

Fricciones y “Activación”: La compensación de empleo en la encrucijada de las iniciativas estatales. El caso del Municipio de Neuquén capital.

Vives, Graciela.

Cita:

Vives, Graciela (2011). *Fricciones y “Activación”: La compensación de empleo en la encrucijada de las iniciativas estatales. El caso del Municipio de Neuquén capital. XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Neuquén.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xijornadasaepa/70>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eeQG/1hv>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, 21 – 23 de septiembre de 2011

Fricciones y “Activación”: La compensación de empleo en la encrucijada de las iniciativas estatales. El caso del Municipio de Neuquén capital.

Graciela Vives

Departamento de Geografía, Facultad de humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

gracielavives@ymail.com

Resumen

El marco de referencia para la observación del mercado del trabajo en la ciudad -y también en la provincia- del Neuquén viene dado por las implicancias locales del proceso de reestructuración que se está produciendo en la Argentina desde comienzos de los noventa y la consecuente corrosión de un modelo de desarrollo seguido sin interrupciones en la provincia entre las décadas de 1960 y 1990. En efecto, estas transformaciones provocaron un fuerte impacto en el mercado laboral, marcando la emergencia de un problema social de magnitud, ya que el aumento del número de personas que enfrentaron dificultades ocupacionales muestra una tendencia sostenida.

Así, en el marco del proceso de reforma que marcó la década de 1990, la descentralización de funciones y tareas del Estado a niveles inferiores del gobierno (provincias y municipio) implica un cambio en el rol y en la relación de los gobiernos locales con las comunidades.. Los municipios amplían así una serie de tareas tradicionales en un modelo burocrático de gestión, viéndose impelidos a asumir papeles más activos para responder a las demandas que incluían la promoción de la diversificación económica y la lucha contra el desempleo. La ciudad de Neuquén no ha sido ajena a tal proceso, el mismo que si bien conlleva responsabilidades y nuevas funciones, así mismo significa la transferencia de los conflictos sociales devenidos de nuevas demandas, que anteriormente se resolvían en instancias superiores. Entonces, luego de la crisis que sacudió al país a comienzos de la década de 2000, recuperada la institucionalidad, aparece un punto medular en los temarios socioeconómicos de las agendas gubernamentales: la superación de los planes de corte meramente asistencialista por planes de sesgo promotor, que prevean el involucramiento -la “activación”- de los beneficiarios y favorezcan la “incubación” de proyectos productivos solidarios.

Palabras clave

Ciudad de Neuquén – empleo - activación

Implicancias locales de un proceso nacional: un mercado laboral donde se acentúan los desequilibrios

El marco de referencia para la observación del mercado del trabajo en la ciudad -y también en la provincia- del Neuquén viene dado por las implicancias locales del proceso de reestructuración que se está produciendo en la Argentina desde comienzos de los noventa y la consecuente corrosión de un modelo de desarrollo seguido sin interrupciones en la provincia entre las décadas de 1960 y 1990. En efecto, estas transformaciones provocaron un fuerte impacto en el mercado laboral, marcando la emergencia de un problema social de magnitud, ya que el aumento del número de personas que enfrentan dificultades ocupacionales muestra una tendencia sostenida. El mundo laboral en esta etapa se caracteriza por: el incremento de la desocupación abierta y la subocupación horaria, la incertidumbre de los ocupados acerca de la continuidad de su relación de trabajo, un mayor número de puestos asalariados de condición precaria -muy comúnmente “en negro”- y de cuentapropismo, y el desempeño de tareas por debajo de la calificación personal. El panorama se ve particularmente agravado por fracturas en un modelo donde el empleo público brindó refugio laboral a amplias capas poblacionales, particularmente en la ciudad, como centro administrativo de la provincia.

En un planteo retrospectivo se observa que datos disponibles para el “aglomerado Neuquén-Plottier” -el mayor núcleo urbano de la provincia- muestran, finalizados los ochenta, un esquema de funcionamiento económico y ocupacional que permitía el desarrollo de un mercado laboral con escasos desajustes entre oferta y demanda. Esa tendencia se revierte en los noventa y el aglomerado comienza a registrar altos niveles de población con problemas laborales, con porcentajes equiparables al conjunto de los aglomerados relevados en el país por la Encuesta Permanente de Hogares, tal como da cuenta el siguiente gráfico. En particular el comportamiento de la variable marca un cambio a partir de los registros de 1995, en concordancia con la racionalización y disminución de los planteles de las empresas privatizadas y de la oferta del “retiro anticipado” que tentó a numerosos empleados públicos nacionales y provinciales con una sustantiva asignación -y que rápidamente se evaporó en función de las volátiles coordenadas económicas que a nivel nacional marcaba el ministerio encabezado por Domingo Caballo-. ¹

¹ La información correspondiente a la situación laboral de la población no está completamente recopilada en la provincia. Salvo la realización de la Encuesta Permanente

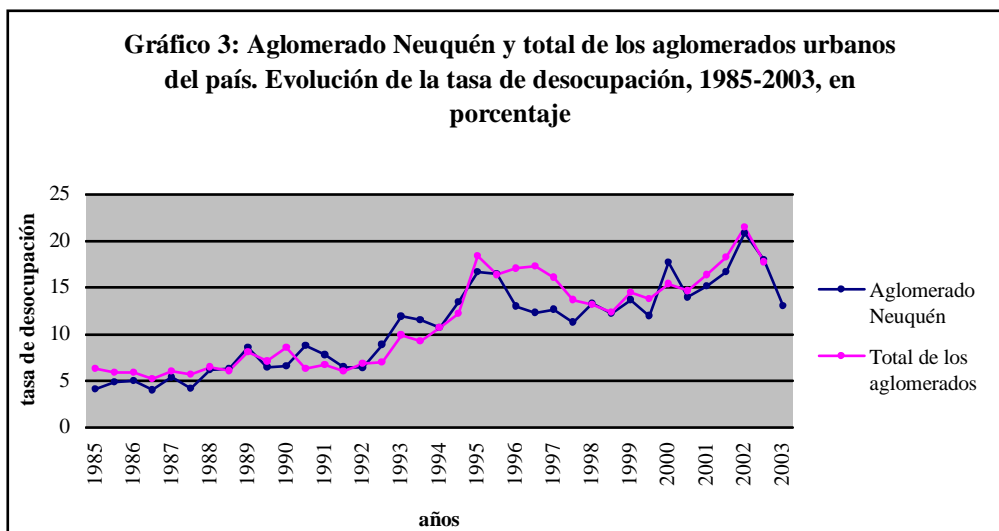


Ilustración 1

Nota: Plottier se incorpora al aglomerado sólo a partir de 1995.

Fuente: elaboración propia, sobre datos tomados de Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

La “activación” desde la administración municipal

Luego de la crisis que sacudió al país a comienzos de la década de 2000, recuperada la institucionalidad, aparece un punto medular en los temarios socioeconómicos de las agendas gubernamentales: la superación de los planes de corte meramente asistencialista por planes de sesgo promotor, que prevean el involucramiento -la “activación”- de los beneficiarios y favorezcan la “incubación” de proyectos productivos solidarios.

En la administración municipal neuquina los esfuerzos en el campo de la compensación de empleo registran dos vertientes. Una es la que lidera la Dirección Municipal de Empleo, la que implementa los subsidios devenidos de Planes y Programas nacionales y provinciales (Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Manos a la Obra, Seguro de Empleo y Capacitación, ley 2128, entre otros).²

de Hogares en el aglomerado Neuquén-Plottier, el resto de la información disponible proviene mayormente de relevamientos realizados por las administraciones municipales.

² Estos fueron analizados en una instancia anterior de la presente investigación.

La segunda está constituida por las acciones, dentro del organigrama del municipio neuquino, de la Dirección Municipal de Desarrollo Local, Estadística y Censos, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Local, estamento que concentra esfuerzos locales hacia la inclusión social a través de política autoreferenciadas como activas para la generación de empleo. Como ejecutora distingue dos áreas de actuación:

a) **“El desarrollo local comunitario”**, donde promueve una ciudadanía responsable, las organizaciones vecinales y otras ONGs, promoción de la salud, educación vial, etc. Actividades de neto corte social que impulsan la convivencia urbana.

b) **“El desarrollo local en la economía social”**, que promueve a esta última como marco alternativo a los subsidios y a la problemática del desempleo. En virtud de ello, ofrece una serie de servicios específicos como: asesoramiento para el empleo autónomo, derivación a instituciones educativas y actividades formativas, apoyo en la búsqueda de empleo, intermediación laboral con empresas.

Desde este posicionamiento del propio ente actuante cabe recordar algunas precisiones en torno a los conceptos de desarrollo local y economía social, que permitirán continua con la caracterización de las iniciativas públicas municipales.

Daniel García Delgado (2006:19, 24, 81) realiza una aproximación al **desarrollo** apuntando a una perspectiva integrada de dimensiones económicas, sociales y ético políticas. Desde su visión, concibe al desarrollo como “un crecimiento sustentable y productivo, basado en la equidad y cohesión social, articulado desde una visión estratégica compartida. Se trata de un **desarrollo integral inclusivo**” (el destacado es del autor), donde el sentido del desarrollo remita a relaciones de poder “y a la forma en que se construyen consensos y proyectos colectivos en un marco democrático”. De modo que el crecimiento económico que debería acompañar al desarrollo ha de ser “sustentable, pero desde una sustentabilidad compleja que se interprete tanto en términos macroeconómicos (no volatilidad), sociopolíticos (gobernabilidad) y ambientales (sostenibilidad). Asimismo, es necesario que esté basado en una distribución equitativa del ingreso, que permita mejorar el bienestar del conjunto, apunte al empleo de calidad y a la cohesión social; y que esté orientado a partir de la concertación de la pluralidad de intereses y perspectivas sociales en el marco de una visión estratégica compartida.”

En esta concepción teórica, el desarrollo pone acento en lo **productivo**, tomando distancia con el modelo especulativo financiero de la economía de libre mercado. Este es un

desarrollo que conjuga crecimiento económico con empleo de calidad, y también con distribución de ingreso y reindustrialización. Así mismo, pone énfasis en una **perspectiva ética** que, en contraste con el economicismo, el utilitarismo y pragmatismo de los noventa, pone nuevamente en foco la necesidad de equidad, de justicia; la salvabilidad de la deuda social ante la expansión de la pobreza y el incremento de la vulnerabilidad.

Desde esta concepción integral se puede caracterizar más adecuadamente al **desarrollo local**, si está: a) basado en procesos colectivos inclusivos; b) basado en la utilización y articulación de los recursos y capacidades locales; c) dirigido desde una perspectiva de inserción mundial. En este sentido sería entonces “la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales.” La premisa de la sustentabilidad –de la que depende el éxito final de la iniciativa comunitaria-, “implica además la construcción democrática, la participación de la comunidad, la generación de un proceso económico inclusivo, generador de empleo, respetuoso del medido ambiente y de la identidad local.”

Ahora bien, las autoridades municipales neuquinas inscriben sus iniciativas, desde la Dirección Municipal de Desarrollo Local, dentro del enfoque de la **economía social**. Bárbara Altschuler y Alejandro Casalis (2006:71) analizan el vínculo –“camino paralelos”- entre esta economía social y el desarrollo local.

Ambas estrategias tienen como objetivos principales la “generación de trabajo e ingresos, la distribución de beneficios y excedentes, la satisfacción de necesidades individuales y colectivas, tendientes al mejoramiento de necesidades individuales y colectivas. Ambas poseen además como premisa el equilibrio ambiental; la sustentabilidad cultural, en tanto procesos basados en la identidad de la población y el territorio; la sustentabilidad política, es decir la legitimidad de los procesos democráticos en la toma de decisiones; y la sustentabilidad social, basada en la idea de inclusión.” En franca coincidencia con las premisas de Delgado previamente comentadas.

Pero la economía social se entiende como una elección dentro de un proceso mayor, que es el desarrollo. Esto es así porque la economía social se basa en el asociativismo de las formas de trabajo y en la búsqueda de una distribución justa de los excedentes; por su lado, del desarrollo local apunta al potencial de un territorio, sea éste conducido por empresas tradicionales, pequeñas o medianas o iniciativas sociales. Para una gran porción de población

sumida en la desocupación o en la economía informal, iniciativas propias de la economía social –grupos productivos, cooperativas, empresas mixtas o la experiencia de los emprendimientos- conforman una posibilidad de generar trabajo e ingresos. “Estas pueden converger con el desarrollo local si a su vez se enmarcan en un proyecto territorial, aunque está claro que el potencial del territorio no puede desenvolverse exclusivamente desde la economía social, dado que algunos proyectos requerirán fuertes inversiones, serán intensivos en capital o tendrán un importante componente técnico.” (op. cit.:71,72).

En lo que hace a las iniciativas de la **economía social** (que surgen de la crisis de la sociedad salarial, el agotamiento de las políticas neoasistencialistas focalizadas, los cambios en los procesos de trabajo y producción, la reformulación del estado y la consecuente exclusión social); para comprender las potencialidades de las mismas habrá de considerarse una serie de atributos:

- 1- La modalidad que adopta la producción y también la organización del trabajo –de subsistencia o con excedentes- que es manifestación de las relaciones sociales que se establecen.
- 2- La forma en que la producción y los excedentes se distribuyen entre los que participan del emprendimiento.
- 3- La estructura decisional que comanda la iniciativa.
- 4- Los efectos del emprendimiento productivo en múltiples esferas: en la comunidad, el medio ambiente y la preservación de los recursos, el equilibrio territorial, el aporte para el logro de las potencialidades sociales y económicas de la localidad, entre otros.

En el marco de una economía social, estos atributos convergen hacia un proceso de desarrollo local, favoreciendo el incremento de la calidad de vida de toda la comunidad.

Entonces, si se consideran los proyectos subvencionados con los créditos y subsidios del FOMEPE que la municipalidad ha otorgado desde comienzos de la década pasada, es dable inquirir el grado de efectividad de los mismos en el apoyo a la ocurrencia de los atributos enumerados. La caracterización de los emprendimientos, su distribución temporal, la variabilidad de los montos involucrados, hablará del impacto de los proyectos en la ampliación de la base económica, así como de su capacidad para la generación de empleo, esto es, si logran constituirse en herramientas de una verdadera política pública de “activación” que supere las anteriores iniciativas focalizadoras implementadas ante el desequilibrio del mercado laboral neuquino y el avance de la pobreza y la exclusión.

Estrategias públicas para el “desarrollo local” en el entorno de la “economía social”, emprendidas por la administración municipal de la ciudad de Neuquén.

El instrumento legal más significativo que da sostén a la Dirección Municipal de Desarrollo Local en esta orientación lo constituye la ordenanza N°8234 de 1998. Norma que establece la asignación de recursos monetarios para la promoción de un “desarrollo económico productivo sostenido”, da nacimiento al Fondo Municipal de Emprendimientos Productivos FOMEPE para la promoción, financiamiento, capacitación y asistencia técnica de emprendimientos, servicios de apoyo a la actividad productiva y servicios generadores de empleo. También está desatinado a la implementación de incubadoras de empresas, a otorgar infraestructura de obra o equipamiento (maquinarias) y a la creación de redes de comercialización interbarriales. El fondo está integrado por recursos provenientes de partidas presupuestarias municipales, aportes otorgados por entidades municipales, provinciales, nacionales e internacionales, instituciones públicas o privadas; con lo que busca una amplia articulación con otros agentes intervinientes en el entramado que da lugar al desarrollo local. Sin embargo, se erigen obstáculos para la obtención de estos fondos reintegrables por parte de los prestatarios porque aparte de la esperable evaluación técnica del proyecto se estipulan (Ordenanza 8650/99) “requisitos personales” para acceder a los créditos del FOMEPE; los que se concentran en características sociodemográficas de los beneficiarios (edad, origen, residencia en la ciudad y en la provincia) que acotan la elegibilidad y dan por resultado la focalización de esta iniciativa, dando por tierra con pretensiones de universalidad.

El monto total anual - 300.000 a 500.000 pesos – también se muestra exiguo en tanto cada microemprendimiento recibe un crédito reintegrable. Adicionalmente, sólo el 90 por ciento de los recursos anuales constituyen tales créditos, en tanto el 10 por ciento adquiere la forma de subsidios no reintegrables.

La estrategia señalada es denominada por la municipalidad como “*Desarrollo emprendedor*”. Otras estrategias están dadas por los siguientes proyectos:

- *Impulso a jóvenes profesionales*, como espacio de encuentro entre éstos, las empresas y potenciales clientes.

-*Plan de formación laboral*, que facilita la inserción laboral de los desempleados a través de escuelas de oficios y servicios, bolsas de empleo y alianzas con el sector privado.³

- *Fortalecimiento en comercialización*, mediante el que se brinda apoyo a productores y generadores de servicio en la comercialización de sus productos, facilitando su participación en rondas de negocios y ferias, con programas de capacitación y regularización de comercialización informal.

Ahora bien, es necesario reconocer que estas cuatro iniciativas alcanzan a un número reducido de personas, en particular por los limitados fondos disponibles. Adicionalmente, la capacitación es seguida -aceptada- apenas por un centenar de personas como media por año.

Una mirada hacia el interior de los créditos y subsidios municipales.

A partir de este punto se analizará la composición y distribución de los fondos que ha distribuido el FOMEPE, a través de la consideración de los proyectos financiados por el mismo. A los efectos de han confeccionado los cuadros que se presentan a continuación; siguiendo la información proporcionada por el organismo municipal que los distribuye.

El cuadro N° 1 contiene la distribución financiera de los fondos que corresponden específicamente al “Programa de Fortalecimiento a la Microempresa –PROFOM-. Son 75 subsidios que comienzan a ser entregados recién en 2000, que alcanzan un monto –moderado- de \$200.995,56, que coincide con el 10 por ciento indicado previamente, dado que el monto total financiado hasta la fecha vía FOMEPE es de \$2.350.070,56 en total.

Cuadro N° 1: “Programa de Fortalecimiento a la Microempresa –PROFOM-

ño	A	Cant. proyectos	Monto anual
000	2	2	13.000,00
001	2	18	42.913,50
002	2	2	14.000,00
003	2	13	26.000,00
004	2	1	2.000,00

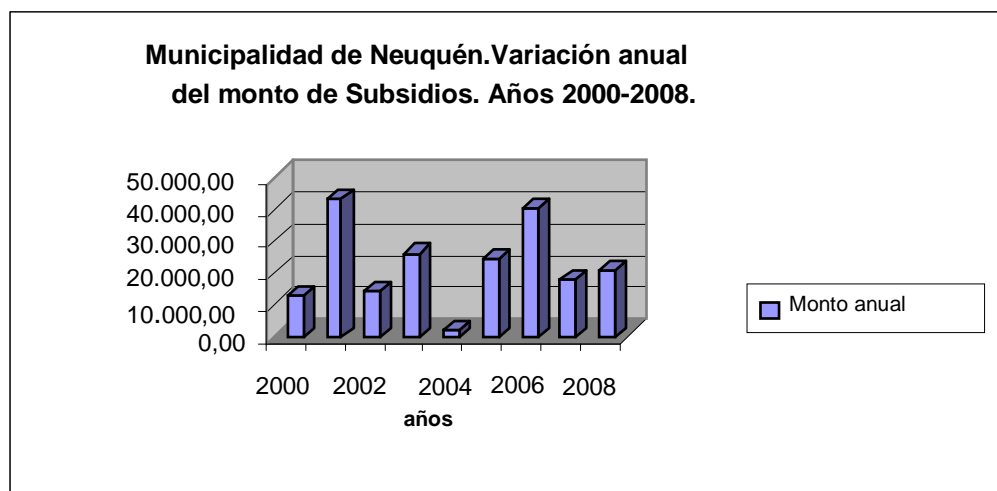
³ Las experiencias en este plano apuntan a cursos de albañilería, en convenio con la UOCRA, electricidad y, en convenio con el municipio de Cipolletti, acompañantes de ancianos.

005	2	4	24.500,00
006	2	20	39.997,75
007	2	9	17.981,37
008	2	6	20.599,94
OTAL	T	75	200.994,56

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a los subsidios en particular, el gráfico N° 1 presenta la transcripción de los montos otorgados y permite observar cuán inconstante ha sido su otorgamiento desde el inicio de los mismos. El año 2001 muestra un número de 18 proyectos subsidiados con un monto superior a los \$ 42.000, a pesar de la fuerte crisis que afectó tanto a las finanzas públicas nacionales como provinciales y por supuesto que municipales . Esta dinámica se recupera en 2006 -20 proyectos y una suma similar- para descender hasta la actualidad.⁴

Gráfico N°1: “Programa de Fortalecimiento a la Microempresa –PROFOM-



Fuente: elaboración propia.

En el cuadro N° 2 se han incluido los proyectos subsidiados distinguiéndolos según su naturaleza. Han sido agrupados en “rubros” con cierta dificultad dada su variabilidad.

⁴ No hay explicación oficial para la baja performance de 2004, cuando sólo se entregó un subsidio.

**Cuadro Nº 2: “Programa de Fortalecimiento a la Microempresa –PROFOM-
Distribución de los proyectos subsidiados por rubro y cantidad de proyectos.**

Nº de Orden	Cant. Proy.	%	Rubro	Proyectos subsidiados (productos/servicios)
1	18	25,6	Cultivos y cría de animales	Granja integral, vivero, porcinos, aves, conejos, matadero, apicultura, plantines.
2	12	16,9	Artesanías	Guitarras, regalos empresariales, bolsas de papel, souvenirs, art. de madera, carpintería, cerámica, encuadernación.
3	12	16,9	Textil	Fabrica de camperas, guardapolvos, bordados, blanco, tejidos.
4	8	11,2	Alimentos	Panaderías, leche y derivados, rotisería, conservas, viandas.
5	6	8,4	Recreación	Granja educativa, taller de teatro, juegos didácticos, organización de eventos infantiles, sala de ensayo.
6	4	5,6	Comercio	Kiosco, cafetería y buffet, peluquería.
7	3	4,2	Talleres	Tornería en madera, bobinados y electromecánica, soldadura.
8	1	1,4	Limpieza	Cepillos y escobas.
9	1	1,4	Medicinales	Cremas.
10	1	1,4	Muebles	Muebles de caña.
11	5	7,0	Otros	Cría de hamsters, publicidad, imprenta, diseño gráfico.

Fuente: elaboración propia.

Con todo, se pone de manifiesto la cuarta parte de los proyectos orientados a la producción agropecuaria (con énfasis en animales de granja y cultivos de pequeña escala). En segundo lugar, las artesanías y la producción textil alcanzan sendos 17 por ciento. A éstos, como se puede observar en el cuadro, le siguen alimentos, recreación, comercio y talleres. El resto de los rubros aporta apenas un emprendimiento cada uno. En primera instancia cabe indicar la dispersión de esfuerzos productivos en rubros de tan distinta índole, que terminan constituyendo expresiones económicas escasamente concentradas. En segundo lugar, salta a la vista lo reducido del número de proyectos subsidiados en la presente década. Además, se hace evidente el carácter estrictamente “micro” de las propuestas presentadas ante las autoridades municipales neuquinas, dado que la mayoría cuenta entre sus características compatibilidades con las particularidades del autoempleo –fuerza laboral personalizada, inversión mínima o reducida en maquinarias, herramientas o insumos, capital inicial ausente-. Tales características son coincidentes con el escaso valor agregado de buena parte de los productos resultantes y lo elemental de los servicios ofrecidos.

El cuadro N° 3 continúa con el análisis de los montos entregados por el municipio neuquino en el marco del FOMEPE. Ahora es el caso de los créditos reintegrables otorgados a través del “Programa Municipal de Pequeños Emprendimientos” PROMUPEQ, desde la creación del mismo. Entre 1992 y 2008 se han entregado 145 créditos a proyectos productivos por un monto total de \$ 2.149.076,00.

Cuadro N° 3: “Programa Municipal de Pequeños Emprendimientos” PROMUPEQ

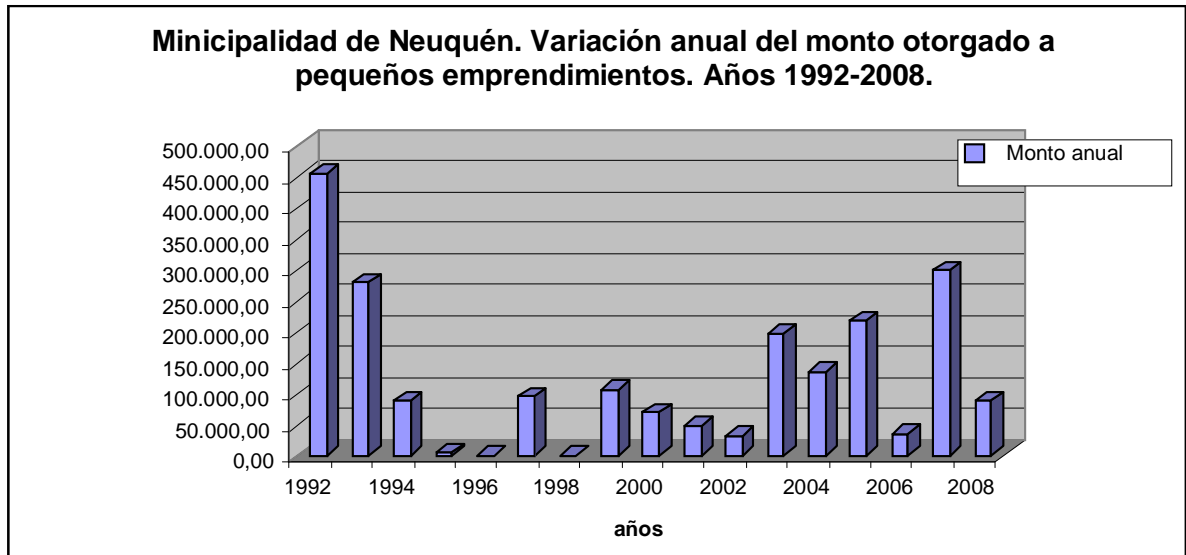
Año	Cant. proyectos	Monto anual
1992	30	455.103,00
1993	15	278.400,00
1994	6	88.000,00
1995	3	4.500,00
1996	0	0,00
1997	13	94.850,00
1998	0	0,00
1999	10	105.930,00
2000	7	69.600,00
2001	6	48.400,00
2002	1	32.450,00
2003	10	196.667,00
2004	9	135.571,00
2005	12	218.405,00
2006	4	35.000,00
2007	14	297.600,00
2008	5	88.600,00
TOTAL	145	2.149.076,00

Fuente: elaboración propia.

El gráfico N° 2 permite visualizar con facilidad la elevada variación anual de los montos entregados. Como se ve, los 30 proyectos aprobados en 1992, por un monto superior a los \$455.000 –o dólares de la convertibilidad- no se repitieron en ningún momento posterior. Por el contrario, en años como 1996 y 1998 los montos otorgados –y los proyectos concomitantes- se redujeron a cero. Luego, en 2001 y 2002 se marcan los efectos de la crisis económica nacional en estos fondos municipales, y las cifras se reducen marcadamente al igual que en 2006. En general el gráfico muestra fuertes oscilaciones en los montos entregados, que obedecen en buena medida a factores económicos endógenos. Y son expresión del interés que en las distintas administraciones municipales ha suscitado esta línea de pequeños créditos a la producción. Es decir, que se ha echado mano a esta herramienta de incentivo a la producción y el empleo de un modo muy inconstante, y viendo la serie temporal

en su conjunto es dable apreciar la dificultad de recuperar el fuerte impulso inicial que se le dio a los mismos en un primer momento.

**Gráfico N° 2: “Programa Municipal de Pequeños Emprendimientos”
PROMUPEQ**



Fuente: elaboración propia

El cuadro N° 4 encuentra nuevamente ordenados los pequeños emprendimientos que han sido apoyados con créditos por la administración municipal con fondos del FOMEPE. La lista de los mismos ha virado hacia iniciativa con mayor incidencia de mano de obra y asistencia de capital –posible a través de tales créditos-. Sin embargo, todavía se trata del tipo de PYMES extremadamente reducidas, de limitada producción y más difícil inserción en el mercado, en razón de causas de escala más que de calidad. En primer lugar -18 por ciento de las propuestas- aparece el rubro textil con iniciativas mano de obra intensivas, seguido por las artesanías -15 por ciento-, de naturaleza similar.

La producción de animales y cultivos sólo remite al 11 por ciento de los créditos otorgados, lo que los sitúa en tercer lugar. Comparativamente son mucho menos significativos que en el caso anterior de los subsidios, lo que demuestra una inclinación mayor de estos créditos hacia la manufactura. Testimonio de ello es dado por la presencia –en quinto lugar y con casi el 8 por ciento de los créditos otorgados-, del rubro productos manufacturados, donde se agrupan algunos emprendimientos con capacidad de intentar la diversificación de la base económica local. Misma causa a la que obedece la situación de los rubros sexto y séptimo –

materiales de construcción y talleres- con propuestas productivas de similar orientación. Los siguientes rubros son de menor peso relativo, dado que los integran proyectos poco numerosos –aproximadamente 2 por ciento cada uno- y presentan una fuerte disgregación entre productos y servicios de distinto tipo.

Con todo, efectivamente se puede observar que en los créditos que provienen del FOMEPE a través del Programa Municipal de Pequeños Emprendimientos PROMUPEQ es mayor (con respecto a los subsidios), la presencia de inversiones de carácter técnico, con énfasis en la constitución de talleres, instalación de maquinaria y aún, de algunos servicios de interés.

Cuadro Nº 4: “Programa Municipal de Pequeños Emprendimientos” PROMUPEQ

Nº de Orden	Cant. Proy.	%	Rubro	Pequeños proyectos
1	26	18,0	Textil	Taller de costura, hilado de pelo de conejo, tejidos, alpargatas, bolsos y mochilas, prendas de lana, uniformes, lencería, estampados, ropa descartable para médicos, productos en telar, alta costura.
2	22	15,1	Artesanías	Cajas de cartón y portarretratos, paletas paddle, molduras para cuadros, art. regionales, adornos y accesorios, art. de cuero, calzado, carpintería, inst. musicales, vitrofusión
3	17	11,7	Cultivos y cría de animales	Porcinos, champignones, horticultura bajo cubierta, plantas ornamentales, hortalizas, bonsai, apicultura, flores, pehuenes, conejos, aves.
4	16	11,4	Alimentos	Repostería, panadería, fáb. de soda, bombones, fiambres, huevos de codorniz, licores, embutidos, catering
5	11	7,6	Productos manufacturados	Envases plásticos, máquinas eléctricas, furnitura de bijouterie, piezas de joyería, bobinas y cargas, autos para nieve, bolsas de polietileno, máquinas de panadería, sopladora de envases, matricería de alta tecnología
6	8	5,5	Materiales construcción	Art. de iluminación, cajas metálicas para electricidad, caños de PVC, ladrillos, premoldeados, purificadores de agua.
7	7	4,8	Talleres	Metalúrgicos, bobinado para motores, escuadrada y acople, bobinado de enducidos, t. de electrodomésticos, armado de motores, bombas y cortadores
8	6	4,2	Servicios audiovisuales	Estudio de filmación, ploteo de planos diseño gráfico, editorial deportiva, banda ancha, cartelera artística.
9	4	2,7	Limpieza	Plumeros y cepillos, bolsas ecológicas, detergentes.
10	4	2,7	Recreación	Estudio de música, actividades en la naturaleza, material didáctico, cabañas.
11	3	2,0	Medicinales	Dietoterapia regional, perfumes, centro de rehabilitación.

12	3	2,0	Muebles	Muebles rústicos.
13	12	8,1	Otros	Instalación de gas, agua y cloacas, servicio para parques y jardines, laboratorio de control de calidad ambiental, construcción de poliductos, patente de inventos, adecuación de traillers, servicio de fumigación, servicios integrales, lavadero de autos.

Fuente: elaboración propia

En tal caso, la propuesta consiste en centrar el desarrollo a través de la implementación de políticas de promoción de la producción “competitiva”, claramente orientada al logro de mayores capacidades competitivas de la producción local en mercados regionales, nacionales – y aún internacionales-. Para ello es requisito fundamental la articulación de las políticas que conforman los programas provinciales y nacionales de promoción del desarrollo, de acuerdo a unos criterios que coadyuvarán a que, en su implementación, estas políticas muestren:

- Complementariedad entre sí, en atención a un objetivo común que consiste en la consolidación de eventuales ventajas competitivas.
- Eficacia en la reducción de “costos de transacción”, que afectan en particular al pequeño productor fuera de una producción de escala y carente de poder de negociación en un accionar individual, mejor posicionado en una organización.
- Impulso a formas democráticas y participativas en la resolución de conflictos intersectoriales; legitimación de las acciones en virtud de su encuadre legal; apropiado funcionamiento de organizaciones públicas y privadas.
- Clara distinción entre derechos, obligaciones e incumbencias de los sectores público y privado.
- Capacidad de distinción entre objetivos de política económica y objetivos de política social, en el momento de implementar medidas sectoriales específicas, una perspectiva que suele perderse en problemáticas del tenor de compensación de empleo.

Pero además, la producción si ha de ser competitiva **requiere producción integrada**. Hoy, a causa de su elevado costo, es impensable ejecutar inversiones públicas de magnitud para el sustento de economías de subsistencia o próximas al autoconsumo o al autoempleo. Por el contrario, las políticas públicas deberían impulsar la localización de inversiones privadas que, más allá de insertarse en programas agropecuarios o manufactureros, consoliden proyectos industriales integrados. Como objetivos de políticas estatales de promoción productiva, resultaría favorable para la iniciativa de desarrollo local neuquino:

- 1) La implementación de proyectos productivos que nazcan desde demandas reales.

- 2) Requerir un doble carácter de los proyectos: que éstos sean integrados y sustentables. Con articulaciones tanto dentro de su encadenamiento productivo como con otros procesos de transformación. Apoyar el desarrollo de complejos productivos integrados. Fortalecer las etapas de comercialización y distribución.
- 3) Reconocer la estructura productiva y empresaria que exista en el lugar y su promoción para desarrollar potencialidades productivas.
- 4) Individualizar el agente económico que ha de ejercer el poder de dominación económica dentro del circuito productivo propio de cada proyecto. Concertar objetivos compartidos a nivel público.
- 5) Establecer criterios técnicos en cuanto a escala mínima rentable de los emprendimientos, de acuerdo a las condiciones naturales y económicas de la localización.
- 6) Ofertar factores de competitividad que estimulen la radicación de inversiones (exenciones impositivas, políticas de acceso a la propiedad de la tierra, tarifas diferenciales en servicios públicos, entre otros).
- 7) Asegurar la apertura de fuentes de financiamiento.

Esta serie de recomendaciones no hace más que remitir -reafirmar- el rol de estado en la promoción del desarrollo a través de la implementación de políticas de impulso a la producción.

Desde esa perspectiva se plantean unas premisas básicas, donde los proyectos productivos coadyuven efectivamente a:

- La ampliación de la base económica local, ganando distancia del perfil monoprodutor de hidrocarburos asignado a la provincia bajo el paradigma neoliberal vigente.
- La construcción social de la región. Gracias a la cual la agricultura, las diferentes manufacturas y los servicios encarados a través de estos pequeños emprendimientos han de expandir su gravitación en dos referentes del proceso: la cultura regional y el proyecto político regional.

La iniciativa de multiplicación de la base productiva local requerirá de la ejecución de un conjunto de acciones; y su planteamiento deberá resultar del consenso entre los distintos agentes que se desempeñan en la región: las administraciones local y provincial -cuerpos políticos y técnicos-, los distintos integrantes de la comunidad, y en particular los propios productores emprendedores. Surge como perentorio, en tanto apremiante y necesario:

1. Definir coordenadas del **mercado local** a través del estudio del abastecimiento de productos. En un centro cuyo crecimiento demográfico se sostiene, no se dispone de una cuantificación de la demanda actual y potencial de productos y servicios.
2. Profundizar, desde la esfera pública, la intervención sobre los **subsistemas productivos** (Alejandro Rofman1999). La participación estatal de hecho se concentra en las etapas iniciales de los encadenamientos; las políticas a implementar han de sostener no sólo éstas sino también las que le subsiguen para lograr en el corto plazo:
 - 2.1. Dar impulso a la radicación de la explotación asociada a la industrialización *in situ*. A la fecha son escasos los avances logrados, por lo que se hace necesario identificar los puntos de fricción que los impidan.
 - 2.2. Extender la oferta de factores de competitividad que estimulen la radicación de inversiones, en virtud del resultado del análisis anterior.

Este listado de sugerencias sólo destaca algunas medidas que pueden dar impulso a la producción local como sustitución del autoconsumo y el autoempleo. Pero la implementación de una efectiva política de promoción productiva deberá dar lugar a la propia expresión de los diversos integrantes de la comunidad, auténticos partícipes y protagonistas del proceso de transformación de la realidad local.

Iniciativas municipales y políticas de compensación de empleo

Se puede afirmar que la implementación de las acciones municipales en torno al empleo registra ciertas rispideces; las principales se pueden plantear en torno a los siguientes términos:

- 1) No existen beneficios –subsidijs de corte asistenciales, focalizados, a semejanza de los nacionales o provinciales- provenientes de un régimen municipal. De forma tal que la administración local debe “seducir” a aquellos subsidiados de larga data para que abandonen tal “seguridad” y se involucren en proyectos de activación.
- 2) El número de subsidiados nacionales y provinciales que aceptan estas iniciativas es críticamente reducido. Ante la proyección provincial de que uno de cada 5 habitantes (50.000)

recibe algún tipo de subsidio, sólo se puede pensar en la centena de involucrados anualmente, tal como se comentó previamente.⁵

3) El conflicto político del municipio con instancias provinciales y nacionales nace de la adscripción de las administraciones a partidos políticos distintos y tiñe el arco de acciones devenidas de la ejecución de las políticas públicas de corte social. En particular destaca la necesidad de profundizar articulaciones de la Dirección Municipal de Desarrollo Local con su homónima provincial en virtud de la coincidencia de objetivos que ambas pregonan.

4) Criterios de eficacia y eficiencia de las políticas deberían incorporarse en aras de evaluar –correctivamente- la eficacia de las políticas públicas de empleo.

5) ¿En qué medida logran las políticas de promoción de empleo de la administración municipal articularse para integrar a los involucrados en una **economía social**? Como se vio, de acuerdo al enfoque normativo o ético (Mario Elgue 2006:66) se la define como las entidades o actividades que por principio: tienen por finalidad servir a sus miembros o a la colectividad, más que simplemente orientarse al rendimiento financiero; son autónomas en su gestión con respecto al Estado; integran en su forma de hacer un proceso de decisión democrático; defienden la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital en el reparto de excedentes; “funda sus actividades en los principios de participación, del hacerse cargo y de la responsabilidad individual y colectiva”...”Engloba dos dimensiones: la de una estrategia participativa de desarrollo local asociativo y el movimiento sociocultural que la contiene y le da fundamento”. Si esta es la concepción, la política que el Ejecutivo municipal implementa en el campo de la compensación de empleo dista por el momento de contribuir a corporizar una economía social, donde se puedan reconocer las características apuntadas.

Con lo expuesto hasta ahora es posible afirmar que en el campo de las políticas compensatorias de empleo la administración neuquina concentra sus esfuerzos a través de la Dirección Municipal de Empleo por sobre la Dirección Municipal de Desarrollo Local. En lo que respecta a la política de empleo propiamente dicha, los alcances de la “activación” aparecen limitados –circunscriptos- a la DM de Desarrollo Local. En tanto, la DM de Empleo sigue lineamientos de corte asistencialista en la atención de los beneficiarios de planes nacionales, provinciales y residuales. Estas políticas que se aplican en el municipio neuquino “se muestran como el paradigma del nuevo modelo selectivo y focalizador. La dispersión, baja coordinación, escasa asignación de fondos” las caracterizan. “Son insignificantes dada la dimensión del problema, representan una estrategia de inserción precaria, dependen de las

⁵ Las autoridades se muestran reticentes a dar mayor precisión sobre estos datos.

beneficios fiscales que las promueven, generan competencia entre los propios necesitados de empleo y promueven el uso político en su distribución.” (lo Vuolo y otros 2004:191). Así, la aplicación de estas políticas muestra magros resultados en la reducción del desempleo y en la concomitante lucha contra la pobreza y la inequidad social.

Bibliografía

ALTSCHULER, Bárbara y CASALIS, Alejandro. “Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo”, en *El desarrollo en un contexto posneoliberal, hacia una sociedad para todos*, Daniel García Delgado y Luciano Nosetto (comp.), FLACSO-CICCUS, Buenos Aires, 2006.

AROCENA, José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

ELGUE, Mario. *Más allá de “lo económico” y de “lo social”. La economía social en un proyecto de desarrollo integrado*. Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 2006.

GARCIA DELGADO, Daniel. “Introducción”, en *El desarrollo en un contexto posneoliberal, hacia una sociedad para todos*, Daniel García Delgado y Luciano Nosetto (comp.), FLACSO-CICCUS, Buenos Aires, 2006.

GUIMARAES, Roberto. “El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?”, en *Revista EURE N°61*. Santiago de Chile, 1994.

LOVUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTÁSI, Laura; RODRÍGUEZ, Corina. *La pobreza... de la política contra la pobreza*. CIEPP-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2004.

Provincia del Neuquén. Secretaría de Estado del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo -COPADE- y Consejo Federal de Inversiones. *Potencial productivo de la Provincia del Neuquén. Informe final: niveles de inversión, niveles de ocupación, potencial agropecuario-forestal*. Neuquén, 1997.

ROFMAN, Alejandro. *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Ariel, Buenos Aires, 1999.

SALVIA, Agustín (compilador). *La Patagonia de los noventa: sectores que ganan, sociedades que pierden*. Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Secretaría de Ciencia y Tecnología. Editorial La Colmena, Buenos Aires, 1999.