en función de las necesidades y pertinencia.

C. ACCESO A LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRENDEDOR DE LA DIVISIÓN

A lo largo del proceso de asistencia técnica y acompañamiento, el emprendimiento podrá acceder a todas las herramientas de Programa (capacitación, asesorías, asistencia técnica, apoyo económico, acceso a la formalización, marca social ProVas) en función de que cumpla con los requisitos establecidos para cada caso y en función de su nivel de desarrollo, atendiendo a la heterogeneidad.

Fortalecimiento de Trayectorias en el marco del Programa de Emprendimientos



Estas herramientas integrales son las que, integradamente, se ponen en juego para fortalecer el emprendimiento.

Las capacitaciones buscan el **fortalecimiento de las capacidades emprendedoras** (que se evalúan ex ante y ex post proceso), la mejora en la gestión e inserción comercial y productiva y la generación de redes. Aspectos que buscan sensibilizar a quienes lideran los emprendimientos (tales como diversidad, violencia de género, atención a la discapacidad, entre otros) se conjugan con aspectos más productivos (como seguridad laboral, gestión, marketing, diseño). Se busca también detectar necesidades de capacitaciones específicas que puedan profesionalizar el quehacer del emprendimiento. Estas capacitaciones se coordinan con terceros y cada acción dependerá del nivel de desarrollo y capacidad de respuesta que tenga el emprendimiento. Por ejemplo, a todos se les ofrecerá la formalización mediante el Monotributo Social de MIDES (MSM), pero no todos los emprendimientos estarán en condiciones de inscribirse en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) para participar en compras públicas.

En el caso de que el emprendimiento requiera adquirir maquinaria, materia prima o realizar alguna reforma al local comercial, puede solicitar un **crédito** al Ministerio. El mismo se trabaja en conjunto con la OSC, para evaluar las necesidades reales, capacidad de repago y viabilidad social y financiera en general, pero la decisión de otorgamiento se toma en comité tripartito (técnico EmProRed, técnico OT y técnico de territorio idóneo) y donde la Organización puede participar sin voto. La transferencia de fondos al proveedor y la gestión de cobros, se realiza mediante RMSA.

El **acceso a MSM** se realiza en oficinas territoriales de MIDES donde las Organizaciones aportan apoyo a la inscripción y organizan a quienes se formalizan para garantizar no sólo el acceso a la herramienta sino también el buen uso y aprovechamiento de la misma. La inscripción se finaliza en el Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General de Impositivas (DGI).

Finalmente, para acceder a la **Marca Social ProVas Emprende**, se deben seguir los procedimientos establecidos (formalización, apoyo económico cancelado o al día y estar produciendo un bien o servicio viable). La inscripción requiere una valoración por parte de la Organización y una validación por parte del técnico/a de EmProRed y de la División de la Marca Social. Las acciones a ser realizadas en el territorio se coordinan con la OT. El acceso a la Marca garantiza el acceso a capacitaciones (de marketing, comercio electrónico, proceso productivo), asesoramiento y asistencia técnica (para inscripción en RUPE, acceso a POS, seguros, etc), material de difusión para el emprendimiento en cuestión y también el acceso a los proyectos asociados a la Marca (cada uno con pliegos específicos): Espacios de Comercialización (distintos niveles: locales, nacionales, específicos de alta calidad, en el Mercado Agrícola de Montevideo) y a Negocios Inclusivos (que trata la inserción productiva por sectores de actividad, y mediante la oferta centralizada de productos -por ejemplo, mediante catálogos). A algunos de estos beneficios se accede luego de cumplir ciertos requerimientos (en función del Nivel). El proceso guiado en el marco de la Marca Social ProVas, se realiza a posteriori de los 8 meses iniciales de asistencia técnica y no es válido para cualquier tipo de emprendimiento (no se habilita la reventa, por ejemplo). Durante este proceso se transita en un perfeccionamiento hacia el egreso y traspaso a otros programas de fortalecimiento emprendedor fuera de los que aporta el Ministerio.

D. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Las acciones a implementar se evalúan mediante indicadores y metas (en función de las diferentes fases, objetivos y actividades) establecidos en los pliegos y recabados a través del sistema de información elaborado a tales fines (SMART). Esto permite realizar un seguimiento homogéneo y pautado, estableciendo parámetros de evaluación comunes para todos los participantes y OSC's responsables de la implementación. Permite una rendición de cuentas detallada que es complementada por informes de sistematización cualitativos de las acciones realizadas. El ingreso a SMART (sistema de información de MIDES) colabora con este proceso de registro, monitoreo y evaluación. Durante el proceso de los 8 meses de acompañamiento a los emprendimientos por parte de la OSC, el equipo técnico de referencia del Programa realiza una encuesta de satisfacción. A su vez, cada edición será evaluada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) como forma

de evaluación externa. Las Organizaciones también deben cubrir indicadores (administrativos, financieros y sustantivos) para poder renovar sus contratos¹⁵.

D- LAS HERRAMIENTAS Y SUS CAMBIOS

Las herramientas de las cuales dispone la División de EmProRed, se integran en lo que se denomina “servicios de desarrollo emprendedor” y se complementan, para etapas superiores de desarrollo, con las existentes dentro de la Marca Social ProVas Emprende y en ocasiones en conjunto con las restantes instituciones y organizaciones del Ecosistema Emprendedor (y son brindadas por otras instituciones / organizaciones en dichos niveles).

Como se mencionó anteriormente, se cuenta con diversas herramientas, flexibles según nivel de desarrollo del emprendimiento, integradas a lo largo de la ejecución del Programa (pueden usarse en cualquier momento) y contemplan la mayoría de los aspectos vinculados al fortalecimiento emprendedor. Este rediseño se inspira en la noción de proceso, en la relevancia que tiene que dichas herramientas sean integrales e integradas y en la búsqueda de una articulación interinstitucional con propósito; conceptos desarrollados en el primer capítulo.



Cada una de las herramientas tuvo sus cambios o adaptaciones que serán presentadas en los siguientes apartados.

¹⁵ El convenio original establece contrato por un año con opción de renovar por igual período en función de la evaluación.

A. ASISTENCIA TÉCNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y CAPACITACIÓN

La integración de los emprendedores y emprendedoras al Programa es a un proceso continuo de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento que se combina en distintas etapas, profundizando unos aspectos u otros en función de las características del emprendimiento, quienes lo lideran y sus entornos y trayectorias.

El **fortalecimiento de capacidades emprendedoras** y de la gestión del emprendimiento se profundiza en los primeros meses. El objetivo es contar con una estrategia de generación de ingresos viable: en función de quien lo lidera y sus posibilidades de llevar adelante el negocio en cuanto a tiempo y capacidades; con un producto o servicio vendible, que cubre las necesidades de sus clientes y un nivel de ventas que permita sustentar o complementar ingresos familiares. Los aspectos vinculados a la profesionalización del producto o servicio, y la inserción comercial y productiva del emprendimiento se inicia en los siguientes meses y se profundiza en la siguiente etapa correspondiente a la Marca Social ProVas.

Se trata de 8 meses de asistencia técnica, acompañamiento y capacitaciones llevadas adelante por el equipo técnico de la OSC contratada para tal fin -supervisada por el equipo de EmProRed-. Habitualmente, se trabaja con “duplas” económico - social, pero en esta última edición se solicitó la incorporación de otros técnicos especializados en sistemas productivos y diseño que se integran a dicha dupla de forma permanente. Por otra parte, existe una “bolsa de horas” a la cual recurrir para realizar asistencias técnicas especializadas según requerimientos (por sectores de actividad, por problemáticas detectadas, etc). También está previsto que se aporte, por parte de terceros, cursos de formación profesional específicos.

Las OSC, se encargan de llevar a la práctica las herramientas que ofrece la división para el fortalecimiento y desarrollo de los distintos emprendimientos cada cuál con su propia impronta. A través de los llamados realizados conjuntamente con República Microfinanzas S.A, se seleccionan las organizaciones que trabajan en la ejecución. En este sentido, se busca que las mismas puedan contribuir con aquellos procesos que representan una alternativa de producir, distribuir y/o comercializar bienes y servicios. Asimismo, esto implica que las respuestas se construyan con perspectiva territorial, incorporando la participación de los actores locales en el diseño, elaboración y concreción de las propuestas.

Se entiende, además, que la contratación de organizaciones favorece la descentralización y contribuye con una mayor eficiencia y equidad en los componentes que promueve, con la implementación de un programa con componentes integrales (la mayor cantidad de servicios posibles) y articulados entre sí. Por otra parte, se apuesta a una metodología participativa, donde el emprendedor es forjador de su propia trayectoria, aportando distintos niveles de apoyo para la generación y fortalecimiento de las capacidades de las cuales requiere para lograr una autonomía plena en el desarrollo de su emprendimiento. La intervención contempla, además, la participación en equipos multidisciplinarios para aportar distintas respuestas a los mismos problemas, lo que ayuda a sostener las trayectorias que los propios participantes optan por realizar. Se trata, fundamentalmente, de acompañarlos y guiarlos en el proceso.

Esta asistencia técnica, dura todo el proceso, profundizando en diversas temáticas en función de la pertinencia, interactuando fuertemente con las restantes herramientas del Programa y la comunidad,

para guiar la trayectoria hacia resultados exitosos. Cuando iniciaron los programas de apoyo a emprendimientos dentro del Ministerio, se hizo el supuesto de que la principal restricción a superar por parte de los emprendimientos era la crediticia. Se comenzó con programas que brindaban micro créditos a grupos de emprendedores. Luego, pasaban por una asistencia técnica breve, que -entre otras cosas- detectó que en general, las decisiones de compra no habían sido certeras. Contar con acompañamiento y asistencia técnica como parte integral del proceso se instaló como fundamental en 2013 (desde 2008 se realizaba asistencia técnica a posteriori del apoyo económico y se trataba principalmente de capacitaciones colectivas).

A partir de la reflexión reciente, tal criterio se reafirma: **contar con un equipo técnico que acompañe el proceso del emprendimiento, es fundamental.** No obstante, metodológicamente se han introducido algunos cambios. Por un lado, se intensifican las instancias de cercanía (las capacitaciones colectivas, son provechosas y se mantienen, pero el verdadero rapport sobre los aprendido se conoce en instancias individuales, donde se construyen lazos de confianza entre equipos técnicos y emprendedores/as que son fundamentales para el buen fluir del proceso siempre y cuando no resten autonomía. Se trata de un equilibrio inestable pero muy importante de alcanzar. Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, la metodología aplicada para acercarse al nuevo conocimiento debe incluir aspectos experimentales. La mayor parte de lo que se aprende, se adquiere haciendo o enseñando a otros. Por eso, el trabajo en equipo y el aprendizaje en la práctica son modalidades adoptadas fuertemente en esta nueva edición. Práctica - Teoría - Práctica mejorada, son la ecuación que se fomenta. Implica el reconocimiento de lo que la persona trae consigo, que a veces debe desaprender, pero en la mayoría de los casos potenciar.

Finalmente, se han incorporado **acciones innovadoras** para lograr la incorporación de saberes mediante otras estrategias: trabajo colectivo, talleres productivos, incorporación del diseño como herramienta. Dentro de las acciones incorporadas a partir de la reflexión también se encuentran la asistencia para la inscripción en registro único de proveedores, el acceso a cuentas bancarias y al POS; la realización de experiencias asociativas (compras colectivas, ventas asociadas en función de colecciones, entre otras), vinculando la experiencia a la generación de escala, reducción de costos y valores de la economía social. Estos desarrollos han sido particularmente exitosos en el proyecto de Negocios Inclusivos por lo que se presentan en dicho apartado.

La asistencia técnica y acompañamiento tienen a las otras herramientas como aliadas. El cambio más importante tiene que ver, sin dudas, con poder visualizar las herramientas -antes aisladas- como un “set” que puede ser utilizado flexiblemente y en distintos niveles; un set de servicios de desarrollo emprendedor, que aporta sus herramientas de forma integral e integrada.

Durante el proceso, el acompañamiento para la formalización, acceso al crédito, y vinculación con la Marca Social ProVas se suceden a medida que se considera pertinente y se desarrollan para aquellos emprendimientos que cumplen con las condiciones necesarias (a partir de diagnóstico común realizado y en función de los niveles de desarrollo alcanzados).

B. ACCESO AL CRÉDITO

Desde el inicio del Programa en 2005, el **Apoyo Económico (o microcrédito)** fue la **herramienta fundamental** e incluso, durante algunos años, fue la única herramienta con la que contó el Programa (hasta 2008 cuando se incorporan capacitaciones luego del apoyo económico y luego, en 2012 con la creación del Monotributo Social de MIDES). En 2012, se firmó con República Microfinanzas SA (RMSA) un convenio de cooperación y actuación conjunta para el acceso al crédito y el fortalecimiento emprendedor. Esto significó que además del apoyo directo de parte del Programa, los emprendimientos puedan acceder a créditos bancarios a través de dicha institución, pudiendo ser el Ministerio el garante solidario cuando existen antecedentes crediticios favorables a la interna del Programa.

El apoyo directo que brinda el MIDES permite a emprendedores y emprendedoras acceder a un crédito sin intereses (y en función de la capacidad de pago, incluso puede incluir subsidio), para adquirir bienes, insumos, materia prima, maquinaria y otros. No se financia mano de obra. No importa que estén en clearing, lo que representa una diferencia relevante respecto a otros y levanta una de las principales restricciones de esta población para el acceso al crédito. La resolución sobre el otorgamiento del crédito para esta edición 2019, retoma una práctica que se realizaba a inicios del Programa: para cada zona, se conforma un Tribunal Departamental, compuesto de tres miembros (integrante del equipo técnico de EmProRed, integrante de la Oficina Departamental de MIDES y un tercer miembro, reconocido en la comunidad, y con experiencia en el rubro productivo). Esto, además de aportar transparencia, aporta compromiso por parte de las otras instituciones participantes y da visibilidad al Programa.

Hasta un 30% del monto a devolver, puede realizarse a través de aportes a la comunidad. Por ley de Monotributo Social del MIDES, a quienes se encuentran cotizando se les exonera del pago de IVA de los bienes que adquieren por esta modalidad. Por el monto de dinero a devolver en efectivo, los emprendedores y emprendedoras firman un vale bancario emitido por RMSA. Los fondos son transferidos por dicha institución de forma directa a los proveedores y la devolución la realiza el emprendedor o la emprendedora en las redes de servicio de cobranza.

La gestión de cobros se realiza desde RMSA.

Se trata de un primer camino hacia una inclusión financiera real. En el proceso de acompañamiento las personas reciben educación financiera aportada por RMSA y las OSC. El hecho de que parte de la devolución pueda hacerse en bienes y servicios a la comunidad ayuda a la integración social de estos emprendimientos.

Esta herramienta es un ejemplo de “escalonamiento” entre tener un primer crédito con subsidio, luego generar antecedentes crediticios favorables con un crédito sin subsidio, pero sin intereses y luego postular a un crédito bancario formal. Esta trayectoria de inclusión tiene un desafío importante a resolver y se trata del acceso al crédito bancario formal de quienes no tienen una buena calificación en el Banco Central del Uruguay (BCU) o están el Clearing de Informes.

Según datos de RMSA¹⁶, el 39 % de quienes tenían antecedentes crediticios negativos frente al BCU son buenos pagadores del crédito del MIDES. Por otra parte, un porcentaje no menor (38%) de personas que acceden al crédito de MIDES no tenían ningún antecedente crediticio, por lo que se reafirma el hecho de que es un primer paso en el camino de la inclusión financiera.

Se podría cuestionar que el acceso al crédito que garantiza el Programa no es tal ya que cuenta con subsidios, no tiene intereses y sin lugar a dudas el MIDES no es una Institución de Microcréditos habitual. Sin embargo, cumple -no sólo- con los objetivos de acceso al crédito, sino también de educación e inclusión financiera.

Esta herramienta, la más antigua del Programa, se ha ido perfeccionando a partir de los años y el cambio más importante introducido por las reflexiones conceptuales y de enfoque recientes, tiene que ver con la ductilidad que ha adquirido: el acceso al crédito, siempre que sea pertinente y no comprometa la situación financiera del emprendimiento, se puede otorgar en cualquier parte del proceso. A su vez, se integra como “una más” de las herramientas y adquiere también un rol educativo. Deja de ser un fin en sí mismo y se vuelve funcional al proceso de acompañamiento y desarrollo del emprendimiento.

C. ACCESO A LA FORMALIZACIÓN

La ley de Monotributo Social MIDES (MSM; Ley 18.874 y Dec. 220/12) constituye una herramienta central para el apoyo a emprendimientos, tanto personales como asociativos (integrados por titular y cónyuge y con hasta 5 miembros), sin empleados.¹⁷ Fue promulgada a fines del año 2011 y reglamentada por el Decreto Nº 220/012 en julio del siguiente año. La misma crea un régimen especial al cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Permite la inclusión en el sistema de seguridad social de sus integrantes, abonando una proporción significativamente reducida del aporte a BPS, el cual se paga en forma progresiva comenzando con un 25% del aporte total, pasando luego al 50% y al 75%. Luego de transcurridos 36 meses de actividad se comienza a pagar el 100% del aporte equivalente al pago del Monotributo común.

Si bien la formalización no es un requisito excluyente para la participación en el Programa, el Monotributo Social, representa un instrumento significativamente importante, en un marco de promoción de derechos como eje de trabajo del Ministerio y por lo tanto, los esfuerzos están enfocados en promover esta herramienta entre los emprendedores y las emprendedoras. Además del acceso a la seguridad social -de vital importancia para estos grupos poblacionales asociados a fuerte informalidad en sus historias laborales, y en especial para las mujeres emprendedoras-, los participantes tienen la posibilidad de optar por la cobertura médica a través de FONASA, beneficio que alcanza al emprendedor, sus hijos menores a cargo o mayores con discapacidad y al cónyuge o

¹⁶ Presentación realizada en agosto de 2016 sobre 1487 créditos en cartera MIDES en evento de firma de convenios con OSC-MIDES- RMSA

¹⁷ El Ámbito para la Inclusión y la Formalización discutió la Ley de creación del MSM. A dicho espacio, el MIDES llevó las propuestas que surgieron del Encuentro Nacional de Emprendimientos (apoyados hasta el momento por MIDES). Más información sobre el ámbito y sus resoluciones en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/4884/1/ambito-sobre-la-inclusion-y-la-formalizacion-del-trabajo.pdf>

concubino, sin cobertura dentro del sistema. Asimismo, los titulares tienen derecho a licencia por enfermedad, lentes y prótesis, operaciones gratuitas de ojos y subsidio transitorio por incapacidad parcial (hasta 3 años), entre otros beneficios.

Se trata de una herramienta que, por un lado, facilita la comercialización, la creación de redes y el asociativismo (por ejemplo, a través de la participación en espacios de comercialización); y por otro, permite generar vínculos de trabajo con otras instituciones y organismos tanto públicos como privados al considerarse un régimen preferencial de compras públicas. Es un trámite que puede realizarse a través del portal de “trámites en línea” de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). El Monotributo Social habilita la compra directa por parte de organizaciones estatales lo que ha abierto la posibilidad de trabajar con Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) para la promoción de la herramienta, pero también ha abierto la puerta a nuevas ideas de trabajo, donde grupos de emprendimientos postulan conjuntamente a compras del estado o realizan negocios inclusivos facturando bajo esta modalidad. Es la puerta de entrada a nuevas oportunidades y un mayor empoderamiento de los emprendimientos.

La potencialidad de esta herramienta no se ha optimizado aún. El fomento del MSM para la compra pública estatal se comenzó a realizar a partir de 2018 en el contexto de las discusiones de las “compras públicas sustentables”. El contar con el MSM habilita la contratación directa de parte del Estado por lo que puede realizarse una interesante promoción de quienes cuentan con este medio de formalización. No obstante, con la finalidad de velar por la herramienta y su buen uso, se debe contar con un equipo que pueda acompañar a dichos monotributistas para fortalecer sus condiciones de trabajo. En esta edición 2019 se destinan horas de trabajo de técnicos de OSC a tal actividad, de forma de promover también una mejor inserción productiva y comercial, brindando los conocimientos para realizarlo exitosamente mediante un rol cercano y activo en el acompañamiento a estos monotributistas. Se trata de reforzar también el “efecto demostración positivo” que implica formalizarse: el desarrollo del emprendimiento asociado a una fase que para muchos significaba un endeudamiento -por falta de herramientas adecuadas y flexibles para la formalización- hoy deja de ser una carga al ver reducido el costo de oportunidad de formalizarse, contando con casos exitosos que lo demuestran.

Para los emprendimientos con niveles de desarrollo superiores, se realiza asistencia técnica para la inscripción en RUPE y se asesora en la presentación a licitaciones. Se trabaja para generar la demanda oportuna que pueda contratar la oferta de quienes están activos en el MSM (alrededor de 6 mil personas en todo el territorio nacional). En síntesis, el principal cambio, se refleja en la búsqueda de opciones para generar mayor crecimiento y autonomía en los emprendimientos con los que se trabaja desde el Programa (y en particular vinculados a la Marca Social ProVas). Un lugar fundamental en esta búsqueda, lo constituye -nuevamente- la articulación interinstitucional: promocionar las compras públicas, articular para dar continuidad a nuevas trayectorias, coejecutar acciones; requiere de que desde el Ministerio se fortalezcan los vínculos con actores dentro y fuera del ecosistema emprendedor.

D. INTEGRACIÓN COMERCIAL Y PRODUCTIVA

Continuando los procesos de los emprendimientos, la realización del producto o servicio en el mercado es el otro desafío. En tal sentido, se creó la Marca Social ProVas. Desde la marca -y en este caso desde ProVas Emprende- se certifican procesos con valor social para mejorar la inserción productiva y comercial de quienes se encuentran inscriptos en la marca y cumplen las condiciones necesarias. Actualmente el Programa cuenta con dos herramientas que complementan los Servicios de Desarrollo Emprendedor para esta etapa: los espacios de comercialización y negocios inclusivos.

Sin lugar a dudas la Marca Social, implementada en 2014 pero profundizada a partir de 2015, ha incorporado, con mayor intensidad, los cambios surgidos a partir de la reflexión conceptual y de enfoque. Provas integra lo social con lo productivo, habilita la articulación interinstitucional por naturaleza e integra a otro actor fundamental: los clientes. Se trata de una Marca Registrada y socia de Uruguay Natural desde sus inicios.

El reglamento, modelo de gestión y protocolos de la Marca, fueron elaborados conjuntamente con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) mediante consultoría contratada para tal fin. Como resultado, la Marca ProVas se conforma como una División que interactúa con otras dos para su ejecución (ProVas Emprende y ProVas Coop). **Las principales características de la Marca se vinculan con los principales cambios conceptuales.**

a) Presenta un modelo de gestión interinstitucional para garantizar el egreso de los emprendedores y emprendedoras de la situación de vulnerabilidad disminuyendo el riesgo de retorno a dicha situación: se requiere otra institución, que acompañe trayectorias ascendentes luego del egreso de los procesos de MIDES. Se requiere de coejecución en las etapas de desarrollo adecuadas para que la transición sea sustentable. En este sentido, la interinstitucionalidad se maximiza con la Marca Social.

b) Se conforma como un sistema de niveles escalonados, por donde los emprendedores y emprendedoras transitan, mejorando sus capacidades transversales y específicas, profesionalizando sus productos y servicios y la forma en la que los presentan y a la vez, desarrollan procesos asociativos que les permiten obtener ganancias adicionales (sociales y económicas). Las trayectorias se reconocen y nivelan.

c) Finalmente, desde la Marca se busca influir en el cliente (público y privado) para lograr mayores ventas. Para esto, es de fundamental importancia mantener productos y servicios de buena calidad y que sean entregados en tiempo y forma y precio adecuado a la vez que sensibilizar en la responsabilidad que cada quien tiene en lo que elige adquirir. También en relación a esto, el esfuerzo por lograr la adquisición de bienes y servicios de la Marca Social a través de las compras públicas estatales equilibra la promoción y concientización con la realización de productos de excelencia.

ProVas Emprende cuenta con herramientas concretas donde se articulan las acciones para el logro de los objetivos planteados: Espacios de Comercialización -que se realizan en todo el territorio nacional y que implican trabajos previos de preparación de los emprendimientos sobre el fortalecimiento de los aspectos vinculados- y Negocios Inclusivos, que mediante intermediación concreta, acerca clientes con emprendimientos y realiza acciones para garantizar productos y servicios eficientes y elaborados mediante procesos equitativos. Confluyen aquí la asistencia técnica y el

acompañamiento de etapas finales y el uso de las restantes herramientas, resaltando el asociativismo como metodología de trabajo.

ProVas ha sido el espacio para la generación de **modalidades de trabajo innovadoras**, integrando actividades que conjugan los aspectos sociales con los productivos, implementando acciones que fortalecen las capacidades de negociación y relacionamiento de los emprendimientos, promocionando el asociativismo para alcanzar las economías de escala requeridas para obtener mayores ganancias para su distribución equitativa. Se han puesto en acción los valores de la Economía Social y el “efecto demostración” ha dado sus réditos.

A continuación, se presentan de forma esquemática, los distintos **niveles de la Marca Social ProVas Emprende** y sus correspondientes beneficios para emprendimientos:

Nivel 0 – De preparación Actividades para emprendimientos que están en el pliego	Nivel 1 - Sensibilización Actividades para emprendimientos que pasaron por el Programa, cumplen las condiciones y fueron derivados	Nivel 2 - Formación Actividades para emprendimientos que cumplieron Nivel 1	Nivel 3- Implementación Actividades para emprendimientos que cumplieron Nivel 2	Nivel 4 - Desarrollo y Mejora Actividades para emprendimientos que cumplieron Nivel 3 (Nivel de Egreso)
Espacios de Comercialización Educativos Locales	Espacios de Comercialización Educativos Nacionales	Espacios de Comercialización permanentes (MAM)	Integración de los productos o colecciones a catálogos (incluyendo SICOOP)	Vinculación con otras instituciones a través de acciones coejecutadas para que puedan dar continuidad a la inserción comercial y productiva en otros contextos
Participación en Colecciones o Armado de producto para catálogo		Participación en Negocios Inclusivos (diversos rubros)	Participación en stands de ventas en eventos	
Talleres de Sensibilización en varios temas (Género, Diversidad, Economía Social)		Diseño, Mejora del Proceso Productivo, comercio electrónico	Asociativismo, actividades prácticas colectivas	
Tarjetas de presentación del emprendimiento, material de promoción, materiales para packaging		Fan Page	Integración al catálogo web de MIDES	

Todos los niveles se concentran en la profundización de la inserción comercial y productiva. Iniciando en el Nivel “0”, que coincide con las instancias previstas dentro de los ocho meses de asistencia técnica y acompañamientos iniciales, estos niveles se profundizan fortaleciendo las capacidades para dicha inserción. También profundiza competencias vinculares (trabajo colectivo y participación en redes), necesarias para un egreso sustentable: “el problema no es ser pequeño, sino estar solo”.

La contracara a dichos beneficios, son instancias prácticas y de capacitación que deben cumplirse para pasar de nivel. En particular se profundiza en incorporación de técnicas productivas y de diseño, mejora de la formación profesional y la participación en experiencias que aportan economías de escala en su implementación.

Durante 2016 y 2017 se realizaron algunos pilotos que se constituyeron en el Programa de Negocios Inclusivos y Redes de la Marca ProVas Emprende. Para la edición 2019 se implementan algunos beneficios y obligaciones en todo el territorio nacional a través de las OSC y los siguientes niveles en convenio con INEFOP.

A continuación, se presentan los principales aprendizajes de las acciones llevadas adelante en el marco de los beneficios de la Marca Social ProVas Emprende: Espacios de Comercialización y Negocios Inclusivos.

a. ESPACIOS DE COMERCIALIZACIÓN

Desde su creación en 2014, la Marca ha aportado espacios para la comercialización de productos y presentación de servicios. Durante los últimos años se han diversificado y clasificado dichos espacios en atención a la heterogeneidad de la población con la que se trabaja y teniendo en consideración el hecho de que estos espacios no sólo aportan a la comercialización, sino que también son espacios para publicitar la Marca en sí misma, por lo que son espacios de visibilidad institucional.

Inicialmente, se contó con un espacio - local permanente- en el Mercado Agrícola de Montevideo (MAM) y con ferias esporádicas (día de la madre, padre, fin de año, entre otras fechas comerciales). En la actualidad se participa en espacios de comercialización en todo el territorio nacional (por ejemplo: fiesta del mate en San José, fiesta del Olimar en Treinta y Tres, Minas y abril en Lavalleja, etc.) y se mantienen las anteriores. A su vez, se participa en eventos a los cuáles se ha invitado a la Marca: la previa de la marcha de la diversidad, exposiciones en el marco del mes de la mujer, la primera infancia, mes de la afrodescendencia y también otros eventos de promoción de los productos uruguayos en el marco de actividades regionales o internacionales (congresos o encuentros -de ciegos, CEPAL, mujeres feministas, movimiento cooperativo y asociativo, de economía social- eventos - regata, llegada de cruceros, etc)

Se ha realizado inversión en infraestructura para la realización de estos eventos y la puesta en marcha depende del espacio concreto de comercialización, procurando que los aprendizajes también sean en términos de “proceso”.

En términos concretos:

El **espacio de comercialización permanente en MAM** inició en 2014 como un espacio de muestra de productos, pero desde abril de 2015 se realiza venta de productos seleccionados. No todos los rubros

de actividad estaban habilitados para la venta (el propio Mercado tenía un criterio de no competencia entre los locales) y hasta 2018 no se había previsto mecanismo de rotación. Dicho espacio está gestionado por una OSC y cuenta con un software de ventas que permite realizar seguimiento de las mismas por producto, familia de productos y emprendimiento en el lapso temporal que se desee. Los emprendimientos que venden sus productos allí están registrados en la Marca y firmaron el acuerdo de trabajo para la venta de sus productos en el MAM que incluye aspectos vinculados a la reposición, cambios de productos, reclamos de clientes, etc. Generalmente, se trata de emprendimientos de Nivel 2 a 4 pudiendo haber excepciones. Actualmente, el espacio está en fase de rediseño tanto en lo que refiere al espacio en sí, como al modelo de funcionamiento ya que se habilitó el ingreso de nuevos rubros y la participación de productos seleccionados de quienes integran la Marca en el interior del país. Los emprendedores y emprendedoras aportan el 8% de sus ventas a un fondo que se destina en un 75% al pago del alquiler del local y 25% a actividades y materiales de promoción dentro del mismo.

Espacios de comercialización en territorio. Estos espacios, de reciente implementación (a partir de 2018 se realizaron en todo el territorio y está prevista la realización de 23 ferias (una por convenio). Se ejecutan en el marco de actividades culturales o comerciales de cada región y participan emprendimientos de la edición en cuestión del Programa, ediciones anteriores o incluso monotributistas que no hayan transitado por el Programa.

Se presentan las herramientas de la División y el Ministerio en general y la organización está a cargo de la OSC (contratación de servicios, disposición de mobiliario, organización de los emprendimientos, traslado de productos, carga y descarga, entre otros). Los emprendimientos acuden a talleres previos -obligatorios para la participación en el evento- donde se profundiza sobre la presentación del producto y la atención al cliente además de buscar generar cierta grupalidad. Cuando el espacio de comercialización dura varios días, se generan subgrupos de emprendedores y emprendedoras -según familia de productos, productos complementarios o localidad de procedencia- para generar turnos, con especial atención a los temas de género y cuidados. Cada emprendedor o emprendedora debe ser capaz de vender el producto de quienes están en el subgrupo. En algunos casos, se ha logrado implementar una caja única por subgrupo y la venta con POS¹⁸.

Se espera que en estos espacios los emprendimientos adquieran sus primeras herramientas para participar en espacios de comercialización colectivos. El acceso a productos publicitarios (tarjetas, volantes o folletos, diseños de logo) de cada emprendimiento se produce en esta etapa en la que pueden participar emprendimientos que estén o no en la Marca (Nivel 0 - de preparación)

Espacios de comercialización Nacionales. Se denominan así los espacios vinculados a fechas comerciales o institucionales. Actualmente comprende los siguientes eventos: Fiesta Criolla, Día de la Madre, Día del Padre, Día del Niño, La Previa de la Marcha de la Diversidad y la Feria de Fin de año. La organización y ejecución de estos eventos se desarrolla por parte del grupo de emprendedores y emprendedoras integrantes de la Marca Social ProVas y cuenta con la supervisión y guía de la División ProVas. Para estos eventos, se coordina la logística con el Ministerio y se arman comisiones integradas por los propios participantes. Son instancias -no exentas de conflicto- donde los emprendimientos aumentan su autonomía y capacidad organizativa, aprendiendo en colectivo a partir de la práctica

¹⁸ Si bien los emprendimientos que participan están formalizados se ha negociado en algunos espacios un stand para emprendimientos que no han llegado a dicho nivel de forma de que generen la experiencia requerida previa autorización de quienes organizan el evento.

concreta. Las cajas únicas y las familias de productos generando subgrupos también se implementan, pero toda la organización se lidera desde el grupo emprendedor. La mayor responsabilidad recae sobre quienes forman parte de los niveles superiores de la Marca y ser integrante de la misma es excluyente para la participación (Participan en estos espacios quienes cuentan con productos consistentes y probados en el mercado, conocen costo y precio de los mismos, cuentan con packaging y material de presentación del emprendimiento, logran trabajar en equipo, conocen y aplican técnicas de atención al cliente, incorporaron diseño en sus productos, son responsables en cuanto al cumplimiento de horarios y responsabilidades, entre otras cuestiones). El 5% de las ventas de cada quien alimenta un fondo que es administrado por el propio grupo de emprendedores y emprendedoras y es destinado a otros eventos similares de la Marca. Con estos espacios se logra la visibilidad de la Marca, el crecimiento del colectivo y un nivel de ventas interesante en las instancias llevadas adelante.

Otros espacios y eventos. En función de las diversas propuestas de participación de la Marca en eventos, encuentros o espacios de comercialización, se han implementado modalidades diversas de participación. En estos casos, la coordinación está a cargo del equipo de la División ProVas o de alguna OSC e implica la organización por parte de estos equipos con la participación de algunos integrantes -de niveles superiores- de la Marca (Pueden presentar el producto y el de los demás, son capaces de presentar los principales aspectos de la política pública en la que participan, tienen un excelente nivel de atención al cliente, cumplen con los horarios y la participación, entre otros). Son eventos donde se prioriza la presentación institucional y de la Marca sobre los aspectos comerciales.

b. NEGOCIOS INCLUSIVOS

Como se mencionó, Negocios Inclusivos forma parte de las estrategias de la Marca Social Emprende y por tanto, cumple con las características principales de la misma (participación interinstitucional, cuidado a la heterogeneidad de la población objetivo -representada en niveles- y búsqueda de la satisfacción y compromiso de los clientes). Tiene objetivos asociados a la profesionalización de los emprendimientos en su camino hacia la integración productiva procurando la generación de economías de escala y aprendizajes a través de experiencias colectivas y solidarias. Promueve el compromiso del cliente, buscando que los negocios se realicen con precios justos y excelente calidad para que sea un proceso de “ganar - ganar”, mostrando los beneficios de la participación conjunta.

Las estrategias que se han llevado adelante desde Negocios Inclusivos tienen que ver con la búsqueda de clientes, pero también con el desarrollo de proveedores. Así mismo, se profesionaliza el saber y saber hacer de quienes participan en los programas, articulando por sectores de actividad asociados o complementarios, buscando alternativas para integrar emprendimientos con distintos niveles de desarrollo. Pueden participar de esta experiencia quienes se encuentran en el Nivel 2 de la Marca Social. A medida que se avanza en el proceso, las experiencias colectivas en la generación de nuevos productos, colecciones o compras asociadas, se hacen más intensas, llegando a procesos vinculados a la intercooperación. La atención a la calidad (en términos de funcionalidad) se hace más relevante a medida que la trayectoria avanza, igual que la incorporación del diseño como herramienta para “el hacer”.

Producción Textil. A lo largo de los años en los que se han llevado adelante acciones en el área de fortalecimiento emprendedor desde el MIDES, se han constatado dos tendencias: por un lado, el aumento de la participación de mujeres como participantes y consecuentemente, una mayor concentración de rubros “femeninos” de actividad (segregación horizontal).

Para poner un ejemplo, casi el 30% de los emprendimientos con los que se trabajó en Montevideo durante la última edición del Programa (agosto 2016-agosto 2018) pertenecían al rubro de actividad textil.¹⁹ Ante esta situación, y considerando que se trata de un rubro de actividad que tiende a generar informalidad laboral (en cuanto a la formalización, calidad de contratos, baja remuneración e ingresos, combinando trabajo dependiente e independiente), se procuró mejorar la inserción productiva de este colectivo. Inicialmente mediante experiencias piloto y actualmente mediante un beneficio instituido dentro de Negocios Inclusivos de la Marca ProVas Emprende, se fortalecieron las capacidades específicas y transversales de un grupo de emprendedoras y emprendedores del rubro textil, calzado y serigrafía. Durante 2018 se realizó la producción de 3300 uniformes y pares de zapatos para Uruguay Trabaja, 200 uniformes para el sector administrativo de UTE, más de 500 prendas para el Sindicato Único de la Construcción y Afines (SUNCA), más de otros 200 productos entre chalecos, mochilas y morrales para otros clientes tales como Plan Juntos, Programa Cercanías, Facultad de Química, entre otros. Además, se diseñaron y realizaron muestras para más de 50 clases de productos que componen los uniformes del sector administrativo del Ministerio de Defensa.

Variados han sido los desafíos que se han presentado a lo largo de las experiencias productivas. La mayoría, vinculados a la logística de la compra - venta (entrega). Actualmente, el Programa cuenta con un taller de producción con diversidad de máquinas industriales que son utilizadas para el perfeccionamiento de quienes participan en el mismo. Pero los aprendizajes también se vinculan al propio proceso productivo: negociación y desarrollo de proveedores, compra de insumos y distribución de los mismos, aprendizaje de otras partes del proceso productivo (moldería, corte), atención a las demandas del cliente, entre otros.

Se han logrado sinergias de la generación de grupos de producción (donde emprendedoras más experimentadas lideran procesos productivos conjuntamente con otras con menos experiencia, siempre supervisadas por técnicos referentes en la materia), intercambios con empresarios idóneos en la materia (Cooperativas de Producción, Sastrerías profesionales, Empresas de Impresión y Serigrafía de alta gama, entre otros), y articulación con proveedores (para conseguir disminución de costos de productos de importación por compra a gran escala, para desarrollar insumos exclusivos para la producción -suela de los zapatos que se fabrican con “huella” ProVas-, avíos genuinos por ejemplo para la producción de uniformes para el Ministerio de Defensa). La diversidad de líneas de acción que pueden desarrollarse en el marco de esta estrategia ha sido un desafío de crecimiento para el rubro de actividad.

Producción de Colecciones. Otra estrategia desarrollada se vincula a la elaboración de una colección infantil que contiene diversos productos para ajuar de bebé y una colección de juguetes asociada a cuentos infantiles educativos que también fueron elaborados por el grupo de emprendedoras. En esta

¹⁹ Emprendimientos Productivos apoyados desde el MIDES. Convenio MIDES- RMSA- Coop. CPUED. Montevideo 2016- 2018 Sistematización de la experiencia. Ministerio de Desarrollo Social y Cooperativa Construyendo Puentes Dignos. ISBN digital = 978-9974-715-81-3. Montevideo, noviembre 2018. https://drive.google.com/file/d/1iYLon_1LTv7x7em57w_6Ud-lpY40IJt/view

segunda colección, el tiempo dedicado al desarrollo del producto en términos de diseño (texturas, colores y formas, materiales nobles y habilitados para la producción de productos para la primer infancia) insumió gran parte del período de elaboración de la producción.

Algunos aprendizajes de este proceso tienen que ver con la integración de emprendimientos de diversos rubros de actividad bajo una misma consigna, generando sinergias en cuanto a la creatividad y la búsqueda de desafíos. La generación de una colección; es decir, una serie de productos nuevos; que además es creada colectivamente, generó la posibilidad de analizar los productos desde una “distancia óptima” -sin generar la angustia de que nuestro producto sea criticado- a la vez que permitió un proceso colaborativo y comprometido.

Obviamente, es un proceso que puede sustentar sólo un grupo de emprendimientos que tenga capacidad para el aprendizaje colectivo y avidez de nuevas experiencias. La colección “Espinaca”, que consta de variados productos, forma parte de las colecciones de la Marca Social ProVas. Cada emprendedora elaboró prototipos que fueron analizados por el colectivo a partir de la idea que se había propuesto en conjunto. Hasta el propio nombre y la elección de colores de la colección tiene su origen en la creación colectiva.

Catálogo de Regalos Empresariales. Contar con un catálogo de presentación de productos y servicios ha sido un objetivo de la Marca Social ProVas desde sus inicios. Sin embargo, la necesidad de contar con ciertas garantías sobre a quiénes se integra en dicho catálogo ha instalado varios desafíos. Se trata, justamente, de garantizar que quienes forman parte del catálogo han cumplido ciertos procesos y que pueden cumplir con la homogeneidad del producto presentado, respetar los precios, producir con estándares de calidad y en cantidades solicitadas, pudiendo responder a las necesidades del cliente, cumpliendo los tiempos y formas de presentación del producto; que pueden hacer frente a potenciales reclamos y que cumplen con la formalización requerida de forma sostenida en el tiempo. Esto requiere de asistencia técnica y acompañamiento o al menos de contactos esporádicos cuando el emprendimiento se encuentra en niveles de desarrollo elevados. Lo mismo sucede cuando se trata de publicar un catálogo para la prestación de servicios (monotributistas) y se añaden otras consideraciones cuando se trata de un catálogo de regalos empresariales.

La primer edición de este catálogo <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/108512/1/catalogo-regalos-empresariales-mides.pdf> presenta más de 60 productos de 29 emprendimientos que transitaban por diversos procesos formativos y experiencias de compra venta que facilitan su participación en este tipo de publicación. A inicios de 2019 parte de estos emprendedores también formarán parte del Proyecto SICOOP (un catálogo para la compra al por mayor de las cooperativas de consumo).

Ampliar y diversificar el alcance del catálogo (o catálogos) es un desafío (ver capítulo al respecto)

Como se introdujo, las acciones vinculadas a los Espacios de Comercialización y Negocios Inclusivos, asociados a la Marca Social ProVas Emprende como beneficios concretos de la *integración* comercial y productiva son los más recientes y novedosos. Integran aspectos *sociales y productivos* en una metodología que combina procesos formativos teóricos y prácticos en el “aprender haciendo” y genera resultados que superan las expectativas. Se coloca en los niveles más elevados de desarrollo de las *trayectorias* laborales y personales de quienes participan en el Programa e integra en su

metodología de trabajo, aspectos vinculados al asociativismo y la generación de redes (vinculado a la *Economía Social* y la forma de “hacer las cosas”), con especial hincapié en generar sustentabilidad y “no perder lo ganado” (atentos a niveles de desarrollo de emprendimientos *vulnerables* y que aún están en riesgo de volver a la pobreza)

Es importante no perder de vista que este proceso no puede realizarse exclusivamente por parte del Ministerio de Desarrollo Social: la complementariedad y la coejecución de acciones para el fomento de las trayectorias debe ser prioridad en la agenda de forma de dar continuidad al desarrollo de los emprendimientos. En este sentido, *articular con el ecosistema emprendedor* es requisito para la continuidad de estos procesos asociativos y de integración.

CAPÍTULO 5 - PRINCIPALES DESAFÍOS DETECTADOS

En este capítulo se presentan los principales desafíos que se detectan a partir del análisis realizado. No se trata de una lista taxativa y se clasifican en tres para su presentación: Posicionamiento del Programa de Emprendimientos Productivos y Redes; Fortalecimiento de los Recursos del Programa y aquellos desafíos detectados vinculados a las mejoras en las herramientas del Servicio de Desarrollo Emprendedor.

Las líneas que aquí se presentan como desafíos, se traen a colación por el hecho de considerar que el Programa requiere del avance en al menos estos aspectos para poder consolidarse, escalar y diversificarse en pos de dar continuidad al desarrollo de las trayectorias de los emprendimientos que acompaña. En tal sentido, los desafíos también pueden verse como necesidades a ser cubiertas a la hora de profundizar los cambios que surgieron en el Programa a raíz de la incorporación de enfoques y conceptos que -habiéndose cambiado en estos últimos años- dieron una nueva dimensión y coherencia a un Programa que fomenta la creación y fortalecimiento de emprendimientos entre población que se encuentra en contexto de vulnerabilidad.

A- POSICIONAMIENTO DEL PROGRAMA

Una de las estrategias de gestión que se plantea la DINESIL es la de reafirmación del trabajo de articulación interinstitucional, bajo la idea de que las políticas sociales deben estar estrechamente vinculadas con las productivas, de manera de lograr acciones y estrategias conjuntas que potencien el trabajo que llevan a cabo por parte de las instituciones y organizaciones vinculadas al área de economía social e integración laboral en general y aquellas de fomento emprendedor en particular para el tema que nos ocupa. En este sentido, una de las líneas de acción es la de trascender hacia círculos virtuosos mediante articulaciones interinstitucionales que impliquen implementaciones conjuntas en el mediano plazo y continuidad de los procesos desde otras instituciones en el largo plazo. La colaboración entre los distintos actores se vuelve necesaria en favor del desarrollo económico y social tanto de las personas como de un territorio.

En la gestión del Programa existen **distintos tipos y niveles de articulación interinstitucional** en función de los objetivos que se persiguen, así como de la intensidad de los vínculos que se generan. Como se mencionó, el desarrollo del trabajo que se realiza depende -para su diversificación, profundización y alcance- del grado de desarrollo que se logre con tales articulaciones.

En primer lugar, se encuentran aquellas **instituciones** que son **socias** en la gestión e implementación de los programas y con las que se mantiene una alta intensidad de vínculo. Dentro de este grupo, se ubica principalmente el trabajo que se desarrolla conjuntamente con RMSA. En el año 2012 se firmó un convenio con el objetivo de apoyar los procesos de creación, fortalecimiento e integración productiva de emprendedoras, emprendedores e integrantes de Cooperativas Sociales en condiciones de vulnerabilidad social, en todo el territorio nacional. República Microfinanzas es una sociedad

anónima cuyo único accionista es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y que tiene como misión promover el crecimiento de las unidades económicas pequeñas y de los sectores de bajos ingresos en el Uruguay, ofreciendo servicios financieros y no financieros eficientes, que contribuyan a su desarrollo económico y social. En lo que respecta a la gestión, el convenio establece dos líneas de trabajo principales, así como una comisión bipartita para la supervisión y coordinación operativa. Por un lado, gestionar la transferencia y posterior cobro del apoyo económico correspondiente, a los emprendimientos aprobados; y por otro, realizar el procedimiento de contratación y posterior pago de partidas a OSC y/o Cooperativas de Trabajo, para implementar un Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos. En términos generales, RMSA es un socio clave en la gestión del programa y en la administración de fondos que son transferidos por el MIDES con los propósitos mencionados.

El hecho de realizar el apoyo económico a través de una institución de crédito es un aspecto que fortalece la relación que los emprendedores tienen con el sistema financiero en general. En primer lugar, porque le da un significado distinto al apoyo que reciben, deja de ser el MIDES (como asistencia social) y pasa a ser una institución financiera, lo que, para un programa de fortalecimiento a emprendimientos, resulta clave en el proceso de generación de identidad emprendedora. Vinculado a ello, promueve y sirve de aprendizaje para la generación de vínculos con el sistema financiero en general, ya que debido al tipo de actividades que los participantes del Programa desarrollan, este aspecto se vuelve central para el crecimiento y las proyecciones de negocio que puedan tener en el futuro.

Otro grupo de **instituciones** con las que la división mantiene un **vínculo estrecho en la gestión de sus programas** son el Banco de Previsión Social (BPS) -especialmente con el área de Asesoría Tributaria y Recaudación (ATYR)- y la Dirección General de Impositiva (DGI) para la gestión del Monotributo Social y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) a través del trabajo de ProVas. Si bien se trata de actividades de coordinación puntuales (específicamente en el último caso) y no de gestión e implementación conjunta de los programas, las mismas se vuelven centrales a la hora de dinamizar procesos de apoyo a los emprendimientos, especialmente en lo que respecta a la formalización y la gestión de beneficios de la seguridad social. Actualmente, el trámite del MSM puede realizarse a través del portal de “empresa en el día” habiéndose generado acuerdos de trabajo con Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) para tal avance.

En el caso del LATU, en setiembre de 2014 se firmó un convenio que buscaba mejorar y garantizar los estándares de calidad de los productos que componen la marca social ProVas. En este sentido, se trabaja para poder agregar calidad y garantía necesaria para cualquier proceso de producción. La idea principal fue la de conformar un equipo de trabajo con miras a diseñar indicadores, protocolos y lineamientos para evaluar los procesos que aportan valor social a la marca ProVas. Este proyecto contaba, además, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien tiene experiencia en el impulso de otros sellos de calidad en la región. El proyecto es significativamente valorado como aporte al proceso de trabajo con los emprendedores.

Existe **otro conjunto de instituciones y organismos** públicos que participan desde diferentes lugares o roles, quizá con una intensidad menos frecuente, pero sobre las cuales se identifica la necesidad de profundizar esfuerzos conjuntos. Este es uno de los aspectos a fortalecer para la mejor implementación del Programa.

La Ley 19.472 creó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (hoy sintetizado en Transforma Uruguay)²⁰ desde donde se promueven y accionan las líneas de trabajo habilitadas por el Gabinete Productivo y diversas instituciones de fomento al desarrollo. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social, parte constituyente del Gabinete Social, no se encuentra vinculado a este espacio de forma permanente, sí ha interactuado con dicho Sistema a través de lo que se conoce como la Agenda para la complementariedad Social y Productiva creada en 2016. Se trata de un espacio propicio para la articulación con los actores que lo integran, constituyéndose en un espacio para profundizar la articulación interinstitucional en materia productiva, que es donde se identifican los mayores desafíos de trabajo para el Programa (y la DINESIL toda). Asimismo, la realización de acuerdos a nivel político respecto a la importancia de la economía social crea un escenario adecuado para el desarrollo e implementación de programas de fomento al emprendedurismo y asociativismo. Dicha agenda ha permitido el desarrollo de espacios de trabajo concretos entre el MIDES y quienes integran el Plan de Transforma Uruguay.

Se coordinan acciones concretas desde los distintos niveles de gobierno (Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio del Interior, Intendencias y Municipios) e instituciones públicas (INEFOP, ANDE, INACOOOP) que tienen programas o acciones específicas dentro de la temática.

Desde la agenda establecida en el marco de Transforma Uruguay se está trabajando de forma complementaria con los Centros de Competitividad Empresarial de Rivera y Tacuarembó (los dos primeros en ser implementados), participando en talleres de difusión, formación y realizando también derivaciones oportunas desde uno y otro espacio de trabajo. La gestión conjunta de estos espacios (CCE) por parte de INEFOP y ANDE propició el encuentro del Programa con estas instituciones. Sin lugar a dudas ANDE es el socio estratégico por naturaleza y son varias las instancias de intercambio que se han realizado para dilucidar potenciales acciones conjuntas. Por su parte INEFOP ha habilitado una línea de trabajo para el fortalecimiento de la Marca Social ProVas aportando las instancias de formación profesional y capacitaciones transversales para los emprendimientos que integran la misma. Esto habilitará el crecimiento de la Marca, aumentando su potencialidad de alcance territorial. En los últimos meses se han profundizado los intercambios entre INACOOOP y el Programa, promoviendo la participación de en el catálogo de SICOOP y en el intercambio para la integración de los emprendimientos en redes de intercooperación.

En los últimos años, se realizaron desde el Programa algunos proyectos y actividades vinculados a esta agenda y que implican un estrecho vínculo de trabajo con el Ministerio de Industria Energía y Minería, llegando en algunos casos a tratarse de experiencias de coejecución de acciones. En particular se articuló con Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), Dirección Nacional de Industrias (DNI), Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL) y Secretaría de Género e Inclusión Social del MIEM; la Intendencia de Canelones (área de Pequeñas Empresas y área de Equidad de Género) y los proyectos desarrollados estuvieron vinculados a la promoción de las TICs entre emprendedoras y a la incorporación del Diseño como herramienta para la inclusión entre mujeres emprendedoras de Canelones.

El MIEM resulta uno de los organismos claves para la generación de estrategias conjuntas, específicamente a través del trabajo que desarrolla la DINAPYME, tanto a nivel central como a nivel de las acciones en los distintos territorios, específicamente en lo que respecta a estrategias para la

²⁰ Más información: <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/>

descentralización y la promoción de actividades de desarrollo local. Por un lado, la coordinación se da a través de los distintos espacios de formación y capacitación de emprendedores, específicamente a través del área de Desarrollo Territorial de DINAPYME, también al trabajo vinculado a la generación y fomento de los espacios de comercialización y al estímulo de la formalización a través de los talleres que realiza el MIEM, *“Beneficios de estar formalizados”*. No obstante, también se articula con otras áreas del Ministerio tales como la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial (DNPI) en ocasión del Registro de la Marca Social ProVas, con la DNI en el Proyecto vinculado a *“Canelones Diseña”*; con DINATEL en el marco del proyecto de introducción de las tecnologías de información y comunicación digital a pequeños emprendimientos y también con la Dirección General de Secretaría, en su promoción de la equidad de género y la inclusión social donde se supervisan varios proyectos vinculados a la inclusión de las mujeres en aquellos espacios laborales no tradicionales.

También la agenda del Consejo Nacional de Género para la promoción de la autonomía económica de las mujeres tiene que ver en estos últimos puntos presentados. Así mismo, en dicho marco, se desarrolla, con la participación de EmProRed, un proyecto para la promoción del emprendedurismo de la población afrodescendiente especialmente femenina. Este Proyecto se lleva adelante con InMujeres a través de la contratación conjunta de una OSC.

Otra de las experiencias de promoción ha sido el Programa *“Uruguay Más Cerca”* (en conjunto con OPP) que busca acompañar procesos de desarrollo territorial que contribuyen al fortalecimiento de capacidades y a la generación de oportunidades económicas y dan lugar a las mesas de desarrollo local. El Programa hace especial énfasis en el trabajo con las poblaciones con mayores dificultades de acceso.

A nivel local, las intendencias se convierten en un actor clave en la generación de acciones conjuntas. Principalmente, estas articulaciones se dan a través de las mesas de desarrollo local, que se constituyen en espacios de intercambio y promoción, pero también por cuestiones puntuales en virtud de las necesidades de habilitaciones de algunos emprendimientos (por ejemplo, bromatológicas). Existe una gran heterogeneidad en las formas de trabajo que se dan en los distintos territorios, así como en sus niveles de desarrollo. Sin embargo, en el interior del país existe un vínculo interinstitucional más estrecho, ya que la cercanía en las relaciones sociales es un factor facilitador y, por lo tanto, resulta una oportunidad para aprovechar su potencial de intercambio e integración.

Desde otro punto de vista, se destaca el interés de articulación de algunas instituciones de **formación** (UCUDAL, UDELAR) en brindar apoyo técnico y asistencia en el proceso de fortalecimiento a los emprendedores. Se han derivado más de 60 emprendimientos a estos procesos en varios departamentos del país, siendo muy favorable la evaluación.

Algunas ventajas de estos niveles de articulación interinstitucional que han sido detectadas son:



- Permite agilizar procedimientos.
- Facilita el intercambio de información y la fluidez en la comunicación. Evita la duplicación de esfuerzos y recursos en el territorio. Facilita el trabajo de derivación.
- Permite lograr impacto más eficiente tanto desde el punto de vista de los resultados como de los recursos.
- Enriquece el trabajo ya sea por el conocimiento o la experiencia de cada uno, potenciando la complementariedad.
- Genera intercambio y redes para un abordaje más integral. Facilita la mirada común de objetivos, roles y funciones. Potencia la llegada a la población con la cual trabaja el Programa.

El posicionamiento del Programa también ha estado **asociado a los espacios de comercialización y de venta de productos**. No puede dejar de visualizarse el hecho de que la búsqueda de clientes para los emprendedores y la difusión de la herramienta de Monotributo Social como vía para las compras públicas, ha tenido un rol fundamental en la visibilidad del área de fortalecimiento a emprendimientos del Ministerio de Desarrollo Social. Al promover la compra de productos elaborados por emprendimientos apoyados por el Ministerio, se da a visibilidad a la existencia de esta área de trabajo que no es de las que más se conoce. El hecho de que el proceso de compra tenga resultados exitosos favorece el reconocimiento por parte de otras instituciones y organizaciones. El Sector Privado ha sido más difícil de captar como cliente, pero como se vio con anterioridad, sí participa activa y comprometidamente como proveedor. También ha habido propuestas para articular otro tipo de acciones que podrían habilitar la creación de valor compartido o potenciales microfranquicias. Esto forma parte de los desafíos que se explicitan en el tercer apartado de este capítulo.

Finalmente, también es importante el **derrame que tiene el posicionamiento internacional**. Si bien en los últimos años los organismos regionales se han debilitado (en particular, los espacios de Economía Social de MERCOSUR y UNASUR) cuestionando incluso la existencia de espacios de intercambio sobre la temática de economía social e integración social y económica de las personas en situación de vulnerabilidad, ha habido una oportunidad, sabiamente aprovechada por Uruguay, de integrarse a espacios de impacto internacional. En particular, la integración en los espacios de reconocimiento que han tenido CUDECOOP e INACOOOP asumiendo espacios de coordinación en la Alianza Cooperativa Internacional y la Red Internacional de Organismos Públicos de Fomento al Cooperativismo respectivamente (donde DINESIL forma parte de la Red), poniendo sobre la mesa del debate uruguayo el tema del cooperativismo y la economía social. Así mismo, desde DINESIL se ha trabajado en la integración de Uruguay al Grupo de Países que promueven la incorporación de la Economía Social como temática transversal a los ODS, realizando propuestas ante la Asamblea de las Naciones Unidas, articulando, como se presentó con anterioridad, con otras instituciones del estado

uruguayo. Estos espacios habilitan la presentación de temáticas que cotidianamente están fuera del debate público pero que se refuerzan cuando la mirada internacional se coloca sobre las políticas que se llevan adelante en el país. La participación del Ministerio en estos espacios (ya sea indirecta o directamente) ha generado derrames positivos sobre el tratamiento de ciertos puntos en la agenda del Programa: la integración del colectivo de emprendedores apoyados por Mides al proceso de intercooperación y economía social y la fortaleza de las herramientas innovadoras del Programa para superar situaciones de vulnerabilidad se pueden mencionar como ejemplos de líneas de trabajo a continuar y profundizar como desafíos para el futuro.

B- FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

Los Recursos Presupuestales y Humanos son una parte fundamental para la sustentabilidad y escalabilidad del Programa. Lograr que sean fortalecidos forma parte de los desafíos a los que se enfrenta el mismo. Es válido considerar que ante cada cambio de gobierno se revisan las líneas programáticas ministeriales y su peso en el presupuesto. Algunos programas se apoyan en legislación nacional por lo que son menos cuestionados. En el caso del Programa de Emprendimientos Productivos la única Ley asociada es para la herramienta de Monotributo Social, por lo que la sustentabilidad del Programa se apoya en su capacidad de lograr buenos indicadores de resultado. La institucionalización del conjunto de herramientas del área de fomento a emprendimientos liderados por personas en situación de vulnerabilidad es un desafío de política pública para los próximos años.

En los últimos años, se han fortalecido el equipo técnico y los recursos presupuestales, pero aún restan acciones para consolidar el Programa. En particular el desarrollo de un Sistema de Información adecuado para monitorear y evaluar las acciones resulta fundamental, cuestión en la que se ha avanzado, pero resta consolidar.

En cuanto a los recursos presupuestales, actualmente la fuente de financiamiento (funcionamiento y créditos otorgados) corresponde únicamente a presupuesto del MIDES. De acuerdo a la información de Rendición de Cuentas del año 2015, el presupuesto ejecutado por la División significó un 15% del presupuesto de la DINESIL y un 1,7% del presupuesto total del MIDES. Entre 2015 y 2019 el presupuesto destinado al Programa aumentó en más de un 60%, aumento significativo en relación al resto de los programas ministeriales. Vale recordar que varias líneas de acción nuevas fueron implementadas en esos años.

Los recursos humanos del Programa -que en promedio cuenta con tres años de experiencia en la División- están integrados por una coordinación y referentes supervisores. Son 17 las personas que conforman el equipo técnico y administrativo de la División, estando 4 de ellos radicados en el interior (2 en Salto, 1 en Cerro Largo y 1 en Maldonado). El equipo en su totalidad es el responsable de garantizar el cumplimiento de los objetivos en el territorio. Para ello, debe desarrollar las tareas definidas por las áreas de trabajo en todo el territorio, supervisar las Organizaciones de la Sociedad Civil y realizar la articulación intra e interinstitucional, proponiendo acciones concretas según las particularidades del territorio.

Una amplia mayoría del equipo de la División tiene formación universitaria (terminada o sin terminar) y se caracteriza por ser un equipo significativamente heterogéneo, lo que es visto como una fortaleza ya que permite un intercambio de miradas que resultan enriquecedoras sobre los distintos aspectos de las funciones que desarrollan pudiendo realizar así una supervisión sustantiva y no sólo administrativa de los procesos que se desarrollan en el territorio. El proceso de regularización del equipo técnico se llevó adelante en los últimos años, por lo que puede esperarse que se establezca para las próximas ediciones del Programa.

Por otra parte, la ejecución de la mayoría de las acciones se lleva adelante en los territorios mediante la contratación de Organizaciones de la Sociedad Civil. Para la edición 2019 se realizaron 23 convenios (para 23 regiones) abarcando 12 Organizaciones con sus equipos en territorio. Contar con equipos de OSC fortalecidos es una necesidad que debe atenderse durante 2019 y futuras ediciones especialmente considerando la diversidad de técnicos que se requieren para cumplir las tareas y que no siempre están disponibles en todos los territorios.

El pliego del llamado a OSC de 2019 contempla una serie de metas e indicadores en función de las distintas fases, objetivos y actividades del proceso de desarrollo y fortalecimiento de emprendimientos, con los cuales se pretende ordenar y homogeneizar las exigencias en la implementación de los programas y actividades que realiza la división a través de las OSC, de manera que se facilite tanto el seguimiento del trabajo como la rendición de cuentas y la medición de resultados obtenidos. Para ello se han diseñado protocolos, así como formularios e informes de seguimiento y evaluación.

Otro recurso importante del Programa es su Sistema de Información, el que también se entiende como un desafío para la implementación. Un aprendizaje del Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión tiene que ver con asumir el hecho de que “contar lo que se hace no es medir lo hecho” y por ende, se requiere de un sistema completo de datos que permita medir (durante y al final) lo implementado por el Programa y los efectos en la población objetivo. Durante 2018-2019 se ha trabajado en dicho sistema, pero aún resta tiempo de maduración del mismo. Por otra parte, no se ha realizado desde sus inicios una evaluación de impacto del Programa, cuestión que sería ideal para contar con información que permita evaluar la pertinencia de su existencia y áreas y oportunidades de mejora más allá de los resultados obtenidos en función de los casos concretos.

C- PROFUNDIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS

Cada una de las herramientas con las que cuenta el Programa, integradas en los Servicios de Desarrollo Emprendedor que brinda, puede -y necesariamente debe- profundizarse para acompañar las trayectorias de desarrollo de los emprendimientos que -inicialmente- se acompañan desde el Ministerio. Dada la heterogeneidad de la población con la que se trabaja y las diversas estrategias que deben implementarse para evitar que shocks externos o situaciones internas al emprendimiento

generen retrocesos en tales trayectorias, se deben pensar en “varios talles”²¹ que puedan adaptarse a las necesidades de los emprendimientos (y quienes los integran, sus familias y comunidades).

En el Programa, esto se traduce en acciones diferenciales por nivel para cada tipo de herramienta. Se ha avanzado en cada uno de estos aspectos en función de los nuevos enfoques y conceptos, pero resta diversificar y profundizar sobre algunas de las herramientas. Eso es lo que presentamos en este apartado como desafíos.

Asistencia Técnica, Acompañamiento y Capacitaciones. Altamente vinculado al reconocimiento de que los procesos formativos deben producirse durante toda la vida, se diseñan diversas estrategias de formación con el objetivo de generar autonomía y profesionalización de los emprendimientos de forma progresiva. Las diversas modalidades -de cercanía, individuales o colectivas, entre pares o con terceros- se vinculan todas a la práctica y entorno del emprendedor y emprendedora. Se tiene especial atención a ciertas características de la población objetivo: se trata en general de personas que no cuentan con redes de apoyo para cuidados (por lo que en general tienen personas a cargo que limitan horarios y tiempos de participación), la mayoría aprendió la tarea que realiza por la experiencia o en espacios formativos no formales; no tienen hábito de aprendizaje en aula (en general se desconectaron de este tipo de formación hace muchos años) y no cuentan con experiencias laborales “decentes”²².

El principal desafío sigue estando en los extremos: por un lado, en términos de trayectorias, deberían explorarse mayores alternativas para acompañar procesos desde programas asistenciales hacia las estrategias por cuenta propia. En la actualidad, como se mencionó, se trabaja con las derivaciones que realizan otros programas, pero la interconexión entre los programas y el alcance deberían ser ampliados. Si bien se aplican modalidades de trabajo cuerpo a cuerpo, también deberían integrarse otras alternativas para habilitar diversas modalidades de continuidad de las trayectorias laborales (dependiente o no). En algunos casos, es necesario incluso fortalecer las competencias hacia el trabajo en general y en estos casos las herramientas con las que cuenta el Programa presentan una limitación. Si bien no se busca generar un programa “omnipotente”, sí deberían generarse las articulaciones pertinentes para generar “los talles” que hagan falta -dentro o fuera del Programa-. Por otro lado, para altos niveles de desarrollo hacen falta aún modalidades de acompañamiento que fomenten aún más la autonomía, como podrían ser **consultorías o mentorías** y la realización incluso de **tutorías** por parte de quienes ya están próximos al egreso: sin lugar a dudas, transmitir los conocimientos propios y experiencias fortalece competencias transversales ya que gran parte de la forma en la que se aprende se vincula a cómo enseñamos a otros.

Otro desafío importante tiene que ver con reforzar el proceso de **derivación** -nuevamente- tanto en los casos de mayor vulnerabilidad donde la articulación interinstitucional para fijar estrategias de atención a casos sensibles debe ser fluida, como en aquellos casos donde se requiere una **transición**

²¹ La Ministra de Desarrollo Social, en varias declaraciones públicas durante su primer mandato trasladó el concepto desde la discusión del ejecutivo: la focalización implica realizar un traje a medida para cada quien. Las posibilidades de acción implican que al menos se requiere una política con consideraciones sobre ciertos grupos particulares, por lo que al menos cada acción programática debe poder adecuarse a “varios talles”.

²² El término “decente” hace referencia a la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo sobre Trabajo Decente. Dicho trabajo se caracteriza por cumplir con los derechos en el trabajo, por promover las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Es formal, no presenta subempleo (ni de horas ni de calidad ni de remuneración) y promueve la negociación colectiva y la equidad entre hombres y mujeres.

asistida hacia otras instituciones que deben atender las necesidades de emprendimientos que cumplieron su ciclo dentro del Programa del Ministerio. En el proceso de acompañamiento de estos últimos años y sin encontrarse entre las metas del Programa, al menos 5 emprendimientos recibieron asistencia técnica para postular a otros espacios de formación o comercialización: Programa ProDiseño de MIEM, Premio 8M de MIEM e InMujeres para mujeres emprendedoras, procesos formativos de Endeavor, espacio de comercialización de LATU con altos estándares de exigencia, participación en ferias regionales con premiación de stand por tipo de producto, participación en procesos de selección de productos para la realización de regalos empresariales en eventos privados de alto nivel. En todos los casos, el resultado fue exitoso, pero el alcance debe ampliarse.

Los procesos de “derivaciones responsables” (derivaciones donde se generan articulaciones entre las partes) deben ejercitarse más y mejor ya que es lo que genera los puentes en el entramado de acciones sociales -y productivas- que mantienen en la red y en vínculo a la población con la que trabajamos.

Se requiere de equipos técnicos especializados y descentralizados. Uruguay ha generado esfuerzos por instalar capacidades y recursos en el interior del país por lo que el Programa se ha visto favorecido indirectamente. No obstante, las temáticas y abordajes que se realizan desde el área de fomento a emprendimientos liderados por personas en situación de vulnerabilidad requiere de mayor esfuerzo de investigación y sistematización. Desde antes de la existencia del Ministerio, las Organizaciones de la Sociedad Civil trabajan en este sentido, existe mucho acumulado y “know how” sobre la temática. Sin embargo, el desarrollo conceptual y metodológico está disperso y no ha logrado consolidarse.

Formalización e Inclusión Financiera. En la actualidad el Programa cuenta con herramientas para el acceso al crédito y la formalización del emprendimiento. No obstante, existe mucho terreno para profundizar el alcance y uso efectivo de los beneficios de este tipo de integración.

Estar formalizado abarca mucho más que los aportes al fisco y contar con facturas de venta. Formalizar el emprendimiento implica “existir”, estar debidamente establecido y registrado, ser el dueño, registrar la marca; habilita el acceso a otros mercados, genera credibilidad y confianza, da lugar a la posibilidad de acceder a otras herramientas (por ejemplo, crediticias, de beneficios de las compras públicas, etc). A pesar de los esfuerzos y acuerdos de las partes, aún no se cuenta con un registro fiable de Monotributistas Sociales ya que éstos terminan el trámite en BPS y DGI y el intercambio de información no es tan fluido como debería. Esto se debe a cuestiones legales (secreto tributario) pero también a la falta de ejercicio interinstitucional para este intercambio.²³ Al no contar con un registro de emprendimientos formalizados, su promoción -en particular con las compras públicas- se ve limitada. En la actualidad, se realiza acompañamiento para la inscripción de emprendimientos en RUPE para el fomento de compra pública pero la organización de este grupo de emprendedores y su promoción es un desafío que recién se podrá implementar en la edición 2019 del Programa. Nuevas negociaciones -y desafíos- deberán encararse para ampliar el grado de formalidad de los emprendimientos: acceso a beneficios de la inclusión financiera, exoneraciones de costos de ciertos trámites (por ejemplo, cuando se solicitan certificados notariales de ingreso), la posibilidad de acceder a un seguro a la medida, o de contar con un servicio de garantía de alquiler. Por otra parte, pocos

²³ Si bien existe acuerdo sobre el intercambio de información de los monotributistas entre BPS y MIDES aún no se ha encontrado una forma de operacionalización de esta intención que habilite el intercambio de información de forma fluida.

emprendedores y emprendedoras tienen formalizada la propiedad de sus bienes o incluso la situación legal de sus vínculos familiares. Si bien esto no tiene relación directa con el emprendimiento, sí repercute indirectamente en el desarrollo y las potencialidades de crecimiento del mismo. Finalmente, vinculado a la formalización, son pocos los emprendimientos apoyados por el Programa (3) que han registrado su marca propia ante propiedad intelectual. Se trata de emprendimientos de alto nivel de desarrollo, pero impulsar estos niveles de formalización debería ser un objetivo de política más sistemático -y no necesariamente monitoreado por MIDES-.

La Ley 19.210 de Inclusión Financiera aumentó las posibilidades de crecimiento de los emprendimientos formalizados. Sin embargo, siguen existiendo trabas operativas para la apertura de cuentas bancarias o la contratación de POS por parte de estos emprendimientos pequeños ya que a veces no logran alcanzar por sus propios medios los requisitos para ser tenidos en cuenta. Muchas veces, no se trata de requisitos formales sino de valoraciones de riesgos vinculadas a zonas geográficas de residencia, antecedentes empresariales negativos, antecedentes crediticios negativos o inexistentes, entre otros. Esto mismo sucede con el acceso al crédito. Si bien en la actualidad pueden acceder al crédito del Programa personas que tienen calificación negativa en el BCU, la inclusión financiera en términos de trayectoria se ve truncada por tales antecedentes. Conjuntamente con RMSA se ha analizado la posibilidad de elaborar una propuesta para que -conjuntamente con defensa del consumidor y luego del cumplimiento de ciertos requisitos- el Programa pueda colaborar con la disolución de dichos antecedentes negativos mediante un préstamo para tal fin.²⁴ Con esto, y los antecedentes crediticios favorables con los que debería contar a partir del pago de créditos brindados por el Programa, podría luego -incluso si requiere Garantía Solidaria del Programa- continuar la trayectoria de inclusión financiera en el sistema financiero formal. Por otra parte, la educación financiera -la “otra cara” importante de la Ley- se promueve mediante acciones de capacitación -a veces por parte de las OSC y otras por parte de RMSA- pero recién este año se estableció como imprescindible la promoción de la sanidad de las finanzas del hogar como tema de asistencia técnica. Se han registrado casos donde el motivo de quiebre del emprendimiento se vincula a requerimientos familiares (problemas de salud, festejos, entre otros), por lo que cuidar las finanzas familiares, es cuidar las finanzas del emprendimiento.

Integración Productiva y Comercial. Sin lugar a dudas, este espacio de reciente creación implica los mayores desafíos a la vez que representa las mayores oportunidades. Pensar en trayectorias de integración productiva y comercial surgió como necesidad a medida que los emprendimientos transitaban por procesos exitosos de desarrollo. Actualmente, la existencia de la Marca Social abre un abanico de posibilidades escalonadas de trabajo que pone sobre la mesa, como condición *sine qua non*, la articulación interinstitucional.

A partir de las experiencias regionales e internacionales presentadas en el Diploma, se han implementado algunas líneas de acción novedosas especialmente dentro de Negocios Inclusivos. Sin embargo, el mayor desafío en este terreno tiene que ver con la instrumentación de acciones que - articuladas con el resto de los actores del ecosistema emprendedor- pueda habilitar sinergias con el sector privado. Una línea de trabajo tiene que ver con el desarrollo de proveedores que ya se viene implementando, donde se generan negociaciones y acuerdos de fidelidad entre éstos y el grupo de emprendedoras asociadas a la Marca ProVas. Algunas ideas que requieren exploración están

²⁴ En términos de la discusión de la propuesta, serían “créditos limpia clearing”.

vinculadas a las Empresas “B”, la realización de microfranquicias²⁵, el fortalecimiento de otros sectores de actividad (productivos y de servicios) con la generación de oportunidades de compras colectivas u otras economías de escala, la generación de nuevos espacios de venta o la instalación de góndolas en grandes superficies (por ejemplo en cadenas de cooperativas de consumo), ventas de productos de la Marca o habilitados por ésta vía, e-commerce, entre otras. Obviamente, no se trata sólo de la generación de oportunidades sino también de contar con el equipo técnico y recursos adecuados para asegurar los estándares requeridos y el cumplimiento de las actividades conexas (la administración, logística y gestión en general de tales ideas).

Otro desafío, tiene que ver con la forma jurídica asociada al trabajo con los emprendimientos. A medida que se generan nuevas experiencias la forma jurídica unipersonal o sociedad de hecho comienza a ser una limitante (por ejemplo, para la postulación a licitaciones), por lo que se deberían aportar propuestas para la venta y compra colectiva sin que se pierda la identidad individual o familiar de los emprendimientos (forma en la que se componen en su mayoría) pero donde se puedan generar sinergias de los procesos asociativos dentro de la Marca Social.

Las prácticas asociativas que se han llevado adelante a partir de experiencias concretas vinculadas a desarrollos dentro de los beneficios de la Marca Social ProVas Emprende, han dado resultados innovadores; creando economías de escala, sinergias entre el sector privado y público y aprendizajes extraordinarios entre los emprendimientos participantes. Sistematizar, evaluar el impacto y dar continuidad a estas prácticas para su escalabilidad se colocan como desafíos impostergables.

²⁵ Recientemente una cadena de heladerías presentó la propuesta de analizar la instalación de microfranquicias para que sean llevados adelante por personas en situación de vulnerabilidad pero que estuvieran vinculados al Programa. La propuesta se encuentra siendo analizada en cuanto a su viabilidad social y económica.

CAPÍTULO 6 - REFLEXIONES FINALES

Este documento ha presentado el proceso de cambio del Programa de Emprendimientos Productivos y Redes del Ministerio de Desarrollo Social a partir de la incorporación, en tal Programa, de ciertos conceptos y enfoques que han evolucionado recientemente. Se trata de modificaciones en la política pública implementada desde el Ministerio en esta área.

Se trata de cambios que buscan generar nuevos cambios: *“Promover la autonomía económica de las personas en situación de vulnerabilidad en su proceso de integración frente al mercado de manera de contribuir a mejorar la calidad de vida de los emprendedores y su entorno a través de las estrategias sustentables de generación de ingresos.”*

Como se ha mencionado, son cambios de enfoque y conceptuales que ha llevado al Programa a reflexionar sobre su rol y su posicionamiento: ¿para qué cambiar? ¿Cómo queremos ser luego del cambio? ¿Cómo queremos que nos vean?

Un cambio en una política pública, sin lugar a dudas, puede tener varios motivos, pero todos ellos se inspiran en la necesidad de adaptar dicha política a una situación dada o una que se quiera modificar. En nuestro caso, el Programa, cambia en varios sentidos: por un lado, cambia sus valores, sus prioridades, su enfoque y por otro, cambia en sus vínculos con dichos valores y enfoques. El proceso de cambio del Programa, inspirado por los cambios conceptuales y de enfoque, también ha derivado en un cambio en la identidad del Programa. Y la identidad se construye por la imagen que generamos y la que se nos devuelve; por la valoración propia y el reconocimiento que “los otros” hacen.

Los cambios conceptuales nos abrieron la oportunidad para el cambio. Nos ayudaron a crear nuevas expectativas sobre la forma de lograr nuestro propósito: mas eficiente y más justo, con todo lo que esto conlleva.

En el camino de generar nuestra imagen propia, reflexionamos y discutimos y transitamos procesos de aprendizaje tanto teóricos como prácticos. Sin lugar a dudas, el Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión aportó elementos novedosos y ayudó a ordenar los existentes. Sentó las bases desde donde ordenar la construcción de un nuevo modelo (conceptual, organizacional). Generó los espacios para la interconexión con otros participantes del ecosistema emprendedor. Aportó un espacio donde pensar en colectivo y aportar elementos desde la academia para la práctica en el área que aporta elementos sobre la integración social a través de la empresa -en sus diversas dimensiones-

El posicionamiento que buscamos se inspira en el reconocimiento, por parte de otros, de que la integración social mediante herramientas de fomento emprendedor es viable.

En este proceso, descubrimos que los Programas sociales pueden y deben incorporar la perspectiva económica, productiva y laboral para obtener resultados sostenibles, deben interconectarse con otros para fortalecer la integración y deben, desde luego, seguir fortaleciendo a las personas y sus redes y entorno, en aquellos aspectos vinculados a la integración social y el acceso y uso efectivo de derechos.

Pero el cambio es un proceso. Debemos continuar cambiando para generar los *cambios* que nos proponemos. De todas maneras, no todos los cambios son avances, por lo que se trata de evaluar lo que hacemos. ¿qué tipo de cambios nos deben inspirar? ¿cuáles nos guían por caminos de mejora?

Según el Instituto de Innovación Social²⁶: “En la actualidad hay muchas definiciones de innovación social, que van desde las más simples, como la de *«nuevas ideas (productos, servicios y modelos) desarrolladas para cumplir necesidades básicas no satisfechas»* (Bacon et al., 2008), a las más complejas, como la de *«una novedosa solución a un problema social que es más efectiva, eficaz, sostenible o justa que las soluciones existentes, y por la cual el valor creado se transfiere a la sociedad en su conjunto y no a manos privadas»* (Phills et al., 2008). A partir de las definiciones más citadas se pueden inferir dos características esenciales de la innovación social: en primer lugar, la novedad y la efectividad de la idea y, en segundo lugar, su orientación hacia la solución de un problema social (lo que engloba retos sociales, medioambientales, económicos y éticos) que genera valor social en lugar de valor individual.”²⁷

Analizando la definición de Phills et al, 2008, se trata de un concepto vinculado a la eficiencia, la igualdad y equidad, y la cohesión y el orden social tal; conceptos que pautan²⁸ la forma en la que nos estructuramos como sociedad. Innovar socialmente, es impactar en la sociedad.

¿Cuáles son las características de la innovación social?

A partir de la publicación mencionada²⁹, se pueden mencionar como variables de la innovación social a ser debatidas:

Impacto y transformación social. El objetivo de la innovación social debe ser resolver algún problema social. El término «social» engloba los retos medioambientales, éticos o económicos, o puede englobar todas las dimensiones. Es importante tener claro el objetivo de la innovación para poder definirla como “social”.

Colaboración intersectorial. La innovación social no se produce de manera aislada. A menudo se dan espacios donde trabajan el sector privado, público y otros colectivos.

Sostenibilidad económica y viabilidad a largo plazo. Aunque se busque resolver problemas sociales, se hace también énfasis en la autosuficiencia y la orientación a resultados en la estrategia financiera.

Tipo de innovación. En general, hay dos tipos: innovación abierta e innovación cerrada. La primera se basa en que los interesados son libres de copiar una idea y adaptarla. La segunda se basa en la propiedad intelectual, por la cual el conocimiento pertenece al autor.

Escalabilidad y replicabilidad. En este mundo cada vez más global es importante que las innovaciones sociales puedan replicarse en otros lugares y escalarse. Además, la mayoría de los problemas ambientales y sociales son globales.

²⁶ Instituto de Innovación Social - ESADE - Universidad Ramon Llull - <http://www.esade.edu/research-webs/esp/socialinnovation>

²⁷ Heloise Buckland y David Murillo, Instituto de Innovación Social- ESADE- Antena de Innovación Social. Vías hacia el cambio sistémico. Ejemplos y variables para la innovación social Febrero de 2013 ISBN: 978-84-88971-69-2

²⁸ Ver cuadro Rol del Estado en este documento

²⁹ Ver <https://www.ecoemprende.com/innovacion-social/>

Entonces, los cambios introducidos en el Programa de Emprendimientos Productivos y Redes, que se inspiraron en la incorporación de nuevos conceptos y enfoques, ¿se encuentra en la línea de innovación social? ¿O sólo es el cambio más reciente?

Repasando la historia del Programa, lo constante ha sido el cambio. No obstante, las variables determinantes de dicho cambio, parecen impulsar en esta última oportunidad, una línea programática vinculada a la innovación social. La anterior afirmación se sustenta en que el objetivo de los cambios perseguía la búsqueda de *“una (...) solución a un problema social* como es el fortalecimiento de las trayectorias personales y laborales para la integración social y productiva de las personas en situación de vulnerabilidad. Los cambios han estado guiados por metodologías de implementación (participativas, de cercanía, centradas en la persona, con herramientas integrales que interactúan de forma integrada, con atención a la diversidad de situaciones y configurando niveles que además buscan en la articulación interinstitucional mejores resultados) que hacen que la solución sea *“(…) más efectiva, eficaz, sostenible o justa que las soluciones existentes”* especialmente en lo que hace a la atención a la población emprendedora en situación de vulnerabilidad. Finalmente, el enfoque de economía social e integración laboral adoptados desde el Programa es la herramienta que procura que *“(…) el valor creado se transfiere a la sociedad en su conjunto y no a manos privadas»*. La integración de aspectos sociales y productivos en líneas de acción concreta hace *“novedosa” la solución*.

Se resalta entonces, el hecho de que los cambios que se implementaron en el Programa, se asocian a aspectos vinculados a la innovación social. Sin embargo, restan avances. Los desafíos que actualmente enfrenta el Programa se asocian con la profundización de las variables que caracterizan dicho proceso de innovación social: primero, para generar mayor impacto y transformación social, el Programa debe incorporar otros aspectos del problema social que busca resolver y diversificar y profundizar las herramientas con las que cuenta. Segundo, el posicionamiento y la articulación interinstitucional deben afianzarse, a la vez que debe incorporarse al Sector Privado para generar una verdadera colaboración intersectorial. Tercero, para garantizar la sostenibilidad económica y viabilidad a largo plazo deben verse fortalecidos sus recursos y principalmente deben consolidarse para garantizar escalabilidad y replicabilidad.

Considerando las etapas de la innovación social que presentan Murray et all. (2010)³⁰ y que se correlaciona con lo que denominan la espiral de innovación social, se pueden diferenciar seis fases:

³⁰ Murray, R., J. Caulier-Grice y G. Mulgan (2010) The Open Book of Innovation, The Young Foundation y NESTA.

1. Demandas, inspiración, diálogo: diagnóstico del problema y formulación de la pregunta; podría estar motivado por una crisis o por la inspiración de una persona.

Espiral de la innovación social



2. Propuestas e ideas: generación de ideas con infinidad de métodos de diseño y creatividad para ampliar las opciones.

3. Prototipos y pruebas piloto: fase de pruebas, desde pruebas piloto informales hasta pruebas controladas aleatorias, con margen para la iteración y la mejora.

4. Sostenibilidad: la idea se convierte en corriente dominante y asegura la sostenibilidad financiera para llevar adelante la innovación.

5. Ampliación y difusión: adopción más amplia gracias a una serie de estrategias, como el crecimiento organizativo, franquicias, licencias

y una difusión menos restrictiva.

6. Cambio sistémico: el objetivo final normalmente implica la interacción de muchos elementos (movimientos sociales, modelos de negocio, regulación, datos, infraestructura y formas totalmente distintas de hacer y pensar).

La evolución actual del Programa a partir de sus cambios podría colocarse entre las fases 3 y 4 de la espiral de innovación social ya que se han introducido cambios que aún se están testeando pero existe un nivel de sustentabilidad del Programa suficiente dentro del Ministerio.

En términos de procesos, se trata de un avance interesante, considerando que se trata de una herramienta de política pública. Nuevamente aquí, corresponde el reconocimiento a las autoridades ministeriales y los equipos participantes, por tener la convicción de que la reflexión permanente -a partir de la evaluación y la incorporación de conocimientos teóricos y desde la práctica- para realizar mejoras de política, es crucial para lograr un accionar que redunde en la mejora del bienestar de las personas con las que trabajamos.

“En tiempos de cambio, quienes estén abiertos al aprendizaje se adueñarán del futuro,
mientras que aquellos que creen saberlo todo,
estarán bien equipados para un mundo que ya no existe”
Eric Hoffer

BIBLIOGRAFÍA

Ámbito para la Inclusión y la Formalización. (2011) Documento de Presentación del Trabajo. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/4884/1/ambito-sobre-la-inclusion-y-la-formalizacion-del-trabajo.pdf>

Buckland, H. y Murillo, D. (2013) Antena de Innovación Social. Vías hacia el cambio sistémico. Ejemplos y variables para la innovación social. ISBN: 978-84-88971-69-2. http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/2013-04_Antenna-cast.pdf

Mag. Castaings, Mariana (2018). Consultoría “Sistematización sobre los programas de Trabajo Protegido de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral” ATN OC -15187 – UR. Convenio MIDES – BID.

CEPAL - Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R.; Rossel, C. - Editores. (2015) *Instrumentos de Protección Social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago. Publicación de las Naciones Unidas (versión pdf) ISBN: 978-92-1-057221-7
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39671/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

DINESIL. (2018) Documento de presentación de la División EmProRed/DINESIL.

DINESIL. MIDES- RMSA - Convenio con RMSA. (2012) Convenio inicial firmado.

DINESIL. (2018) Documento de Presentación de la Marca Social ProVas.

DINESIL. Ministerio de Desarrollo Social y Cooperativa Construyendo Puentes Dignos. (2018) *Emprendimientos Productivos apoyados desde el MIDES. Convenio MIDES- RMSA- Coop. CPUED. Montevideo 2016- 2018 Sistematización de la experiencia*. ISBN digital = 978-9974-715-81-3. Montevideo, noviembre 2018. https://drive.google.com/file/d/1iYLon_1LTv7x7em57w_6Ud-lpY40lJt/view

Ecoemprende. consulta web realizada en: <https://www.ecoemprende.com/innovacion-social/>

Filgueira, Fernando (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas ISSN 1564-4162 LC/L.3787. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090_es.pdf

Franco, Rolando. (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina*. REVISTA de la CEPAL NUMERO 58 - SANTIAGO DE CHILE https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12009/058009022_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gabinete Social. (2017) Plan de complementariedad social y productiva 2017-2019: Propuesta para el Gabinete Social y Gabinete Ministerial del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC, en la actualidad Transforma Uruguay)

Geek Creative Economics. (2018) Consultoría de Asistencia Técnica para la mejora del diseño y la planificación de la gestión e implementación del Programa Emprendimientos Productivos y Redes de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral en el marco de su integración al “Ecosistema Emprendedor”. diciembre 2017 - febrero 2018.

Genta, Natalia (Mag). (2017) Consultoría para la elaboración y seguimiento de un Plan Estratégico para la integración de la perspectiva de género en el diseño e implementación de la oferta programática de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. Informe Final.

Ley creación MIDES Ley de urgencia. Ley N° 17.866. 21 de marzo de 2005. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/5>

Ley creación Sistema de Información Integrada del Área Social. Ley de Rendición de Cuentas N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 y decreto N°109/012. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>

Ley creación Monotributo Social MIDES - Ley N° 18.874 de 23/12/2011 y Decreto 220/012 de 3/7/2012. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18874-2011/6>

Ley de Inclusión Financiera. Ley N° 19210 año 2014 y Decreto reglamentario N° 263/015 de 28/09/2015. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014>

Ley creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. Ley N° 19.472 de 23 de diciembre de 2016. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19472-2016>

Midaglia, Carmen. (2009) *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas*. Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/barba/09midaglia.pdf>

Murray, R., J. Caulier-Grice y G. Mulgan (2010) *The Open Book of Innovation*, The Young Foundation y NESTA.

Ramela, Susana (2017) Materiales curso Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión – Opción Crecimiento y Desarrollo de Empresas.

República Microfinanzas SA. (Presentación realizada en agosto de 2016) Presentación sobre 1487 créditos en cartera MIDES en evento de firma de convenios con OSC- MIDES- RMSA

Rawls, John. (1971) *Teoría de la Justicia*. Edición 2012, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Miranda, A., Fernández, M.; Sbrocca, F.; Assandri, C. Desarrollo de capacidades para emprender. Manual para equipos técnicos e institucionales que apoyan microemprendimientos ISSN/ISBN: 978-9974-49-520-3 ISSN Año: 2011.

Sottoli, Susana. (Ponencia abril 2012) *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. UNICEF. Ponencia presentada en el encuentro Perspectivas de la política social en América Latina, celebrado en Washington D. C. del 17 al 19 de abril de 2002. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v8n34/v8n34a3.pdf>

ANEXO 1- REGISTRO FOTOGRÁFICO

1- Espacios de Comercialización



2- Negocios inclusivos (textil y marroquinería)

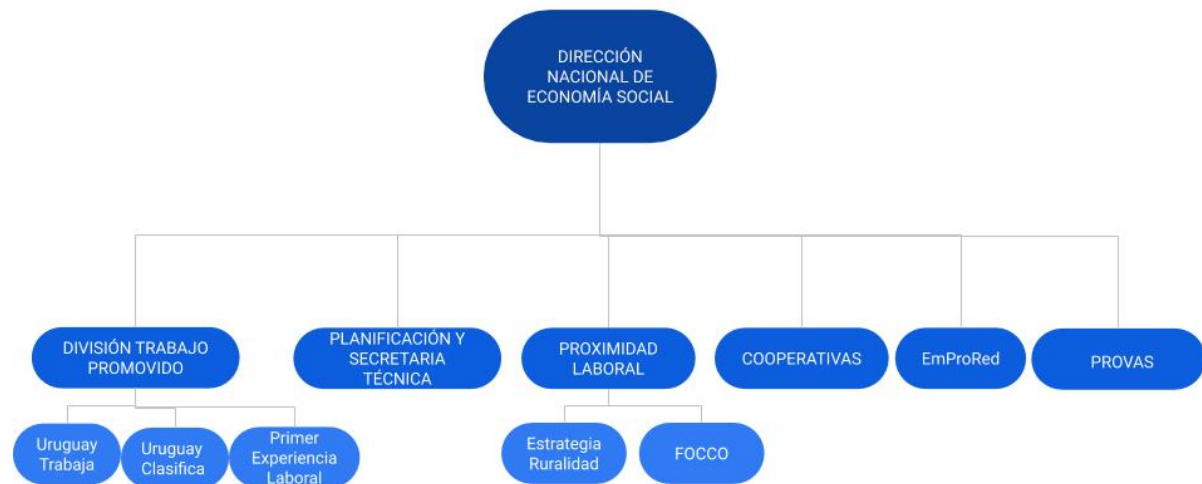


3- Colecciones (infantil)



ANEXO 2 – AUTORIDADES, EQUIPO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

1- Organigrama DINESIL



2- Autoridades

Ministerio de Desarrollo Social

Ministra: Marina Arismendi

Sub-secretaria: Ana Olivera

Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL)

Directora Nacional: Mariela Fodde

Equipo de trabajo:

División Trabajo Promovido. Directora: Rosa de León

Programa Uruguay Trabaja: Liliana Miraballes

Programa Uruguay Clasifica: Esteban Charbonier

Puentes: Juan Aldaba

División Proximidad Laboral. Directora (e): Margarita Castro

Fortalecimiento de Capacidades y Competencias: Lucía Severi

Ruralidad: Jorge VazTourem

División Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos. Directora (e): Florencia Faedo

División Emprendimientos Productivos y Redes. Directora (e): Marcela González

División Planificación y Secretaría. Directora (e): Vivian Gilles

Marca Social Provas Directora: Rosina Methol

3- Equipo EmProRed (2019)

Nombre	Apellido	Formación	Referencia
Verónica	Alcoba	Administrativa	Administración - Ref. MSM
Analia	Batista	Psicóloga	Sup. Colonia, Soriano - Referencia ANONG y DNGT
Eduardo	Carbonell	Economista	Sup. Montevideo - Referencia DINEM
Carina	da Rocha	Psicóloga	Sup. Rocha y Lavalleja - Referencia Derivaciones
Javier	Díaz	RRH	Sup. Florida - Ref. MSM
Luciana	Espinosa	Trab. Social	Sup. San José y Flores - Ref. Formación
Carlos	Fitzgerald	Administración	Sup. Maldonado y Costa de Oro
Carolina	García	Trab. Social	Ref. Negocios Inclusivos
Cecilia	González	Trab. Social	Sup. Salto y Artigas
Fernando	Gutierrez	Psicólogo	Sup. Río Negro - Ref DINALI y PPL
Ana Laura	Miguel	Contadora	Sup. Rivera y Tmbó Norte
Mayra	Odera	Trab. Social	Sup. Cerro Largo y Treinta y Tres
Horacio	Pérez	Economista	Sup. Durazno y Tmbó Norte
Daniel	Sequeira	Escribano	Negocios Inclusivos - Ref. Convenios
Paola	Sosa	Psicóloga	Sup. Canelones Pando y Las Piedras
Florencia	Supparo	Contadora	Sup. Paysandú
Rossana	Umpierrez	Psicóloga	Ref. Espacios Comercialización

4- OSCs Convenientes 2019

Zona	Cupos	Nombre Zona	Organización
1	30	Artigas Capital	IPRU
2	30	Artigas Bella Unión	IPRU
3	100	Salto	IPRU
4	55	Paysandú	Agencia de Desarrollo Productivo de Paysandú
5	40	Río Negro	El Abrojo
6	40	Soriano	El Abrojo
7	40	Colonia	El Abrojo
8	70	San José	Grameen
9	160	Montevideo	CPUED
10	30	Flores	Grameen
11	40	Durazno	El Abrojo
12	55	Rivera	CLAEH
13	40	Tmbó Norte	CLAEH
14	40	Tmbó Sur	Redoblando Esfuerzos
15	40	Florida	CPP
16	50	Cerro Largo	Educando Nos
17	50	Treinta y Tres	Asociación Civil Paso Ancho
18	50	Lavalleja	Grameen

19	55	Maldonado	Marea
20	55	Costa de Oro	CPUED
21	50	Rocha	Casa Ambiental Castillo
22	70	Canelones R5	IPRU
23	60	Canelones Pando	IPRU