

**PROGRAMA DE ESTÍMULO A LA CREACIÓN DE MICROEMPRESAS
AGROINDUSTRIALES EN LOS JÓVENES. CASO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

Norma Noya

Facultad de Economía y Administración-U.N. del Comahue

RESUMEN:

La ponencia sintetiza los resultados del análisis de un programa de estímulo a la creación de microempresas en la Provincia del Neuquén, denominado Jóvenes Emprendedores (JOVEM). El Programa fue diseñado por el organismo de planificación provincial y ejecutado por funcionarios y técnicos provinciales y municipales, en las localidades de: Plottier, Junín de los Andes, Rincón de los Sauces, Plaza Huincul, Picún Leufú y Chos Malal..

El contexto de agudo desempleo, de especial magnitud en los jóvenes, junto con el modelo de crecimiento provincial sustentado en la explotación de hidrocarburos, fueron los fundamentos para la selección de la población objetivo, el carácter de incubadora de la estrategia y la orientación de la actividad productiva a la agricultura. Los jóvenes interesados, eran capacitados en cada localidad y, luego, seleccionados para el otorgamiento de una parcela y un crédito.

El presente trabajo, analiza el impacto del Programa a nivel de los jóvenes e instituciones participantes y se realiza una evaluación en la generación de puestos de trabajo; se utiliza para ello, distintos recursos metodológicos que incluyeron entrevistas, visitas y talleres de discusión.

Las conclusiones corroboraron, parcialmente, la hipótesis inicial que planteaba la complejidad de los determinantes del evento empresarial, con base en el marco teórico seleccionado. El estímulo individual, fue la situación de desocupación y falta de expectativas que primó en los aspirantes. Sin embargo, sólo los jóvenes que denotan actitudes especiales, como voluntad de cambio y deseo de independencia, son los que han concretado y continuado con el emprendimiento. El impacto del Programa, en cuanto a cambios en aspectos esenciales de la vida personal, social y de reestructuración de las expectativas, es significativo en los jóvenes que continúan.

En cuanto a las hipótesis referidas a aspectos institucionales, se detectaron significativas restricciones del contexto, que no fueron totalmente previstos al inicio, además de una excesiva burocracia y falta de garantías de continuidad.

1. CONTEXTO

1.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA PROVINCIAL

El crecimiento económico de la Provincia del Neuquén se ha consolidado, a través de los años, haciendo base en la explotación de los recursos hidrocarburíferos y la expansión de los servicios. El destino de la mayor parte de la riqueza generada en la provincia, es la exportación o el consumo en el área metropolitana de nuestro país. Ante esta situación, podemos caracterizar al modelo de crecimiento como *exógeno de extracción y servicios*, asimilable al *capitalismo de enclave*¹.

Neuquén, a través de su historia, ha estado sometida a los ciclos económicos externos y/o dependiendo del Estado Nacional. El papel del Estado Provincial, como activador de los mercados internos locales, a través de la obra pública, y subsidiando a los sectores más desprotegidos, ha sido decisivo; pero, la realidad muestra que, hasta ahora, no ha logrado concretar la planificación y regulación de un desarrollo estratégico alternativo para la provincia. Parecería ser que siempre está atada a los ciclos de la economía nacional y del precio del petróleo.

En los últimos 30 años, la provincia del Neuquén experimentó un significativo crecimiento en su economía. Entre 1970 y 1980 el Producto Bruto Geográfico (PBG) creció a un promedio anual del orden del 11,7%. En los períodos siguientes el crecimiento fue algo menor alcanzando un promedio anual de 6,39% entre 1980 y 1993 y 7,26% en el período 1993 – 1998 (Cuadro 1).

Una comparación con el crecimiento anual promedio del PBI nacional, permite inferir que Neuquén tuvo un incremento muy superior en la década del 80 (Cuadro 2). Dicha evolución, en los últimos tiempos, respondió básicamente al sector petrolero. Como comentan Schinelli, D. y Vacca, C.², la característica de ese sector de producción primaria, con un bajo valor agregado generado en la región, no ha permitido el desarrollo de actividades industriales sustentables.

¹ A. Salvia. En "Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. comp. (Buenos Aires. 1999). p: 7, da una definición del concepto "enclave" aludiendo a que el mismo puede reconocerse en dos dimensiones: la económica (estructura sectorial, relaciones sociales, vínculos con el Estado y la economía nacional y mundial) y la social (la estructura social del trabajo, la organización política y gremial, las diferencias y jerarquías sociales). Ambas dimensiones se entrecruzan con las distintas formas históricas dominantes.

² D. Schinelli y C. Vacca. "Reestructuración económica y su impacto en la provincia de Santa Cruz". La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden. Salvia, A. comp. (Buenos Aires. 1999). p: 30.

Cuadro 1: Tasa de crecimiento promedio anual del Producto Bruto Geográfico y de la Gran División 2. Provincia del Neuquén

<i>Período</i>	<i>Crecimiento Promedio Anual PBG</i>	<i>Crecimiento Promedio Anual GD 2</i>
1970 a 1980	11,7%	15,02%
1980 a 1993	6,39%	8,42%
1993 a 1998	7,26%	9,20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos brindados por Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia

Cuadro 2: Crecimiento del Producto Bruto

<i>Período</i>	<i>Crecimiento Anual Promedio Nacional</i>	<i>Crecimiento Anual Promedio Neuquén</i>
80/85	-2,07%	6,79%
85/90	0,27%	15,19%
93/97	5,59%	12,07%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la serie 80/95 (\$ 1986) de la Dirección de Estadística y Censos

Si se hace un análisis al interior del PBG, es posible extraer conclusiones que plantean interrogantes respecto de la sustentabilidad futura del importante crecimiento registrado.

Si realizamos un seguimiento de la GD 2 que incluye la explotación de minas de carbón, la extracción de petróleo crudo, gas natural, minerales metálicos y otros minerales; vemos que en la década del setenta el crecimiento del Producto, no se vinculaba tan directamente con el de la actividad extractiva. Es más, hay una suerte de comportamiento “contra cíclico” sustentado en el resto de las actividades. La puesta en marcha de las grandes obras hidroeléctricas y su impacto en la construcción, fue el sector clave del período; también, influyó la creciente urbanización del Departamento Confluencia, donde se encuentra la Capital Provincial.

En la década del ochenta la vinculación con la explotación petrolífera es mayor, y la GD2 crece notablemente en 1988 y 1992, coincidentemente con el retroceso industrial.

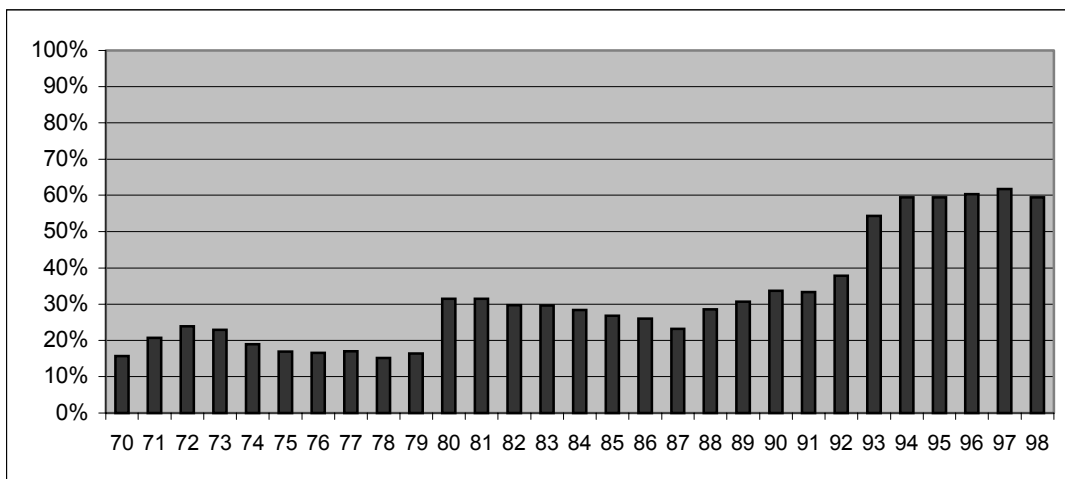
Como evidencia el Gráfico 1, en la década del ochenta y mucho más en última década del milenio, la participación del sector que incluye la Explotación de Minas y Canteras (GD2)³ fue creciendo hasta alcanzar en la actualidad el 60% del total de la riqueza generada en nuestra Provincia.

³ Cabe aclarar que el porcentaje de las actividades de extracción de petróleo, gas y los servicios derivados de las mismas sobre el total de la GD2, oscila entre el 97 y 99%. Prácticamente todo el

Esta suerte de “primarización” de la economía provincial es aún más integral. El resto de las actividades productivas, en especial la industria manufacturera, han disminuido notablemente.

El Gráfico 2 muestra, en el período 1980-1995, el crecimiento de los sectores Primario y de Servicios, y la pérdida de dinamismo de los sectores productores de bienes (industria).

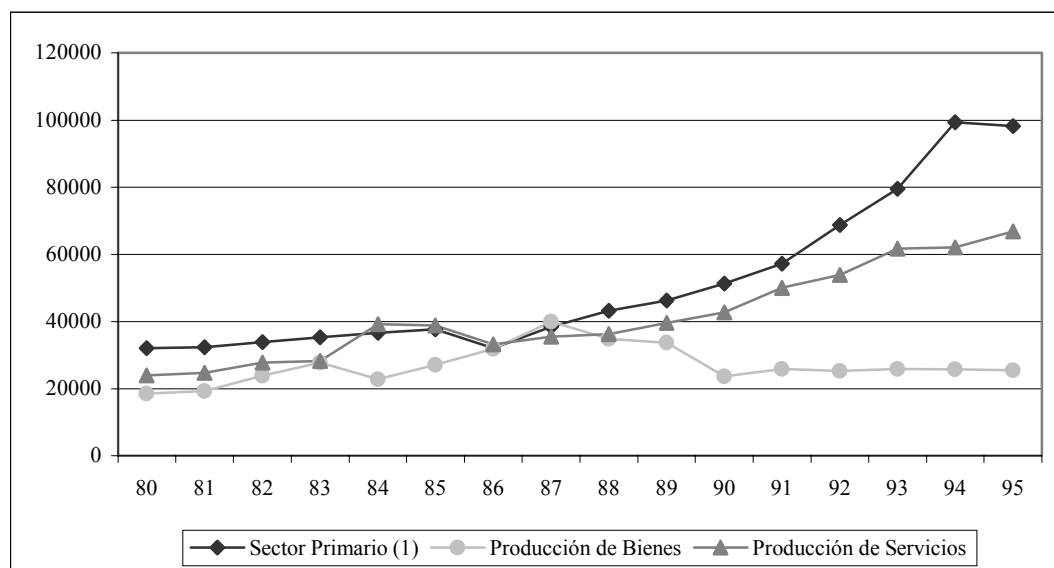
Gráfico 1: Participación porcentual de la GD2 en el Producto Bruto Geográfico.
Provincia del Neuquén. Período 1970-1998



Fuente: Elaboración propia en base a datos brindados por Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia

rubro Explotación de Minas y Canteras se concentra en estos recursos no renovables, en desmedro de la explotación de otros que pondrían ser de gran interés económico (Por ejemplo baritina y bentonita, que admiten gran variedad de aplicaciones industriales).

Gráfico 2: Evolución del PBG por sectores.
Provincia del Neuquén. Período 1980-1995



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación

1.2. RELACIÓN SALARIAL Y DESOCUPACIÓN DENTRO DEL MODO DE .PRODUCCIÓN

La Provincia del Neuquén, generadora de empleo, receptora de inmigrantes argentinos y extranjeros, oferentes de mano de obra en otras décadas, se ha convertido en sede de conflictos sociales, básicamente, originados por la falta de trabajo. Esta situación debe ser enfrentada por un Estado provincial endeudado, con desequilibrio presupuestario permanente y una organización social estructurada a partir de una economía basada en la renta hidrocarburífera.

Neuquén ha experimentado en los últimos 40 años un incremento explosivo de su población. La variación intercensal desde 1960, fue notablemente superior a la media nacional (Cuadro 3).

En un principio las migraciones internas y, posteriormente, el crecimiento vegetativo, han generado como resultado una pirámide poblacional de los 388.833 habitantes de base ancha⁴, constituida mayoritariamente por población joven.

La Población Económicamente Activa (PEA) muestra, en consecuencia, un crecimiento continuo que, hasta finales de los ochenta, fue absorbido por incrementos en

⁴ según Censo 1991

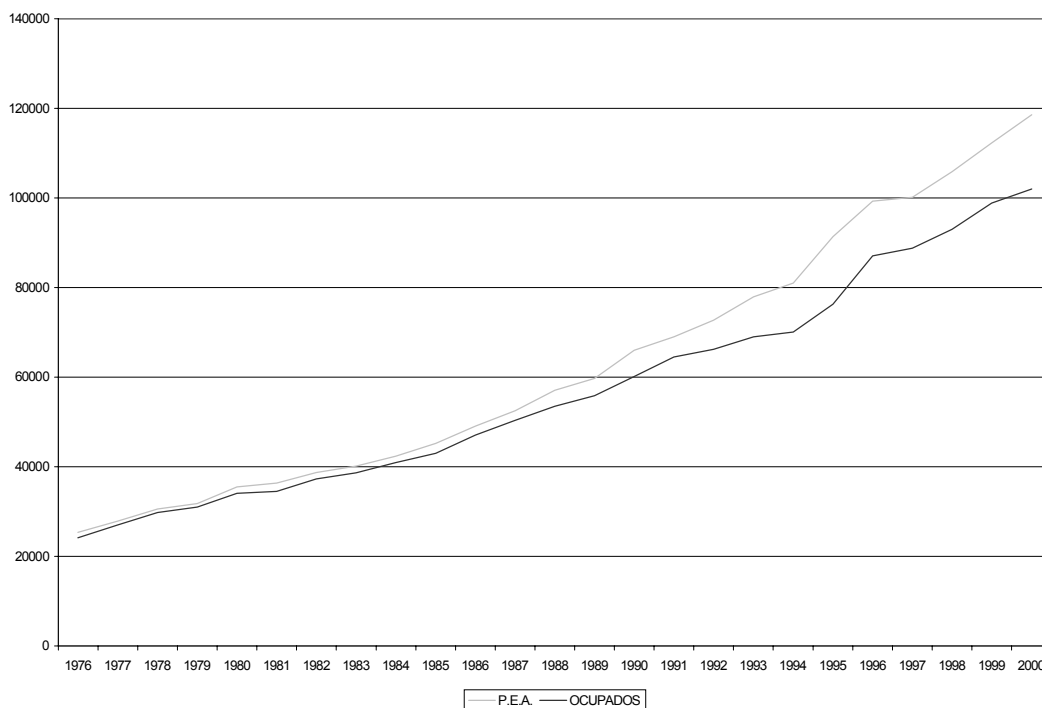
los niveles de ocupación. Desde principios de los noventa, la separación de ambas magnitudes muestra una desocupación con tendencia creciente (Gráfico 3).

Cuadro 3: Tasa de crecimiento intercensal de la población total Provincia del Neuquén y País

<i>Períodos</i>	<i>Neuquén</i>	<i>Nación</i>
1960 – 1970	41%	17%
1970- 1980	58%	20%
1980 – 1991	60%	17%

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda (INDEC)

Gráfico 3: Oferta y Demanda de Trabajo – Aglomerado Neuquén Plottier (Onda Octubre). Período 1976 – 2000



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Dirección Provincial de Estadística Censos y Documentación e INDEC

La brecha entre Oferta y Demanda de trabajo (desempleo), se ha ampliado notablemente y ésta ampliación se acentuó, precisamente, a partir de la consolidación del modelo de crecimiento exógeno vía renta hidrocarburífera. Desde 1989, comienzan a crecer las tasas de desempleo y subempleo, la primera, llega a un máximo de 16,5% en 1995, superada solamente en mayo del 2000 (17,7%). Las medidas paliativas posteriores, como los subsidios al desempleo (Ley 2128, principalmente) provocaron un descenso en la tasa de desocupación⁵ aunque, simultáneamente, generaron un aumento de la tasa de subocupación.

Algunos estudios⁶ indican que la desocupación se agrava en el interior de la provincia, especialmente, en localidades como Cutral C6 y Plaza Huincul, donde el proceso de reestructuración de la compañía estatal YPF, puesto en vigencia desde 1990, creó un nuevo escenario en la vida económica de las dos localidades.

Es sabido que la probabilidad de desocupación, no es igual en todos los grupos de la sociedad. La situación educativa, el sexo y la edad, influyen para que ciertos sectores sean los más afectados. En la situación actual, son los jóvenes una de las categorías sociales más afectadas por la desocupación, como se evidencia en el Gráfico 4. La composición de la población provincial hace prever que, año a año, más jóvenes se incorporen a la población activa y que, simultáneamente, esos mismos jóvenes, no encuentren trabajo a pesar de buscarlo.

La consolidación de la desocupación en los grupos juveniles tiene varias explicaciones. Una de ellas, es que no consiguen trabajo por su baja educación y calificación profesional. Al respecto y en función de una experiencia de capacitación en la localidad de Cutral C6⁷, se rescatan las conclusiones de una encuesta a los asistentes al curso de capacitación, donde un importante porcentaje de los encuestados, expresa las falencias del sistema educativo formal y consideran que, el mismo, debería necesariamente dar un vuelco, vincularse con la problemática personal, concreta de los jóvenes y el escenario que los rodea. La capacitación, en general, y de los jóvenes, en especial, debe ser parte de un esfuerzo mayor de las regiones para diseñar su propio futuro, a partir de la superación de los conflictos y la continua aplicación del conocimiento a la generación de mayor ingreso y empleo.

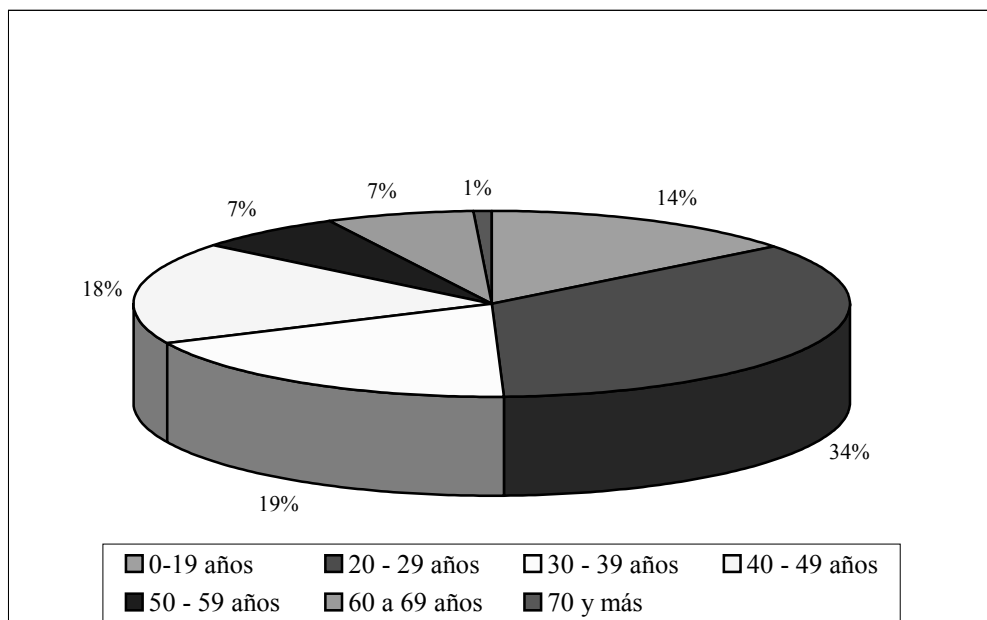
⁵ La tasa de desocupación es un indicador de alcance limitado por:

- La cobertura geográfica de la EPH se limita al conglomerado Neuquén-Plottier. Con anterioridad a 1995 solamente Neuquén.
- Considera desocupado a aquel que se manifiesta buscando empleo activamente; pero no así a los trabajadores desalentados que fracasan continuamente en su búsqueda.

⁶ COPADE, Secretaría de Estado Provincia del Neuquén, “Desocupación en Neuquén”. Neuquén 2002 Ya. (Neuquén, Marzo 1999): pp. 41 y ss.

⁷ Laría, P. y Noya, N., “Capacitación empresarial para afrontar la crisis. Una experiencia en Cutral C6”. Revista del C.P.C.E. de la Pcia. del Neuquén. Año XIII, n° 150 (Neuquén, marzo 2000). P: 28.

Gráfico 4: Población desocupada según grupos de edad
Aglomerado Neuquén Plottier Agosto 1999



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH – INDEC y Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación

2. MARCO TEÓRICO PARA ANALIZAR EL EVENTO EMPRESARIAL

El evento empresarial se puede definir como el proceso por el cual se crea o nace una empresa. El pensamiento sobre la empresarialidad no ha permanecido estático. Como lo plantean Kantis⁸ existen una serie de enfoques, que van desde los autores que intentan definir quién es un empresario - y por lo tanto indagan en los aspectos de su personalidad - hasta otros que focalizan el proceso empresarial, como un fenómeno más complejo en el que intervienen factores sociales, culturales y económicos.

⁸ Hugo Kantis, Pablo Angelelli y Francisco Gatto "Nuevos emprendimientos y emprendedores en Argentina: de qué depende su creación y supervivencia?" **VI Congreso PYMES**. Buenos Aires, septiembre 2000

El patrón general fue retomado por Marín⁹ y otros, quienes dicen que para que se materialice un evento que implique el nacimiento de una empresa, debe haber cuatro condiciones, a saber: *efecto desplazamiento*, *disposición a actuar*, *credibilidad* y *disponibilidad de recursos*.

El *efecto desplazamiento* se refiere a un evento que impacta en la inercia. Algunos pueden ser positivos, como disponibilidad de recursos u oportunidades comerciales; pero, otros, pueden ser negativos, como insatisfacción laboral y despidos.

Disposición a actuar: esta condición permitiría responder la pregunta de ¿por qué de dos personas que tienen los mismos recursos y las mismas perspectivas, un caso finaliza con un emprendimiento y en el otro no? Una postura extrema enuncia que el empresario nace y no se hace. Identifica a los potenciales empresarios con individuos que tienen necesidad de independencia, propensión a tomar riesgos, son confiados en sí mismos y optimistas. Este enfoque determinista, basa la disposición a actuar en factores psicológicos solamente. Una postura no extremista, considera que un proceso de construcción social, como: el empleo anterior, la función que cumplía en el mismo, el tamaño de la empresa donde trabajaba y el sector, pueden ir moldeando en los individuos la idea de su propia empresa, aunque los rasgos de su personalidad inicialmente no sean los enunciados.

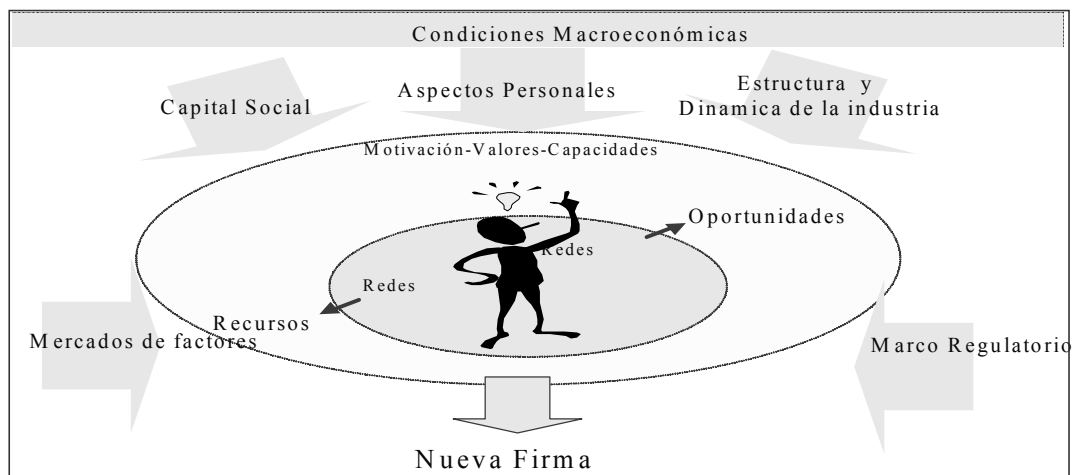
Credibilidad: el potencial emprendedor, debe imaginar en forma realista su proyecto y creer en su viabilidad. Debe tener la visión de ejemplos creíbles. Hay sociedades que alientan la actividad empresarial y otras que las reprimen. Unas sociedades que consideran a los fracasos una experiencia y otras que los consideran una derrota imperdonable. Las características sectoriales de la región no son neutrales en este sentido.

Disponibilidad de recursos: este aspecto, no solo está referido a los recursos económicos, sino también, a: información, oferta cercana de servicios profesionales, equipamiento, etc.

A modo de síntesis, en la Figura se ilustra el proceso de creación de una nueva empresa y los factores influyentes.

El Estado, a través de políticas activas, tiene, en algunos casos, amplia posibilidad de influencia (brindar recursos crediticios y de información sobre los mercados potenciales, etc.), en otros, limitada (demanda de los bienes a producir) y, en otros, nula (factores psicológicos, cultura empresarial). Si el objetivo es lograr el nacimiento de una empresa, el diseño de una política activa eficiente, debería determinar explícitamente aquellas variables sobre las que se puede actuar aunque sea en forma limitada.

9 A. Marín y otros. “¿Puede la capacitación estimular nuevos empresarios?”. **Informe de Coyuntura del Centro de Estudios Bonaerenses. Año 7 n° 70.** La Plata, Provincia de Buenos Aires. Octubre/noviembre de 1997.



Fuente: Hugo Kantis, Pablo Angelelli y Francisco Gatto "Nuevos emprendimientos y emprendedores en Argentina: ¿de qué depende su creación y supervivencia?" VI Congreso PYMES. Buenos Aires, septiembre 2000

Según Kantis, en la Argentina las barreras al nacimiento de empresas no serían tanto tecnológicas como sí culturales. La población no ha sido formada con mentalidad emprendedora, predominando, por el contrario una educación y una aspiración social orientadas al trabajo en relación de dependencia de grandes empresas y del Estado.

3. EL PROGRAMA JÓVENES EMPRENDEDORES (JOVEM)

Durante la gestión de gobierno que se inició a fines de 1995 y culminó en 1999, se lanzó desde el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia (COPADE), una propuesta que fue conocida públicamente como el "Neuquén 2020". La misma, estaba basada en la metodología de planificación estratégica, planteando un escenario deseado a alcanzar en el año 2020, donde Neuquén se transformaría en una provincia agroforestal, turística, energética y minera. La elección como eje central el sector agroforestal, se fundamentó en que Neuquén cuenta con un millón de hectáreas aptas para ese fin y la cuenca hídrica más importante de la Argentina después de la del Río de la Plata.

La propuesta, en su propia formulación, planteaba a la gobernabilidad como uno de los ejes de sustento para el desarrollo. La idea no alcanzó el grado que se pretendía, de "política de estado", y es así que el cambio de autoridades del gobierno provincial en 1999, dejó trunca varias de las líneas iniciadas en la materialización del plan para el desarrollo, entre ellas la segunda fase del programa analizado en la presente.

En simultáneo al lanzamiento del Plan 2020, el Gobierno idea el **Programa Jóvenes Emprendedores, en su 1era. Fase**, con la consigna “Joven, la tierra te espera”. El objetivo fundamental del Programa, era capacitar y organizar a jóvenes en autogestión, producción, gerenciamiento empresarial y comercialización, a través de la modalidad de incubación de empresas; para lograr, finalmente, una generación de puestos de trabajo genuinos.

El Programa fue ejecutado en conjunto por el COPADE y la Secretaría de Producción y Turismo. La población objetivo, estuvo formada por jóvenes de ambos sexos entre 21 y 29 años de edad.

Esta Fase fue circunscripta a la localidad de Plottier. La propuesta productiva, era la producción bajo cubierta de productos agrícolas -fundamentalmente tomate-. La modalidad de producción, permite la comercialización del producto en contra-estación. El destino de la producción era Neuquén-Capital y su radio de influencia. Se evaluó que constituía un mercado fácil de alcanzar, porque prácticamente no existe competencia local y se cuenta con una ventaja respecto de los competidores extrazona, que es la cercanía. El Poder Ejecutivo Provincial, comienza el Programa con la adquisición de una chacra, que fue subdividida en 14 parcelas y un espacio común; y convoca a los jóvenes en forma pública por los medios de comunicación masiva. El proceso de selección se inició con el llenado de formulario autoevaluatorio al cual se le otorgaba un determinado puntaje, luego, se procedía a la realización de una entrevista personal.

En una primera etapa, se seleccionaron 20 jóvenes, quedaron, finalmente, 14 titulares y 6 suplentes.

Los jóvenes iniciaron su trabajo realizando el desmonte y desmalezamiento de los sectores donde se instalarían los invernaderos, armaron las estructuras metálicas, instalaron el sistema de riego por goteo y la cobertura de las naves, lograron invernaderos considerados a nivel nacional como de alta tecnología. Todo este proceso, fue acompañado con una capacitación intensiva a cargo de los técnicos provinciales, se realizaron actividades individuales y grupales que fueron enriqueciéndose mutuamente.

A los jóvenes se les entregó la tenencia precaria de la tierra y un préstamo de \$13.000.- bajo el financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI), a través de la línea de crédito que estaba operando en ese momento y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEP). El total de desembolsos, por parte del Estado, ascendió a \$182.000.- (\$13.000.- * 14 beneficiarios).

El Programa ya lleva casi 5 años de ejecución y las evaluaciones realizadas hasta ahora, dan –en general- resultados positivos. El contacto con varios de los integrantes del Proyecto se realizó en su ámbito, durante la jornada laboral. La metodología utilizada, fue la entrevista en profundidad al grupo familiar, con el objetivo de recabar sus demandas inmediatas.

Los beneficiarios consideran que la capacitación, transferencia de tecnología y asistencia técnica, se fue ajustando a las diversas necesidades. Los jóvenes realizaron, además, visitas a productores regionales que poseían experiencia en este tipo de proceso productivo y se hallaban más avanzados tecnológicamente. Actualmente, contratan la

asistencia técnica con independencia del Gobierno de la Provincia; y ellos consideran que su mayor capital, es la experiencia.

En los casos que se pueden considerar exitosos, los Jóvenes emprendedores se convirtieron en una empresa familiar con restricción de recursos materiales, humanos y tecnológicos como cualquier emprendimiento de este tipo¹⁰. Ya dejaron de ser jóvenes emprendedores y, en la actualidad, son productores, con los problemas y dificultades que tiene cualquier productor en esta zona del país.

De la investigación se puede concluir que la decisión inicial de participar en el Programa, estuvo condicionada por un contexto complejo y la necesidad de los jóvenes de contar con perspectivas concretas de inserción y desarrollo. En algunos casos, la experiencia provocó un impacto concreto en la situación económica y en las expectativas de los integrantes. En otros casos, y por diversos motivos, los jóvenes abandonaron el proyecto. Nueve jóvenes continúan produciendo y han generado puestos de trabajo rural como se puede visualizar en el siguiente Cuadro.

Cuadro 4: Programa Jóvenes Emprendedores 1º Fase (Jovem 1)
Puestos de trabajo generados según propietario

<i>Puestos de Trabajo</i>					
<i>Propietarios</i>	<i>Parcelas</i>	<i>Permanentes</i>	<i>Temporada</i>	<i>Por Ampliación</i>	<i>Total</i>
Armendariz-Quintas	5	5	5		10
Sala-Guzman	2	2	4		6
Jadra	2	3	5	4	12
Cofre, José Marcelo	1	1	2		3
Soto, Sergio Luis	1	2	3		5
Roussillo, Joel*	1	2			2
García, Marcelo	1	2	2		4
Total	13	17	21	4	42

*Roussillo se dedica a la producción de frutillas, el resto de los emprendedores a la producción de hortalizas, fundamentalmente, tomate.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con los microemprendedores e Informe técnico sobre el Programa Jovem 1, elaborado por la Ing. Alexandra Bruce. COPADE, 1996.

La comercialización de los productos, ha tenido una gama muy amplia de variantes, desde el abastecimiento a las grandes cadenas de supermercados hasta los pequeños

¹⁰ Las formas asociativas son precarias y solo dos de los microempresarios (Armendariz y Quitás) han constituido una sociedad de hecho. Sala y Guzman son pareja, así que se consideraron sus dos parcelas como una sola unidad productiva.

minoristas. Se han realizado ventas a grandes ciudades del sur tales como Bariloche y Comodoro Rivadavia, con estrategias diferenciales que les han permitido posicionarse en diversos segmentos del mercado.

Tomando como referencia la experiencia piloto del Proyecto Jovem 1, el Gobierno de la Provincia, durante 1997, lanza el **Programa Jóvenes emprendedores. Fase II.**

El área de cobertura se extiende a todo el territorio provincial. En la ejecución del Programa se incorporan la Dirección Provincial de Municipalidades¹¹ del Gobierno de la Provincia del Neuquén y algunos Municipios del interior, además del COPADE y la Secretaría de Producción y Turismo¹².

La convocatoria inicial fue a 15 municipios del interior de la Provincia, quienes deberían conformar Unidades de Gestión locales, asistidas por equipos técnicos que recibirían la capacitación pertinente. El Programa se desarrolló institucionalmente en solo en 7 Municipios del interior de la Provincia, pero, se financiaron -parcialmente en la mayoría de los casos- proyectos de 5 de ellos¹³. Los requisitos exigidos a los beneficiarios eran: ser menor de 29 años, radicado en la localidad, poseer conocimiento en la actividad, no tener trabajo, no ser estudiante universitario, no tener otros créditos, comprometerse a reunir las garantías, para el otorgamiento del préstamo.

Se aprobaron 35 proyectos de distintas modalidades productivas, ya que no estaba acotado el perfil de producción y, el mismo, dependía de la decisión de cada Municipio. La distribución corresponde al Cuadro siguiente

Cuadro 5: Cantidad de Proyectos Aprobados y Abandonados del Programa Jóvenes Emprendedores 2º Fase (Por localidad según sector)

<i>Sector Productivo</i>	<i>Junin</i>	<i>Picun</i>	<i>Rincon</i>	<i>Chos Malal</i>	<i>Plaza Huincul</i>	<i>Total</i>	<i>Proyectos Abandonados</i>
Agrícola	3	2	1	5		11	6
Ganadero			1			1	
Avícola	1		2		1	4	2
Apícola		9				9	2
Fción. De Ladrillos		3				3	1
Artesanal (Cuadros)	1					1	
Fca. de pastas	1					1	1
Flores aromáticas					5	5	5
Total Proyectos	6	14	4	5	6	35	17

¹¹ En el Diseño original se encontraba interviniendo dicha Dirección, pero al poco tiempo se retiró del programa.

¹² Los Organismos mencionados corresponden a la estructura vigente en el momento de lanzamiento del Programa

¹³ Chos Malal, Junín de los Andes, Picún Leufú, Plaza Huincul y Rincón de los Sauces. Totalizando: 35 proyectos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe técnico de evaluación del Programa Jovem 2, elaborado por la Ing. Mirta Benito. COPADE, 26 de noviembre de 1999

Cabe aclarar que la información referida a esta 2º fase del Programa, se obtuvo mediante la participación en el Taller Evaluativo del Programa Jovem II, que se realizó en instalaciones del COPADE el 26.11.99, en el mismo, se estableció un primer contacto con los coordinadores municipales del Programa. Además, se llevaron a cabo entrevistas a informantes claves y a los jóvenes emprendedores de las localidades de Picún Leufú, Plaza Huincul y Junín de Los Andes, a los efectos de definir sus necesidades y demandas; y caracterizar las formas asociativas entre los mismos.

El 48,6% abandonaron el programa en esta fase, como surge de los Cuadros 5 y 6. El impacto en esos 17 casos puede decirse que fue negativo, ya que no sólo no han podido concretar el emprendimiento, sino, que han adquirido una deuda que agrava la situación inicial, comprometiendo a terceros que sirvieron de garantía para la solicitud del crédito. Además, se genera un descreimiento a futuro de ideas o programas de este tipo que podrían llegar a ser fructíferas o innovadoras y serán desechadas por la mala experiencia.

Cuadro 6: Proyectos Aprobados y Abandonados del Programa Jóvenes Emprendedores 2º Fase (Por municipio)

<i>Localidad</i>	<i>Junin</i>	<i>Picun</i>	<i>Rincon</i>	<i>Chos Malal</i>	<i>Plaza Huincul</i>	<i>Total</i>
Proy. Abandonados	2	4	2	4	5	17
Total Proyectos	6	14	4	5	6	35
% Abandonos S/Total	33,33%	28,57%	50,00%	80,00%	83,33%	48,57%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de informantes claves de cada localidad

En la 1º Fase, existía un mecanismo de reemplazo que consistía en realizar una nueva inscripción que contemplara a los suplentes del primer llamado. Se preveía la conformación de una Comisión con representantes del COPADE, de la Secretaría de la Producción y del grupo de jóvenes ya beneficiarios. Esta comisión era la encargada de seleccionar a los nuevos titulares. En cuanto al crédito otorgado a los jóvenes que se retiraban, se estipuló una “cesión de deuda” a los nuevos titulares. Cada joven que se retiró de su parcela, dejó todo lo adquirido con el financiamiento que le fue otorgado. En 1998 hubo un primer reemplazo, pero, tres de los primeros reemplazantes, abandonaron sus parcelas. Por decisión del Gobierno de la Provincia, en su actual gestión, el segundo reemplazo se produjo entre los jóvenes que ya eran beneficiarios. Por esta razón, algunos de ellos explotan más de una parcela.

Una de las principales fallas observadas, es la **falta de garantía de continuidad**, problema al cual los jóvenes resultan especialmente sensibles, por la importancia que para ellos tiene la consolidación de su microempresa, que es una de sus pocas (en algunos casos única) alternativa.

El cambio de autoridades del Gobierno en diciembre de 1999, generó una gran dosis de incertidumbre en los funcionarios, ya que no tenían certeza de su continuidad en sus cargos. Respecto del Programa en su 2° fase, esta falta de continuidad ha sido infausta, ya que en la mayoría de los casos los desembolsos realizados no cubrían -como se observa en el Cuadro 7- la totalidad del préstamo aprobado. Resulta de suma importancia recalcar el impacto negativo de estos “ciclos políticos” sobre cualquier estrategia, en especial, aquellas que involucran a los jóvenes.

Cuadro 7: Capital prestado por localidad Programa Jóvenes Emprendedores 2° Fase (Jovem 2)

<i>Localidad</i>	<i>Junín</i>	<i>Picún</i>	<i>Rincón</i>	<i>Chos Malal</i>	<i>Plaza Huincul</i>	<i>Total</i>
Desembolsos de Prestamos.	82087,96	188612,53	41461,43	87992,94	29929,90	430084,76
Prestamos sin Desembolsar	5276,24	2517,59	38485,57	12007,06	89943,50	148229,96
Monto Total	87364,20	191130,12	79947,00	100000,00	119873,40	578314,72
% Desembolso S/Total	93,96%	98,68%	51,86%	87,99%	24,97%	74,37%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe técnico de evaluación del Programa Jovem 2, elaborado por la Ing. Mirta Benito. COPADE, 26 de noviembre de 1999

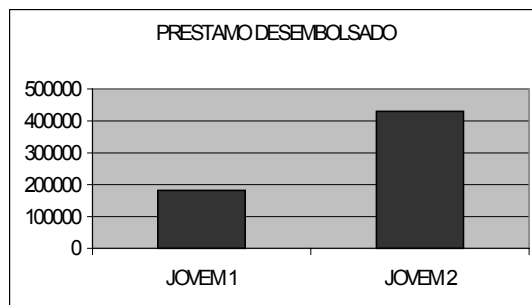
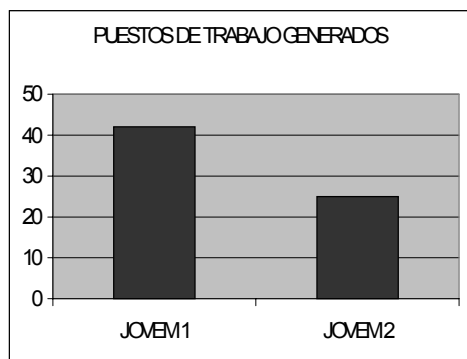
El impacto en la generación de empleo de la 2° fase se visualiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 8: Puestos de Trabajo Generados Por Programa Jovenes Emprendedores 2° Fase (Jovem 2) Por localidad según calidad (permanentes o temporarios)

<i>Calidad</i>	<i>Junin</i>	<i>Picun</i>	<i>Rincon</i>	<i>Chos Malal</i>	<i>Plaza. Huincul</i>	<i>Total</i>
Puestos De Trabajo Permanentes	5	8	2	1	2	18
Puestos De Trabajo Temporarios	2	5				7
Total	7	13	2	1	2	25

Fuente: Elaboración propia en base a datos de informantes claves de cada localidad

Si comparamos los desembolsos, en concepto de préstamos de ambas fases, y los vinculamos con la generación de puestos de trabajo, apreciamos que por cada \$10.000.- de préstamo se generaron en la 1° fase 2,49 puestos, mientras que en la 2° fase la generación fue mucho menor (aproximadamente 0,58 puestos/\$10.000.-).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informantes claves de cada localidad

En la actualidad, lamentablemente, nos encontramos con jóvenes que fueron parte de un Programa que su 2° fase fue agonizando en el tiempo. Entre los motivos podemos mencionar: la falta de recursos municipales para la asistencia técnica y evaluación de los proyectos, el poco tiempo de dedicación al Programa por parte de los coordinadores locales debido a sus múltiples actividades; y la falta de apoyo político tanto provincial como municipal.

A pesar de constituir un mismo Programa, ambas fases (1° y 2°) tuvieron diferencias que pueden explicar los desfases de los Cuadros anteriores; la síntesis de las mismas se pueden resumir:

Jovem 1

- Permanente contacto, durante la etapa de ejecución del Programa, de los jóvenes con la máxima autoridad de la Provincia (Sr.Gobernador). Gracias a la cercanía con la Capital de la Provincia y a los contactos personales
- Continuo apoyo político durante la ejecución
- Capacitación a los jóvenes por parte del Organismo Provincial
- Definición del perfil productivo realizado por Organismo Provincial, a

Jovem 2

- Iniciativa de organismo provincial que convocó primero a los Municipios y luego, en forma conjunta, a los jóvenes de las distintas localidades, sin el contacto por parte de éstos con las máximas autoridades de la Provincia.
- Fuerte apoyo político en sus comienzos y merma continua del mismo hasta su desaparición en la gestión actual
- Capacitación conjunta Provincia + Municipio

través de estudios que definían debilidades y fortalezas de la zona. Perfil: sector agropecuario, exclusivamente

- Desembolso total de los créditos en una gestión de Gobierno

- Definición del perfil productivo en cada Municipio, en algunos casos sin restricciones de ningún tipo.

- Desembolso parcial de los créditos en una misma gestión de Gobierno

4. CONCLUSIONES

4.1. SOBRE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

- En principio, se puede afirmar que el diseño, desde el punto de vista técnico, del Jovem 1 fue acertado, ya que se definió un perfil productivo sustentable apoyado inicialmente por los jóvenes. Se incorporó, también, la metodología de “Incubación de empresas”

- El diseño en el Jovem 2, fue realizado por organismos provinciales, agregándose a nivel institucional en un segundo paso, los Municipios. En el diseño se establecía un perfil de potenciales beneficiarios que, en muchos de los casos, fue incumplido, seguramente por errores de concepción del programa.

- El diseño del Jovem 2 incorpora el nivel Municipal para sumarse al Programa; sin evaluar sus posibilidades técnicas, económicas y financieras. A la luz de lo ocurrido, ello fue un error por la alta rotación de los coordinadores municipales y del equipo técnico en las diferentes etapas, la falta de recursos municipales para la asistencia técnica y el poco tiempo de dedicación al Programa por parte de los coordinadores locales, debido a sus múltiples actividades. También dio lugar a la definición de perfiles y aprobación de proyectos de escasa o nula viabilidad.

- En el Jovem 1 el mecanismo de selección resultó adecuado, con la salvedad de que no existió verificación de datos de los postulantes.

- En el Jovem 2 no se pudo constatar la eficacia del mecanismo de selección diseñado, ya que quienes quedaron vinculados con el Programa, fueron los más perseverantes que a pesar de las demoras en la aprobación de los proyectos y en la entrega de los fondos siguieron participando del programa. Podemos aseverar que en esta fase no hubo pautas claras en la etapa de selección de los futuros emprendedores.

- Desde el punto de vista de la integración grupal, que era uno de los objetivos a alcanzar, en ambas fases se puede afirmar que no se ha logrado¹⁴, con la consiguiente pérdida de potencialidad del programa.

¹⁴ Los emprendedores hortícolas del jovem 1 tienen algunas experiencias asociativas en cuanto a compras en conjunto y ventas a clientes que demandaban importantes cantidades

- El Programa, en ambas fases, no contempló la participación de profesionales que abordaran la problemática social de los jóvenes.

- El Programa, en ambas fases, tuvo una carga burocrática importante que provocó severas demoras en la provisión de los fondos, ocasionando perjuicios de diversa índole. En el Jovem 1 participó un actor institucional adicional que fue el Consejo Federal de Inversiones para el financiamiento de una parte de los emprendimientos, lo que complicó aún más el panorama. Para la fase del Jovem 2 se constituyó una Unidad de Gestión, pero, su funcionamiento tuvo serias limitaciones ya que no contó con autonomía financiera. Para la ejecución del Programa tuvieron que seguir las vías administrativas de la Secretaría de la Producción que debía atender otras prioridades.

- Durante la Capacitación en el Jovem 1, el ritmo de la misma fue impuesto por los jóvenes que eran partícipes y artífices de la fase. En un primer momento, la capacitación brindada por técnicos de la Provincia, les resultó útil; con posterioridad y con un nivel de conocimientos avanzados, los jóvenes tuvieron que recurrir a otras fuentes más especializadas.

- En el Jovem 2, los beneficiarios coinciden, mayoritariamente, que la capacitación en sus aspectos generales fue buena, pero, no ocurrió lo mismo en los aspectos técnicos específicos de la producción. Uno de los problemas es la diversidad de proyectos de distintos temas en cada localidad, lo que hace imposible contar con un especialista para cada uno de ellos.

5. CONCLUSIONES FINALES

Según el marco teórico elegido, la materialización de un potencial emprendedor en un real emprendedor, es la combinación de cuatro condiciones necesarias, pero no suficientes, estas son:

- Efecto desplazamiento: Un evento que cambia la inercia en la trayectoria de la vida de una persona, produciendo un punto de inflexión en la misma. En los jóvenes lo constituye el hecho de dejar de pertenecer a la población pasiva.

- Disposición a actuar: necesidad de independencia, propensión a tomar riesgo, autoconfianza, optimismo. Se vinculan a los aspectos psicológicos y motivacionales de los individuos.

- Credibilidad: el potencial emprendedor debe tener ejemplos cercanos y creíbles, para decidirse a comenzar con el emprendimiento.

- Disponibilidad de recursos (materiales e inmateriales) e información.

Haber contemplado las cuatro condiciones, hubiese permitido acercarse con una mejor *performance* al objetivo principal del programa que era “*insertar jóvenes a través de emprendimientos productivos a la actividad económica de la provincia, generando fuentes genuinas de trabajo, incentivando la organización y la autogestión*”.

Lamentablemente de los puntos mencionados precedentemente, el Programa contempló solamente el último, brindando **información limitada y recursos**. No tuvo en cuenta las demás condiciones, resultando incompleto en su diseño.

Respecto de la **credibilidad**, el programa poco pudo hacer y el entorno para los microemprendimientos en Neuquén, es adverso¹⁵.

Bajo la premisa que el rol del Estado no debe ser pasivo en la problemática del desempleo y considerando que los gobiernos subnacionales, son niveles acordes para llevar a cabo medidas no tradicionales, por su capacidad de adaptación y su cercanía con los beneficiarios, se puede considerar como positiva la implementación de políticas activas creativas como este Programa de jóvenes emprendedores.

A pesar que no existieron formas de medición del impacto del Programa, la diferencia en las modalidades de las dos fases, tuvo un resultado diferente en la generación de puestos de trabajo. La evaluación realista de los proyectos productivos, cumpliendo el objetivo de ser sustentables en el tiempo, debe ser requisito *sine qua non* para la obtención de los beneficios de programas de este tipo. Además, al ser un programa no tradicional, el mismo, debiera contar con autonomía financiera que elimine carga burocrática y garantizar la continuidad en el tiempo a pesar de los cambios de Gobierno.

6. BIBLIOGRAFÍA

BRUCE, A. **Informe técnico sobre el Programa Jóvenes emprendedores. Fase 1** COPADE. (1996)

COPADE, **Petróleo y gas. Informe Preliminar**. Neuquén. (1994)

COPADE, **Desocupación en Neuquén, 2020 ya**. Neuquén. (Marzo de 1999)

COPADE, **Neuquén 2020, Crisis y oportunidad**. Neuquén. (Agosto 1997)

COPADE, **Informe Técnico de evaluación Programa Jovem 2**. Neuquén, noviembre de 1999

KANTIS Hugo, ANGELELLI, Pablo y GATTO Francisco, **Nuevos emprendimientos y emprendedores en Argentina: ¿de qué depende su creación y supervivencia?** VI Congreso PYMES. Buenos Aires, septiembre 2000

¹⁵ Hay que considerar que la Provincia del Neuquén, como se desarrolla en el 1° Capítulo, tiene una “cultura productiva” que gira y se desarrolla alrededor del Estado dentro de un modelo de renta petrolera.

- LARÍA, P. y NOYA, N., **Capacitación empresarial para afrontar la crisis. Una experiencia en Cutral Có.** Revista del C.P.C.E. de la Provincia del Neuquén. Año XIII, n° 150. Neuquén, Marzo 2000.
- MARÍN, Anabel A., y otros. **¿Puede la capacitación estimular nuevos empresarios?** Informe de Coyuntura del Centro de Estudios Bonaerenses. Año 7 n° 70. La Plata, Provincia de Buenos Aires. (Octubre/noviembre de 1997).
- NEFFA, J., **Significación de la exclusión social en la Argentina, vista desde el mercado de trabajo. Humanismo económico y tecnología científica.** Ensayos del III Encuentro Internacional de Economía. Córdoba. (Agosto de 1999).
- SALVIA, A., **La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden.** En "Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general" Buenos Aires, Salvia, A. comp. 1999.
- SHAPERO A, **The environment for entrepreneurship, en "Kent CA, The entrepreneurial event"**, Lexington Books. Lexington Mas. (1984)
- SCHINELLI, D. y VACCA, C., **Reestructuración económica y su impacto en la provincia de Santa Cruz. La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden.** Buenos Aires. Salvia, A. comp. 1999: