

Título Análisis y Evaluación de Políticas Públicas - Programa Desarrollo Emprendedor – GCABA

Tipo de Producto Material Didáctico

Autores Martínez, Damián

Código del Proyecto y Título del Proyecto

D15S12 - Pymes familiares en Argentina: cómo ir más allá de la 3ª generación

Responsable del Proyecto

Martínez, Damián

Línea

Pymes

Área Temática

Administración y Recursos Humanos

Fecha

Noviembre 2012

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

UADE 

Seminario:

**“ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS”**

Doctorando:

Ing. Damián Martínez

“Programa Desarrollo Emprendedor – GCABA”

Buenos Aires, 5 de Noviembre de 2012

RESUMEN

El presente trabajo concentra su atención en los efectos (en el análisis, selectivos) de la puesta en práctica (a inicios de 2009) de lo que en autores como Subirats (1992)ⁱ definen como política pública¹ (el Programa Desarrollo Emprendedor, de la Subsecretaría de Desarrollo Económico del GCABA), puntualizando en los desvíos que se presentan (al cabo de los dos primeros años de implementación) respecto de los objetivos inicialmente enunciados.

El mismo tuvo aplicación práctica en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resultando de alcance universal, para todo residente en la ciudad (por no haber limitantes respecto a los requisitos de adhesión al mismo).

Sus principales objetivos fueron promover la generación y el perfeccionamiento de nuevos emprendimientos (como potenciadores de la economía de la Ciudad y generadores de trabajo), fomentando tanto su creación cuanto su perdurabilidad. Para ello se basó en la capacitación gratuita, desarrollada bajo supervisión estatal, por entidades culturales públicas y privadas (universidades) y entidades del tercer sector.

A pesar de su carácter universal y la igualdad (de formato) de aplicación del programa para todos los ciudadanos, al proyectarse sin matices en una ciudad con fuertes desigualdades socioeconómicas y culturales, destacó (visto en términos del perfil y número de adherentes por niveles socioeconómicos y culturales) aún más estas asimetrías en función de las posibilidades efectivas de acceso al programa y su aprovechamiento.

1. Objetivos y alcance del trabajo.

La Ciudad de Buenos Aires presenta los más elevados indicadores económicos y culturales en la región. Sin embargo, esconde tras los mismos notables heterogeneidades que en el campo de este abordaje, sostendré como motor del desigual aprovechamiento de un programa de gobierno.

En sus trabajos, el Dr. Bernardo Kliksberg aborda sistemáticamente el plano de las desigualdades, considerando que estas llegan al extremo de manifestarse no solo entre países y regiones, sino

¹ Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

también dentro del tejido urbano de las ciudades (aún aquellas en las cuales los indicadores globales de desarrollo humano son los más altos del planeta).

El enfoque explicativo más difundido desde la óptica de los economistas ortodoxos, pone foco en la desigualdad en la distribución de los ingresos como razón casi exclusiva de estas brechas. Adelman y Robinson (1988)ⁱⁱ en una revisión de esta temática concluyen que la desigualdad es necesaria para la acumulación y, por consiguiente, contiene las raíces de eventuales incrementos en el ingreso de los individuos. Claramente hay correlación entre la variable ingresos y los niveles de equidad en una sociedad, pero no podemos omitir (en pos de un modelo simplista o reduccionista), que las razones de las desigualdades abrevan en otras fuentes que es menester tomar en cuenta (tales como educación, vivienda y acceso a servicios), que se interrelacionan y potencian mutuamente. Tomando las palabras del propio Kliksberg: “una mirada unidimensional aleja de esa complejidad y lleva a soluciones superficiales”.ⁱⁱⁱ

En el análisis que desarrollaré haré foco sobre como la aplicación de un programa orientado al desarrollo (Desarrollo Emprendedor, Programa de Fomento a la Cultura Emprendedora, implementado desde la Subsecretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la CABA) aplicado de manera homogénea sobre una población con marcadas desigualdades preexistentes, ve fuertemente limitados sus resultados, siendo aprovechado más plenamente en las áreas y por los individuos con menores urgencias.

En términos de la tipología propuesta por Lowi, T. (1964)^{iv}, el Programa Desarrollo Emprendedor es claramente una política pública de tipo distributivo, dado que distribuye nuevos recursos (correspondientes a una partida presupuestaria creada específicamente para el mismo) pudiendo resultar eventualmente de su implementación la aparición de patrones de patronazgo o sistemas clientelares.

Como eje del análisis se considerará por tanto, cuáles han sido los resultados de la actuación administrativa, qué relación tienen esos resultados con los objetivos que se habían planteado al diseñar esa política y con qué estándares e indicadores se puede valorar sus resultados.

2. Un contexto de desigualdades socioeconómicas: perfil del público objetivo.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es el núcleo urbano con mayores y mejores indicadores de desarrollo de toda la Argentina y entre los mejores de la región. En consonancia

con la recuperación económica y tasas de crecimiento positivas registradas a partir de 2003, la misma ha expresado marcadas mejorías en casi todos sus indicadores.

Según el PNUD^v, la Ciudad de Buenos Aires manifiesta elevados niveles en todos los índices vinculados con el “desarrollo humano” y un ascenso permanente y sostenido de los mismos desde 1996, a excepción de un solo rubro, como es el caso del “índice de acceso al conocimiento” que merecerá algunas consideraciones particulares.

A pesar de su reducida extensión territorial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires exhibe fuertes disparidades internas en sus principales indicadores socioeconómicos, tanto a nivel de zonas (enumeradas de la A a la E, y particularmente manifiesto entre el norte y el sur de la ciudad) como dentro de estas entre comunas (enumeradas de la C1 a la C15). Como consecuencia de estas desigualdades, coexisten en este ámbito urbano y en breves distancias, una porción minoritaria de su población que vive con un nivel de ingreso y acceso al consumo similar al de las sociedades más desarrolladas, y una porción importante de sus habitantes con ingresos y consumos análogos a las regiones más pobres del planeta.

Este contexto de disparidades hace que los programas para el desarrollo no tengan el mismo efecto ni alcance para toda la población objetivo y que en consecuencia existan profundas diferencias en la posibilidad de captación de sus beneficios en función de la situación particular de los individuos. Es así como programas que no toman en cuenta (o soslayan) estas disparidades desde su concepción, solo contribuyen a ponerlas más intensamente de manifiesto.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires	períodos comparados			
	1996	2001	2006	2009
Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus dimensiones	0,854	0,864	0,861	0,876
Índice de esperanza de vida	0,823	0,849	0,858	0,866
Índice de Educación	0,993	0,993	0,993	0,993
Índice de Ingresos	0,745	0,750	0,733	0,769
Índice de Desarrollo Humano relativo al género (IDG) y sus dimensiones	0,850	0,860	0,859	0,874
Índice de esperanza de vida	0,823	0,846	0,860	0,868
Índice de Educación	0,991	0,993	0,993	0,993
Índice de Ingresos	0,737	0,739	0,725	0,759
Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) y sus dimensiones	0,785	0,802	0,867	0,884
Índice de vida larga y saludable	0,804	0,869	0,891	0,924
Índice de Acceso a Conocimientos	0,910	0,912	0,914	0,898*
Índice de Vida Decente	0,643	0,623	0,797	0,830

Fuente: elaboración propia sobre "Informe nacional sobre desarrollo humano 2010" PNUD

3. El Programa Desarrollo Emprendedor: su evaluación.

El programa a evaluar se abordará conforme al modelo “top – down” propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981)^{vi} y luego ampliado por el mismo Sabatier (1986)^{vii} que comienza con el análisis de la toma de decisiones, para luego analizar el grado en que sus objetivos fueron alcanzados y como. Este enfoque toma como ejes el comportamiento de los funcionarios y público objetivo respecto de la política, el logro de los objetivos en el tiempo, los factores principales que afectan los logros de la política y finalmente, su reformulación.

El programa Desarrollo Emprendedor fue lanzado en 2009 desde la Subsecretaría de Desarrollo Económico del GCABA. Se trata del programa más ambicioso (dado su peso relativo en el presupuesto) en la historia de la Ciudad orientado a impulsar el desarrollo de emprendimientos productivos y/o comerciales en los diferentes barrios porteños. Para participar del mismo se requiere contar con una idea o proyecto de negocio, o bien poseer un emprendimiento en marcha pero de reciente creación y domiciliarse en el ámbito de la Ciudad. Participan de la gestión del mismo entidades no gubernamentales (Universidades, Cámaras, ONG’s, etc.) y Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC).

En su primer año (2009) participaron del mismo 2148 postulantes (que debieron completar un extenso cuestionario, base de este análisis) y en 2010 el número de participantes alcanzó a 3177, lo que representa un incremento interanual del 47,9% y un acumulado de 5325 participantes. Son estas, a pesar que el programa continúa vigente, las únicas estadísticas hechas públicas (a la fecha de este trabajo).

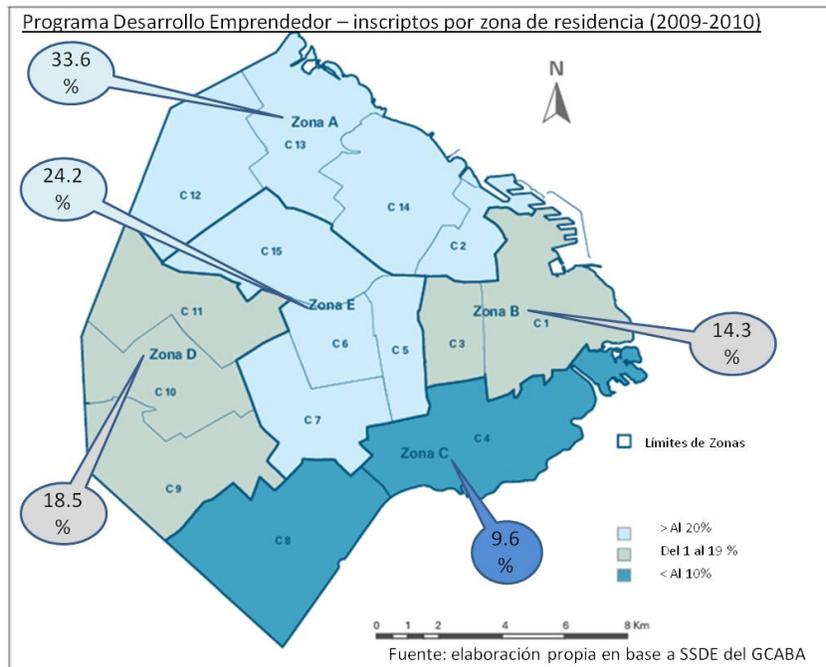
Discriminaré el análisis en función de los datos aportados por los participantes de este Programa (tales como la distribución de los inscriptos por Comunas y Zonas de residencia, nivel educativo de los participantes, perfil laboral actual y generación esperada de empleo de sus emprendimientos) y el fuerte correlato de la desigualdad en la capacidad de aprovechamiento de este programa por los ciudadanos, con los indicadores de distribución de ingresos, empleo y máximo nivel de instrucción alcanzado, publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA correspondientes al mismo período.

- Distribución de los inscriptos por Zonas y Comunas

Del acumulado de los participantes en el Programa Desarrollo Emprendedor durante 2009 y 2010, surge que para ambos períodos (tomados tanto en forma individual como acumulada), el mayor número de inscriptos correspondió a la Zona A (Norte), con el 36% de los registros de participantes e integrada por las Comunas 14 (Palermo, 10.3% de participantes), 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales, con el 11.7%), 2 (Recoleta, 5.4%) y 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón, con el 6.2%). De ellas, encabezaban la nómina los inscriptos por barrio Palermo, Belgrano y Recoleta (en ese orden).

Programa Desarrollo Emprendedor (GCABA)	períodos comparados				
	2009	2010	var. %	Acumulado	
Cantidad total de participantes	2148	3177	47,9%	5325	
Distribución de Inscriptos por Comunas y Zonas de residencia					
Zona Norte (A)					
C14 (Palermo)	218	333	52,8%	551	10,3%
C13 (Belgrano, Nuñez, Colegiales)	245	378	54,3%	623	11,7%
C02 (Recoleta)	135	151	11,9%	286	5,4%
C12 (Urquiza, Saavedra, Coghlan)	30	298	893,3%	328	6,2%
Total Zona Norte (o Zona A)	628	1160	84,7%	1788	
Participación % Zona Norte (sobre total participantes)	29,2%	36,5%	24,9%	33,6%	
Zona Este (B)					
Total Zonal (C1 + C2)	298	461	54,7%	759	
Participación % Zona Este (sobre total participantes)	13,9%	14,5%	4,6%	14,3%	
Zona Centro (E)					
Total Zonal (C5+C6+C7+C15)	496	791	59,5%	1287	
Participación % Zona Centro (sobre total participantes)	23,1%	24,9%	7,8%	24,2%	
Zona Oeste (D)					
Total Zonal (C9+C10+C11)	481	506	5,2%	987	
Participación % Zona Oeste (sobre total participantes)	22,4%	15,9%	-28,9%	18,5%	
Zona Sur (D)					
Total Zonal (C4+C8)	251	259	3,2%	510	
Participación % Zona Sur (sobre total participantes)	11,7%	8,2%	-30,2%	9,6%	

Fuente. Elaboración propia sobre datos de la SSDE del GCABA



En segundo orden vemos ubicada a la Zona E (Centro, integrada por las Comunas 5, 6, 7 y 15) con una participación total del 25%. Allí se destaca por su aporte individual la Comuna 6 (Barrio de Caballito) como origen del 7% de los participantes del Programa.

En contraste la Zona C, en el sur de la ciudad e integrada por las Comunas 4 (Barracas, Boca, Nueva Pompeya y Parque Patricios) y Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati) solo alcanzan a acumular el 9% de los participantes.

- Relación con la variable ingreso

La agrupación de los participantes por Comunas y Barrios en la CABA, manifiesta una correspondencia positiva muy marcada (aún cuando más adelante la veremos también con otras variables) con las estadísticas de distribución geográfica del ingreso.

Tomando como variable el nivel de ingreso medio por Comunas, advertimos que para agosto de 2010 (fecha de cierre de los registros del Programa Desarrollo Emprendedor en 2010) alcanzaba en la comunas 14 (la de mayor número de inscriptos) a \$ 3.429, luego en la 13 (segunda en inscriptos) a \$ 3.327 y en la 2 (tercera en este orden) a \$ 3.388, en todos los casos sobre base mensual. En tanto, el ingreso medio en la comuna 8 (la de menor número de participantes) es de

\$ 1.321 (el cual se encuentra por debajo del salario mínimo que desde agosto 2010 es de \$ 1.740).

El nivel de ingresos medios y la cantidad de inscriptos por comuna marcan aquí una coincidencia: ambos son 250% superiores en la Comuna 14 (en el tope de los de la zona norte) a los de la Comuna 8 (los más bajos de zona sur).

También la correspondencia es marcada con la capacidad diferencial de acceso a una alimentación adecuada. Sólo el 14,1% de los hogares residentes en la zona A (comunas 2, 12, 13 y 14) tiene ingresos menores a la Canasta Total^{viii}, en tanto que al interior de la zona C (comunas 4 y 8) casi la mitad de los hogares no alcanza a cubrir la Canasta Total y el 10,1% tiene ingresos que no le permiten acceder a la Canasta Alimentaria^{ix}.

- Análisis de la variable empleo

Las diferencias en la distribución geográfica por comunas en el nivel y tipo de empleo se corresponden fuertemente con la cantidad de participantes en el programa, viéndose favorecidas aquellas con mejores registros. Mientras en la Comuna 14 (Palermo, con el mayor número de inscriptos) menos del 10% de la población presente problemas del empleo (de los cuales la desocupación es de sólo el 3.2% y la subocupación del 6.2%), en el otro extremo, en la Comuna 8, el 25% de la población tiene problemas de empleo. De ellos, el 10.2% son desocupados y el 15.4% sub ocupados.

Perfil laboral de los inscriptos	2009	2010	var. %
Empresario	18,4%	9,0%	-51,1%
Cuenta propista	32,8%	30,0%	-8,5%
En relación de dependencia	29,3%	37,0%	26,3%
No trabaja	19,5%	24,0%	23,1%
	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia, sobre datos de la SSDE del GCABA

En el caso de los participantes del programa y particularmente en la zona norte, la mayoría correspondía a personas que si bien registraban niveles adecuados de ingresos, pretendían incorporar una nueva actividad para mejorar el perfil de los mismos (de manera individual). Esto se manifiesta en una marcada tendencia a la complementariedad del ingreso de estos nuevos emprendimientos y no a una actividad empresarial principal sostenida y demandante de mano de obra, como evidencia el siguiente cuadro, en el que predomina el segmento de 1 a 5 empleados y en el que se advierte un fuerte crecimiento del segmento unipersonales.

Generación esperada de empleo	2009	2010	var. %
entre 1 y 5 empleados	45,0%	50,6%	12,4%
entre 6 y 10 empleados	27,8%	22,6%	-18,7%
más de 11 empleados	24,2%	18,7%	-22,7%
Ninguno (unipersonal)	3,0%	8,1%	170,0%
	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia, sobre datos de la SSDE del GCABA

- Variable educación: el máximo nivel de instrucción alcanzado

Sobre una muestra de 5325 participantes del Programa desarrollo Emprendedor, se obtuvo que más del 72% de los mismos habían completado estudios universitarios o terciarios, e inclusive dentro de estos, un 9% había completado estudios de posgrado.

Nivel educativo de los participantes (mayor alcanzado completo)	2009	2010	var. %
Primario	3,0%	2,5%	-16,7%
Secundario	23,9%	26,2%	9,6%
Terciario	20,0%	21,6%	8,0%
Universitario	43,7%	40,6%	-7,1%
Posgrado	9,4%	9,1%	-3,2%
	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia, sobre datos de la SSDE del GCABA

En este caso, el perfil de los participantes está muy por encima de la media de la ciudad, pero parece mostrar correspondencia con su distribución geográfica, con prevalencia de la zona Norte (Palermo, Belgrano, Recoleta) y Centro (principalmente Caballito), respecto de la zona Sur (comuna 8, integrada por Villa Soldati, Lugano y Villa Riachuelo, con el menor registro de participantes).

Por caso, en la Comuna 8 el 26.5% de la población mayor a 25 años sólo alcanzó a terminar el Primario, mientras que en las Comunas 2 y 14 (zona A o Norte) este porcentaje es del 4.7%. Respecto a la educación superior, en la Comuna 8 sólo el 9.4% han completado estudios terciarios o universitarios, mientras que en las Comunas 2 y 14 lo hicieron el 51.4% de sus habitantes.

4. Conclusiones y aportes

A pesar del reducido territorio que ocupa, la Ciudad de Buenos Aires exhibe fuertes disparidades regionales, particularmente entre el norte y el sur. Estas debieron ser previamente tenidas en cuenta y arbitrarse los medios para que programas orientados a la promoción social y la creación

de empresas y trabajo (como en el caso analizado) se sustenten en una base de equidad por la cual accedan al mismo los sectores más necesitados de la sociedad. Lejos de ello, cuando se universalizan estos programas sobre una base social con profundas desigualdades, solo se pone más fuertemente de manifiesto el panorama preexistente de inequidad social. Sin embargo y más allá de los resultados relevados por el propio programa, el mismo no fue revisado en las ediciones subsiguientes (2011 y 2012).

Esto amenaza con caer en el más puro *incrementalismo* descrito por Lindblom (1979)^x, habida cuenta de la tendencia al continuismo y la resistencia al cambio de toda organización burocrática.

Como sostiene Stiglitz (1998)^{xi}, el desarrollo (por naturaleza, equitativo) debe garantizar que todos los grupos de la sociedad disfruten sus beneficios. Y si este además, es democrático, los ciudadanos debieran participar en las tomas de decisiones (tanto en su concepción como en la ejecución) de programas que afectan sus vidas.

Reflexionando sobre el rol que le cabe al estado en la gestión más adecuada de estas problemáticas, Kliksberg (2011)^{xii} sugiere el de "gerencia social" aplicada que implica, entre otros aspectos: rediseñar las estructuras institucionales hacia perfiles más abiertos, horizontalizados, orientados hacia los modelos de "*learning organizations*". Sugiere ya en Kliksberg (1997)^{xiii} hacerlo mejorando las coordinaciones hacia el interior de los sectores sociales y con otros sectores, conformando y gestionando redes interinstitucionales; descentralizar los programas sociales hacia las regiones y los municipios, propiciar activamente la participación de las comunidades carenciadas en todos los aspectos del diseño e implementación de los programas sociales, introducir una cultura gerencial avanzada y ajustada a los dilemas gerenciales propios de la acción en el campo social, establecer sistemas de monitoreo y evaluación en tiempo real, desenvolver concertaciones entre Gobierno, ONGs, sectores claves de la sociedad civil, y comunidades carenciadas para llevar adelante grandes programas de enfrentamiento de la pobreza y mejora de la equidad.

Referencias:

ⁱ Subirats I. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Ministerio para las Administraciones Publicas, Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública. NIPO: 329-92-003-7 ISBN: 84-7088-611-8. Gráficas Ancora, S. A. Madrid, 1992.

ⁱⁱ Citados por Kliksberg, B. en "Desigualdad y Desarrollo en América Latina: El Debate Postergado", Conferencia pronunciada en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras, Un espacio para el diálogo. Buenos Aires, 26-27 de abril de 1999.

ⁱⁱⁱ Kliksberg, B. "Escándalos éticos", Ed. Temas, Buenos Aires, febrero 2011. p330.

^{iv} LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics. USA, 1964, 16(4), pp. 677-715.

^v PNUD, "Informe nacional sobre desarrollo humano 2010", Argentina. En www.undp.org.ar/desarrollohumano/docsIDH2010/PNUD_INDH_2010_Nov_2010.pdf

^{vi} Sabatier, P. y Mazmanian, D. Effective Policy Implementation, D.C. Heat and Company, 1981.

^{vii} Sabatier, P. Top-down and Bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policies, 1986.

^{viii} La canasta total incluye a la alimentaria más gastos de alquileres, expensas, electricidad, agua, gas, comunicaciones, transporte, educación, esparcimiento, indumentaria, remedios y bienes durables.

^{ix} La canasta alimentaria incluye el valor de los alimentos y bebidas que un hogar requiere para no ser indigente.

^x Lindblom, C.E. Still Muddling Through. Public Administration Review, 39,6:517-25, 1979.

^{xi} Citado en Kliksberg, B. en "Desigualdad y Desarrollo en América Latina: El Debate Postergado", Conferencia pronunciada en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras, Un espacio para el diálogo. Buenos Aires, 26-27 de abril de 1999.

^{xii} Kliksberg, B. "Escándalos éticos", Ed. Temas, Buenos Aires, febrero 2011.

^{xiii} El autor analiza en detalle el rol y diseño del Estado en lo social en Bernardo Kliksberg, "Repensando el Estado para el Desarrollo Social", Reforma y Democracia, Revista del CLAD, N°18, 1997.