



La ley 44/86: siete años de creación de empresas en el sur de Italia; mecanismos innovadores y formaciones in situ

1. Este artículo describe un «estudio de caso», el de una intervención pública realizada en el sur de Italia para la promoción de nuevas empresas juveniles. Se trata de una experiencia de dimensiones bastante relevantes, pero que merece la pena examinar desde dos puntos de vista cualitativos, muy presentes en el debate sobre el desarrollo económico y sobre las llamadas políticas de empleo activas:

□ Por una parte, esta intervención se presenta como experimentación de un itinerario formativo basado principalmente en el intercambio de experiencias, en los períodos de prácticas y en la relación entre los jóvenes y el mundo de la empresa; pocos días en el aula, muchos días en la empresa; pocas representaciones y simulaciones de la realidad empresarial, mucha gestión de empresa; poca descripción de los problemas de mercado, mucho trabajo de marketing-mix. La cultura empresarial es experiencia: la formación de nuevos empresarios se hace transmitiendo algo de información y una gran cantidad de experiencia.

□ Por otra parte, esta intervención suscita una reflexión sobre las políticas de creación de empleo y de creación de empresas. En mi opinión, las políticas de creación de empleo, en el sentido literal y tradicional, carecen de fundamento desde el punto de vista «teórico» y en la práctica no están conseguidas. En la era de la organización post-fordista, crear trabajo coincide cada vez más con la idea de «hacer empresa», aunque sea pequeña, incluso individual. La experiencia que describimos aquí surgió precisamente de la constatación de que la política de creación de empleo constituía una respuesta insuficiente y de que había que «intentar» hacer empresa, tanto más en un territorio

con un gran «déficit» empresarial como el del sur de Italia.

2. A siete años de su aprobación (28/2/1986), la ley 44 constituye ya una de las intervenciones públicas de creación de empresas de mayor peso a nivel nacional.

En realidad, el objetivo de la ley 44/86 es más complejo: utilizar la creación de nuevas empresas para favorecer la aparición de nuevos empresarios. Desde este punto de vista, la citada ley ha puesto sustancialmente de manifiesto las profundas diferencias que existen entre la política de creación de empleo y la de creación de empresas: en el debate general sobre la política de empleo activa, muchas veces se ha suscitado confusión al asimilar las intervenciones de uno y otro tipo; de hecho, unas y otras varían profundamente en cuanto a los objetivos, y a los mecanismos de gestión, aparte de que, considerándolo atentamente, la política de creación de empresas sólo de forma impropia puede considerarse un instrumento de política de empleo activa. Es más correcto encuadrarla en el ámbito de las políticas generales de desarrollo a nivel local.

Con más de 3,3 billones de liras destinados en sucesivas dotaciones a dicho objetivo, más de 4.000 planes de empresa presentados por sociedades y cooperativas constituidas en su mayor parte por jóvenes meridionales, 800 proyectos aprobados que afectan a más de 17.000 empleados y aproximadamente a 600 socios, la ley 44 representa una experiencia de política industrial que, superada la fase experimental, ofrece las características de una política estructural.

3. La ley surgió en respuesta a dos lógicas políticas. Por un lado, la constatación



Carlo Borgomeo

Es Presidente del Comité para el fomento de nuevos empresarios jóvenes, el organismo encargado de

gestionar la ley 44/86 (Devito). En la década de 1980 fue dirigente sindical de la CISI, y desde 1983 es investigador del CENSIS.

La ley 44/86 es a escala internacional una de las iniciativas públicas más sólidas para la creación de empresas.

Se trata de una experiencia innovadora que se ha situado desde un comienzo en el centro de los debates sobre el desarrollo económico y las políticas activas de trabajo, y ha nacido de la exigencia de suponer hipótesis de desarrollo en un proceso de propagación de nuevas empresas y de reforzamiento de la cultura empresarial. En esta época de organización «post-fordista», la creación de trabajo coincide de hecho cada vez más con la creación de empresa. Por ello la ley 44 ha optado por el mecanismo de la transmisión de experiencias empresariales. Hasta la fecha se han aprobado 875 proyectos, que suponen una inversión de más de 2.600 miles de millones, más de 17.700 puestos de trabajo y el compromiso de unos 6.000 empresarios jóvenes.

«En la era de la organización post-fordista, crear trabajo coincide cada vez más con la idea de «hacer empresa», aunque sea pequeña, incluso individual.»



«... el nacimiento de nuevos empresarios no depende ya de una intensa actividad de formación y de «educación» sobre la empresa, sino de una operación realmente extraordinaria, por dimensiones, de transferencia de experiencia empresarial.»

de que se estaba produciendo un cambio cualitativo en las características de la oferta de empleo juvenil meridional. Cada vez eran más evidentes y numerosos, aunque todavía contradictorios, los indicios de que también en el sur de Italia la calidad de los desempleados, cada vez más jóvenes, más escolarizados y con rentas no necesariamente muy bajas, apuntaba a la búsqueda de soluciones menos tradicionales. En concreto, en la vertiente de la oferta de empleo empezaba a descalificarse la fuerte cultura, todavía predominante, del puesto de trabajo estable y seguro.

Al mismo tiempo, la cultura del desarrollo del sur, sustentada en una especie de espera-reivindicación de grandes episodios industriales, sufría los primeros embates. Se mostraba mayor interés por los fenómenos de difusión de los sistemas de empresa: los límites intrínsecos de un desarrollo confiado a grandes episodios de industrialización, que ya en el decenio de 1980 habían mostrado sus contradicciones, obligaban a confiar las hipótesis de desarrollo a un proceso de propagación de nuevas empresas, al reforzamiento de la cultura empresarial. Por todo ello, no resulta arriesgado, aunque tal vez parcial, valorar la ley 44 como una intensa intervención de formación y de difusión de la cultura empresarial. De hecho, el nacimiento de nuevos empresarios no depende ya de una intensa actividad de formación y de «educación» sobre la empresa, sino de una operación realmente extraordinaria, por dimensiones, de transferencia de experiencia empresarial. De hecho, no hay que olvidarlo, frente a otros planteamientos teóricos la ley 44 optó por el mecanismo de la transmisión de la experiencia empresarial como elemento fundamental para el nacimiento de nuevos empresarios. Esta opción se manifiesta tanto en la fórmula relativa a las características de la composición social, en la que pueden predominar los jóvenes, con una presencia minoritaria, desde el punto de vista de las cuotas y de las personas, de socios adultos o incluso de personas jurídicas, como en el mecanismo fundamental de la tutoría, es decir, de la asistencia en la fase de comienzo de las iniciativas, de la que hablaremos más adelante.

4. A la luz de estas consideraciones preliminares, es más fácil comprender cuántas

son las características fundamentales del mecanismo que introduce la ley. El primer aspecto que hay que subrayar concierne al mecanismo legislativo, administrativo y operativo aplicado por el Comité para el desarrollo de un nuevo espíritu de empresa juvenil, encargado de la ejecución de la ley: se tiende a excluir tajantemente que las aprobaciones de proyectos puedan ser utilizadas por empresas ya existentes. Se ha introducido el criterio del «carácter de novedad» que, aunque jurídicamente sea débil, en la práctica se ha confirmado como fácilmente verificable: sólo se admiten para su financiación proyectos referidos a empresas que «no existan», excluyéndose por tanto cualquier tipo de ampliación, diversificación o restructuración. Análogamente, en cuanto a la composición social tiene que haber algún joven que vaya a convertirse en empresario precisamente gestionando la empresa considerada en el proyecto. Siendo el objetivo primario la difusión de la cultura empresarial, la ley 44 ha excluido lo referente al empleo en sentido estricto, ya que en la valoración de los proyectos no se aplica ningún criterio relacionado con los efectos sobre el empleo.

Naturalmente, al ir dirigida a los jóvenes, con el consiguiente impacto y control sociales, la ley 44 sólo podía optar por unos procedimientos plenamente reconocibles y transparentes: los resultados han sido significativos y se han adoptado algunos mecanismos aparentemente de poco peso, pero que han innovado profundamente la cultura administrativa en materia de aprobación de actividades productivas y de valoración de proyectos. El primer principio aplicado ha sido el del respeto riguroso del orden cronológico en la valoración de los proyectos. También, en el orden de procedimiento, merece la pena destacar la amplia utilización de la institución de la revocación de la aprobación, como señal de ruptura de un pacto entre el Estado y los jóvenes empresarios, y como elemento de moralización, en cuanto que el Comité ha comunicado siempre a las autoridades judiciales los casos de irregularidad.

Otro elemento específico es el de la ejecución de toda la operación a través de un instrumento único: el Comité responsable desempeña simultáneamente funcio-



nes de información, promoción, selección, asistencia en la fase de comienzo, formación especializada, aprobación y control. Esta unicidad presenta enormes ventajas y asimila la experiencia del Comité, por lo menos desde este punto de vista, a la de las agencias nacidas para el desarrollo de las actividades productivas propias de la tradición anglosajona.

5. Para hacer balance de la experiencia, pueden considerarse cinco aspectos:

a) Desde el punto de vista de la experimentación de una intervención indudablemente innovadora, hay que concluir que se trata de una operación lograda y que, exceptuando algunas limitaciones y titubeos, en lo que respecta al mecanismo (valoración, selección, asistencia, control) ha ido madurando un consenso generalizado tanto sobre el conjunto de las medidas adoptadas como sobre determinadas de ellas en concreto, en especial la tutoría y el seguimiento.

b) Desde el punto de vista de la eficacia, los datos disponibles permiten definir la ley como una intervención dotada de un grado de eficacia muy elevado: más del 90 % de las iniciativas puestas en marcha no habrían surgido en otro caso.

c) Desde el punto de vista cuantitativo, el balance es interesante en varios aspectos. Ante todo, el flujo de los planes de empresa presentados, a pesar de un porcentaje de aprobación de los proyectos del 27 %, se mantiene constante (tabla 1). Además, la distribución de los proyectos presentados y, por tanto, proporcionalmente, de los aprobados es homogénea en el territorio meridional; es más, las faltas de homogeneidad que pudieran hallarse no son achacables al diferente grado de desarrollo de los territorios meridionales, sino a situaciones coyunturales, en particular a la existencia previa de leyes regionales en favor de la cooperación juvenil. Este efecto se percibe sobre todo en Sicilia y en Cerdeña, dada la vigencia de leyes regionales muy sólidas en cuanto a su dotación financiera, bastante ricas en cuanto a la intervención en la empresa financiada y, en el caso de Sicilia, con criterios de valoración sin duda mucho menos selectivos que los que aplica la ley 44. El dato total indica más de 17.500 empleados.

También es interesante la distribución sectorial de los proyectos presentados y proporcionalmente aprobados: en un 50 % corresponden a la industria, en un 29 % a la agricultura y en un 21 % a los servicios (tablas 2 y 3). La hipótesis que tantos temían (que en el fondo se financiase un gran número de proyectos en el sector servicios) se ha visto sustancialmente desmentida. Hay que señalar, por último, que la fórmula cooperativa ha sido elegida aproximadamente por el 25 % de las sociedades que han presentado un proyecto, y que la forma jurídica más extendida es la de la sociedad de responsabilidad limitada (53 %).

El dato más interesante para evaluar una ley sobre creación de empresas es, naturalmente, la evolución de las empresas creadas. Desde este punto de vista, es muy posible que la ley 44 obtenga resultados muy significativos. No hay ningún criterio teórico para decidir si los datos son más o menos satisfactorios; suele partirse de previsiones según las cuales se consideran positivas tasas de supervivencia del 50 %. Tal vez haya que considerar este nivel demasiado bajo para la ley 44, dado el nivel de aprobaciones concedidas, aunque por otro lado estaría ampliamente justificado por la debilidad intrínseca de los proponentes y por las condiciones del contexto, sustancialmente hostiles al desarrollo de una empresa productiva.

En cualquier caso, entre las empresas que hace tiempo que realizaron las inversiones hay una tasa de supervivencia certificada de alrededor del 80 %, con un crecimiento constante y significativo de la facturación media. Si una ley sobre creación de empresas hubiera de juzgarse por las empresas que sobreviven, la ley 44 sería enjuiciada, sin duda, muy positivamente.

En relación con el balance, cabe realizar una valoración más general. Se puede resaltar un dato de enorme importancia: la ley 44 ha demostrado ser una poderosa máquina de cultura económica en el sur de Italia y ha suscitado gran interés en los jóvenes de la región, desarrollando en muchos casos procesos imitativos que, como se sabe, son decisivos en los procesos de desarrollo local.

Desde este punto de vista, el balance puede incluso ser ya definitivo. Si el le-

«... el Comité responsable desempeña simultáneamente funciones de información, promoción, selección, asistencia en la fase de comienzo, formación especializada, aprobación y control.»

«La hipótesis que tantos temían (que en el fondo se financiase un gran número de proyectos en el sector servicios) se ha visto sustancialmente desmentida.»

«... la ley 44 ha demostrado ser una poderosa máquina de cultura económica en el sur de Italia y ha suscitado gran interés en los jóvenes de la región...»



«...se trata de una valoración de la viabilidad global de la empresa que se propone y, por consiguiente, desde este punto de vista, es discrecional.»

gisador ha querido realizar un experimento que demostrase a los jóvenes del sur la viabilidad de la aventura empresarial como alternativa a la búsqueda de un puesto de trabajo, el resultado, sin duda, se ha conseguido.

6. Más allá de la valoración de la experiencia en su globalidad, la cual, obviamente, está en continua evolución, merece la pena considerar algunos de los aspectos que han resultado más innovadores e interesantes. De hecho, las dimensiones de la intervención han permitido ensayar y experimentar plenamente algunos mecanismos que pueden, indudablemente, ser reproducidos.

a) El primero de esos mecanismos, concierne a la tramitación y valoración de los proyectos. Era necesario, para dar credibilidad al objetivo de la ley, que la valoración de los proponentes de una idea empresarial se basase en la validez de la idea y no en las garantías patrimoniales aportadas, invirtiendo así la relación tradicional entre inversores e instituciones de crédito.

Para evitar la arbitrariedad total en la concesión de los incentivos, tal afirmación de principio requería una escala de valoración bastante sólida.

Esta escala de valoración, basada en cuatro criterios fundamentales (credibilidad de los proponentes, potencialidad del mercado, aspectos técnicos organizativos, rentabilidad), ha sido puesta a prueba con la tramitación de más de 6.000 propuestas.

Actualmente, el «producto» que la Secretaría Técnica del Comité para la ley 44 está en condiciones de ofrecer tiene un carácter plenamente técnico-operativo.

Queda, por otra parte, una cuestión de tipo teórico aún no resuelta y siempre presente en el debate sobre las aprobaciones concedidas para actividades productivas: la relativa al carácter automático o discrecional de la concesión de los incentivos.

Es evidente que el Comité de la ley 44 aplica un mecanismo de fuerte discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en sus decisiones.

En esencia, su tarea de valoración se parece enormemente, hasta el punto de casi coincidir, con la que desarrollan las sociedades de capital riesgo: se trata de una valoración de la viabilidad global de la empresa que se propone y, por consiguiente, desde este punto de vista, es discrecional.

b) Otro mecanismo es el de la tutoría, que probablemente representa la innovación más inteligente y que ha permitido elevar el nivel de asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

En la práctica de la ley 44, esta asistencia es de carácter especializado, en el sentido de que está dirigida a una fase muy delicada, como es la de la puesta en marcha de la iniciativa: sin embargo, la fórmula aplicada, consistente en atribuir la responsabilidad del desarrollo de una empresa a otra empresa, ha resultado convincente.

Los efectos positivos de la tutoría no se miden sólo en las empresas recién nacidas, sino también en un sistema de relaciones y de asociaciones que se ha desarrollado entre empresas de distintos sectores y distintas áreas geográficas, consolidando una cultura de la comunicación que es, sin duda, uno de los aspectos decisivos para la cualificación de las pequeñas y medianas empresas.

La experiencia de la tutoría determina que las empresas nacidas con la ley 44 cuenten con una ventaja competitiva inicial: llevan grabada en su DNA una determinada actitud ante la comunicación. Nacen comunicándose con otra empresa y demuestran su capacidad, como acredita la experiencia de algunas iniciativas promocionales del Comité, para mantener un diálogo y desarrollar mecanismos de asociación con gran facilidad.

c) Hay que recordar, asimismo, que el Comité organiza cursos de formación empresarial dirigidos a la creación, para el conjunto de las empresas financiadas, dando una base común para abordar los problemas de la gestión empresarial, independientemente, o casi, de la tipología del producto o servicio que éstas ofrezcan.

Los cursos, divididos en cinco módulos semanales a tiempo completo y repartidos en cinco meses, son impartidos por



las más cualificadas escuelas de formación a escala nacional (ISVOR-FIAT, ELEA OLIVETTI, SDA BOCCONI, IAFE-ENI) y en ellos se abordan verdaderas simulaciones de gestión empresarial, de complejidad creciente, que permiten a los jóvenes empresarios, además de adquirir las competencias básicas necesarias, desarrollar una mayor consciencia de su propia función.

d) El seguimiento, que ha sustituido a la vieja inspección, constituye un avance en la cultura administrativa de control de los

mecanismos de aprobación. Es oportuno recordar que este seguimiento no supone, como a menudo parece implicar el lenguaje corriente, una imprecisa verificación del efecto socioeconómico de la actuación: se trata del control puntual, articulado y administrativamente válido de todos los gastos incurridos, al cual se suma y con el que se entrelaza un juicio cualitativo sobre las potencialidades de la empresa: la Administración, al decidir si concede la aprobación y cómo, metaboliza una serie de juicios y de conocimientos profundos de la empresa.

Nuevos planteamientos a propósito de la inserción profesional

En los últimos años, numerosos investigadores europeos han estudiado las modalidades de inserción profesional de los jóvenes. El coloquio de Barcelona, organizado en 1993 por el CEDEFOP, y las reuniones de la Red europea de investigación sobre la inserción social y profesional de los jóvenes constituyeron el foro para un contraste de iniciativas y resultados esenciales en este tema. Se pusieron de manifiesto dos tipos de inquietudes. Las primeras se refieren al análisis del proceso de inserción. La posición especial de los jóvenes en el mercado de trabajo es bien conocida: dificultades de acceso al empleo, precariedad, menor remuneración, competencia con las demás generaciones. También es sabido que la juventud no constituye un grupo homogéneo debido a la influencia discriminatoria del sexo, el origen social, la nacionalidad y la formación. Falta interpretar estos hechos comprobados. La lectura de las comunicaciones del coloquio de Barcelona incita a combinar tres aspectos: las relaciones entre las distintas dimensiones de la transición (empleo, formación, movilidad, pero también situación familiar y modo de vida), los determinantes de la inserción (nuevas formas de organización de la producción y de las empresas, singularidad de los sistemas educativos, funcionamiento diferenciado de los mercados de trabajo, contexto sociopolítico y cultural) y los agen-

tes que estructuran el proceso de transición, sean empresas, instituciones o individuos.

La segunda categoría de inquietudes es más bien de orden metodológico. Se trata de impulsar métodos cuantitativos complejos como el análisis de trayectorias y subrayar el interés de las comparaciones de ámbito internacional para poner de manifiesto singularidades sociales. También inducen a preguntarse si es pertinente el concepto de mercado de trabajo juvenil y a plantearse la conceptualización de la inserción como un proceso social y una forma especial de movilidad.

Todos estos temas merecen ser comentados, pero este artículo se propone dar prioridad a dos de ellos, a saber: ¿Cómo se formulan de nuevo algunas viejas preguntas sobre la definición del concepto de inserción profesional y la adecuación entre formación y empleo? ¿Qué interrogantes han surgido recientemente, debido en especial a la integración europea y a la transformación de las formas de exclusión?

Revisión de la problemática de la inserción

En el coloquio ya mencionado, varios participantes confirmaron la escasa

«...este seguimiento no supone, como a menudo parece implicar el lenguaje corriente, una imprecisa verificación del efecto socioeconómico de la actuación...»



José Rose

Profesor de sociología, doctor en economía. Universidad Nancy II. Miembro del Grupo de Investigación sobre la Educación y el Empleo (GREC-CNRS, Universidad de Nancy II).

Durante los últimos años, el enfoque de la inserción profesional ha evolucionado mucho, abriendo camino así a nuevas investigaciones. En consecuencia, esta problemática debe profundizarse con una mejor especificación de las formas de organización de la transición profesional y de los actores que la estructuran y dotándola de una base teórica que articule este concepto con los de movilidad, socialización o relaciones salariales. También han de estudiarse la repercusión de la integración europea en el análisis y la transformación de las condiciones de inserción; los procesos de exclusión y su interpretación; y la pertinencia y los límites de los enfoques longitudinales.