



Universidad Nacional de Río Negro Sede Atlántica – Viedma

Instituto de Políticas Públicas y Gobierno

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

El Rol del Municipio de San Carlos de Bariloche como promotor del Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria.

Análisis del Punto PyME, 2013-2016.

*Tesista: **Fernando del Campo.***

*Dirección: **Dr. Tomás Guevara.***

Trabajo final para optar por el grado académico de Magister en Políticas Públicas y Gobierno.

San Carlos de Bariloche, diciembre de 2024.

Agradecimientos:

A mi familia, principalmente a mis padres por el esfuerzo y el sacrificio para que yo pudiera estudiar. Primera generación universitaria.

A Gaby por su acompañamiento incondicional, siempre.

A Gustavo y a Jorge por mostrarme el Trabajo Social, a Sebastián por presentarme a la Economía Social y Solidaria, a Maru por darme la oportunidad de hacer Socioeconomía en la gestión pública.

A Tomás por su paciencia, su mirada crítica y sus aportes para poder terminar este trabajo.

A mi familia Barilochense.

A la Universidad pública.

Resumen:

Este documento da cuenta de la investigación titulada “*El Rol del Municipio de San Carlos de Bariloche como promotor del Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria. Análisis del Punto PyME*”, que se realizó como trabajo final del programa de Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la UNRN-Sede Atlántica.

Tiene como propósito indagar entre las relaciones que se dan a partir de las dimensiones de Políticas Públicas, Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria, poniendo énfasis en el rol del gobierno municipal como promotor de estas interacciones y el modelo de gestión implementado en los casos de estudio.

El presente trabajo se realiza a partir del análisis del rol de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche en las experiencias desarrolladas en este marco: Programa de promoción económica denominado **Punto Pyme**, como una Política Pública municipal de integración de actores gubernamentales, económicos y sociales, bajo la premisa de diversificación de la matriz económico-productiva que complementen a la actividad turística, que es la principal actividad económica en la ciudad de San Carlos de Bariloche.

El **Punto Pyme** es un programa que tiene por objetivo contribuir al desarrollo de proyectos innovadores con potencial de crecimiento, que aporten a la generación de empleo, a la mejora ambiental y a la diversificación de la matriz productiva de la localidad.

Este estudio analiza la experiencia de implementación de este programa orientado al Desarrollo Local, en el marco de un Modelo de Gestión municipal identificado con la perspectiva de la Economía Social y Solidaria. Analiza conflictos, búsqueda de consensos, metodologías para la acción y relación entre el municipio y las instituciones y organizaciones del sector.

• **Palabras clave:** Estado municipal. Políticas Públicas. Desarrollo Local. Economía Social y Solidaria.

ÍNDICE DE CONTENIDOS.

CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN y METODOLOGÍA

1- Introducción.	9
1.2- Objetivos, Metodología y estructura.	11

CAPÍTULO II - PERSPECTIVA TEÓRICA

2.1- Presentación del capítulo.	15
2.2- Estado y Ciudadanía.	15
2.3- Las políticas públicas como metodología de intervención del Estado.	18
2.4- EL Presupuesto en las Políticas Públicas.	19
2.5- A cerca del Desarrollo. El Neoestructuralismo y el Neodesarrollismo.	20
2.5.1- El desarrollo desde adentro.	21
2.5.2- Aportes del Neodesarrollismo.	22
2.6- El Desarrollo Local y la Economía Social y solidaria.	23
2.7- El rol municipal en el Desarrollo Local.	27
2.8- Microemprendimientos productivos y PyMES.	30
2.9- Cadena de Valor, Clústers y Entramados Productivos.	33

CAPÍTULO III - Contexto. San Carlos de Bariloche, una ciudad Fragmentada y desigual.

3.1- Introducción.	35
3.2- Clima y Recursos Naturales.	35
3.3- Población y Demografía.	37
3.4- Bariloche, una ciudad fragmentada.	38
3.5- Caracterización económica de San Carlos de Bariloche.	40
3.5.1- Economía y Producción.	40
3.5.2- Actividad Económica de San Carlos de Bariloche.	42
3.5.2.1- Turismo:	44
3.5.2.2- Sector Científico-tecnológico.	47
3.5.2.3- Sector primario.	49
3.5.2.4- Sector Industrial.	51
3.5.2.5- Otras actividades con potencial de desarrollo.	51
3.6- Bariloche y el Desarrollo Local (¿pendiente?).	54

CAPÍTULO IV – Estudio de Caso: El Punto PyME.

4.1- Presentación del capítulo: La Secretaría. Estructura y funcionamiento del área municipal que ejecuta los Programas.	57
--	----

4.1.1- Capacidades del área.	
4.1.2- Análisis comparativo Presupuestos SDE 2013-2015.	59
4.1.3- Antecedentes de trabajo, actividades desarrolladas y servicios ofrecidos.	60
4.1.4- Oficina de Empleo.	66
4.1.5- División de Trabajo Asociativo.	67
4.1.6- Departamento de Emprendimientos Productivos.	68
4.1.7- Mercado Municipal Comunitario.	69
4.2- Identificación de nudos problemáticos.	70
4.2.1- Justificación de la implementación del caso de estudio.	71
4.2.2- Un área de promoción Pyme. Los comienzos.	72
4.3- Líneas de financiamiento. Oportunidades.	75
4.4- Estrategia de implementación.	78
4.4.1- El primer componente. <i>“Sistema de Información Económica Local (SIEL)”</i>	78
4.4.2- Fortalecimiento de la Estructura Institucional.	79
4.4.3- El tercer componente. <i>“Desarrollo de Capacidades de Gestión para el Desarrollo Local”</i>	79
4.5- Las primeras acciones hacia afuera.	79
4.5.1- <i>Ciclos de ACOMPAÑAMIENTO.</i>	80
4.5.2- Creación del Fab Lab Brc- Agosto 2015.	86
4.5.3- Ventanilla PACC.	86
4.5.4- Escuela de Negocios-PROCAL.	88
4.5.5- Entramados Productivos y Cadenas de Valor.	91
4.5.6- Otras líneas de acción.	93
4.6- A modo de cierre.	97
<u>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.</u>	99
<u>Bibliografía.</u>	105
<u>Fuentes primarias de Información.</u>	111
<u>ANEXO I-Análisis de la estructura interna de la SDE y el Punto Pyme.</u>	113
<u>ANEXO II. Testimonios de emprendedores.</u>	116
<u>ANEXO III. Mapa conceptual.</u>	117
<u>ANEXO IV. Entrevistas. Guión de las Entrevistas.</u>	118

<u>ÍNDICE DE TABLAS.</u>	32
Tabla 1. Límites de ventas totales anuales expresados en PESOS (\$)por categoría. Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación. Abril 2024	32
Tabla 2. Límites de personal ocupado por categoría . Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación Abril 2024.	42
Tabla 3: Facturación declarada de las empresas registradas por rubros. San Carlos de Bariloche, primer semestre 2023.	42
Tabla 4. Totales facturados por año según declaraciones juradas en TISH (Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene). San Carlos de Bariloche. 2013 a 2016.	77
Tabla 5: Síntesis de aportes comparables entre Programa Nacionales PACC y PROFIP. 2014.	83
Tabla 6: Cantidad de formularios de ideas-proyecto (IP) presentados y seleccionados en Punto Pyme. San Carlos de Bariloche, 2015 y 2016.	
<u>ÍNDICE DE GRÁFICOS.</u>	
Gráfico 1: Tasa de ocupación de Unidades residenciales para turismo disponibles por mes y por año. San Carlos de Bariloche, 2014 a 2024.	41
Gráfico 2: Porcentaje de ocupación según estimación del empleo por grandes grupos de pertenencia. . San Carlos de Bariloche, 2014-2015.	44
Gráfico 3: Porcentaje de empleo público por grandes áreas de pertenencia. San Carlos de Bariloche, 2014-2015.	44
Gráfico 4: Total de turistas que ingresaron a San Carlos de Bariloche por año. 2006 a 2024.	45
Gráfico 5: Lugar de origen de los turistas que ingresaron a San Carlos de Bariloche.	45
Gráfico 6: Porcentaje de plazas ocupadas por estrato de alojamiento turístico . San Carlos de Bariloche.	46
Gráfico 7: Tasa de ocupación de unidades declaradas por estrato de alojamiento turístico San Carlos de Bariloche.	47
Gráfico 8: Cantidad de agentes de la SDE por año e incremento porcentual. San Carlos de Bariloche, 2013a 2015.	60
Gráfico 9: Evolución del Presupuesto Total Autorizado, por año. San Carlos de Bariloche, 2013a 2015.	61
Gráfico 10: Evolución porcentual de la composición del presupuesto autorizado según rubros. San Carlos de Bariloche, 2013 a2015.	61
Gráfico 11: Montos de presupuesto autorizado destinados a programas y porcentaje interanual San Carlos de Bariloche, 2013 a 2015.	62
Gráfico 12: Rubro Programas. Evolución del Presupuesto de Fondos Propios.	64

Gráfico 13: Montos de fondos específicos del presupuesto autorizado y porcentaje interna. San Carlos de Bariloche, , 2013 a 2015.	65
Gráfico 14: Montos y porcentaje de presupuesto autorizado según origen de los fondos. San Carlos de Bariloche, 2013 a 2015.	66
Gráfico 15: Organigrama de la SDE. Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 2013.	74
Gráfico 16: Cantidad de consultas ingresadas al área de promoción económica de la SDE, por año. San Carlos de Bariloche, 2014 2017.	80
Gráfico 17: Porcentaje de emprendedores pymes según Rubro. Punto Pyme, San Carlos de Bariloche, 2015 y 2016.	85
Gráfico 18: Cantidad de Emprendedores participantes de las capacitaciones PROCAL.	89
Gráfico 19: Porcentaje de emprendedores participantes de PROCAL por Rubro productivo. Punto Pyme, San Carlos de Bariloche, 2015 y 2016.	90

INDICE DE FIGURAS.

Figura 1- Mapa de de la ciudad de S C de Bariloche y su ubicación relativa.	35
Figura 2- Primer local de ECOSUREÑOS en San Carlos de Bariloche. (Calle Juramento 102). Gentileza Dpto. Emprndimientos Productivos.	69
Figura 3- Primera Feria de ECOSUREÑOS en San Carlos de Bariloche (Calle Independencia -Centro Cívico). Gentileza Dpto. Emprndimientos Productivos.	69
Figura 4- Taller de trabajo correspondiente al 2º Ciclo en instalaciones de Fab Lab BRC. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	80
Figura 5- Flyer de presentación de Jornada de Desarrollo Emprendedor. 2º Ciclo de Acompañamiento 2015. Gentileza Equipo de Comunicación Punto PyME.	84
Figura 6- Producción del catálogo on-line en conjunto entre Punto PyME y FAB LAB. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	86
Figura 7- Flyer de invitación a inauguración FAB LAB BRC. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	87
Figura 8- Integrantes del equipo inicial de Punto PyME y FAB LAB BRC junto a emprendedores de Industrias creativas en FAB LAB. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	88
Figura 9- Entrega de Certificados de Asistencia a la 1º Escuela de Negocios PROCAL. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	89
Figura 10- Taller de CANVAS en sede INTI. 2º Ciclo de Acompañameinto. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	90
Figura 11- Desfile de Indumentaria de emprendedoras textiles. Paseo de las Picadas, enero 2014. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	91

Figuras 12- Flyer del Programa de “Jornadas de Capacitación en Producción Cervecera” 2013.	92
Figura 13- Entrega de Medallas Concurso Cerveceros artesanales de Bariloche. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	92
Figura 14- Exposición y venta del colectivo “Uniando Tramas” organizado por la Mesa Textil Bariloche. Vacaciones de invierno 2016. Gentileza CDR-Bariloche.	95
Figura 15- Taller de Clínica EmprePyME en instalaciones nuevas del Punto PyME en el Puerto San Carlos. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.	96

CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN y METODOLOGÍA

1. 1- Introducción:

El debate sobre la actividad económica de la ciudad de San Carlos de Bariloche es un tema relevante, máxime que está presente y sin resolución desde hace más de un siglo. Mientras que el territorio funcionaba como colonia pastoril y como lugar de paso para el comercio con Chile, a principios del siglo XIX, se promovió desde el Estado Nacional como ciudad para el desarrollo turístico de las élites nacionales e internacionales (Navarro Floria y Vejsberg, 2009).

Estas dos actividades económico-productivas que a priori se presentan como antagónicas, tienen ciertas posibilidades de concatenarse y potenciarse, además de ser generadoras de fuentes de trabajo y de diversificación de entramados productivos y de desarrollos de cadenas de valor.

El planteo de este trabajo de investigación se inscribe en el análisis del rol del gobierno municipal de San Carlos de Bariloche, específicamente de la Secretaría de Desarrollo Económico, su Modelo de Gestión analizado desde la perspectiva del Desarrollo Local y la Economía Social y Solidaria, y se fija especialmente en la integración social y económica de la población económicamente activa en cuanto a la utilización de los recursos estratégicos, la forma de organización y la generación de trabajo de calidad, como así también en las instancias de toma de decisiones entre Estado, Sociedad Civil y Mercado (Coraggio y Loritz, 2022)

En las últimas décadas, los gobiernos locales pasaron de las funciones básicas de Alumbrado Barrido y limpieza, característicos de los años '80 (ABL. Modelo de gestión Burocrático) a la incorporación de competencias más determinadas por la realidad que por propia iniciativa (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006). Este proceso de descentralización a nivel nacional en la Argentina, deriva en el progresivo cambio y complejización de las agendas de los gobiernos subnacionales, tanto de los provinciales como de los municipales. Hasta ese momento nadie podía imaginarse a los municipios como generadores de políticas públicas.

A partir del proceso de implementación del modelo neoliberal (Coraggio y Loritz, 2022), en los municipios se vivió un cambio sustancial: ser los receptores de las demandas de la sociedad. La idea de un Estado mínimo, a nivel nacional, ocupado de “mirar hacia fuera”, en un mercado global, devino en un proceso de descentralización de las demandas. Este proceso de descentralización no fue acompañado de la correspondiente descentralización de recursos

(García Delgado y Chojo Ortiz, 2006).

La ampliación de los campos de gestión de los municipios, constante y progresiva, va siendo determinada por múltiples factores, tanto externos como del interior de su territorio. Esto no es acompañado por los actores de corte más tradicional, que tensionan constantemente por mantener las funciones originales.

Así es como se ven municipios que incorporan a sus agendas de acción, estructura e intervención temáticas tales como medioambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, defensa del consumidor, accesibilidad a la Justicia, vivienda y hábitat, acompañamiento a las gestiones Empresariales, por mencionar algunas. Y, principalmente, estrategias para la contención al desempleo, más como urgencia y atención al conflicto, consecuencia esto de la aplicación del modelo neoliberal.

El Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria implica que no se puede desagregar lo económico, lo social, lo cultural, el territorio, sino que ha de señalarse su carácter sistémico, en un proceso histórico relacionado con el contexto global y con un proyecto político de construir “*otra Economía*” (Coraggio y Lóritz, 2022).

Es en esta línea que el Desarrollo Local en el contexto de la globalización no solo pasa por insertarse en la economía mundial, sino que también debe pensarse desde una estructura política, económica, de ciencia y tecnología, medioambiental que permita un programa donde las personas en primera medida sean el centro y no los mecanismos generadores de poder y desigualdades.

El rol del Estado municipal, desarrollando y aplicando prácticas y metodologías de la Economía Social y Solidaria genera una importante tensión y debate por parte de los actores locales, porque aparecen diversas expectativas. Desde la posibilidad de implementar programas y proyectos dedicados a mitigar las condiciones de pobreza de su población, otras enfocadas en desarrollar una suerte de economía complementaria a la economía de mercado y otras con las que se intenta transformar la matriz socio-económica del lugar, buscando la diversificación productiva, la disminución de las desigualdades, la equidad en el acceso a programas y proyectos de promoción, con la consecuente generación de empleo/trabajo de calidad.

El análisis se enmarcará en la experiencia desarrollada en el marco del Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria: El Punto PyME. Si bien existen acciones realizadas anteriormente, se toman los años de formalización del Programa y sus

implementaciones, tal las primeras Resoluciones de gestión municipal.

Es motivación del presente trabajo de investigación, poder aportar nuevos conocimientos y formas de abordaje a esta situación, principalmente desde el análisis del rol del Estado Local, y sus posibilidades de influencia en la matriz de desarrollo económico y productivo, desde las iniciativas de Desarrollo Local que se han llevado a cabo en los últimos años.

Asimismo, tiene la finalidad de documentar y analizar la implementación del Programa Punto Pyme, desde la perspectiva de un modelo de co-gestión entre el municipio y las organizaciones formales e informales de emprendedores, artesanos y mipymes (Micro, pequeñas y medianas empresas), revisando los procesos de conformación, los espacios de participación y de disensos. Por último, analizar los puntos de coincidencia entre la aplicación de los programas y los enfoques del Desarrollo Local, en particular desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria.

1.2- Objetivos, Metodología y estructura.

El objetivo general de este trabajo es indagar sobre la implementación de Políticas Públicas Locales de Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria en la ciudad de San Carlos de Bariloche en el período 2013-2016.

La hipótesis que guía esta investigación es el siguiente: *Los Programas de Desarrollo Local, desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria, puestos en marcha a nivel municipal entre 2013 y 2016, constituyen una estrategia de integración de actores económicos y sociales, potenciación de rubros económicos y productivos, complementarios de la actividad turística en la ciudad de San Carlos de Bariloche y con distribución de ingreso y generación de puestos de trabajo para la población local.*

Este abordaje pone en discusión temas como el Desarrollo local, la Economía Social y Solidaria, la participación público/privada, la diversificación de la matriz económico-productiva, y sobre todo, el Rol del Estado Local a partir de la implementación de Políticas Públicas, ya que la característica metodológica principal es la participación entre el Estado municipal y las organizaciones e instituciones del Sector.

El crecimiento demográfico de la ciudad, la fragmentación social y espacial (Niembro et al., 2019; Matossian, 2016) y las condiciones de desigualdad de sus habitantes, pueden tener una salida auspiciosa en términos de calidad de vida, inclusión social y prosperidad, a partir de la

diversificación de la matriz económico-productiva de la localidad, de la identificación y el potencial desarrollo de encadenamientos productivos y el agregado de eslabones a la cadena de valor. Todo esto considerando el eje de integración campo-ciudad, como así también los rubros derivados de la tecnología y las industrias culturales/creativas, que necesitan de una visión integral y de mediano y largo plazo para su consolidación y de la actividad turística, que es el principal motor económico de la ciudad. Esto es posible con la implementación de políticas públicas de Desarrollo Local, gestionadas en conjunto entre el Estado local y las organizaciones e instituciones del territorio.

La investigación es un proceso estructurado que busca, mediante la recopilación de información y datos, responder a una pregunta o una serie de preguntas, resolver un problema o profundizar en la comprensión de un fenómeno (Ander Egg, 1995). Durante el desarrollo de la investigación se intentará dar respuestas a preguntas tales como: ¿Existe institucionalización de las nuevas responsabilidades a través de la creación de estructuras *ad hoc* y de una división interna del trabajo que pueda garantizar el desenvolvimiento de los nuevos procesos de formulación y gestión del desarrollo local en la ciudad? ¿Han generado los Programas de Punto PyME puestos en marcha a nivel local, las condiciones para que emerjan actores comprometidos con las políticas públicas concertadas y participativas? ¿Puede considerarse la implementación de estos programas una estrategia de Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria? ¿A partir de tales Programas, se han logrado mejoras en aspectos de la calidad de vida de los participantes y sus grupos?

En términos del abordaje metodológico, se optó por una investigación de tipo principalmente cualitativo (Sautu, 2005), de comprensión de los procesos y sentidos sociales que giran en torno al trabajo concertado y participativo de los propios actores de cada uno de los programas descritos, y su interacción con el Estado Local y las Instituciones públicas y privadas que participan.

Se indagó acerca del rol del Estado Municipal, en este caso a través de las áreas que intervienen en la temática, y la posibilidad de ser o constituirse en actor del desarrollo local, cómo es su integración con la ciudadanía y cómo es la interacción con el resto de actores. Para esto, se estudió la trama de relaciones y el funcionamiento de cada uno de los programas seleccionados.

Se puso énfasis en la perspectiva cualitativa, a partir de la realización de un trabajo de carácter comprensivo y transversal (Vascilachis, 2006). Asimismo, se consideró el aspecto

longitudinal del estudio, desde la implementación de los programas a principios de 2013 hasta 2016, considerando los años de consolidación y el primer año de cambio de gobierno a nivel local para indagar sobre continuidades y cambios. El análisis de los funcionamientos se hizo a la luz de un marco teórico conceptual sobre Desarrollo Local, Economía Social y Solidaria, Rol del Estado y Diseño y gestión de políticas públicas.

Se organizó en dos etapas principales. Por un lado la recolección, análisis y clasificación de documentación referida a los Programas, tales como legislación vigente, tanto local como provincial y nacional (leyes y ordenanzas), Resoluciones municipales, Proyectos e Informes de Gestión, Relatorías de Talleres, Información estadística de los distintos proyectos ejecutados y material periodístico a los efectos de obtener una información exhaustiva y cronológica de como se fue implementando la política pública en general. Y por otro lado, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes claves. Las mismas se hicieron a: Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Sub-secretaría de Desarrollo Local y Economía Social del municipio (activos entre 2013 y 2016); Referentes de Organizaciones de Microemprendedores; Microemprendedores participantes del Programa Ecosureños y de los espacios de capacitación de Punto Pyme, Emprendedores participantes de las Clínicas Emprepyme y de los Ciclos de Acompañamiento.

Para la elección de los programas de PuntoPyme se utilizaron dos criterios principales: primero, cada programa del Punto Pyme apunta a sectores socioeconómicos distintos; y segundo, dichos programas destacan a priori el carácter participativo entre el gobierno municipal y los emprendedores y microemprendedores organizados. El recorte temporal se decidió en función de la implementación de ambos programas, ya que si bien había iniciativas previas en ambas direcciones, no estaban institucionalizadas. Asimismo, se toma el primer año en el cambio de gestión gubernamental, a los efectos de identificar continuidades y cambios en los procesos de cada Programa.

El trabajo está organizado en cinco capítulos. El primero con la Introducción, los criterios metodológicos y la estructura de la tesis; el segundo, dividido en dos partes: el marco teórico que da soporte a la investigación, donde se plantea la concepción de Estado y Ciudadanía, las Políticas Públicas como metodología de intervención del Estado, el Desarrollo Local y la Economía Social y Solidaria como enfoque. La segunda parte del capítulo se compone de un contexto político nacional y latinoamericano, un breve repaso de la evolución histórica de las Políticas Públicas de Desarrollo en la Argentina y Modelos de Desarrollo. Un tercer capítulo

con un análisis del contexto económico y social de la ciudad. El cuarto capítulo dedicado al análisis de los Programas seleccionados como estudios de caso en este trabajo de investigación, precedido por un estudio de diagnóstico e identificación de problemas y fortalezas institucionales que llevaron a ejecutar los programas. Finalmente, un quinto capítulo con conclusiones y algunas reflexiones sobre continuidades y cambios.

CAPÍTULO II - PERSPECTIVA TEÓRICA

2.1- Presentación del capítulo.

El presente capítulo se divide en dos partes. En la primera se realiza una descripción de los principales conceptos sobre los cuales se asienta el trabajo de investigación. Primeramente se analiza el concepto de Estado y Ciudadanía, dando marco de base al análisis que se plantea seguidamente, para poder acercarse al rol del Estado y a las Políticas Públicas como instrumentos metodológico de su accionar. Seguidamente, se hace un acercamiento a los conceptos de Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria, para poder indagar sobre las posibilidades de estos enfoques al analizar los Programas de estudio.

La segunda parte del capítulo está destinada a analizar el contexto local y regional, haciendo un *racconto* de lo acontecido en materia de Desarrollo en el país y la aparición de la economía social y solidaria desde lo regional a lo local.

2.2- Estado y Ciudadanía.

O'Donnell (1978) define al Estado como “un componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial determinada”. Y define a la dominación como “la capacidad actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia”. A partir de estas dos concepciones señala que entiende “lo político” como la instancia analítica del fenómeno de la dominación, o sea, aquella que se haya marcada por la supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado.

El concepto de Estado, entonces, en O'Donnell (1978) resulta equivalente al plano de lo específicamente político, en donde éste resulta un aspecto del fenómeno más amplio de dominación social. Se entiende entonces que esta dominación es relacional, en tanto es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales en relación de desigualdad. Esta asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad expresa, tácita, o presunta del dominante.

En O'Donnell (2004), define

“Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente.

Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio”.

Destaca al menos tres dimensiones del Estado. Como conjunto de burocracias, como sistema legal y como foco de identidad colectiva. La conexión entre la burocracia del estado y el sistema legal es íntima, sobre todo en democracias. Y como resultante de estas dos, surge la tercera dimensión, como Estado para la Nación, Estado para el Pueblo.

“Las tres dimensiones del estado son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente” (O'Donnell, 2004)

Para Oszlak (1997), quien plantea

“... una afirmación categórica: el Estado es lo que hace. Su naturaleza puede inferirse a partir de sus acciones. Estas se ejecutan necesariamente a través de un aparato institucional, cuya configuración y patrón de asignación de recursos le confieren una determinada identidad. Esta simple observación bastaría para sostener la afirmación efectuada, si no dejara pendiente un interrogante previo: qué hace que el estado haga lo que hace?”

Hace referencia a una dominación política y social dentro de un territorio delimitado y tiene atributos especiales que los denomina como: “atributos de estatidad” (Oszlak, 1997).

Garantiza predominio de una clase dominante y sus características están enunciadas como: Soberanía, Territorio, Población, Aparato burocrático (control) y Gobierno (que representa al Estado). Su definición de Estado, en atención a los elementos que conforman la misma, es consecuente con el liberalismo.

Aunque seguramente todos suponemos saber de qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía, seguramente todos le damos a la palabra contenidos, valores y usos variables. Es necesario hacer una distinción en el abordaje del término ciudadanía, ya que puede estar utilizándose como concepto, como categoría o como representación (Vázquez, 2010). Desde las ciencias sociales se denomina concepto a aquella palabra que tiene una definición más o menos precisa y aceptada. Cuando el uso del término está basado en ideas que aportan una significación desde el recorrido de la misma a lo largo de la historia y al utilizarla se convierte en portadora de síntesis de sentido, se denomina representación. Por último, se habla de categoría, cuando una palabra está transmitiendo una perspectiva de análisis.

En el primer caso, desde el orden jurídico puede entenderse al ciudadano como un individuo miembro de un país, que cumple determinados deberes y obtiene otros tantos derechos. En el segundo, podemos representarnos a un ciudadano como un individuo que pertenece a un país determinado, y que por consiguiente goza de situaciones que serán similares a las de cualquier otro individuo que también pertenece al mismo país. Por último, en el tercer caso, cuando hablamos de categoría, con el termino ciudadano, nos estaremos refiriendo a las condiciones de inclusión-exclusión, igualdad-desigualdad dentro de la sociedad. En definitiva, estos tres niveles deben ser tomados en forma complementaria, como única forma de poder abordar la complejidad del tema (Andrenacci y Repetto, 2006)

“... describimos una forma de pertenencia política y de organización jurídica; y también juzgamos los niveles de igualdad o desigualdad que esta forma encierra”
(Andrenacci, 2003)

Desde la perspectiva de análisis de la ciudadanía contemporánea, la mayoría de los enfoques provienen del historiador y sociólogo británico Marshall entendiendo esta como el conjunto evolutivo de derechos civiles, políticos y sociales, aumentando progresivamente los pisos de igualdad, sin hacer desaparecer nunca las “desigualdades legítimas”. A esto algunas corrientes han intentado agregar categorías de análisis para definir los grados de universalidad real, desde los derechos humanos, culturales, ambientales, de género, etnoculturales, de accesibilidad (Andrenacci y Repetto, 2006)

Teniendo en cuenta que no existe la posibilidad de análisis por separado de las condiciones de ciudadanía, en tanto conjunto de derechos universales e igualitarios, por un lado; y las posibilidades de acceso según las condiciones sociales reales que esas sociedades arbitran, es donde llegamos a la conclusión de que las desigualdades son inherentes al ejercicio práctico de la ciudadanía. Es por ello que al hablar de ciudadanía estamos enmarcándola en constantes tensiones, tanto de aspectos individuales o de inclusión, como del gobierno y sus políticas, y como de desigualdad material o social (Andrenacci, 2003)

En esta espiral dialéctica estamos, sometidos a las tensiones mencionadas, haciendo de la ciudadanía contemporánea una construcción constante.

Es también intención de este trabajo poner en discusión un aspecto relevante de la consolidación de la democracia. Si bien el ejercicio de participación democrático es eminentemente desarrollado a través de los partidos políticos, con los ya conocidos mecanismos de participación indirecta (no delibera ni gobierna sino a través de sus

representantes¹), es importante analizar el papel que juegan las instancias de participación ciudadana en las tomas de decisiones, cómo implican a los partidos políticos desde la “*democracia de las asociaciones de intereses*”, y en definitiva, cómo estas instancias se combinan para lograr una democracia que “*resulte más apropiada para resolver las divisiones y los conflictos de sus respectivas sociedades*” (Schmitter, P. 1992)

2.3- Las políticas públicas como metodología de intervención del Estado.

A los fines de este trabajo, tomamos a las políticas públicas como el conjunto de *objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios* (Tamayo Sáez, 1997).

Asimismo, complementamos la definición anterior con la de Oszlak (1980), quien define a las políticas públicas como *un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas*. Aquí se destaca la necesidad de realizar un análisis del contexto, que permita reconstruir los procesos históricos de cómo aparecieron, se desarrollaron y se resolvieron dichas cuestiones sociales.

Las problemáticas a abordar por la política pública suelen adjudicarse a la forma en que surgieron las mismas, es decir, como la forma en que son *colocadas en la agenda pública* (Oszlak y O'Donnell, 1995), lo que da cuenta de los principios y valores que una sociedad prioriza, como así también su historia y recurrencia sobre las temáticas que le son más relevantes. No sólo las problemáticas, sino también los modos de intentar resolverlas.

Podemos decir, entonces, que las políticas públicas pueden interpretarse como un conjunto de acciones y omisiones que ponen en manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una problemática que es de interés de diversos actores, manifestados de distintas formas en el tiempo. El Estado es un actor más que interviene, desde un posicionamiento privilegiado, en un campo de tensiones que dirimen con otros actores cuáles son las problemáticas prioritarias y las formas de abordaje, en definitiva, cuáles son las políticas públicas que se implementarán. El diseño e implementación de las políticas públicas es una construcción social, en la que intervienen diversos actores, factores de poder que incidirán según el campo o sector de las problemáticas a resolver.

En resumen, la política pública se evidencia tanto en acciones como en omisiones intencionadas. Las acciones se traducen en planes, programas y proyectos (Nirenberg et al.,

¹Constitución Nacional Argentina. Artículo 22

2003), que para poder ser implementados se asignan presupuestos previamente elaborados y aprobados por los poderes del Estado pertinentes (en los cuerpos deliberativos, según corresponda el nivel del cuál se trate).

Siguiendo Nirenberg et al. (2000) cuando hablamos de **plan**, hacemos referencia a la formulación que estipula los objetivos generales y las directivas estratégicas. Son los lineamientos generales y los medios para obtener los resultados esperados, es decir, la modificación de la situación problemática planteada.

El **programa**, es el conjunto coordinado y ordenado de acciones que persiguen los mismos objetivos del plan y abordan problemáticas específicas referenciadas a alguno de los aspectos señalados en dicho plan. Dichos programas tienen una continuidad en el tiempo, y dependiendo de la complejidad de la problemática a abordar, suelen también estar divididos o complementados por más de una *línea de acción*. Una forma práctica de entender estos ordenamientos de la política pública puede explicarse de la siguiente manera: los programas se ordenan en función de los objetivos del plan, correspondiendo cada programa desarrollado a cada objetivo del plan. Lo mismo para los proyectos, estos sí de alcance temporal y espacial determinado, que se corresponderán a cada objetivo planteado en el programa.

Por último, el **proyecto** es el conjunto de actividades para abordar una situación determinada en un espacio territorial delimitado, para una población específica, con una planificación operativa en tiempos definidos y recursos asignados de forma concreta. Es en definitiva a través de los indicadores de ejecución de los proyectos, tal su condición de planificación concreta, que pueden evaluarse las condiciones de éxito de los mismos. A partir de ello, se pueden considerar las condiciones de éxito de los programas y por ende de los planes, es decir, de las condiciones relativas de resolución de las situaciones problemáticas planteadas, o en su defecto, formular recomendaciones para tomar decisiones de reajuste en la acción concreta y mejorar las planificaciones a futuro, con la intencionalidad de producir los cambios deseados.

2.4- EL Presupuesto en las Políticas Públicas.

Stiglitz (2002) define a la economía como “*el estudio de la escasez, de la forma en que se asignan los recursos a los diferentes usos. La economía del sector público centra la atención en las elecciones entre el sector público y el privado y en las elecciones dentro del propio sector público*”. Y menciona cuatro cuestiones básicas: qué se produce; cómo se produce; para quién se produce, y los procesos de toma de estas decisiones.

El presupuesto representa un instrumento básico de planificación financiera a corto y medio plazo y es el marco jurídico y financiero de las administraciones públicas, al que éstas deben ajustar su actividad. Así, el presupuesto es una descripción de los planes de gastos y de ingresos que es necesario obtener para financiarlos.

Siguiendo con Stiglitz (2002), la elaboración del presupuesto está basada en varios principios que pueden agruparse en: Previsión, el presupuesto debe ser previsible, tanto para gastos como para ingresos; Universalidad, se deben considerar todos los gastos e ingresos del sector público; Unidad, todos los gastos y los ingresos deben figurar en un documento único; Especialidad, las cantidades especificadas en los presupuestos se deben gastar única y exclusivamente en aquello para lo que iban destinadas; Temporalidad, el presupuesto debe referirse a un año; y Publicidad, la aprobación y la gestión del presupuesto tienen naturaleza pública.

2.5- A cerca del Desarrollo. El Neoestructuralismo y el Neodesarrollismo.

Si bien la globalización ejerce una fuerza mucho mayor en las economías de la periferia, los procesos de desarrollo *“continúan descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de la actividad económica y relaciones sociales”* (Ferrer, 2013).

Hacia fines del siglo pasado las economías de la región se caracterizaban, en líneas generales, por sistemas productivos desarticulados, vulnerables, con una inserción externa que conducía a especializaciones empobrecedoras. Los ingresos y la tecnología se concentraban en pocas manos, mientras que los niveles de pobreza y exclusión aumentaban.

Los herederos de Prebisch continuaron trabajando en la búsqueda de la superación regional del subdesarrollo. Por entonces el Neoestructuralismo se convirtió en una alternativa a la muy difundida visión neoliberal.

Fajnzylber (1992) promovió una de las principales líneas de estudio con su documento *Transformación productiva con equidad*. Su enfoque se centró en la transformación de las estructuras de producción de América Latina en pos de una progresiva equidad social.

El trabajo de Fajnzylber impulsó a la CEPAL a la construcción de un diagnóstico alternativo al del Consenso de Washington respecto a la crisis de la región. El estudio señaló al modelo rentista de desarrollo latinoamericano como una de las causas del problema.

“...el modelo de desarrollo se basó en la renta de los recursos naturales, en el

endeudamiento externo, en el desequilibrio financiero, con el consiguiente impuesto que suponía la inflación. Cuando estos elementos se fueron erosionando y se produjo en 1981 el colapso de la deuda externa, el patrón de desarrollo no pudo prolongarse.”(Hidalgo Capitán, 1998)

La alternativa de la transformación productiva con equidad basaba su concepción de desarrollo en el crecimiento con una mejor distribución del ingreso, mayor autonomía, consolidación democrática, mejora de la problemática ambiental y de la calidad de vida de la población. Se trataba de un enfoque integral.

2.5.1- El desarrollo desde adentro.

Sunkel (1991) encabeza un proyecto de recuperación del pensamiento estructuralista proponiendo distinta política de desarrollo con su trabajo *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista*.

Lo sustancial de este aporte, en coincidencia con la lectura de la CEPAL de la época, es su hincapié en las causas endógenas, estructurales e históricas del subdesarrollo en los países latinoamericanos.

La propuesta de esta nueva corriente puede englobarse en lo que se denominó *desarrollo desde adentro*, diferente al desarrollo hacia afuera del Neoliberalismo y al desarrollo hacia adentro de otrora.

“Se trata de generar un nuevo proceso de industrialización en torno a un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico. La orientación de la producción hacia el mercado interno o hacia el externo queda como posibilidad abierta, aunque se reconoce que los mercados externos son prioritarios y prometedores de cara a una estrategia de desarrollo a largo plazo. Es decir, el elemento crítico no es la demanda sino la oferta...”(Hidalgo Capitán, 1998)

El elemento fundamental del Neoestructuralismo fue la transformación productiva. Algunas de las acciones de modernización propuestas tuvieron que ver con el impulso de las exportaciones y un Estado que interviniera de manera selectiva fomentando el aprovechamiento de las ventajas comparativas en un contexto de globalización.

Otra de las claves de esta propuesta fue la trascendencia otorgada a la innovación y la tecnología. Para poder lograr una mejora sustancial en este aspecto era preciso que las empresas conduzcan el proceso innovador poniendo al servicio su capital para la

investigación y el desarrollo tecnológico.

El Estado también era protagonista para esta línea, por oposición a las posturas hegemónicas de la época. Su papel se basaba en diseñar y ejecutar una perspectiva estratégica del proceso de desarrollo haciendo cumplir sus lineamientos y comprometiendo a actores políticos, sociales y empresariales a través del diálogo y la construcción de consensos.

Lo fundamental a comprender es que el enfoque integrado propuesto por el Neoestructuralismo planteó una innovación tanto en el ámbito de las políticas económicas como de las sociales. Así, las económicas deberían encargarse del crecimiento, pero también pensar en la equidad, mientras que las políticas sociales deberían ocuparse de la equidad sin dejar de tener en cuenta el crecimiento económico.

2.5.2- Aportes del Neodesarrollismo.

Para identificar al Neodesarrollismo se puede tomar en cuenta a Zahluth (2012), quien sostiene que no puede considerarse el enfoque integrado que propone el neoestructuralismo, sin mencionar el análisis de dos dimensiones. Por un lado el desarrollismo exportador del sector privado (neodesarrollismo), y por otro el desarrollismo distributivo orientado por el Estado (social-desarrollismo) (Meireles, 2013). Quizás, entre otros elementos, la tenue línea que separa al neoestructuralismo del neodesarrollismo sea justamente el carácter de mayor reivindicación del protagonismo en el plano de la acción política que ese último desempeñó con los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil (Meireles, 2013). A partir de los malos resultados obtenidos en tiempos del neoliberalismo en latinoamérica a comienzos de este siglo, surge la importancia estratégica de reconducir un desarrollo a favor del crecimiento de las economías nacionales. Esto podría considerarse el nuevo desarrollismo o neodesarrollismo, entendido como una tercera alternativa tanto a la política implementada a partir del Consenso de Washington, como al periodo denominado de sustitución de importaciones (ISI) o viejo desarrollismo, modelo económico que caracterizó a América Latina entre finales de la década del '30 del siglo pasado, hasta la década del '70. (Meireles, 2013).

A fines de la década de 1990, los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promovieron una perspectiva de desarrollo conocida como desarrollo social, vinculada con la escuela de Amartya Sen y su enfoque de

Desarrollo Humano² (propiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD). Esta perspectiva acerca una nueva lectura de la institucionalidad y critica tanto a la concepción de desarrollo asociada al crecimiento económico como a las teorías neodesarrollistas que ponen el acento en la industrialización y el desarrollo tecnológico (Altschuler y Casalís, 2006).

Define al desarrollo en términos de libertad y mejoramiento de las capacidades individuales, y propone al Estado como generador de las condiciones para que los ciudadanos desarrollen esas capacidades. Esta perspectiva supone un cambio en la forma en que se concibe el desarrollo, pasando de un enfoque centrado en la industrialización y el crecimiento económico a uno que prioriza la dimensión social y humana del desarrollo. En términos de Paolo (2014) *“esta concepción pone el acento en cuestiones como la eficiencia y la transparencia de la gestión, la despolitización de la gestión, la independencia de los poderes, la lucha contra la corrupción y una mayor cooperación entre fuerzas políticas en lugar de revertir las condiciones estructurales que determinan el desarrollo”*.

En síntesis, las políticas de desarrollo hacia finales de los años '70 en latinoamérica estaban dirigidas por los Estados nación, orientados principalmente al modelo de sustitución de importaciones y abastecimiento del mercado interno. En términos de Casalís y Altschuler (2006) el modelo de desarrollo fue *“desde arriba”*. La relación entre desarrollo y territorio estaba marcada solamente por ser éste el escenario de lo planificado en forma central. Llegada la crisis del modelo industrialista y la apertura económica, sumado a las crisis de deuda externa en los países latinoamericanos, comienzan a aplicarse los modelos neoliberales. Siguiendo a Coraggio (1999), *“Junto con la redefinición del Estado perdieron significación la planificación en general y la territorial en particular, en pos del libre juego del mercado”*. Según estos lineamientos que inciden principalmente en el subcontinente latinoamericano, los municipios cobran otro perfil y deben adoptar roles más activos en la generación de políticas públicas, poniendo énfasis en el capital social y humano de la población (Altschuler y Casalís, 2006).

2.6- El Desarrollo Local y la Economía Social y solidaria.

Para desarrollar este tema, es importante comenzar destacando la existencia de múltiples formas de entender el concepto de Desarrollo Local. Según la clasificación propuesta en

² Ver SEN, A. (2000), Desarrollo y libertad, Planeta, Buenos Aires.

Coraggio (2007), se pueden mencionar tres corrientes que las engloban: a) las compatibles con el pensamiento neoliberal, preocupadas por la atracción de inversiones y la inserción de sus productos en el mercado global, donde la competencia es la base; b) una perspectiva de análisis del Desarrollo Local como proyecto integrador de un territorio, teniendo en cuenta lo global desde un análisis crítico; y c) Una forma de poder generar transformaciones estructurales de la economía y por ende, de la sociedad.

Quizás la potencialidad más importante que implica abordar un proyecto de Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y solidaria (Coraggio, 2003), es el de considerar la integralidad del mismo. No se puede desagregar lo económico, lo social, lo cultural, sino su carácter sistémico, en un proceso histórico, relacionado con el contexto global. Un proyecto político de construir otra economía. La cuestión territorial, en referencia al espacio local, es un ámbito propicio, ya que permite trabajar en una pequeña escala, poniendo énfasis en la participación ciudadana, en la construcción colectiva del proyecto (Elizalde, 2003)

Siguiendo a Elizalde (2003) al referirse a los elementos que destacan para un proceso de Desarrollo Local exitoso:

“Debe existir una participación de todos los actores para poder contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y además lleve a un proceso que se oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común de desarrollo”.

En este aspecto, la distribución del poder que puede darse a partir de la participación social, posibilita limitar el poder de los distintos estamentos de gobierno, como así también la injerencia que el “mercado” puede accionar en el mismo proceso.

Como plantea Coraggio y Loritz (2022) pensando al Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria:

“A diferencia del concepto usual de desarrollo local basado en la tracción de la economía local por actividades exportadoras que insertan la localidad en el sistema de división territorial capitalista del trabajo, compitiendo si es necesario mediante los bajos ingresos de los trabajadores y el extractivismo, la economía social plantea la profundización del desarrollo endógeno y un grado importante de autarquía del cual pueden surgir actividades de exportación al resto de la economía”.

Organizaciones, personas individuales, privados y públicos, excluidos, etc. permiten generar espacios válidos para discutir y consensuar distintas formas de satisfactores, en un marco

democrático y participativo

“¿Cómo organizamos nuestra capacidad de trabajo para poder, desde abajo, desde lo local, priorizar nuestras necesidades, definir nuestros recursos y proponer cómo las satisfacemos comenzando con lo nuestro? ¿Cómo nos articulamos solidariamente con otras localidades para crear un poder social de base territorial que se contraponga al poder del gran capital de sus agentes en el Estado nacional y local?” (Coraggio, 2003).

Esto nos permite pensar desde lo local, en lo global, pero teniendo en cuenta de qué manera se realiza esa inserción. Desde dónde. A partir del análisis crítico de lo propio, puedo considerar cuáles son las formas apropiadas para pensar una integración al contexto global. Una experiencia local desemboca necesariamente en la posibilidad de asociaciones regionales, construcción de redes, para la construcción del desarrollo regional, como única forma de proyecto de construcción de otra economía.

Pensar el Desarrollo Local integral como un proceso de ampliación de oportunidades, tanto para individuos como para grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas. Con la característica de disponibilidad completa de sus capacidades y recursos *“para un beneficio común en términos económicos, sociales, políticos y culturales”* (Altschuler, 2006).

Esto implica un cambio cultural, una transformación estructural, por lo que debe ser considerado como un proceso, que lleva bastante tiempo y a la vez, con distintas etapas.

Coraggio y Loritz (2022) señala lineamientos para las intervenciones socioeconómicas constructivas, tanto desde la Sociedad Civil como desde las Políticas Públicas, con el objetivo de regenerar la economía. Distingue tres dimensiones que deben ser concomitantes, a saber: 1) asegurar la subsistencia con dignidad para todos los ciudadanos; 2) construir espacios orgánicos cada vez más abarcativos y complejos del sector de la economía social y solidaria; 3) la reconstrucción de las economías locales y regionales como parte del proceso de reconstrucción de las economías nacionales latinoamericanas .

Así como las potencialidades son muy auspiciosas, los obstáculos para su implementación no son menores.

Puede destacarse la falta de material teórico que verse sobre este *“otro desarrollo”*, esta *“otra economía”* (Coraggio y Loritz, 2022), como uno de los obstáculos más importantes. La falta de perspectiva sobre la posibilidad de *“otro mundo posible”*, ya que la gran mayoría de lo producido parte de las estructuras socioeconómicas actuales.

A esto se le suma el riesgo de que los proyectos de Desarrollo Local, por sus consideraciones territoriales, se queden en el nivel micro. Que las experiencias de cambio de una determinada localidad, no alcancen a generar redes y asociaciones con otras localidades. Esto, además de ser una cuestión clave desde lo teórico, también es determinante a nivel práctico, ya que atenta directamente contra su sostenibilidad.

Una consecuencia del punto anterior, puede ser la falta de articulación regional, que no exista un marco que coordine las experiencias locales. A la posibilidad del aislamiento de las experiencias (como citaba anteriormente), se le suma la descoordinación de las experiencias, la incapacidad para articular y generar redes.

La falta de Planificación Estatal, puede ser factor determinante de lo citado anteriormente. Si bien puede entenderse que los Estados descentralicen para dar protagonismo a los gobiernos locales, es de igual forma entendible que lo hagan para sacarse el problema de encima. Si las planificaciones del desarrollo a nivel local, e incluso a nivel regional, no están en un marco de planificación de lineamientos generales es imposible que se modifiquen estructuras socioeconómicas (Boisier, 2001)

El problema de la representatividad y de los interjuegos de relación que enmarcan asimetrías de poder, intereses y necesidades, con priorizaciones complejas, hacen que los ejercicios de Planificación participativa (como lo requiere este proyecto), sean un obstáculo importante. No es que la planificación participativa sea un obstáculo en sí misma, sino que en el contexto de asimetrías de poder no debidamente reguladas desde el estado, no resultan favorables a los intereses de los más desfavorecidos. Un proyecto de Desarrollo Local de estas características implica una mirada de largo plazo (Coraggio y Loritz, 2022). En general es un riesgo importante el gastar todos los esfuerzos en salir de la coyuntura, en salir de la emergencia, lo que dificulta pensar en soluciones de fondo y sostenibles. A manera de revisión de las potencialidades y obstáculos que implica la consecución de un Proyecto de Desarrollo Local a partir de la perspectiva de la Economía Social y Solidaria, es bien importante destacar que vale la pena el intento. La alternativa es: intentarlo o seguir reproduciendo las desigualdades (Coraggio y Loritz, 2022). En función del marco conceptual planteado, queda claro que las ideas de descentralización, eficiencia, competitividad, desarrollo local como reactivación productiva local y regional, no pueden tener ningún futuro en un contexto de achicamiento del Estado y de dependencia económica. Es fundamental contar con dirigentes locales (tanto del ámbito público como de las representaciones privadas) y sus equipos técnicos

convencidos de llevar adelante proyectos de este tipo, observar integralmente la situación y considerar a la población, sus redes y estrategias, sus fuerzas y recursos, para elaborar un plan a la altura de las circunstancias.

Como cuestiones generales a tener en cuenta, producto de este intento de reflexión en torno al DL desde la perspectiva de la ESyS, se debe considerar la construcción de poder que esto implica. Una comunidad organizada, participando desde sus organizaciones y sus sectores, para discutir activamente con los decisores políticos de las Políticas públicas (Coraggio, 2003). A la importancia de las condiciones necesarias para desarrollar acciones de este tipo, se le agrega la necesidad de contar con los análisis y las consideraciones de las experiencias ya tenidas en la materia, lo que permita estar a la altura de las circunstancias.

2.7- El rol municipal en el Desarrollo Local.

En palabras de Rofman y Villar (2005)

“Esta nueva agenda y, en particular, el enfoque del desarrollo local demanda que el Estado y particularmente el gobierno local actúen como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos”.

El municipio tiene que desempeñar un papel central ya que en su rol de Estado local tenderá a proponer un determinado rumbo de desarrollo y, a su vez, buscará conducir políticamente a las fuerzas sociales involucradas, debiendo resolver los conflictos de intereses.

Es también igual de importante su rol institucional en sí mismo, por la capacidad de normatizar y legislar, y por lo tanto imponer y hacer respetar sus decisiones en los asuntos públicos.

Haciendo referencia al marco conceptual del Desarrollo Local, se destaca a los Estados Locales como promotores del Desarrollo.

“Es por mantener la economía fuera de su agenda que la mayoría de los gobiernos y sociedades locales se han convertido en administradores de programas asistencialistas, artífices del control de daños, la contención y la “gobernabilidad”, tomadores de opciones definidas fuera de su ámbito y sin fuerza para incidir en los procesos de transformación que atraviesan lo local”. (Coraggio, 2001)

Hasta entrada la década del '90, los gobiernos locales tenían casi exclusivamente las funciones de ABL (Alumbrado-Barrido-Limpieza), modelo de Gestión Burocrático, (Villar, 2004). Hasta ese momento nadie podía imaginarse a los municipios como generadores de

políticas públicas.

A partir del proceso de implementación del modelo neoliberal, en los municipios se vivió un cambio sustancial: ser los receptores de las demandas de la sociedad. La idea de un Estado mínimo, a nivel nacional, ocupado de “mirar hacia fuera”, en un mercado global, devino en un proceso de descentralización de las demandas. Este proceso de descentralización no fue acompañado de la correspondiente descentralización de recursos (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006).

Podríamos sintetizar que en este aspecto, los gobiernos locales pasaron de las funciones básicas a la incorporación de competencias más determinadas por la demanda emergente que por propia iniciativa.

Es entonces que tenemos, según Cravacuore (2005) tres grupos de competencias municipales, determinados por los marcos jurídicos, que podríamos englobar en funciones tradicionales:

- 1- Mantenimiento e infraestructura, ABL, etc.
- 2- Regulación y control de las actividades del territorio, es decir, aquellas en las cuales se ejerce un poder de policía. Habilitaciones comerciales, Código de edificación, tránsito, etc.
- 3- Asistencia a la población en riesgo social.

La ampliación de los campos de gestión de los municipios, constante y progresiva, va siendo determinada por múltiples factores, tanto externos como del interior de su territorio. Esto no es acompañado por los gobiernos de corte más tradicional, que tensionan constantemente por mantener las funciones originales.

Así es como se ven municipios que incorporan a sus agendas de acción, estructura e intervención en temáticas tales como Medioambiente, Seguridad ciudadana, Promoción económica, Defensa del Consumidor, Accesibilidad a la Justicia, vivienda y Hábitat, Acompañamiento a las gestiones Empresariales (Cravacuore et al, 2004).

Si se considera que una Política Social tiene como finalidad la *“promoción de las personas y el desarrollo de las comunidades, a través de alcanzar crecientes niveles de efectividad, eficiencia, equidad, calidad y transparencia de los programas sociales”* (Paolo, 2014), resulta fundamental considerar como condiciones necesarias la modernización de la gestión social, la descentralización de las acciones y los recursos, la integralidad de las mismas y la participación de la sociedad civil. Se hace necesario fortalecer instituciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones sociales y actores de la comunidad, paralelamente a a

impulsar programas que colaboren en el desarrollo económico local.

Siguiendo a Paolo (2014) en línea con lo anterior, destaca el *“fomento de la actividad productiva, generación de empleos genuinos, generación de sentimientos de identidad y pertenencia hacia la comunidad, articulación de políticas de desarrollo social y de desarrollo económico, participación activa de las instituciones y organizaciones locales, y fortalecimiento institucional municipal”*.

En cuanto a las posibilidades de que un municipio pueda intervenir en acciones de promoción del desarrollo, es importante destacar tres componentes básicos: la viabilidad económica, la generación de trabajo y la generación de identidad (Cravacuore et al, 2004).

Para esto, es menester contar con los recursos suficientes como para encarar el desarrollo de forma integral, ya que no se puede abordar un solo eje, sin tener en cuenta el resto. No estaríamos hablando de Desarrollo.

Y en este aspecto, el condicionante fundamental es la falta de recursos, o mejor expresado, sumado a esto, la falta de poder decidir la asignación de recursos que provienen del Estado central.

Si tomamos como punto de partida que la Planificación Estratégica es una *“actividad que tiende a darle una orientación definida y explícita al desarrollo social y económico de un territorio”* (Villar, 2004); y que las Agencias de Desarrollo Local son las mejores herramientas de implementación de estos Planes Estratégicos, no habría a priori razones para tomar otro camino.

Ahora bien, es importante poder analizar el contexto de cada territorio y de cada sociedad en particular, desde su historia y sus perfiles. En estas determinaciones de perfiles pueden encontrarse las condiciones fundamentales que auguren un prospectivo éxito al diseño y la implementación, ya que puede verse lo que Villar (2004) identifica como las razones del fracaso de los Planes Estratégicos

Las razones políticas son de las más importantes al momento de pensar una iniciativa de estas, sumada a la citada anteriormente como problema estructural de los gobiernos locales, cual es la falta de recursos. Y en este punto puede entenderse tanto de falta de recursos económicos como de personal con la capacidad de gestión necesaria.

Una clave de este proceso es generar los espacios de participación genuinos en donde todos puedan participar en la formulación de las preguntas y no solo en decir las respuestas. Digo esto como una crítica a los clásicos espacios de participación que terminan siendo meros

escenarios de legitimaciones de planteos armados.

“La planificación estratégica puede convertirse en un instrumento clave para asociar a la comunidad y comprometerla con esas metas de Desarrollo Local, para identificar oportunidades y amenazas para un desarrollo sostenido y equitativo y ser generadores de una nueva institucionalidad” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006).

Es un riesgo que los proyectos de Desarrollo Local, por sus consideraciones territoriales, se queden en el nivel micro.

En síntesis, los gobiernos locales desempeñan un papel fundamental como actor político clave. Siguiendo a Casalís y Altschuler (2006), los gobiernos locales encarnan el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones, lo que le permite impulsar procesos de desarrollo local y economía social. Es un cambio de paradigma, que abarca una nueva concepción de las relaciones sociales, una nueva forma de planificar y gestionar políticas y proyectos, de pensar el territorio y el desarrollo. Esta característica no se limita exclusivamente a los gobiernos locales, sino que también se extiende al conjunto de organizaciones e instituciones sociales como actores de las iniciativas de desarrollo local. Entre estos actores destacan las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cooperativas, las organizaciones vecinales, las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), las universidades e instituciones de educación e investigación, entre otras.

2.8- Microemprendimientos productivos y PyMES. La institucionalización del fomento a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en Argentina se consolidó en la segunda mitad de la década de 1990, gracias a dos hechos clave. Primero, la creación de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT) en 1996, inspirada en el enfoque de sistemas de innovación, otorgó mayor relevancia al Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), establecido previamente. Este último pasó a centralizar la gestión de fondos de innovación para el sector productivo, con un enfoque específico en las PYMEs.

En segundo lugar, la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) en 1997 permitió diseñar y ejecutar programas exclusivamente orientados a las necesidades de las PYMEs. Estas iniciativas sentaron las bases para un nuevo sistema institucional que prioriza el desarrollo y fomento de las PYMEs en Argentina (Ferraro y Stumpo, 2010).

Desde finales de siglo pasado y en el principio del actual, una de las principales alternativas que se han llevado a cabo para disminuir el impacto del desempleo, producto del sistema

macroeconómico que se ha implementado (y la retracción del Estado como garante del empleo), han sido los microemprendimientos productivos.

Arocena (1995), citado en Paolo (2014), aborda la relación entre las políticas sociales y el desarrollo local, partiendo de la premisa de que las políticas sociales tradicionales, impulsadas desde el Estado de Bienestar, han demostrado ser insuficientes o han fracasado en su objetivo de lograr la eficiencia y equidad. Por lo tanto, se hace necesario desarrollar nuevos instrumentos de acción social que permitan abordar los desafíos del desarrollo local desde una perspectiva integral.

Destaca también la importancia de superar la visión reduccionista del desarrollo, que se centra exclusivamente en su dimensión económica-productiva. En su lugar, propone una comprensión más amplia del desarrollo, que abarque una pluralidad de dimensiones y que no se limite a mediciones cuantitativas. En este sentido, las políticas sociales deben ser concebidas como parte integral de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad, y no como procesos separados del desarrollo económico y la distribución de la riqueza.

Los micro emprendimientos productivos, también en la misma época desde la segunda parte de la década del '90, fueron las principales estrategias de auto empleo, en los sectores de la población que no lograban mantenerse en el mercado de trabajo formal. Si bien en un principio, el desarrollo del microemprendimiento tuvo como principal característica la de contener el desempleo, seguidamente y con el desarrollo de la actividad, se fueron constituyendo como una alternativa laboral y de ingresos permanente.

Según Schumpeter (1944)

“los emprendedores son personas fuera de lo común, visionarias, soñadoras, que normalmente rompen el equilibrio de mercado; creadores de nuevas oportunidades e iniciadores del cambio”.

Siguiedo la identificación de Tangelson (1990), propone diferenciar microemprendimientos de microempresas clasificándolas en tres grupos:

- a. Las unidades productivas con altos niveles de formalización y tecnificación, con alta capacidad de producción, comercialización y acceso al crédito. Este grupo es el de las grandes y medianas.
- b. Las unidades productivas que tienen potencial de crecimiento y desarrollo, tienen rendimiento económico que les permite autosostenimiento y proyección.
- c. Las unidades productivas que son esencialmente de subsistencia.

En síntesis, distingue a partir de las unidades productivas que tienen capacidad de acumular capital y las que son de mera subsistencia. Hace hincapié también, en la tercer instancia, en resaltar una distinción entre los que apuntan a la subsistencia y los que pueden tener alguna capacidad de desarrollo, o sea que tienen alguna potencialidad para pasar del microemprendimiento a la microempresa.

Siguiendo otro tipo de clasificación, se pueden distinguir dos tipos de emprendimientos (Bhola y Verheul, 2006). Aquellos que siguen respondiendo a una alternativa frente a la expulsión o a la falta de posibilidades de acceso al mercado formal de trabajo, los cuales se denominan “**micro emprendimientos por necesidad**”, y por otro lado, aquellos que se inician a partir de una elección, como una oportunidad de negocio, o como una estrategia deliberada de parte del emprendedor que no busca alternativas en relación de dependencia. Generalmente vinculados a la innovación, al desarrollo de oportunidades en nichos vacantes e inversión de fondos específicos, los cuales se denominan “**micro emprendedores por oportunidad**”. También sostiene que hay una diferencia importante en el aspecto motivacional del emprendedor.

En nuestro país, la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación (reemplaza a la SEPyme) en abril de 2024, estableció los nuevos parámetros para la categorización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs), a través de la Resolución N° 30/2024 (SIYDP), que se ven en las Tablas 1 y 2.

Tabla 1. Límites de ventas totales anuales expresados en PESOS (\$) por categoría. Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación. Abril 2024

Categoría	Construcción	Servicios	Comercio	Industria y minería	Agropecuario
Micro	208.401.000	91.494.000	599.483.000	435.869.000	316.630.000
Pequeña	1.236.557.000	551.596.000	4.270.323.000	3.256.865.000	1.166.340.000
Mediana Tramo 1	6.899.145.000	4.565.365.000	20.297.829.000	23.180.330.000	6.863.946.000
Mediana Tramo 2	10.347.579.000	6.520.009.000	28.997.100.000	46.835.799.000	10.886.680.000

Tabla 2. Límites de personal ocupado por categoría. Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación. Abril 2024.

Categoría	Servicios	Comercio
Micro	7	7

Pequeña	30	35
Mediana Tramo 1	165	125
Mediana Tramo 2	535	345

2.9- Cadena de Valor, Clústers y Entramados Productivos.

Siguiendo el marco teórico propuesto por Porter (1985), sobre la estrategia comparativa que propone para analizar las ventajas que una empresa puede tener por sobre sus competidores, una de las dimensiones en las que hace foco refiere a la “*Cadena de valor*”: consiste en un conjunto de actividades que una empresa lleva a cabo para “*diseñar, producir, comercializar, entregar y respaldar sus productos*”. En donde cada paso contribuye a la creación de valor, dado que la rentabilidad va a depender directamente de que los costos de producción sean sobrepasados por lo que están dispuestos a pagar los compradores. Un pormenorizado detalle de la cadena de valor será insumo principal para diseñar la estrategia competitiva, tanto en la interacción con sus proveedores como así también con sus clientes.

Estas modalidades de estrategias asociativas mejoran el poder de negociación en los mercados (Benavides Vindas, 2011). Buscan también optimizar el uso de los recursos e insumos y generar un mejor producto o servicio, en base a buenas relaciones con competidores y hasta con otros Clusters, fomentando el beneficio para todos los participantes. Los Clusters son una instancia de organización de unidades productivas o de servicios que pertenecen a un mismo sector o rubro productivo, coinciden también en una misma localidad o región y en general se asocian para optimizar sus recursos, mejorar condiciones de adquisición de insumos y principalmente, brindar un mejor servicio u optimizar formas de comercialización. Respecto de los encadenamientos productivos, son asociaciones de unidades productivas de menor tamaño con otra u otras más grandes, convirtiéndose en proveedoras de insumos, productos y/o servicios de calidad. Para las microempresas principalmente esto les garantiza volúmenes de venta con regularidad. Estas estrategias asociativas se dan hacia adelante o hacia atrás en el proceso productivo (Bekerman y Cataife, 2004).

Mirando hacia afuera de los emprendimientos y las pymes, la conformación de los clusters y encadenamientos productivos, se convierten en una estrategia necesaria, ya que como en nuestro caso de estudio, ubicados en una ciudad alejada de los principales centros de producción y consumo nacionales, como así también contemplando la concentración que la

ciudad turística tiene de su actividad económica, cualquier iniciativa de promoción económica necesariamente tiene que contemplar estas estrategias.

En síntesis, el presente trabajo de investigación indagará sobre el caso de estudio para analizar un proceso de Desarrollo Local, desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria. Su configuración como un proceso integral que priorice la inclusión y lo colectivo. Este enfoque basado en la utilización y articulación de los recursos y capacidades locales, sin perder de vista una perspectiva global. Un proyecto colectivo que busque mejorar la calidad de vida de la comunidad, potenciando sus recursos y habilidades propias. La experiencia de conformación y puesta en funcionamiento del Punto PyME se inscribe en esta línea.

CAPÍTULO III - Contexto. San Carlos de Bariloche, una ciudad Fragmentada y desigual.

3.1- Introducción.

La ciudad tiene gran dinamismo comercial y económico, sede del principal centro de esquí de América Latina, uno de los principales centros turísticos del país y un destino elegido por el turismo regional, poseedora de un conjunto de empresas vinculadas a la tecnología de punta, entre otros factores favorables. Enmarcada por el Parque Nacional Nahuel Huapi, la ciudad de San Carlos de Bariloche se localiza en el sector norte de los Andes patagónicos ($71^{\circ}10'-71^{\circ}23'O$ y $41^{\circ}10'-41^{\circ}15'S$), en la provincia de Río Negro, República Argentina. El ejido municipal es de 27.470 ha (es el ejido municipal de característica urbana más extenso del país, incluso mayor al de CABA), con una longitud de aproximadamente 60 kilómetros sobre el margen sur del Lago Nahuel Huapi. Según el Plan de Ordenamiento Territorial de San Carlos de Bariloche (2011), el 37% de esta superficie se encuentra urbanizada, y el 79% es factible de urbanización según las normativas vigentes.

FIGURA 1. Mapa de de la ciudad de S C de Bariloche y su ubicación relativa.



Fuente: elaboración propia.

3.2- Clima y Recursos Naturales.

La ciudad está enclavada en una región privilegiada por su medio ambiente, encontrándose rodeada de ríos, lagos y montañas. En términos geomorfológicos, pertenece al ambiente cordillerano: el 30% de su superficie está constituida por zonas montañosas siendo el resto de su territorio planicies y colinas.

El ejido está irrigado entre otros por los arroyos Ñireco, Gutiérrez, La Cascada y Casa de

Piedra lo que, además de su condición de ribereño del Lago Nahuel Huapi, determina la disponibilidad de recursos hídricos importantes. Los lagos y ríos son alimentados por abundantes lluvias y deshielos provenientes de la cordillera andino patagónica, la cual constituye una barrera al ingreso de aire cargado de humedad proveniente del pacífico (Plan de Ordenamiento Territorial MSCB, 2011).

La marcha anual de la temperatura ofrece las siguientes características: en invierno las temperaturas medias son inferiores a 1° C y en verano la temperatura media es de 13,6° C. El mes con mayor temperatura es enero con temperatura media de 14,2° C y el mes más frío es julio con 2,4° C, con una amplitud térmica de 12,2° C. La temperatura también está asociada con la altimetría, con temperaturas más bajas a medida que la altura es mayor, con una media anual de 8° C a 900-1000 msnm (Godagnone y Bran, 2009).

Con respecto a las heladas, el período principal es entre junio y septiembre.

Los demás meses, aunque caracterizados por frecuencias medias más reducidas, no están del todo libre de heladas. La frecuencia mínima de 0,1 heladas por mes corresponde a enero.

Dichos gradientes climáticos otorgan una amplia gama de fisonomías. Predominando los bosques y matorrales florísticamente caracterizados por las especies de *Nothofagus*: lenga (*Nothofagus pumilio*) en los sectores más altos (por encima de los 1000-1100 msnm), coihue (*Nothofagus dombeyi*) en las áreas bajas más húmedas mientras que en zonas más ecotonaes se encuentra el ñire (*Nothofagus antarctica*) En gran parte del ejido municipal es también muy abundante y característico el ciprés (*Austrocedrus chilensis*) (Premoli et al., 2006).

La heterogeneidad ambiental también es producto de variaciones geológicas, geomorfológicas y altitudinales. Desde el punto de vista geológico, el ejido municipal se ubica en una faja plegada y corrida de retroarco, aflorando variadas litologías: metamórficas paleozoicas, granitoides cretácicos y terciarios, vulcanitas, piroclastitas y sedimentitas terciarias y depósitos glaciares, glaci-fluviales, mientras que la zona oriental, de menor relieve, predominan las vulcanitas terciarias y afloramientos salteados de granitoides jurásicos. Los suelos de mayor desarrollo en el área son los andisoles, entisoles y molisoles. Como resultado de su localización tectónica, la región se caracteriza por presentar una serie de serranías de rumbos aproximados N-S, con alturas que oscilan entre 2400 y 700 msnm. El paisaje actual es resultado del modelado glaciar durante el Pleistoceno, el cual está representado por amplios valles glaciares, morenas de diferentes tipos y formas erosivas de escalas intermedias.

3.3- Población y Demografía.

Si bien existen registros históricos de expediciones iniciales de misioneros y viajeros en la zona en los siglos XVII y XVIII, en las que se demuestra fehacientemente la existencia de asentamientos y de actividades productivas y de intercambio en la región por parte de poblaciones mapuche-tehuelche, el desarrollo formal de la ciudad comienza a fines del siglo XIX cuando la llamada “Campana del Desierto” desplaza a sus habitantes originarios y sus tierras son ocupadas principalmente por colonos europeos provenientes de Chile.

Bariloche se fundó oficialmente el 3 de Mayo de 1902, por decreto del Poder Ejecutivo de la Nación y cerca de 1910 ya superaba los 1000 habitantes (Fuentes, 2013). Al igual que otras ciudades de nuestro país, Bariloche se forjó como una ciudad abierta a la inmigración, configurando una sociedad con una amplia riqueza y diversidad cultural. Desde mediados de siglo XIX hasta mediados de siglo XX recibió una importante oleada de inmigrantes europeos, principalmente españoles e italianos, a las que se sumaron las corrientes migratorias provenientes del limítrofe país de Chile.

Mientras que la densidad de población de la provincia de Río Negro es una de las más bajas del país, con 3,1 hab/km²; para el caso de la ciudad la cifra asciende a 436,2 hab/km². Debido a la gran extensión del ejido, a partir del año 1994 San Carlos de Bariloche adopta una estructura administrativa basada en la descentralización, organizando su territorio en seis Delegaciones Municipales a lo largo y ancho del territorio y a través de las cuales se brindan los principales servicios urbanos a la población.

Estas Delegaciones son: Urbana, Pampa de Huenuleo, Cerro Otto, El Cóndor, Lago Moreno y Catedral. La mayor concentración de población se encuentra en la Delegación Urbana (centro y alrededores de la ciudad).

El Departamento Bariloche, tiene un total de 162.088 habitantes, según el censo de población, hogares y viviendas 2022 lo que representa una variación intercensal de la población 2001-2010 del 21,6%. y un 17,7% de 2010-2022. En lo que respecta a la ciudad, la población ha pasado de 20.000 habitantes en el año 1960 a 108.205 habitantes en el año 2010, y 135.755 en 2022 según la misma fuente (INDEC, 2010; INDEC, 2022)). Este crecimiento demográfico se debe principalmente a migraciones internas, lo que sumado al incremento de afluencia de turistas año a año, ha dificultado el crecimiento urbano ordenado y ha afectado los recursos naturales y paisajísticos de la ciudad.

En lo que respecta a la situación socioeconómica de la población, tenemos un 10,75% de los

hogares con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas³. Si analizamos los ingresos totales familiares declarados en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos en Bariloche (INDEC, 2015) durante 2014 encontramos que un 6,1% de los hogares son indigentes y un 13,9% son pobres.

En términos habitacionales, en Bariloche, según el censo 2010, el 94,8% de los hogares tienen acceso a la red de agua y el 5,09% no cuenta con provisión de agua dentro de la vivienda (INDEC, 2010).

Se trata de un municipio que atrae migraciones de otras localidades de la provincia (principalmente rurales), así como de otras provincias y de países limítrofes. El 25,4% de la población de San Carlos de Bariloche nació en otras provincias, el 6,7% nació en la provincia de Río Negro pero en otras localidades de la misma, el 6,1% nació en países limítrofes y el 2,2 nació en otros países (INDEC, 2010).

Estimaciones del Centro de Estudios Regionales (CER-Universidad Fasta) calcularon en un estudio realizado en agosto 2015, un 24,7% de personas pobres, mientras que en septiembre de 2013 era de 20,3%. Calcula también un desempleo de 10,1%.⁴

En otro estudio de caracterización económica que hizo el CER, se destaca que el turismo y actividades comerciales conexas representan el 54,3% del PBI, el complejo de Ciencia y Técnica un 11,08%, lo inmobiliario un 6,58% y la construcción un 5,21% (siendo estos dos últimos rubros, actividades muy fuertemente vinculadas a la actividad turística)⁵.

3.4- Bariloche, una ciudad fragmentada.

A partir de los datos vertidos, podemos analizar el caso de San Carlos de Bariloche desde dos aspectos principales: a) fragilidad de la matriz económica productiva por la dependencia de una casi única actividad económica, b) distribución inequitativa de los beneficios generados por esta actividad principal.

La ciudad es muy compleja y fragmentaria (Matossian, 2016). Como otros centros turísticos importantes, posee una gran cantidad de población migrada de otros centros urbanos. Sumado a esto, los científicos y profesionales de las ramas de ingeniería, que llegan a integrarse al

³Se utilizan datos del Censo 2010, porque a la fecha no se cuenta aún con datos del último censo 2022 referidos a este tema.

⁴<http://www.cyndigital.com.ar/index.php/features/locales/3402-hugo-monasterio-la-pobreza-en-bariloche-escalo-4-puntos>

⁵Diario Río Negro, 18/07/2010. “Los pros y los contras de Bariloche, a través de sus indicadores”, en <http://www.rionegro.com.ar/diario/funciones/popups/imagenes.aspx?idArt=417726&tipo=2>

complejo de CyT (Ciencia y técnica) también son procedentes de otras regiones. Según un estudio realizado por Lugones y Lugones (2004), Bariloche presenta el mayor índice de científicos y técnicos por cada 1000 habitantes del país, Instituciones como el Centro Atómico, la Fundación Bariloche, INTA, El CRUB (Centro Regional Universitario Bariloche-Universidad del Comahue), sumado al asentamiento de empresas de tecnología como INVAP y ALTEC (ambas con participación provincial), en los últimos años también la UNRN, ha impactado de un modo significativo.

Asimismo, es una ciudad que constantemente recibe migrantes internos de la región sur (conocida como Línea Sur, es la zona rural de la provincia, con importantes retrasos en materia de conectividad, hábitat y actividades económico/productivas) muchos de ellos pertenecientes a los pueblos originarios. A esta dinámica demográfica con niveles de crecimiento superiores a la media, debe agregarse la fragmentación social producto también de la inmigración, desde el vecino país de Chile que se dio en forma masiva a principios de la década del '70 producto del Golpe de Estado en ése país (Núñez y Guevara, 2015) . Se suma también una particularidad urbana espacial, ya que la ciudad tiene el ejido urbano más grande del país, actualmente posee una superficie de 24.571 hectáreas, con un muy bajo índice de ocupación, 7,1 hab. x Ha. (INDEC 2022), lo que genera una dificultad no sólo para acercar los servicios básicos de infraestructura, sino que además constituye una de las ciudades más costosas para su mantenimiento, Como ejemplo comparativo, la CABA tiene una superficie de 20300 hectáreas y una densidad de población de 150 hab. Por Ha.

Los temas relativos a la desigualdad, fragmentación, pobreza y exclusión social tienen amplio reconocimiento con distintas perspectivas en la ciudad, tanto en ámbitos públicos, como sociales y periodísticos. Asimismo, la problemática de la juventud de “los barrios altos” (denominación que se utiliza para referenciar a los barrios que se encuentran en la zona sur de la ciudad, coincidentemente con las poblaciones socioeconómicamente más vulnerables y con menor poder adquisitivo), la falta de empleo, el abandono de estudios y su situación de marginalidad, suele ser uno de los temas recurrentes en ámbitos como mesas de concertación barriales⁶, asambleas y otros.

Las condiciones de contexto en la localidad a nivel social y de desempleo, están marcadas fuertemente por una construcción simbólica determinada por una Bariloche con dos caras.

6 Dispositivo que funciona agrupando diversos barrios de la ciudad, vinculado a los Centros de Atención y Articulación Territorial (CAAT), iniciativa de descentralización y territorialización de la Secretaría de Promoción Social del Municipio, vigente en la localidad desde 2004.

En palabras de Niembro et al (2011),

“Como se comprobó en el periodo post-convertibilidad, el mero crecimiento económico local es incapaz de revertir esta configuración de un “Bariloche con dos caras”, la mayor barrera hacia la elaboración y ejecución de un proyecto colectivo”.

Si bien Bariloche ha presentado niveles de crecimiento de su población, extensión y actividad económica acelerados (y cíclicos), la idea de crecimiento (económico) como sinónimo de desarrollo ha resultado manifiestamente inadecuada.

En Bariloche hay una masa de población trabajadora que por falta de calificación entre otros motivos (que incluye la falta de capital cultural propio de los proletarios o trabajadores formales) ronda permanentemente entre el desempleo y el empleo informal y transitorio, comúnmente llamado *changas*, producto del proceso de desproletarización en las barriadas y del proceso de dualización en el empleo: trabajos cada vez más calificados por un lado y cada vez más precarizados por el otro. Agregar mención a los Planes y los Movimientos Sociales. Claramente, la población más pauperizada está delimitada geográficamente en cuanto a su hábitat (Niembro et al., 2019).

La percepción de los sectores medios y altos (“el centro”, que hace referencia al espacio territorial vinculado al comercio y al turismo y “los Kilómetros”, que hace referencia a la zona oeste, en donde está asentada la población de estos sectores mencionados), respecto de estos territorios es estigmatizante.

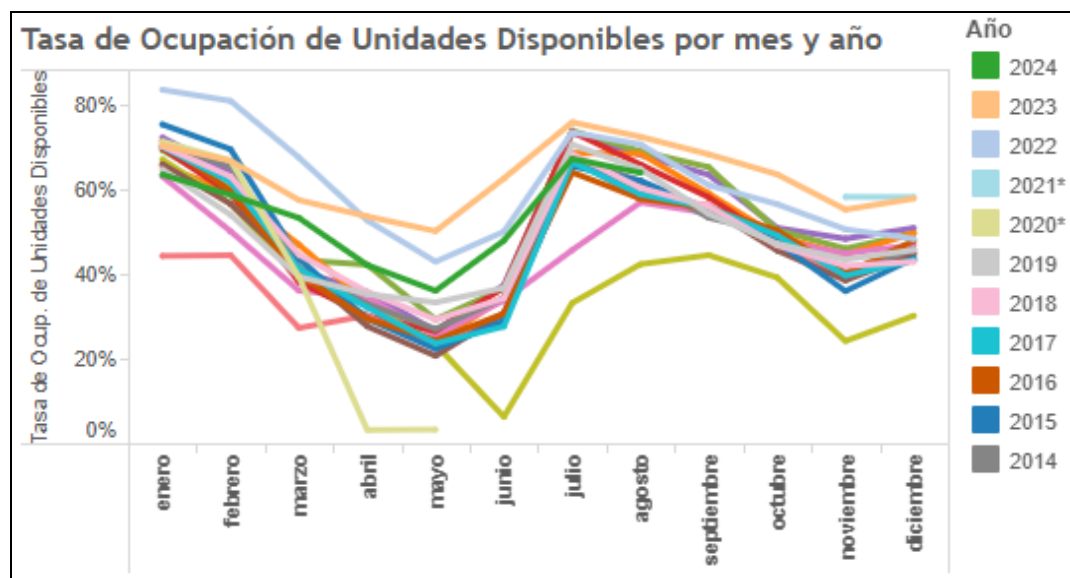
3.5- Caracterización económica de San Carlos de Bariloche.

3.5.1-Economía y Producción. Algunas aproximaciones al devenir económico-productivo de la ciudad de San Carlos de Bariloche en los últimos años.

El análisis se enmarca en una búsqueda a priori de las alternativas para pensar el Desarrollo Local con inclusión social, a partir de la identificación de algunas actividades económicas observadas como de mayor potencial.

Según datos del Censo 2022 (INDEC, 2022), la población desocupada de San Carlos de Bariloche asciende a 6410 personas (8,5%), considerando a 34.308 inactivos y 69.001 ocupados.

Gráfico 1: Tasa de ocupación de Unidades residenciales para turismo disponibles por mes y por año. San Carlos de Bariloche, 2014 a 2024.



Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

La actividad económica de la ciudad tiene una alta dependencia del turismo, lo cual provoca una inestabilidad muy importante y altos niveles de vulnerabilidad (Civitaresi y Colino, 2019). No solo por ciclos sino en un mismo año, como puede verse en el Gráfico 1, donde los meses del invierno (julio, agosto, septiembre) son los de mayor afluencia de visitantes junto con los del verano (enero, febrero). Se destaca también abril y mayo como de muy baja afluencia, por lo que se infiere que la estacionalidad de la actividad tiene su consecuencia directa a nivel de puestos de trabajo.

A esto también hay que sumarle las contingencias externas a la localidad, tales como la fluctuación en las tasas de cambio, y las propias de la naturaleza, como la actividad volcánica⁷, la inestabilidad en las precipitaciones nubes, o las relacionadas con la salud, como la Pandemia H1-N1 de 2009 y Covid-19 de 2020/21, entre otras, provocan un desempeño general de la economía con altos y bajos muy marcados (Civitaresi y Colino, 2019)

⁷ El 4 de junio 2011 erupcionó el Cordón Caulle-Puyehue, lo que provocó una paralización casi total de la actividad por casi un año y medio.

Tabla 3: Facturación declarada de las empresas registradas por rubros. San Carlos de Bariloche, primer semestre 2023.

	Total de empresas	% del total de em..	% del total Factu..	Facturado
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos aut..	1.500	47,2%	45,5%	\$ 79.885.131.087
Servicios de hotelería y restaurantes	773	24,3%	17,1%	\$ 30.102.940.609
Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	158	5,0%	13,8%	\$ 24.182.408.198
Intermediación financiera y otros servicios financieros	69	2,2%	6,5%	\$ 11.503.062.621
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	223	7,0%	6,0%	\$ 10.489.281.382
Industria manufacturera	187	5,9%	4,2%	\$ 7.389.496.261
Servicios sociales y de salud	41	1,3%	3,1%	\$ 5.464.105.586
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p	177	5,6%	2,0%	\$ 3.538.855.802
Construcción	16	0,5%	1,5%	\$ 2.687.190.993
Electricidad, gas y agua	1	0,0%	0,2%	\$ 274.509.881
Enseñanza	27	0,8%	0,1%	\$ 177.016.004
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	3	0,1%	0,0%	\$ 7.419.966
Explotación de minas y canteras	1	0,0%	0,0%	\$ 555.059

Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

Como se observa en la Tabla 3, para el primer semestre 2023, sobre una base total de 3181 empresas registradas, con una facturación total de \$ 175.701.973.449.- destacándose los rubros de comercio (45,5%), servicios de hotelería y restaurantes (17,1%) y transporte, almacenamiento y de comunicaciones (13,8%) como los más importantes.

3.5.2- Actividad Económica de San Carlos de Bariloche.

La actividad económica de la localidad, en términos de ingresos declarados, muestra un crecimiento moderado año a año, y en los últimos dos años anteriores al recorte temporal de este trabajo de investigación, se agrega una disparidad en los rubros analizados, que hasta 2014-2015 mantenían una proporcionalidad en dicho crecimiento.

Tabla 4. Totales facturados por año según declaraciones juradas en TISH (Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene). San Carlos de Bariloche. 2013 a 2016.

Totales facturados por año según TISH		
	total empresas	facturación anual
Año 2013	3237	\$8.680.032.158,00
Año 2014	3476	\$11.243.384.637,00
Año 2015	3497	\$14.813.593.420,00
Año 2016	3677	\$19.405.830.031,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

En promedio los ingresos declarados (Tabla 4) en la TISH (Tasa de Inspección, Seguridad e

Higiene) para el año 2014 superan los 11.2 mil millones de pesos; mientras que para el 2015 fueron de 14,8 mil millones; 2016 con 19,4 mil millones de acuerdo a los datos obtenidos en las declaraciones de la TISH. Los ingresos se incrementaron durante el periodo de análisis del presente trabajo en promedio de 30% (30,46% variación interanual 2013-2014; 26,23% de 2014 a 2015; 29,93 de 2015 a 2016 y de 33,68% de 2016 a 2017 de los ingresos declarados de unidades económicas en Bariloche).

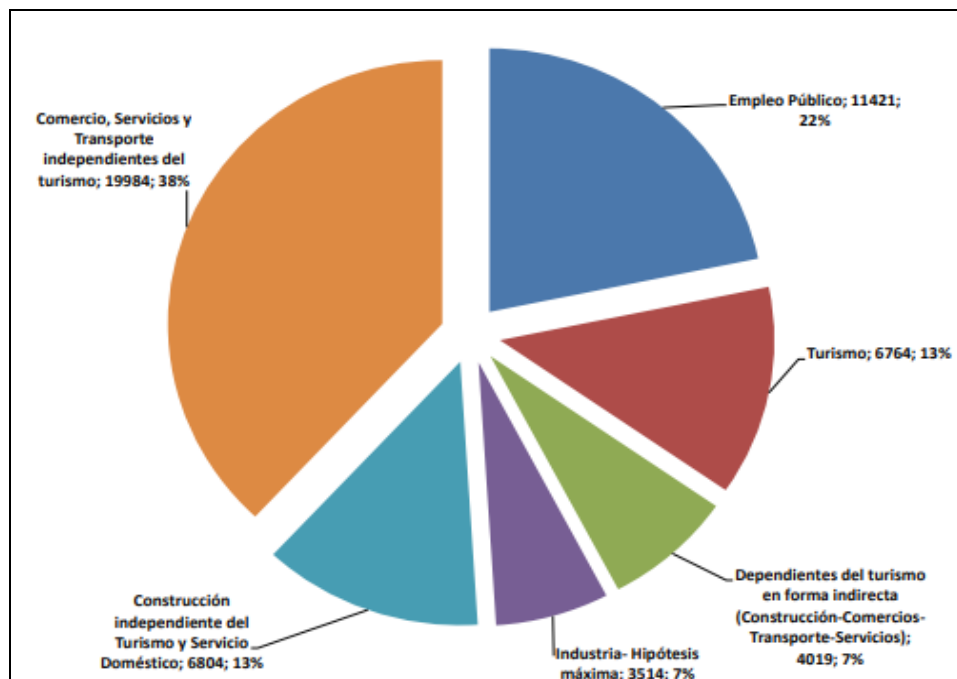
Algunos de los rubros que se pueden destacar en cuanto a su performance son: Hotelería y Restaurantes 37% para 2016 a cerca de un 30% en 2017; Comercio al por mayor y al por menor con un incremento leve que va de 26% en 2016 a 30% en 2017; y el de Industria manufacturera que se ha incrementado en el último período interanual en casi un 38%.

Los datos surgen del Sistema de Información Estadística Local (SIEL), una herramienta que fue desarrollada en el marco de la implementación de los Programas de Promoción económica y el Punto PyME para la mejora y ampliación en la prestación de servicios para la promoción y diversificación del desarrollo económico y productivo local elaborado en el marco del “Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera” Préstamo BID 2754/OC-AR, durante los años 2014-2015. Este sistema ha sido perfeccionado y actualizado, siendo gestionado por la Oficina Municipal de Estadística y Gestión de la Información, que fue formalizado por Ordenanza municipal N° 2955-CM-2018.

Kozulj et al (2016) elabora una estimación al carecer de datos oficiales, donde el empleo local por sector para 2014-15 (al momento del comienzo de la implementación de la Política Pública objeto de nuestra investigación) con un 22% del empleo total correspondiente al sector público (Gráfico 2).

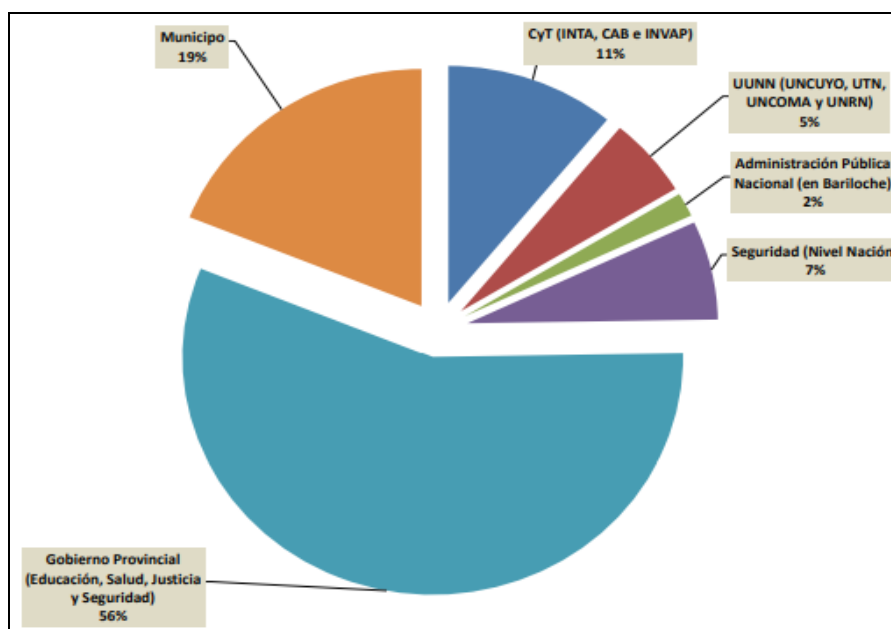
Hacia adentro de este sector (Gráfico 3), se estima un 56% al gobierno provincial (sistema judicial, de salud, educación y seguridad), 19% de empleo municipales, quedando el 25% restante a la administración nacional (seguridad, educación superior, ciencia y oficinas administrativas de distintas reparticiones). El sistema de Ciencia y Técnica (con el Centro Atómico Bariloche a la cabeza) y las universidades en conjunto, suman aproximadamente el 16% del empleo público (Kozulj, 2016).

Gráfico 2: Porcentaje de ocupación según estimación del empleo por grandes grupos de pertenencia. . San Carlos de Bariloche, 2014-2015.



Fuente: Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015. (Kozulj, 2016).

Gráfico 3: Porcentaje de empleo público por grandes áreas de pertenencia. San Carlos de Bariloche, 2014-2015.



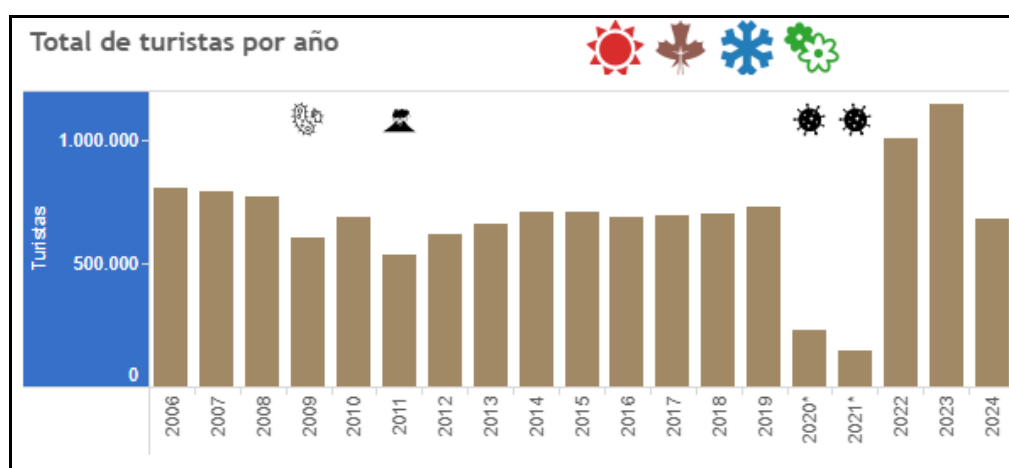
Fuente: Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015. (Kozulj, 2016).

3.5.2.1- Turismo:

Los atributos naturales de la Ciudad de San Carlos de Bariloche atraen anualmente gran cantidad de turistas que desean conocer la localidad y sus alrededores. Por tal motivo existe una fuerte industria que se dedica a brindar servicios de calidad para la atención de los visitantes.

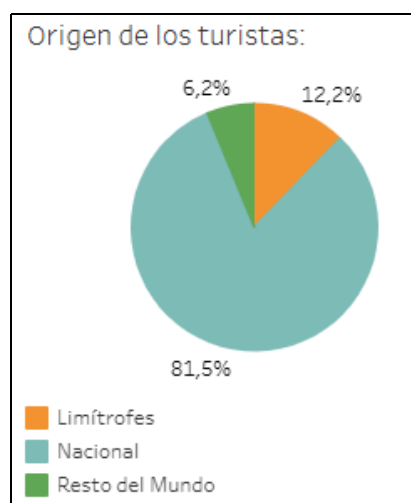
San Carlos de Bariloche recibía hasta antes de la Pandemia por COVID-19, alrededor de 700.000 turistas al año, luego del período de ASPO (Aislamiento Social preventivo obligatorio) iniciado en marzo 2020, se vieron afectadas sensiblemente las actividades locales, no contando con datos estadísticos completos del periodo, a partir de 2022 y 2023 cada año se superó el millón de visitantes anuales (Gráfico 4).

Gráfico 4: Total de turistas que ingresaron a San Carlos de Bariloche por año. 2006 a 2024.



Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

Gráfico 5: Lugar de origen de los turistas que ingresaron a San Carlos de Bariloche.



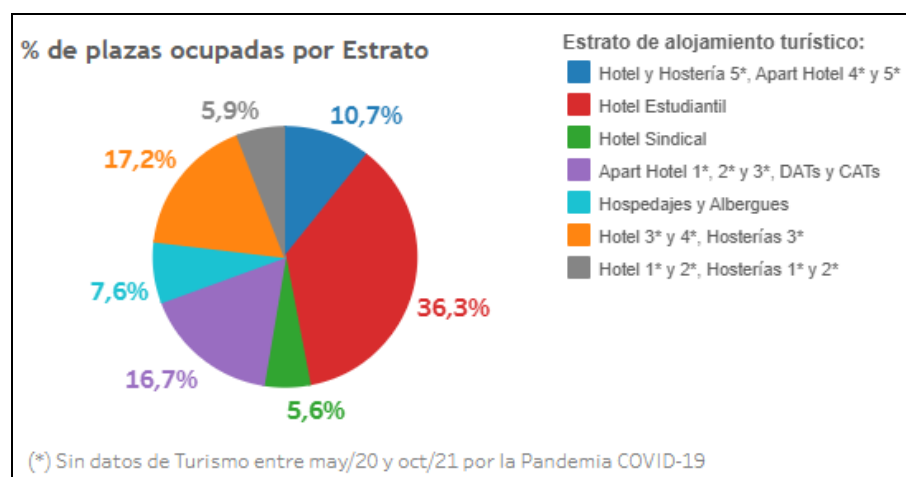
Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

Respecto del origen de los visitantes, es predominantemente nacional (un 76,8%), siendo de países limítrofes un 13,7% y de otros países un 6,2% (Gráfico 5).

De acuerdo con la información brindada por la Encuesta de coyuntura hotelera, desarrollada anualmente por la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, en la localidad se encuentran habilitados 608 alojamientos que cuentan con 26.053 plazas instaladas.

El gráfico 6 muestra la distribución porcentual de ocupación por estrato de alojamiento. Se destaca el turismo estudiantil, seguido del alojamiento de 3 y 4 estrellas y los Departamentos y Cabañas de alquiler turístico (DAT y CAT).

Gráfico 6: Porcentaje de plazas ocupadas por estrato de alojamiento turístico . San Carlos de Bariloche.



Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

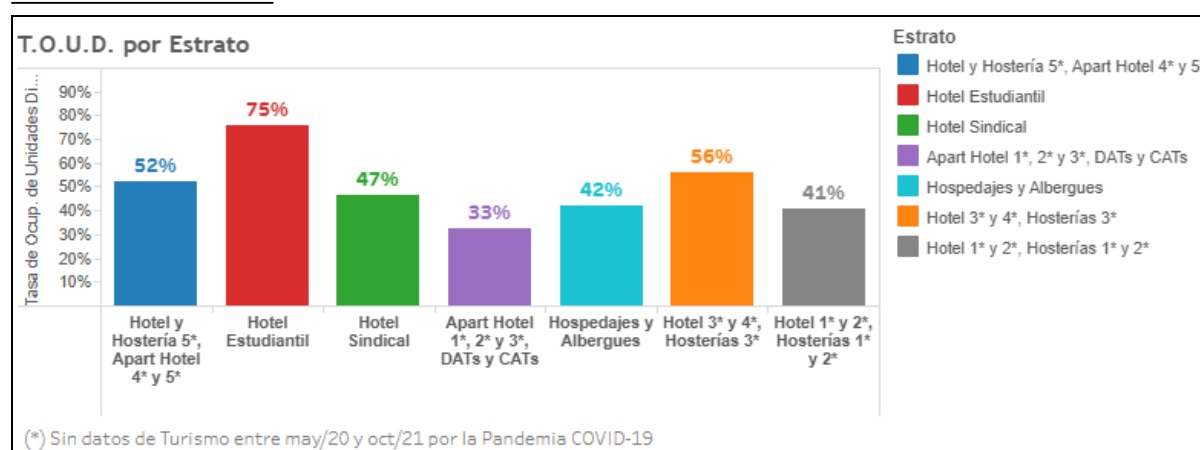
Es fundamental destacar el carácter estacional de la actividad turística, siendo la temporada invernal (aproximadamente dos a tres meses) la que atrae turistas de mayor poder adquisitivo. Estos datos permiten advertir la fragilidad de un sistema económico productivo asentado en una única actividad, que a su vez es dependiente de factores naturales, es decir no controlables por el ser humano.

Puede observarse en el Gráfico 7 que las plazas con mayor índice de ocupación son las de mayor costo y confort, por lo que se desprende que el turismo que viene a Bariloche es de mayor poder adquisitivo.

Se puede agregar también que hay una relación de asimetría entre el poder de algunas grandes operadoras turísticas y los empresarios locales, pero se estima que la incidencia de

esta desigualdad de poder está acotada dado que el turismo es una práctica inserta por naturaleza en el mercado mundial, con estándares y parámetros que tienden a internacionalizarse. Más allá de la influencia de actores extra locales, sin dudas, la apropiación del excedente a nivel urbano está en buena medida (no enteramente) en manos de actores locales. Desde luego, hay grupos empresariales que responden a su casa matriz en otras ciudades, especialmente Buenos Aires y también en el exterior.

Gráfico 7: Tasa de ocupación de unidades declaradas por estrato de alojamiento turístico San Carlos de Bariloche.



Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

El sector gastronómico en la ciudad cuenta con alrededor de 300 establecimientos que incluyen restaurantes de alta cocina, ahumaderos, parrillas, casas de pastas, pizzerías, confiterías, pubs y casas de té. De acuerdo a los datos de la TISH el sector entre 2013 y 2014 creció un 17%; entre 2014 y 2015 se observa el mayor crecimiento alcanzando un 37% y mermando en el último periodo interanual de 2016-2017 a un 32%.

Sin embargo, no está de más destacar en lo relativo al aspecto económico, en cuanto a la generación de riqueza, que en torno al dinero que gastan los cientos de miles de turistas que circulan anualmente por Bariloche, existe un porcentaje importante de este capital que es recaudado por los impuestos directos e indirectos del Estado Nacional y Provincial (IVA, ingresos brutos, etc.), el cual no se coparticipa en el nivel local, ya que los índices de coparticipación se calculan en base a la población estable.

3.5.2.2- Sector Científico-tecnológico.

San Carlos de Bariloche no sólo es conocida por sus atractivos turísticos, sino también por la cantidad de instituciones educativas, de desarrollo de conocimiento y empresas con alto nivel tecnológico que se encuentran en la localidad, así como también por la alta densidad de profesionales formados en el área de la ingeniería, la ciencia, la tecnología y la creatividad con relación al número de habitantes. A partir de esto, desde el ámbito municipal, se encuentra funcionando desde agosto de 2015 el primer centro de prototipado de carácter público, que abre la posibilidad a toda la comunidad de tener un espacio donde, con tecnología digital, podrán realizar sus proyectos. Se busca crear un lugar de encuentro, donde fluya el conocimiento, el cooperativismo y las ganas de crear soluciones simples a problemas concretos, incluyendo a toda la comunidad en la solución de los mismos.

Como ya se ha mencionado anteriormente, San Carlos de Bariloche cuenta con una alta concentración de saberes, capacidades, instituciones y actividades científicas y tecnológicas; de modo que el importante crecimiento del sector a nivel país en la última década tuvo un fuerte impacto en la ciudad específicamente en la relación del conocimiento con la industria y la producción. Según estimaciones en Kozulj (2016) el sector público en referencia a la ciencia y técnica representa cerca de 15 trabajadores del sector por cada 1000 habitantes de la ciudad.

La coexistencia e interacción de las capacidades instaladas mencionadas han permitido algunos logros científico-tecnológicos notables. Asimismo y principalmente a partir de "spin-off" de grandes instituciones/empresas como el CAB (Centro Atómico Bariloche) e INVAP (Investigación Aplicada S.E.), han ido apareciendo un conjunto de empresas pequeñas y medianas de interesante potencial. Estas últimas, en general, elaboran productos a partir de especificaciones de los clientes, destacándose los equipos para aprovechamiento de energías alternativas, herramientas inteligentes para la industria del petróleo y el gas y componentes para el campo nuclear, espacial y de las denominadas nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs).

También suele formar parte de la oferta de este grupo de empresas la prestación de servicios de alto valor agregado, tales como mecanizado y tornería de precisión y análisis geotécnicos. En lo que respecta a tecnología satelital Argentina ha emprendido el desarrollo de tres satélites geoestacionarios propios, ARSAT-1, ARSAT-2 y ARSAT-3, que conforman el Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones (SSGAT), un programa

que implica el diseño, la fabricación, la puesta en órbita y la operación de satélites propios con el objeto de incrementar las capacidades de nuestro país en materia de telecomunicaciones, garantizando conectividad de igual calidad a todas las regiones del país. Actualmente la discontinuidad en estas acciones por parte del Gobierno Nacional pone en jaque el desarrollo de la actividad, impactando significativamente en la matriz de empleo y de desarrollo pyme del sector.

También es de fundamental importancia destacar la reciente creación del Parque Productivo, Tecnológico e Industrial de Bariloche (PITBA). Inaugurado en marzo de 2022, el mismo opera como organismo autárquico y está integrado por un representante de cada parte involucrada; ellas son, el municipio de Bariloche, la provincia de Río Negro, las empresas estatales mixtas INVAP y Altec, y la Cámara de Comercio e Industria de Bariloche.

Está ubicado en la zona sur-este de la ciudad, cercano al aeropuerto internacional, y cuanta con una superficie total de 319 hectáreas. A los fines de la organización interna, está dividido en cuatro sectores: tecnológico, industrial, logístico y de servicios. Al momento hay instaladas o en proceso de instalarse 45 empresas. Sumado a esto, el PITBA ofrece el Portal de ingreso, que a su vez es un edificio con un plan de actividades destacado (aún en obra): Constará de más de 600 m² cubiertos con un salón auditorio, un lugar para reuniones empresariales, sala de videoconferencias, vestuarios y oficinas provinciales y municipales. En el mismo se instalará una INCUBADORA, con espacios para capacitación, co-working, oficinas para empresas en transición, oficinas de inversión y asesoramiento en general.⁸

SI bien existen otros componentes que se detallan a continuación, lo cierto es que la estructura económico-productiva de San Carlos de Bariloche se asienta sobre la actividad de la llamada industria turística, con las actividades que directa o indirectamente se motorizan gracias a ella. Se identifica una escasa diversificación económico-productiva que se visualiza al analizar los datos estadísticos que se vienen proponiendo. Aproximadamente menos de un 10% es generado conjuntamente por el sector industrial (manufactura de alimentos y textil principalmente), de la construcción y el sector primario (pesca, agricultura y minas y canteras) (Kozulj et al, 2016).

3.5.2.3- Sector primario.

⁸<https://pitbariloche.com.ar/incubadora/>

En la ciudad de Bariloche el sector primario es acotado ya que dentro del ejido municipal no se encuentran espacios específicos para este tipo de actividades, con excepción de algunas pocas chacras con pequeños cultivos principalmente de fruta finas y viveros para la producción de plantas ornamentales. Por fuera de la ciudad y las áreas reservadas por Parques Nacionales se desarrollan actividades primarias, predominando la ganadería y la actividad forestal.

A partir de las clasificaciones de la TISH, se encuentran dos grandes rubros que se vinculan a las actividades primarias: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y Pesca, explotación de criaderos de peces, granjas piscícolas y servicios conexos. Sin embargo en términos de ingresos declarados en la tasa municipal estos rubros no son representativos.

Una de las principales ventajas comparativas de producción agropecuaria en la localidad está dada por la concepción de valor agregado que le otorgan los consumidores a los productos que tienen incorporados valores agroecológicos y ambientales. La producción de la Patagonia en general conlleva el sello de productos naturales y artesanales, con nulo o escaso uso de químicos.

En lo que respecta a los alrededores de la localidad podemos encontrar producción agrícola de fruta fina cultivada en pequeñas chacras y a partir de la cual se obtienen dulces y otros elaborados con un enfoque familiar y artesanal. Los principales cultivos son la frambuesa, frutillas, grosella, corinto, arándanos, parrilla, boysenberry, cassis negro, cerezo, guindo, manzano, ciruelo y peral. También cabe mencionar la utilización del fruto de la rosa mosqueta tanto para dulces como para aceites, té y cremas.

Al este de la ciudad, ya en zonas de estepa, la principal producción agropecuaria es la ganadera, principalmente ovina y bovina, y de carácter extensivo dominado por grandes estancias. Los subproductos derivados de esta actividad están presentes en las artesanías en cuero y lana de oveja que son comercializados en la localidad.

El sector acuícola debido a su cercanía y dado que abastece la industria y el comercio local tiene un rol importante en Bariloche. El cultivo que se desarrolla principalmente en el país es el de trucha arco iris (*Oncorhynchus mykiss*). En la localidad se encuentra una de las instituciones del país que se dedica al investigación de la acuicultura: el Centro Regional Universitario Bariloche (CRUB) de la Universidad Nacional del Comahue realiza actividades de docencia e investigación, asimismo se dicta la Tecnicatura Universitaria en Acuicultura. Abastece la industria y el comercio local de productos “gourmets”, principalmente en el

embalse de Alicura, así como las carnes de caza, especies exóticas asilvestradas (ciervo y jabalí).

En cuanto a la producción de plantas ornamentales la ciudad de San Carlos de Bariloche cuenta con 22 viveros cuya producción incluye árboles, arbustos, herbáceas, flores para corte y plantas bulbosas ornamentales.

Actualmente también existe en la sede de Bariloche de la Universidad Nacional de Río Negro la tecnicatura en viveros que forma técnicos en competencias como la producción a cielo abierto o bajo cubierta de viveros hortícolas, flortícolas, forestales y ornamentales pudiendo participar de estudios, consultorías y tareas de asesoramiento para empresas e instituciones.

Otras actividades del sector primario en los alrededores de la localidad son las forestales y madereras. En sus inicios la actividad forestal se desarrolló en forma meramente extractiva mediante la explotación no sustentable de sus bosques nativos. La actividad estaba destinada principalmente a la construcción, al desarrollo de la producción ganadera y diversos cultivos agrícolas. Las forestaciones de coníferas exóticas (principalmente pino ponderosa) se han realizado por medio de inversiones de propietarios e instituciones, en el marco de una política Nacional de promoción al desarrollo del recurso forestal iniciada a principios de la década del 1970, lo que ha llevado a que actualmente existan unas 3.500 has. forestadas.

3.5.2.4- Sector Industrial.

El sector industrial en Bariloche es tan escaso como diverso. Entre los distintos rubros del sector se encuentran infinitas opciones para desarrollar. Desde tecnología en satélites a cortos audiovisuales con renombre internacional, las industrias con alto valor agregado resultan una alternativa económica que mantenía un crecimiento acelerado en la localidad, observándose una disparidad muy pronunciada a partir de 2016, en donde el sub-rubro identificado como Producción Gourmet, sobre todo a partir de la explosión de la Cerveza Artesanal, ha mantenido un crecimiento destacado.

3.5.2.5- Otras actividades con potencial de desarrollo.

Dentro del rubro presentaremos principalmente: Industrias Creativas, Elaboración de Productos Gourmet y la Industria Textil.

Industrias creativas:

Las Industrias Creativas son industrias de contenidos que utilizan la creatividad y el capital

intelectual como principales insumos. Incluyen actividades económicas que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios. Las mismas, sin ser esta una enumeración exhaustiva, contemplan los siguientes sectores: música (grabada y en vivo); editorial (libros y publicaciones periódicas); audiovisual (cine, vídeo, radio y televisión); artes escénicas y visuales (teatro, danza, pintura, etc.); diseño (gráfico, interactivo, web, industrial, moda, etc.); software, videojuegos e internet; arquitectura; publicidad; bibliotecas, archivos y museos. Es importante destacar que generalmente trabajan de forma articulada, lo cual implica por un lado un aporte a la economía local al proveerse de productos y servicios de otros sectores y por otro lado, al articular a través de proyectos y trabajos concretos, difusión de conceptos, prácticas y soluciones creativas que pueden ser apropiados por quienes participan de dichos circuitos. En este sentido, las industrias creativas constituyen un importante potencial para la economía en general.

Elaboración de productos gourmet:

Merece la atención trabajar en forma separada la producción de alimentos en la localidad, debido a su vínculo con la industria turística, la agregación de valor que tiene y el potencial de crecimiento que evidencia. El término “gourmet”, se utiliza como adjetivo para calificar a aquellas comidas o productos de elaboración refinados. La calidad de los ingredientes, la trazabilidad de materias primas provenientes de las zonas rurales de cercanía, y la forma de elaboración es lo que determina su estrategia de diferenciación positiva.

Cerveza artesanal:

La elaboración de bebidas es uno de los sectores que evidencia mayor crecimiento en los ingresos declarados, la variación interanual por empresas entre 2013-2014 fue de un 40% y su máximo entre 2016-2017 llegando a un 111% . Dentro del rubro hay dos sectores preponderantes, el sector elaboración de cerveza, bebidas malteadas y de malta (llamaremos en adelante sector cervecero) que representa el 47% del rubro y el sector Extracción y embotellamiento de aguas naturales y minerales que representa el 32%.⁹

Asimismo, el sector cervecero se ubica en el tercer puesto del ranking de alimentos y bebidas de mayor facturación en los canales minoristas, luego de las gaseosas y galletitas. Las cervezas ocupan aproximadamente el 11% del total de las ventas de bebidas (ubicándose en el cuarto puesto, luego de las sodas, gaseosas y jugos) .

Aunque la cerveza es una bebida alcohólica de larga tradición, la aparición y auge de las

⁹Fuente: Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

cervezas denominadas “premium” o “artesanales” se desarrolló durante los años ’90. Este segmento mostró un segundo apogeo durante la etapa posterior a 2001, evidenciando la estabilización de una demanda creciente por este tipo de cervezas de elevada calidad y precio, especialmente por parte de los consumidores más jóvenes (Civitaresi et al, 2017)

Por otro lado, en el último período (luego de la devaluación) comienza a producirse un leve proceso de reemplazo de las cervezas importadas por otras artesanales, de producción diferenciada y usualmente con localización geográfica específica. Este producto, de reciente relevancia en el sector se consume no sólo en las zonas de producción sino también en canales de expendio de grandes centros urbanos, tales como bares temáticos, tiendas gourmet, etc.

El sector tiene un fuerte reconocimiento a nivel nacional, con un gran potencial y fortalezas para poder pensar en la potencialidad de la industria en la región.

En localidad se dio el reciente descubrimiento sobre el origen patagónico de la levadura que contiene la cerveza Lager por un equipo de científicos de Argentina, Portugal y Estados Unidos, encabezado por Diego Libkind, investigador del CONICET. Ellos encontraron en los bosques patagónicos una especie que da origen a la levadura responsable de la elaboración de la cerveza tipo Lager, la más consumida en el mundo. Este descubrimiento permite proveer nuevas estrategias para mejorar levaduras para cerveza (Libkind Fratti y Bruzone, 2018).

Industria chocolatera:

La industria chocolatera en Bariloche comenzó de la mano de inmigrantes europeos que trajeron de sus tierras las recetas con las que se elaboraron los primeros chocolates en la región. A medida que la localidad fue creciendo como lugar turístico lo hizo también esta industria, posicionándose como parte de la identidad barilocheense. El sector Chocolatero en la localidad está conformado por 21 empresas, algunas de las cuales tienen más de 50 años en el mercado. De la totalidad de las chocolaterías, 8 se han diversificado, incorporando la producción y venta de helados, complementando así a las 7 empresas productoras de helados de la localidad. La producción se destina, casi en su totalidad, para el mercado de turistas locales, con excepción de 6 empresas que cuentan con sucursales en otros puntos del país.

Según estimaciones de Kozulj et al (2016) el 7,6% del empleo permanente registrado dentro del rubro turismo es del subsistema chocolatero. El 87,6% de las empresas tienen menos de 100 empleados permanentes, mientras que 2 de ellas generan entre 100 y 300 empleos permanentes (Colino y Savarese, 2019). De las 21 empresas chocolateras registradas, sólo

cuatro compran materia prima en el exterior, mientras que las 17 restantes compran el chocolate cobertura a proveedores nacionales o internacionales.

El 61% de los proveedores de los demás insumos y productos necesarios son locales. Y destaca la provisión de packaging que es provisión local hasta un 95% (Colino y Savarese, 2019).

Ahumaderos:

La producción que tiene gran demanda y está también orientada al turismo es la de los productos ahumados. La misma incluye todo tipo de carnes, pero especialmente aquellas producto de la pesca (trucha, salmón), ciervo y jabalí.

Industria textil:

La industria textil de la localidad está fuertemente influenciada por el entorno geográfico y la actividad deportiva/ recreativa. Las empresas más importantes del sector se dedican a la producción de prendas de montaña con diseño y marca propia.

Algunas de las mismas cuentan con local comercial y otras, sin venta directa, se dedican a abastecer a locales de ropa de la ciudad. La mayoría de las ventas se realizan a nivel local aunque también poseen clientes habituales en otras provincias.

La escala productiva de las empresas locales es baja, por lo que gran parte del proceso productivo se terceriza. Los productores, en general, no cuentan con maquinaria de tipo industrial lo cual limita la producción.

En los últimos años se han desarrollado a nivel microemprendedor, varias experiencias en la producción textil de baja escala. Ropa de diseño, lana tejida, accesorios, entre otras. Grupos Asociativos como Uniendo Tramas u Ovillo hacen sus exposiciones y ventas tres o cuatro veces por año. La estrategia de diferenciación está en el diseño y la exclusividad.¹⁰

3.6- Bariloche y el Desarrollo Local (¿pendiente?).

Es recurrente la literatura referida al desarrollo local pendiente de la ciudad, tanto en referencia a la preponderancia de la actividad turística y su estacionalidad e inestabilidad, como así también a la diversificación de la matriz económico-productiva de la localidad.

Monasterio et al. (2009)

“uno de los signos inequívocos de que efectivamente Bariloche está iniciando su tránsito por caminos de madurez, lo dará el grado de transparencia, inclusión,

10<https://www.economicasbariloche.com.ar/noticias/2024/10/18/15912-llega-la-edicion-numero-25-de-uniendo-tramas>

integralidad y participación ciudadana en el desarrollo local”.

Niembro, (2011)

“Frente a la vulnerabilidad histórica producto de los vaivenes del complejo turístico, se pone de manifiesto la necesidad de retomar la búsqueda de alternativas de desarrollo local para la ciudad de Bariloche”.

También en Civitaresi y Colino (2019)

“... la escasa diversificación productiva de Bariloche hace que se constituya en una economía marcada por la estacionalidad y las oscilaciones de la actividad turística vinculadas a variables poco controlables localmente”

En Monasterio et al. (2009) hace referencia a la visión extremadamente cortoplacista de futuro, que trae aparejadas “gruesas falencias y limitaciones en la infraestructura de la ciudad”, falta de planificación, falta de anticipación de los problemas y “las soluciones siempre corren a los conflictos desde atrás”. A los períodos de euforia marcados por la bonanza económica y la afluencia de turistas, sobrevienen períodos de caída, con el consecuente deterioro en la calidad de los servicios, desempleo, reducciones salariales e incumplimiento de obligaciones sociales.

En Civitaresi y Colino (2019) hacen referencia a las consecuencias de la inestabilidad de la actividad económica y a los ciclos dispares, que van directamente en detrimento de emprendimientos alternativos, “capaces de impulsar un desarrollo local económica y socialmente más equilibrado”.

Estimaciones realizadas por CIETES-UNRN observando la estructura económico-productiva de Bariloche plantean la hipótesis de coexistencia de tres subsistemas económicos con fronteras móviles (Civitaresi y Colino, 2019).

1. El subsistema de mercado, caracterizado por empresas capitalistas insertas en la cadena global de valor del turismo;
2. La economía pública estatal.
3. La economía social y popular de pequeña y micro escala, basada en cooperativas, mercados asociativos, microemprendimientos y economías de subsistencia (Civitaresi y Colino, 2019).

En síntesis, puede observarse una ciudad con alta polarización socio-económica-espacial, fragmentación y dispersión urbana, escasa planificación y debilidad institucional. Sin embargo, la economía de pequeña y micro escala muestra capacidades de resiliencia y

aprendizajes adquiridos, reflejados en una trama de relaciones interinstitucionales que fortalecen el capital social del territorio y las expresiones de acción colectiva. Las políticas públicas deben orientarse a potenciar estos emergentes.

CAPÍTULO IV – Estudio de Caso: El Punto PyME.

4.1- Presentación del capítulo: La Secretaría. Estructura y funcionamiento del área municipal que ejecuta los Programas.

El área temática como tal aparece por primera vez en el organigrama del gobierno municipal en el año 2001, nombrada como Subsecretaría de Desarrollo Económico y Estrategia, dependiendo de la Secretaría de Hacienda. Tal como se mencionaba, a partir de la reforma constitucional de 1994¹¹, los procesos de descentralización a los estados subnacionales fueron nutriéndose de competencias más determinadas por la demanda emergente que por propia iniciativa. En términos de Cravacuore et al. (2004), se ampliaron los campos de gestión. Posteriormente, siempre con rango de Subsecretaría, va mudando su dependencia entre las Secretarías de Turismo, de Hacienda, de Economía, Obras y Servicios Públicos. El área gubernamental dedicada al fomento y la promoción de la actividad económica y productiva de la ciudad, complementaria al Turismo, queda conformada por primera vez a partir del año 2011 (Ordenanza 1179-CM-2001).

Civitaresi y Colino (2019) mencionan a propósito de la necesaria diversificación de la estructura económica local, la importancia de contar con protocolos de inversión, el estímulo al fortalecimiento institucional y al desarrollo de agendas locales en esta línea.

La Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche es el área municipal que llevó a cabo la implementación de los programas de estudio dedicados a la promoción económica y al desarrollo Pyme. Para poder ir entrando en el análisis de la conformación de los programas, comenzamos por mencionar la estructura de funcionamiento y su misión y funciones, según la Ordenanza 2438- CM-13:

La misión de la SDE busca “*Promover la diversificación económica productiva de la ciudad basado en un enfoque de desarrollo sustentable, incentivando iniciativas empresariales que aporten alto valor agregado a sus productos y servicios, que tiendan a la generación de empleo, priorizando aquellas que desarrollen dinámicas asociativas y a las Pymes*”. También “*Promover la inclusión de los diversos actores de la economía local con miras en la prosperidad y el desarrollo equitativo y una creciente participación en los beneficios de los sectores menos favorecidos de la comunidad; facilitando el acceso a la disponibilidad de los recursos, oportunidades sociales y económicas, reglas de operación y condiciones de*

¹¹Constitución Nacional Argentina. Art. 123, que regula el alcance y contenido de la autonomía municipal en los ámbitos político, institucional, económico, administrativo y financiero.

intercambio”.

Dentro de las funciones específicas de la secretaria vinculadas a los programas de estudio se mencionan las siguientes:

1. Incentivar el desarrollo económico local (y micro-regional) con generación de trabajo. Desarrollar mecanismos de asistencia técnica, capacitación y promoción a la actividad económica.
2. Promover con el Gobierno Nacional y Provincial, instituciones intermedias y financieras, la ejecución de los programas públicos y privados de fomento a la inversión, que permitan el desarrollo armónico y sustentable de la comunidad local.
3. Establecer y ordenar las prioridades locales y regionales y la fijación de objetivos y sectores estratégicos destinados a promoverse por vía de activas políticas de desarrollo.
4. Promover el desarrollo económico de la ciencia y la tecnología.
5. Fomentar la información, comunicación, esclarecimiento y debate de las actividades y de los distintos desarrollos tecnológicos que se realizan en la localidad.
6. Gestionar el aprovechamiento e instalación de los desarrollos tecnológicos que redunden en utilidad y beneficio para la comunidad barilocheense.
7. Promocionar la radicación armónica de inversiones en emprendimientos tecnológicos ecológicamente sustentables.
8. Monitoreo de las actividades y proyectos a realizarse en el campo científico tecnológico. Articular la integración y participación del Municipio en proyectos integrales que fomenten la radicación y desarrollo de empresas de base tecnológica.
9. Implementar y desarrollar a través del área de trabajo todos los programas del Ministerio de Trabajo de la Nación.
10. Articular con los actores económicos, tendiendo a crear el Polo Productivo, Industrial y Tecnológico de la ciudad de San Carlos de Bariloche.

La SDE¹² contaba al momento de la implementación de los Programas con un total de 33 personas, organizadas en dos áreas, a saber: la Dirección de Trabajo y el área de Promoción Económica que no tenía estructura formal conforme a los organigramas municipales.

En la primera, funciona la Oficina de Empleo municipal, a través del Convenio de Acuerdos territoriales firmado con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

¹²La SDE funciona en el edificio ubicado en Moreno 1085, a diez cuadras del Centro Cívico de la ciudad, siendo esta su única sede. El mismo es alquilado y compartido con otras áreas del gobierno municipal.

Cuenta con el Departamento de Intermediación Laboral, el Departamento de Capacitación y el Área del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, orientado especialmente al acceso al primer empleo para Jóvenes.

En la segunda, funcionan los Programas y Proyectos relacionados con el Sector de la Economía Social (Cuentapropistas, artesanos y microemprendedores, pequeños agricultores) dentro del Departamento de Emprendimientos Productivos, y posteriormente se incorpora la División de Trabajo Asociativo (orientado especialmente al trabajo con Cooperativas). Finalmente se incorpora el área de Promoción PyMe (sin ubicación en el organigrama formal), la cual deviene en Punto Pyme posteriormente.

También el Mercado Comunitario Municipal, desde su creación en el año 2013, el cual está abocado a la intervención directa en la matriz de consumo local, especialmente en alimentación, generando una instancia de comercialización directa Productor-consumidor.

4.1.1- Capacidades del área.

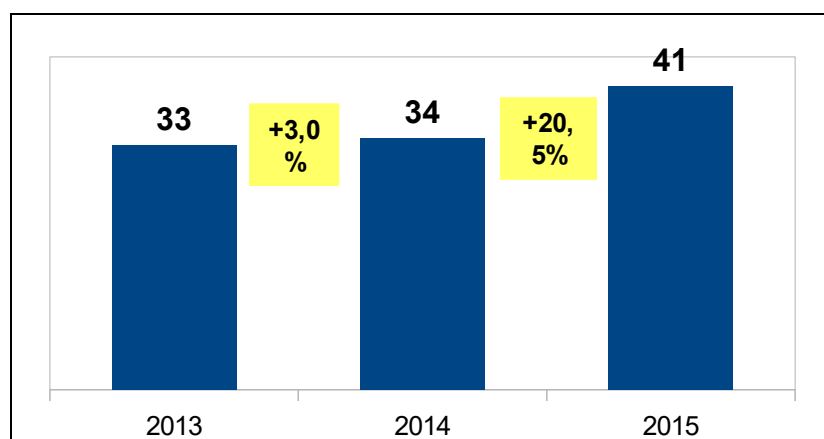
Según el Informe de diagnóstico de la SDE que se elaboró para el armado de un proyecto de financiamiento (Proyecto PACC, el cual será desarrollado un poco más adelante), de las 33 personas que trabajaban en la Secretaría, abocados específicamente al trabajo con el Sector PyME y MiPyME sólo 7 (tres profesionales, dos técnico-administrativos y dos auxiliares), que se encargaban tanto de la identificación, como de la asistencia técnica y desarrollo de proyectos. No se contaba con personal dedicado a tutorías y era muy deficiente la capacidad de alcance. Casi la totalidad de las acciones están orientadas al Sector Micro-emprendedor.

Existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional de los municipios chicos e intermedios y las áreas gubernamentales dedicadas a cuestiones de promoción económica y generación de empleo. Y se verifica también que cuando éstas áreas existen, cuentan con muy escaso personal y en general con poca calificación para gestionar programas y proyectos relacionados al desarrollo local (Altschuler, 2006). A principios de 2013 la Planta municipal constaba de 1839 empleados, contando Planta Permanente, Contratados temporarios y Funcionarios de la Gestión, lo que representa un 1,8% de personal para la SDE. Según Bonardo (2009), los planteles municipales dedicados a estas funciones no superan el 3%.

Tal como se mencionaba, para comienzos de 2013 la SDE contaba con 33 agentes en total, 34 para el 2014 y 41 para el 2015 (Gráfico 8). Este incremento entre 2014 y 2015 podría

asociarse al incremento del volumen de trabajo vinculado a los programas, específicamente de Fondos Específicos, que se incorporaron a la agenda de la SDE.¹³ (ANEXO I-Análisis de la estructura interna de la SDE y el Punto Pyme)

Gráfico 8: Cantidad de agentes de la SDE por año e incremento porcentual. San Carlos de Bariloche, 2013a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal y del Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015.

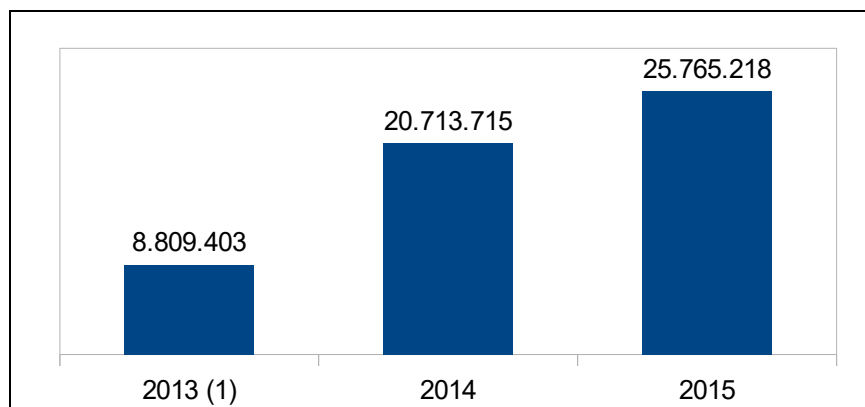
4.1.2- Análisis comparativo Presupuestos SDE 2013-2015.

A los efectos de realizar una comparación referencial, para el año 2013, el presupuesto de la SDE que se había autorizado era de \$8.809.403,00. Para el año 2014, el monto aprobado fue de \$ 20.713.715,00, representado un aumento del 135% con respecto al año anterior. Para 2015, se aprobó el presupuesto anual con un 24% más alcanzando un monto de \$ 25.765.218,00 (Gráfico 9).

Si bien entre los años comparados la diferencia es considerable, con respecto al presupuesto municipal general es poco significativo, siendo para el año 2015 el 1,8%, para el 2014 es 2,4%. El año 2013 no se considera porque el presupuesto fue reconducido del año anterior. Tal como se plantea en la clasificación de las erogaciones del Estado, puede notarse que en la evolución trianual se observa que la finalidad y función del gasto fue tomando mayor consideración en materia de Programas de promoción del desarrollo económico local. Se realiza el comparativo en estos años porque son los más significativos para la investigación. Para el año 2016, con el cambio de gestión de gobierno, se vuelve a bajar de rango al área y vuelve a estar dentro de la cartera de Turismo y Producción. Por lo tanto los ítems y los montos no son comparables en los mismos términos.

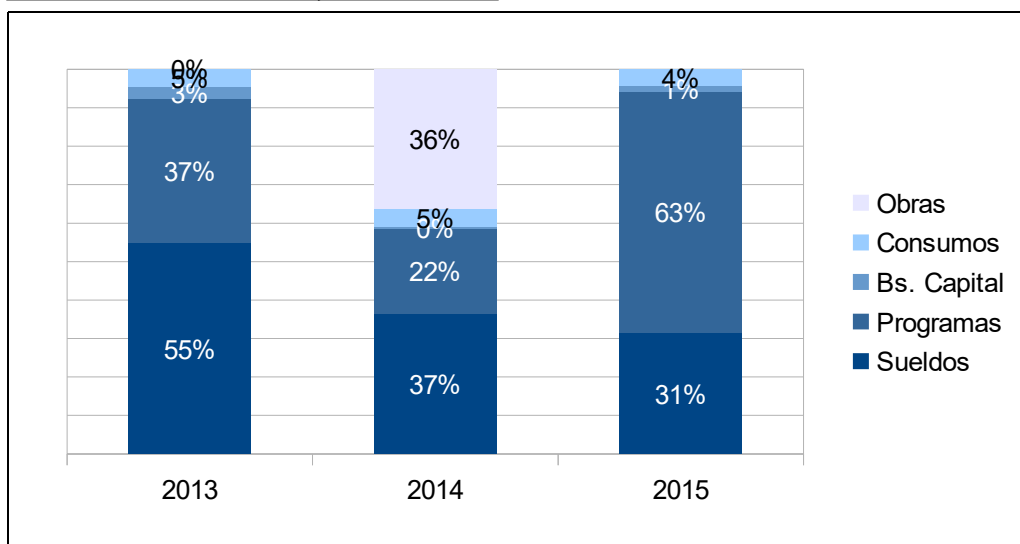
¹³Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015.

Gráfico 9: Evolución del Presupuesto Total Autorizado, por año. San Carlos de Bariloche, 2013a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal. (1) el presupuesto 2013 fue reconducido del presupuesto 2012.

Gráfico 10: Evolución porcentual de la composición del presupuesto autorizado según rubros. San Carlos de Bariloche, 2013 a2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal.

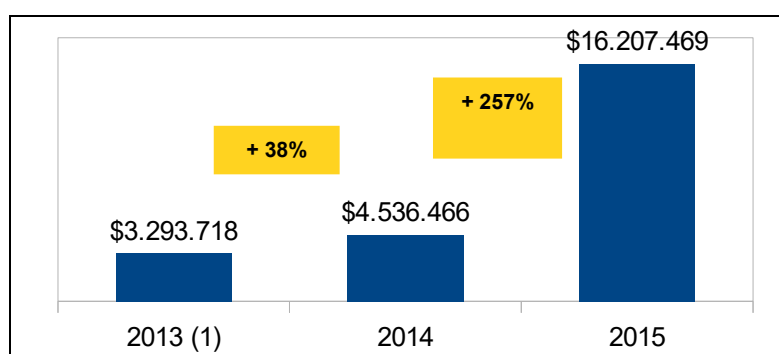
Al observar la composición del Presupuesto Autorizado (Gráfico 10) se evidencia una disminución en el porcentaje que representan los sueldos sobre el monto total presupuestado. En 2013 los sueldos representaban el 55% del presupuesto total de la SDE, descendiendo en 2014 al 37% y en 2015 al 31%. A su vez en 2014 se hace presente un 36% de los fondos que fueron planificados a obras, pero en 2015 dicha categoría desaparece. De todos modos, se evidencia para 2015 que un 63% del presupuesto corresponde a fondos para la ejecución de Programas. Para 2015 aquellos trabajos categorizados como Obras fueron incorporados como

Programas. El aumento del monto presupuestado entre 2013 y 2014 se debe a la ejecución de Programas con Fondos Específicos provenientes desde Nación principalmente.

Tal como se mencionaba anteriormente, la descentralización del Estado nacional, derivando muchas de sus funciones en los gobiernos subnacionales, se menciona como un “tirar la crisis hacia abajo” (García Delgado y Arroyo, 1997) que no ha sido acompañada ni del poder de decisión ni de los recursos necesarios para afrontarla (Altschuler, 2006). A esto debe sumarse la deficiente articulación que los gobiernos locales (especialmente los más chicos) tienen con el gobierno central, con las distintas áreas gubernamentales y los recursos para gestionar el territorio.

Se compara los montos presupuestados frente al volumen de erogaciones comprometidas por la Secretaría de Hacienda, este valor permite observar qué porcentaje del presupuesto ha sido tratado administrativamente. La Secretaría de Desarrollo Económico ha logrado *comprometer* el 61% en 2013 y un 64% en el 2014. En el año 2015 superó el 70% del total presupuestado. Estos porcentajes resultan altos para la media de las áreas municipales que rondan el 55%. ¹⁴

Gráfico 11: Montos de presupuesto autorizado destinados a programas y porcentaje interanual San Carlos de Bariloche, 2013 a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal.

Los fondos destinados a la ejecución de Programas tanto de Fondos Propios como con Fondos Específicos han aumentado un 38% del 2013 (\$ 3.293.718.-) al 2014 (\$ 4.536.466.-), y un 357% del 2014 al 2015. Este aumento se explica por el incremento de Fondos Específicos para la ejecución de Programas a través de la Secretaría, el cual corresponde a \$

¹⁴información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal.

16.207.469.- (Gráfico 11).

Retomando el concepto de “*entorno de apoyo*” (Alburquerque, M, 2001; Vázquez Barquero, A, 2001) citado en Altschuler (2006), se puede interpretar el salto en los fondos de un año a otro, por la gestión de financiamientos en los ministerios del Estado nacional. A través del uso asociativo de recursos, tanto propios como de otras reparticiones que puedan obtenerse con la gestión de programas en organismos provinciales, nacionales, de universidades o por convenios con el sector privado, tendientes al desarrollo de micro-emprendimientos, micro-empresas, empresas o emprendimientos de la economía social y productores locales, que brinde servicios básicos y de calidad (Altschuler, 2006).

A partir de la llamada “gestión Kirchner”, iniciada en el 2003, nuestro país se ha incluido en el grupo de países latinoamericanos cuyos gobiernos lideraron una serie de reformas políticas, económicas y sociales que plantearon cambios significativos en relación a la época neoliberal. Este período en Argentina se caracteriza por una fuerte transferencia de recursos a los Estados subnacionales. El Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina “Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos” (2004), plantea en su primera parte la necesidad de que los regímenes democráticos latinoamericanos profundicen su democracia “formal” consolidada en las últimas tres décadas, con una democracia “real”- que definen como “*de ciudadanía*”-que supone mayores niveles de acceso de los ciudadanos a sus derechos económico y sociales.

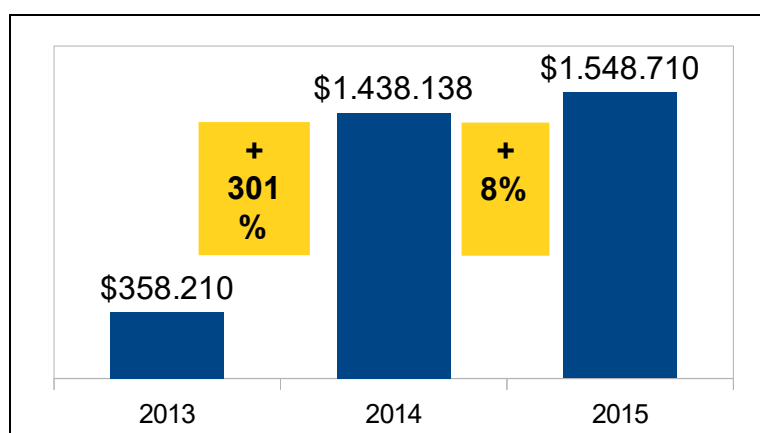
Estos conceptos se reflejan en el siguiente párrafo del informe: “*En América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social*”.

El mismo informe manifiesta una evaluación crítica de la época neoliberal de las democracias latinoamericanas, donde contrapone el positivo avance en las “libertades políticas” con las consecuencias negativas de las “libertades económicas”, que generaron un aumento de la pobreza y de los niveles de desigualdad social en la región. “*El gran desafío es combatir la pobreza y la desigualdad, con los instrumentos de la democracia, para crear las bases de*

cohesión y estabilidad social, que son los requisitos del crecimiento económico “.

Es de destacar que Políticas públicas nacionales implementadas desde los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, como lo fueron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PNMO) o posteriormente el Programa Nacional de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PNAT), que en sus postulados remarcaban el carácter de programas de Desarrollo Local, su enfoque estuvo más orientado a la contención social que a procesos de Desarrollo Local Integral. Presentaban algún grado de éxito en cuanto a articulación con organizaciones de base y redes entre grupos y organizaciones del mismo sector económico y social, pero no lograban traspasar ese sector y permear en la actividad económica del lugar. En una de las entrevistas, una trabajadora del área comenta que *“ya teníamos mucha presencia del Estado nacional a partir de la caída de las cenizas. Programas como las cooperativas del Argentina Trabaja ya estaban funcionando en la localidad, aunque no se ejecutaban en todo el país. La afinidad política también ayudó”.*

Gráfico 12: Rubro Programas. Evolución del Presupuesto de Fondos Propios.

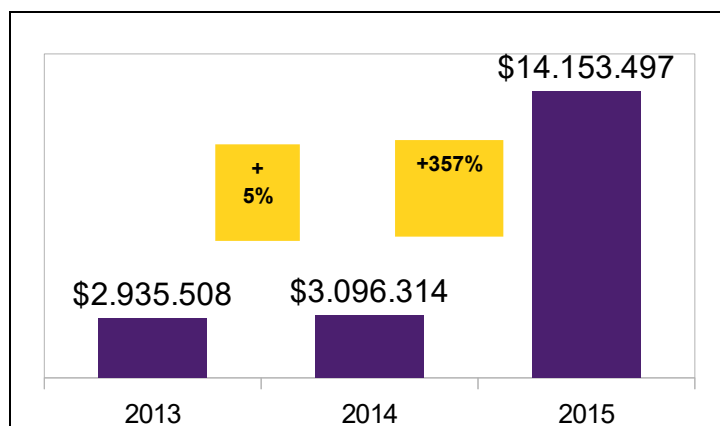


Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal.

Como se evidencia en los Gráficos 12 y 13, los programas con fondos específicos tienen un gran peso en la SDE a través de Convenios firmados con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Industria, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, todos del Gobierno Central. Estos convenios responden a los Programas de Agricultura Familiar, la puesta en marcha del Mercado Comunitario Municipal, el Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC), el Programa Argentina Trabaja, el Plan Jóvenes con más y mejor trabajo y el Programa de Fortalecimiento Institucional y de Finanzas Públicas

(PROFIP).

Gráfico 13: Montos de fondos específicos del presupuesto autorizado y porcentaje internaular. San Carlos de Bariloche, , 2013 a 2015.

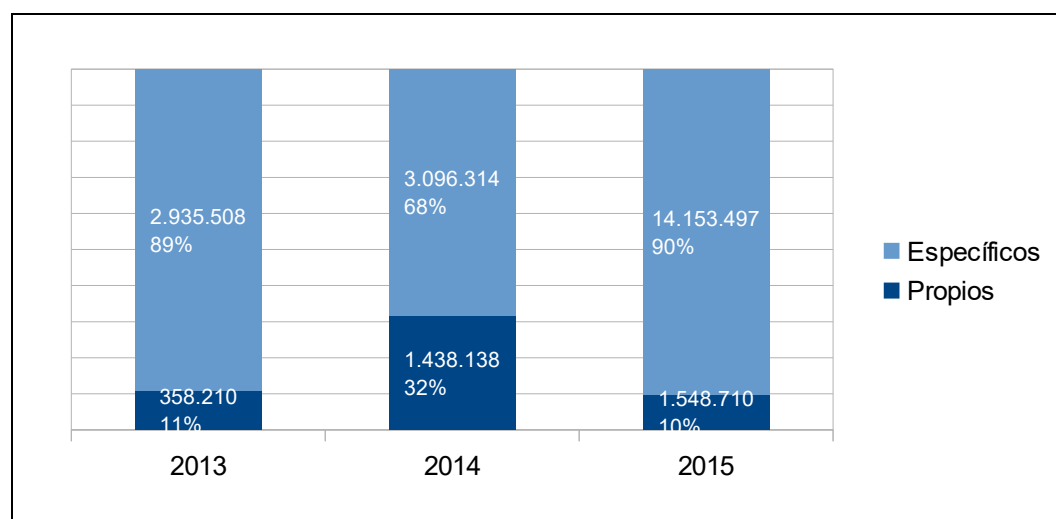


Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal.

En el Gráfico 14 se puede observar la gran participación que tienen los programas con fondos específicos en el total de programas que se ejecutan en la Secretaría. Para el 2013 los programas con fondos afectados representan un 89% del total de Programas, un 68% para 2014 y un 90% para 2015. En el Gráfico 17 se puede observar el porcentaje que tienen los fondos afectados dentro del total de fondos comprometidos por el Municipio para el rubro Programas.

A su vez, el incremento mencionado se debe a la incorporación del rubro Obras (Gráfico 10) al rubro Programas como se mencionó antes. Con respecto a los Programas con Fondos Propios, se observa que para 2013 se había propuesto un monto de \$ 358.210,00 pasando en 2014 a \$ 1.438.138,00 significando un aumento del 301%. Para el 2015, el monto propuesto corresponde a \$ 1.548.710,00 representado un 8% de incremento.

Gráfico 14: Montos y porcentaje de presupuesto autorizado según origen de los fondos. San Carlos de Bariloche, 2013 a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal.

Los presupuestos, tal como se menciona al principio, son las herramientas que los Gobiernos tienen para prever los ingresos y los gastos que van a tener en un año, que pueden orientar a los objetivos de la gestión. A partir de esto, se pueden ver algunas consideraciones a partir de los gráficos desarrollados, que dan cuenta de la forma y el tiempo en que se orientó el gasto en la SDE de la municipalidad de Bariloche. En términos de Noya et al. (2014), al disponer de claridad en la información, se puede observar “*dónde se invierten los fondos del Estado y de dónde provienen*”.

4.1.3- Antecedentes de trabajo, actividades desarrolladas y servicios ofrecidos.

Desde su creación, y tal como se puede evidenciar en la conformación de los presupuestos anuales, la SDE ha funcionado principalmente orientada a las acciones de la Oficina de Empleo, tornándose de hecho en una secretaría de empleo, más que en un organismo dinamizador y promotor del entramado económico y productivo local. Dadas las características descriptivas de la Secretaría anteriormente mencionadas, en cuanto a disponibilidad de recursos humanos, edificios y capacidad técnica, se ha priorizado el desarrollo de la dimensión no explotada hasta el momento.

Además del trabajo que se mantenía con grupos y organizaciones de la EsyS, la SDE participaba del directorio local de la Agencia de Desarrollo Económico provincial CREAR, y promovía la Mesa de Trabajo para la Promoción del Empleo con las Cámaras de Comercio e

Industria, la Cámara Hotelera y la Cámara de Turismo locales. Con la Cámara de Comercio e Industria se llevaron a cabo actividades de Sensibilización al mundo Emprendedor, derivando en Rondas de Negocios entre las PyMES y el sector Micro- emprendedor artesanal y de servicios. En términos de Paolo (2014), *“articulación de políticas de desarrollo social y de desarrollo económico, participación activa de las instituciones y organizaciones locales, y fortalecimiento institucional municipal”*.

La SDE recibía consultas en forma permanente de parte de emprendedores. *“Todo el tiempo venían emprendedores a preguntar si había financiamientos o capacitaciones para emprendedores. También venía gente que se anotaba en la oficina de empleo y consultaba si había algún rubro recomendado para hacer un emprendimiento”* dice una trabajadora del área.

En este sentido, el volumen de trabajo desarrollado a fines de 2013 y principalmente en 2014 generó la necesidad de dar un paso hacia la conformación de un área y una metodología específica en este aspecto. Una Incubadora¹⁵ con posibilidades de intervención y acompañamiento en todos los procesos de funcionamiento de una empresa, lo cual se constituyó en el objetivo principal de la SDE.

Para finales de 2015 la SDE llevaba a cabo los siguientes programas y proyectos¹⁶:

4.1.4- Oficina de Empleo.

- 1) Programa Jóvenes con más y Mejor Trabajo. Programa de Inserción aboral.
- 2) Entrenamiento para el trabajo en el sector público .
- 3) Entrenamiento para el trabajo en el sector privado.
- 4) Club del Empleo.
- 5) Cursos de Gestión Empresarial.
- 6) Programa de Empleo Independiente.
- 7) Registro Nacional de Empleadores y trabajadores agrarios.
- 8) Registro de personas desocupadas y por Seguro por Desempleo.
- 9) Cursos de formación para el trabajo, para los cuales se desarrollaron tareas de

15Las incubadoras de empresas constituyen espacios institucionales concebidos para brindar apoyo y servicios con el fin de fortalecer proyectos empresariales en sus etapas iniciales, de manera tal de asegurar su ingreso a los mercados y su supervivencia en el tiempo. Ver: Ciancio y Fardelli Corropolese (2021).

16Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015. Informe de Gestión SDE 2013-2015.

capacitaciones en forma sostenida (2000 horas de capacitación de formación profesional, en los cuales participaron alrededor de 300 personas).

4.1.5- División de Trabajo Asociativo.

- 10) Programa Nacional Ingreso social con trabajo-Argentina Trabaja.
- 11) Sistema de Estacionamiento Medido y Solidario (SEMS).
- 12) Registro de Cooperativas (RE.COO.PE) como proveedoras del Estado.

4.1.6- Departamento de Emprendimientos Productivos.

- 13) Programa de Agricultura Familiar (producción urbana y peri-urbana).
- 14) Feria Franca de Horticultores “Nahuel Huapi”.
- 15) Plan integral de comercialización (PIC).
- 16) Paseo de las picadas.
- 17) Locales de Juramento y Base C° Catedral.
- 18) Programa de Gestión del espacio público.
- 19) FRESOL: Programa propio de microcréditos aprobado por Ordenanza N° 2503-CM-2014.

El área de Emprendimientos productivos de la SDE realiza Asistencia técnica y acompañamiento socio-organizativo a 190 micro-emprendedores en aspectos de Comercialización y organización sectorial.

Los servicios de incubación que se les brinda a este sector, están básicamente orientados a Capacitación (tanto en mejoras de los productos, como en aspectos Administrativos y de Procesos de Producción), Asistencia técnica en aspectos Socio-organizativos y nucleamiento para la Adquisición de insumos críticos por rubro, e INCUBACIÓN FÍSICA destinada al proceso de Comercialización (el Programa ECOSUREÑOS contaba con dos locales comerciales en el centro de la ciudad y en la base del C° Catedral, y una Global de 400 m², destinada a la Comercialización Asociada y Organizada).

Figura 2: Primer local de ECOSUREÑOS en San Carlos de Bariloche. (Calle Juramento 102). Gentileza Dpto. Emprendimientos Productivos.



Figura 3: Primera Feria de ECOSUREÑOS en San Carlos de Bariloche (Calle Independencia -Centro Cívico). Gentileza Dpto. Emprendimientos Productivos.



4.1.7- Mercado Municipal Comunitario.

Programa de Fomento del consumo organizado, del productor al consumidor.

Instituciones y Organizaciones Participantes: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación- Subsecretaría de Agricultura Familiar; Cooperativa de Consumo Charcao,

Despensas comunitarias (Vipu, Abriendo Esperanzas, Las Leonas y Suyai) y 21 nodos de consumo organizado. Para la provisión: organizaciones de la agricultura familiar y de la Economía Social, Popular y Solidaria

Según antecedentes mencionados en la Fundamentación de los Proyectos presentados en líneas de financiamiento nacional como PACC y PROFIP, se identificaron como antecedentes en actividades relacionadas con algún proceso de Incubación, al Observatorio para la Economía Social, implementado con Fondos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS- 2010-2011), el cual en sus conclusiones desarrolla las recomendaciones de trabajar en los Entramados Productivos derivados de la producción fruti-hortícola de producción Natural como herramienta de diferenciación positiva.

4.2- Identificación de nudos problemáticos.

La evaluación de políticas se define como un proceso continuo y sistemático de reflexión crítica sobre la acción, según el planteo de Nirenberg et al. (2000), este proceso implica la recolección, análisis e interpretación de información relevante, con el objetivo de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre la efectividad, eficiencia y el impacto de los proyectos o programas que se analizan/investigan. También se busca indagar en los fundamentos para la toma de decisiones, con el fin de analizar para ajustar y mejorar la acción. A modo enunciativo se detallan algunos ítems destacados en Informe de Gestión SDE de 2013:

- Debilidades para la disposición de información sistematizada bajo un sistema común y fragmentación de diversos sistemas o métodos informáticos bajo plataformas disímiles.
- Limitada información e inexistencia de bases de datos confiables, actualizadas y sistematizadas sobre la dinámica de la actividad económica y productiva local. Carencia de un sistema de atención al turista para prestación de servicios integrada entre el sector público y el sector privado, que provea datos relevantes para la planificación de oportunidades de inversión en el sector.
- Desarticulación de las áreas municipales y falta de un procedimiento ordenador que coordine el proceso de gestión de la información.
- Déficit institucional en términos tecnológicos y de equipamiento para la gestión.
- Necesidad de adecuar el organigrama y estructura de organización institucional de la

SDE a nuevas competencias y funciones.

- Necesidad de mejora de la formación de los RR.HH., e integración de nuevas capacidades técnicas.
- Falta de esquemas de procedimientos y circuitos administrativos de gestión ágiles y adecuados para la prestación de servicios.
- Debilidades institucionales y operativas de la SDE para la prestación de servicios especializados a sectores empresariales para promoción del desarrollo económico.
- Necesidad de mejoras en procedimientos y metodologías de gestión de la SDE para desarrollo de su cartera de programas y servicios.

De allí se trasluce la necesidad de generar un proceso que, dando solución a las debilidades locales, pueda aportar a una visión orientadora del futuro, que fomente la generación de riquezas a nivel territorial y propenda a constituir una ciudad competitiva en todos los órdenes (Civitaresi y Colino, 2019)

La trascendencia geográfica de Bariloche en torno al Corredor Bioceánico Norpatagónico Atlántico-Pacífico¹⁷, la creación del Parque Industrial, Tecnológico y Productivo (PITBA), la continua llegada de turismo nacional e internacional, la necesaria diversificación de la matriz económico-productiva de la localidad, la necesidad de generación de empleo en actividades dinámicas y la escasez de infraestructura adecuada para el crecimiento económico, constituyen algunos de los tópicos que requieren de un adecuado estudio que fije los componentes de infraestructura y dinamización empresarial en pos del empleo y la capacitación para la calidad del mismo, como así también de la potenciación de los servicios de promoción económica (Monasterio et al. 2009; Informe de Gestión SDE, 2013)

4.2.1- Justificación de la implementación del caso de estudio.

El Informe de Gestión SDE 2013, sumados a Monasterio et al. (2009), Landriscini (2013 y Kozulj et al. (2016), concluyen en el aprovechamiento de dos líneas para atender

17 A modo de comentario sobre el Proyecto Corredor bioceánico, sin mayores avances hasta el momento del desarrollo de este trabajo: El planteo del estudio para el desarrollo de un corredor bioceánico en el norte de la patagonia, pasa por la ciudad de Bariloche, desde el Atlántico, saliendo al Pacífico a través del cruce por el Valle del Río Manso Inferior. El proceso de integración binacional con Chile, identificando potencialidades y restricciones presentes en el Corredor Norpatagónico eje Neuquén- Concepción, resalta potencialidades de desarrollo en la región, mejora de la infraestructura para el transporte y la competitividad. Principalmente se retoma la visión de la potenciación de la llamada “Línea Sur” del territorio rionegrino, el norte de Chubut y las regiones de Los Lagos y de Los Ríos en Chile.

prioritariamente:

1) el Parque Productivo, tecnológico e industrial, que convierte a la ciudad en un potencial polo de atracción de inversiones. Auspicia un incremento en la actividad económica y el potencial desarrollo de unidades productivas y/o de servicios. El desafío que se presenta es el de poder desarrollar un tejido pyme y mipyme capaz de aprovechar estas oportunidades. La creación de emprendimientos de distintas escalas para satisfacer la demanda de provisión de bienes y prestación de servicios convencionales y no convencionales. Este tipo de acciones estratégicas genera una demanda de servicios que la zona actualmente no posee y que podrían desarrollarse.

2) También es importante mencionar la actividad turística (Civitaresi y Colino, 2019), como actividad que presenta innumerables posibilidades de desarrollo de emprendimientos para servicios turísticos, incluidos los que puedan combinar las actividades de esparcimiento y disfrute turístico con las visitas a Emprendimientos de tecnologías saludables, congresos y convenciones empresariales, turismo de reuniones, ampliación de la base de servicios al turista, etc.

Son necesarios los recursos económicos para llevar a cabo distintas acciones, y es igual de importante la definición de un *perfil sustentable* que unifique y dé coherencia a esas acciones, que permita definir una estrategia o plan integral de desarrollo para el territorio (Altschuler, 2006).

4.2.2- Un área de promoción Pyme. Los comienzos.

En las entrevistas realizadas, como así también en la lectura de los Informes de Gestión y en reuniones mantenidas con el personal del área, se detectó como una problemática central del organismo la necesidad de superar las limitaciones técnicas y operativas. Carencia de información actualizada y de calidad para la toma de decisiones sobre la actividad económica y productiva local, déficits existentes a nivel institucional en términos de estructura organizacional y procedimientos de gestión, escasa prestación de servicios a sectores económicos y productivos de la localidad. *“Hay que remontarse a los comienzos, cuando pudimos atender a los emprendedores que venían a partir del fondo que nos permitió contar con consultorías. EL programa que nos ofreció constituirnos como Ventanilla PACC y eso nos permitió hacer acompañamientos a los emprendedores. Sin eso no arrancábamos”*, dice una trabajadora del área. Estas debilidades afectaban principalmente la posibilidad del

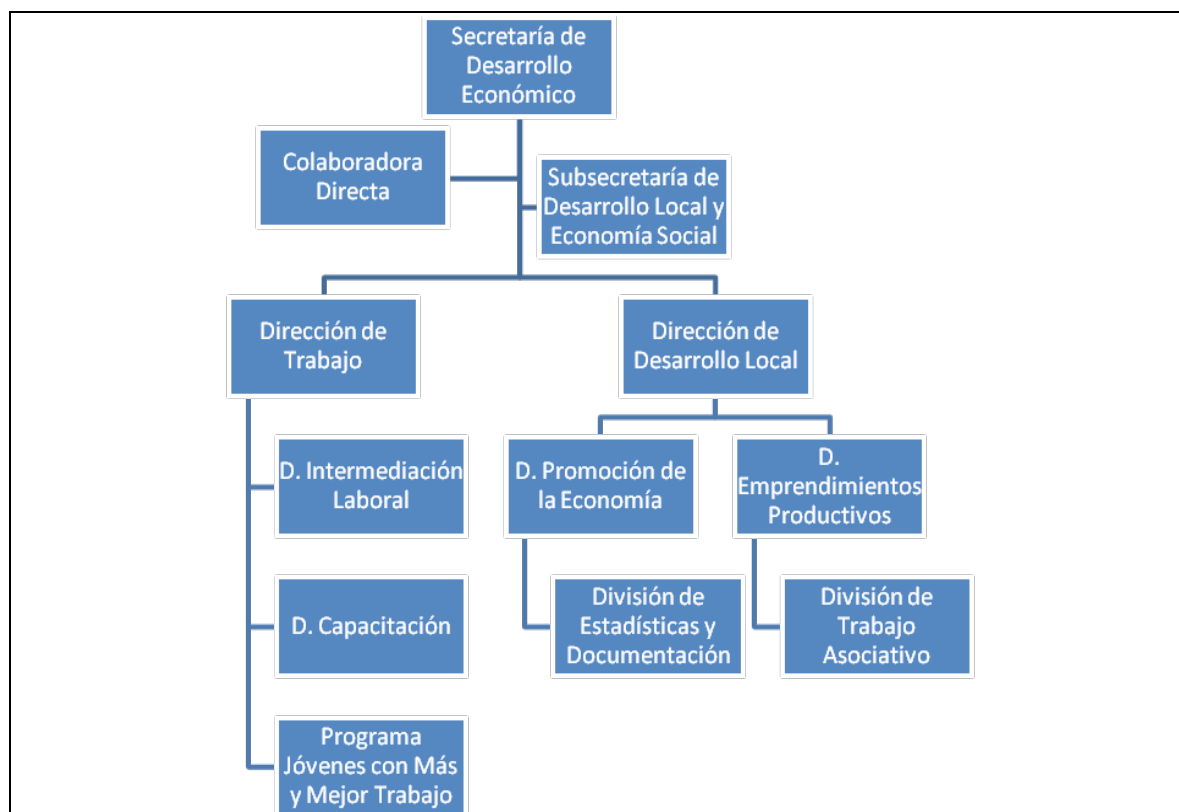
Municipio de San Carlos de Bariloche, y de la SDE en particular, de intervenir en la promoción de la actividad económica de la localidad desde una perspectiva integral (Coraggio, 2007), y limitaban las posibilidades para desarrollar una estructura de servicios especializados.

La SDE tomó la iniciativa de generar acciones de articulación con las áreas municipales de Turismo (ST), Planeamiento Estratégico (SPE), Hacienda (SH) y Gobierno (SG) (cartera que contiene a la Dirección General de Estadísticas-DGE) para la generación de instrumentos de gestión e información orientados a la articulación de información económica sobre una plataforma común, a los fines de integrar las bases de datos existentes y facilitar el acceso a información integrada y actualizada. *“Era muy difícil la comunicación con las otras áreas. En general no había ejercicio de trabajo compartido. Como que no estaba la necesidad”,* surge de otra entrevista a otra trabajadora del Punto Pyme. Y continúa, *“Cada área tenía sus bases de datos y no se compartían. Entonces la información era muy parcial. Había gente que tenía trámites o pedidos en distintas áreas pero ninguna sabía de la otra. La Llegada del PROFIP nos hizo recorrer las áreas para buscar información y ahí nos dimos cuenta”*. Una fuerte limitante identificada, central en este proceso, obedece a la multiplicidad de información almacenada en diferentes formatos y distribuida en distintos espacios sobre la dinámica económica o productiva local. Existía una carencia de bases de datos ordenadas e integradas sobre la dinámica económica en general, principalmente debido a que no se dispone (más allá del soporte informático) de un sistema de gestión de la información desarrollado conceptualmente a tal fin. En relación a la estructura operativa de la SDE, no contaba con un organigrama de funcionamiento aprobado acorde a las competencias y funciones que llevaba a cabo (Organigrama y estructura interna, SDE 2013). Según la información relevada en las entrevistas a los trabajadores del área, nunca se conformó la Dirección de Desarrollo Local y el área de Estadísticas y Documentación se conformó directamente en la Secretaría de Gobierno (Gráfico 15).

En palabras de García Delgado (1997), la capacidad del Estado para producir capital social depende en gran medida de la voluntad y la capacidad de sus actores internos (políticos y burocráticos) para jugar un rol activo en este proceso. Son los municipios los que pueden convertirse en articuladores y promotores de capital social, ya que son el ámbito inmediato de vinculación entre el Estado, las organizaciones e instituciones de la ciudad y los ciudadanos. Para que los municipios puedan desempeñar este rol, es necesario que los agentes

municipales se conviertan en "actores estratégicos" que contribuyan a la acumulación de capital social .

Gráfico 15: Organigrama de la SDE. Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 2013.



Fuente: Nota Interna presentada a la Dirección Gral de Control de Gestión. 3/3/2013.

Siguiendo a Bonardo (2009), en referencia a la gestión integral de los Recursos Humanos en el ámbito municipal, es fundamental que la misma esté alineada con las políticas globales de la organización. Un liderazgo gubernamental que acompañe o promueva el desarrollo local, necesariamente deberá liderar un proceso político-administrativo que eleve la performance de los recursos humanos municipales.

En este sentido, las principales acciones destinadas a fortalecer la estructura de funcionamiento, se orientaron a profundizar la capacitación y entrenamiento de los recursos humanos -tanto de la SDE como del resto de las áreas asociadas- en aspectos clave para la prestación de servicios demandados (formulación, gestión y evaluación de proyectos de inversión, utilización de herramientas operativas y de análisis para el procesamiento de información). En simultáneo, se observó la necesidad de establecer esquemas de procedimientos y metodologías de gestión, que permitieran mejorar y desarrollar la cartera de

prestación de servicios para el desarrollo empresarial. *“La verdad es que no fue tan pensado, fue saliendo. Como arrancamos gestionando la Ventanilla PACC, ahí ya tenían algunas cosas pautadas en el procedimiento. Había que presentar una idea proyecto a través de un video corto, después fuimos tomando ideas de ahí. Así fue arrancando la actividad. Se fue organizando, eso sí.”*, refiere una trabajadora al recordar los comienzos. Fue necesario adecuar los procedimientos internos, el funcionamiento y modernizar las prácticas internas de trabajo, principalmente considerando la incorporación de nuevas tecnologías de gestión y la ampliación de una nueva cartera de servicios. *“Al principio notamos que muchos emprendedores se quedaban afuera, porque no sabían o no tenían acceso a determinadas tecnologías que estábamos pidiendo. Cuando lo vimos, intentamos cambiarlo”*, completa la misma trabajadora.

Asimismo, complementando la mirada con un trabajador del área de Emprendimientos Productivos: *“al principio nos parecía que mezclar a los microemprendedores con las cooperativas o mismo con los artesanos no iba a funcionar. Y menos si los invitábamos a participar de las líneas de Punto Pyme. Pero finalmente no fue que se mezclaron, sino que todos pudieron optar por lo que mejor les convenía”*.

4.3- Líneas de financiamiento. Oportunidades.

A partir de la vinculación con el gobierno nacional, y en consonancia con la transferencia de recursos a los Estados subnacionales, tal lo expresado anteriormente, surge la posibilidad de contar con tres líneas de financiamiento, de los Ministerios de Industria, de Economía y Finanzas Públicas, y de Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente.

EL primero se presenta a finales de 2013, el **Programa de Apoyo al Crédito y la Competitividad (PACC) para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME) BID 1884/ OC-AR**, ejecutado por la SEPyMEyDR (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de la Industria de la Nación).

La implementación y financiamiento del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI) busca generar una mejora medible en la capacidad de las INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS EN APOYO EMPRENDEDOR en lo relativo a ampliar la oferta local y regional de servicios de desarrollo empresarial, tanto en cantidad como en calidad, con énfasis en asistencia en la formulación de Proyectos y seguimiento en la ejecución de los mismos.

En Altschuler (2006), para que los gobiernos locales puedan absorber las nuevas funciones,

principalmente las relacionadas con la promoción económica y la generación de puestos de trabajo/empleo, se requiere principalmente de recursos económicos y financieros, y recursos técnicos que puedan gestionar estas líneas dentro de la estructura municipal.

A partir de la vinculación de la Unidad Coordinadora regional del PACC con otras líneas del Estado Central, se ofrece también la posibilidad de contar con otra línea de financiamiento: **“PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PROVINCIAL Y DE GESTIÓN FINANCIERA” (PRÉSTAMO BID 2754/ OC-AR)**, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas nacional.

La tercer línea de financiamiento destacada es la del Minsiterio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a partir de la vinculación que se tuvo por el trabajo conjunto con el Mercado Municipal Comunitario. Surge la posibilidad de contar también con el **PROYECTO DE ASISTENCIA INTEGRAL PARA EL AGREGADO DE VALOR EN AGROALIMENTOS (PROCAL)**, con la línea de “Mejora en la Gestión Empresarial para productores de Agroalimentos de la provincia de Río Negro”.

Cada uno de estos programas se identificaron como herramientas para poder llevar a cabo los lineamientos generales que se habían planteado (Elizalde, 2003). Surge entonces una tensión entre los objetivos de la SDE y las posibilidades y los límites de cada uno de los programas y a la vez, la única alternativa accesible de contar con recursos para llevar adelante algunas líneas de acción. Según una entrevista a uno de los trabajadores del área, se plantea la necesidad de *“adaptar los enlatados”*¹⁸ a las posibilidades del organismo. Resulta interesante ver cómo se hizo el intento por entrelazar los objetivos de los programas nacionales con los objetivos de la SDE. Principalmente para aprovechar las líneas de los programas, combinar y complementar los ítems financiados y generar instancias de fortalecimiento institucional.

A continuación, una descripción de los alcances de cada uno:

PACC-INCUBAR.

La Idea Proyecto (PFI, según la denominación formal del Programa), se comenzó a desarrollar en el segundo semestre de 2013. A principios de 2014 se concretó la aprobación del mismo y el inicio, con el desembolso de un total de \$ 697.000.-

Con esta línea se pusieron en funcionamiento las siguientes acciones:

- 1- Fortalecimiento y Desarrollo de la Incubadora de Proyectos (Honorarios de Consultoría y

18 Con “enlatados” se hace referencia a aquellos Planes y/o Programas del Estado Central que tienen la generalidad de aplicarse en todo el territorio nacional de la misma manera, sin tener en cuenta las particularidades de cada lugar.

Equipamiento tecnológico).

2- Diseño y desarrollo de manuales de procedimientos (Honorarios de consultoría, gastos administrativos y de impresión).

3- Estructura de Organización y Metodología del Sistema de Gestión para Incubación de Proyectos (Honorarios de Consultoría).

4- Fortalecimiento y entrenamiento de los equipos de trabajo en gestión de proyectos y desarrollo emprendedor (Honorarios de Consultoría).

5- Identificación, Formulación, Seguimiento y Plan de Tutorías de Proyectos. Ventanilla PACC. PACC Empresas (MIPyMES con más de dos años de facturación. Financiamiento hasta \$ 200.000.- de ANR). PACC Emprendedores (MIPyMES y Emprendedores con menos de dos años de facturación. Hasta \$ 150.000.- ANR. Aplicables a Planes de Negocios y desarrollo empresarial).

PROFIP (Inicio: abril 2014, Monto total \$ 2.000.000.- aproximado, ya que los fondos se ejecutaron directamente desde la Unidad Coordinadora y los equipamientos informáticos vinieron directamente desde compras centralizadas).

- Sistema de Información Económica Local (Equipamiento tecnológico y RR HH)

- Sistema georreferenciado que produce e integra información relevante para la SDE y la ST:

- Para la ST: Central de Reservas de Alojamientos Turísticos; Encuesta de Perfil y Consumo del Turista.

- Para la SDE: Base de datos combinada de la Actividad económica local;

- Fortalecimiento de la Estructura Institucional.

- Equipamiento informático, Consultorías de Capacitación y Transferencias metodológicas en Análisis de Entornos Productivos Locales y Cadenas de Valor (saturaciones y vacancias); Organigramas y Manuales de Procedimientos

Un Informe de reunión de equipo del 13/ 05/ 2014 refiere esta comparación:

Tabla 5: Síntesis de aportes comparables entre Programa Nacionales PACC y PROFIP. 2014.

PACC	PROFIP
1- Fortalecimiento Institucional	1- Fortalecimiento Institucional
2- Sensibilización del ecosistema emprendedores	2- Análisis de entornos productivos.
3- Capacitación, Comunicación y Difusión.	Estrategia Local de Promoción de Inversiones.
4- Acceso a PACC Empresas y PACC Emprendedores	4- Capacitación en Proyectos de Inversión.

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe interno del área de fecha 13 de mayo 2014.

Destacando también que ambos programas aportaban equipamiento informático y RR HH (ya sea en honorario por actividades específicas o en Consultorías por producto entregado).

PROCAL: esta línea de programa ofrecía sólo instancias de capacitación al Ecosistema Emprendedor, enfocado exclusivamente al rubro de agroalimentos

4.4- Estrategia de implementación.

A partir del aprovechamiento de la implementación de los programas nacionales, la línea de promoción y desarrollo pyme se organizó en tres (3) componentes:

1. Sistema de Información Económica Local (SIEL);
2. Fortalecimiento de la Estructura Institucional; y
3. Desarrollo de Capacidades de Gestión para el Desarrollo Local.

4.4.1- El primer componente. “Sistema de Información Económica Local (SIEL)”, se conformó con el objetivo de desarrollar e implementar un sistema de información económica que permita instrumentar una plataforma integral para la gestión de información entre áreas municipales, disponer de los recursos tecnológicos e informáticos necesarios para su utilización y operación, y facilitar una nueva forma de vinculación y articulación para la gestión del desarrollo económico por parte de todas las áreas municipales involucradas¹⁹.

Para la operatividad de este componente se generaron dos proyectos: (i) Diseño, desarrollo e implementación del SIEL²⁰, en conjunto con la Dirección Gral. de Estadísticas; y (ii) Diseño, desarrollo e implementación de la central de reservas de alojamiento turístico, con la ST.

4.4.2- Fortalecimiento de la Estructura Institucional. Mediante el ordenamiento y la adecuación de su estructura de organización y funcionamiento, la capacitación, formación y entrenamiento de sus recursos humanos y la implementación de procedimientos y metodologías de gestión innovadoras y eficientes.

Se desarrollaron principalmente dos actividades durante fines del 2013 y 2014: (i) Diseño de

¹⁹Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo; Secretaría de Planeamiento Estratégico; Secretaría de Hacienda; Dirección de Estadística. El área de Estadística y Documentación se conformó directamente bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno.

²⁰<https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2015/10/15/15702-bariloche-contara-con-un-sistema-de-informacion-economica-local>

<https://www.barilocheopina.com/noticias/2015/11/10/21935-presentaron-el-sistema-de-informacion-economica-local>

la estructura organizacional y de funcionamiento de la SDE; (ii) Capacitación y entrenamiento en formulación, gestión y evaluación de proyectos de inversión;

Retomando a Bonardo (2009), es fundamental priorizar la profesionalización de los trabajadores municipales, a través de la constitución de normas formales (estatutos, escalafones) transparentes que permitan construir un servicio adecuado al nuevo “*modelo de gestión*” (García Delgado y Chojo Ortiz, 2006) municipal.

4.4.3- El tercer componente. “Desarrollo de Capacidades de Gestión para el Desarrollo Local”, con el objetivo de disponer de información de calidad sobre la dinámica económica-productiva local, y en función de ésta generar acuerdos estratégicos y proyectos con sectores económicos priorizados, en línea con el desarrollo de una estrategia e instrumentos integrales de incentivos para el desarrollo de inversiones en la localidad.

Para el cumplimiento del mismo se plantearon cinco (5) actividades: (i) Relevamiento e integración de información económica y productiva; (ii) Diseño y realización de encuesta de perfil y gastos del turista; (iii) Desarrollo de competitividad de entramados productivos locales seleccionados; (iv) Desarrollo del régimen de incentivos para la promoción del desarrollo económico; y (v) Estrategia local de promoción de inversiones.

4.5- Las primeras acciones hacia afuera.

Saltarelli y Costamagna, (2004) dicen de las Agencias de Desarrollo Local (ADL) en nuestro país, que pueden o no estar denominadas como Agencias, pero se distinguen principalmente desde dos perspectivas. Por un lado, las agencias cuyas acciones están ligadas exclusivamente a servicios empresariales y, por otro lado, las agencias que cuentan con objetivos más amplios, pensados para promover el desarrollo productivo, socio-económico, educativo y cultural. A partir de los planteos enunciados en el organismo, las demandas espontáneas que se acercan a consultar a las oficinas de la SDE y la instancia de formulación de los proyectos PACC y PROFIP, se comienzan a desarrollar las primeras actividades.,

4.5.1- Ciclos de ACOMPAÑAMIENTO.

Los llamados Ciclos de Acompañamiento, en palabras de la trabajadora que gestionó la línea desde el comienzo, “*fueron las primeras acciones organizadas que se desarrollaron en el área de promoción económica. Comenzó siendo un llamado a convocatoria de proyectos que aplicaran a los ciclos. Consistía en talleres de distintas temáticas vinculadas al desarrollo de*

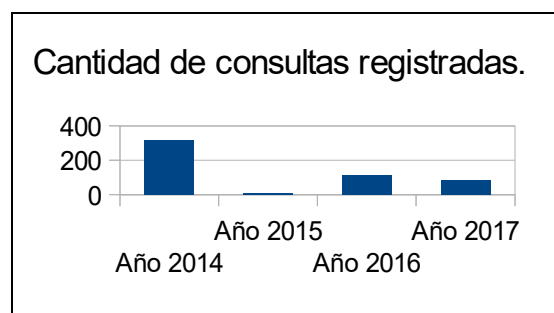
un emprendimeinto. Cuestiones económicas básicas, modelos de negocios, flujo de fondos, costos, esas cosas". Y después fueron *"evolucionando"*. Se agregaron temáticas como diseño, comunicación, trabajo en equipo.

Y siempre desde una metodología participativa, *"como la evaluación es que están bastante solos en este mundo (de la actividad económica), es de las cosas que más se valoraron"*.

Figura 4- Taller de trabajo correspondiente al 2º Ciclo en instalaciones de Fab Lab BRC. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



Gráfico 16: Cantidad de consultas ingresadas al área de promoción económica de la SDE, por año. San Carlos de Bariloche, 2014 2017.



Fuente: Belaboración propia en base a la Base de Datos consolidada de la Oficina Punto Pyme.

Según refieren los entrevistados, atribuyen la diferencia de consultas del primer año al segundo a que las convocatorias fueron porque en el primer año la demanda era espontánea, pero al comienzo del trabajo organizado a través de los ciclos, las llamadas fueron a tiempo determinado y por presentación de proyectos. También afirman que *"la gran mayoría de los*

que se acercaron a la oficina en 2014, luego participaron de los ciclos o de alguna otra línea”. La oficina municipal de promoción económica, bautizada PUNTO PyME²¹, cuya misión es “*contribuir al desarrollo de proyectos innovadores con fuerte potencial de crecimiento, que aporten a la generación de empleo, a la mejora ambiental y a la diversificación de la matriz productiva de la ciudad de San Carlos de Bariloche*” (Informe de Planificación 2014-2015), finalmente en marzo de 2015 lanza el primer ciclo de acompañamiento a emprendimientos gestionado por el Programa en convenio con la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).

A través del mismo, los alumnos que estaban finalizando la Licenciatura en Administración de Empresas podrían realizar en Punto Pyme su proyecto de trabajo social (PTS) ayudando a los emprendedores y empresas a formular su Plan de Negocios.

Existía un consenso generalizado sobre como la fundación de nuevas empresas contribuye de forma directa en el desarrollo local (Monasterio et al., 2009) ; a través de la generación de empleo, la diversificación y modernización del tejido económico, la canalización de las energías creativas de la sociedad, la consolidación de las estructuras productivas y cadenas de valor regionales, la introducción de innovaciones, y el desarrollo de capacidades endógenas y saber hacer (*know how*) local. En palabras de una de las trabajadora entrevistadas “*Lo que más se valoraba eran los talleres participativos, porque se generan redes entre los emprendedores*”.

El esquema de trabajo planteado, según el Informe de Gestión SDE 2013-2015, en estos ciclos de incubación contaron con tres fases:

La primera, **INDUCCIÓN**, pretendía identificar aquellos emprendedores beneficiarios de los servicios ofrecidos por el Programa Punto Pyme: las personas físicas o jurídicas con proyectos con potencial de crecimiento y desarrollo.

La segunda fase buscó asistir a los emprendedores en el **DESARROLLO** de sus modelos de negocios, la validación de los mismos, la capacitación en herramientas para el fortalecimiento de sus emprendimientos y determinar los indicadores para el seguimiento y evaluación de sus proyectos.

La fase tres tiene como objetivo la **ACELERACIÓN** del emprendimiento. Es una fase de medición de éxito de lo planteado y revisión y adaptación en caso de que sea necesario. Asimismo, en esta fase se definía una agenda de vinculación y promoción del

²¹<https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2015/10/01/15551-se-inauguro-la-sede-punto-pyme-y-guia-para-emprendedores>

emprendimiento.

El ciclo completo estaba planteado con una duración de dos años (dado que según la literatura de emprendedores se define como el plazo con la tasa mas alta de mortandad de emprendimientos, el 90%).

Resultados de los ciclos:

Eventos de difusión y Sensibilización para apertura de convocatoria:

1° Ciclo Marzo 2015- Hotel Patagonia Sur – 4hs de taller. 120 participantes

2° Ciclo Agosto 2015- Hotel Patagonia Sur – 6 hs de taller, 90 participantes²².

1° Ciclo Marzo 2016- Salon Cornelio – 4 hs taller, 75 participantes²³.

2° Ciclo Agosto 2016- Invap- 8 hs de taller, 83 participantes²⁴. Cada ciclo estuvo organizado en siete talleres consecutivos. 1) Modelo de Negocios; 2) Taller de Gestión; 3) Plan de Negocios; 4) Taller de Marketing; 5) Taller de Diseño y Producción; 6) Taller de Indicadores; 7) Taller de Fijación de Precios.

Adicionalmente se dictaron 4 talleres optativos. Uno vinculado a empresas de Triple Impacto, otro de Herramientas Ágiles, Lean Canvas y también de Contabilidad básica.

Los talleres fueron dictados por docentes de la UNRN, el equipo Técnico de Punto Pyme, el Fab Lab Brc y otras personas comprometidas con el desarrollo del ecosistema local, que como mencionaban en las entrevistas *“muchas personas vinieron de onda, pero ya en los años posteriores no nos daba la cara para seguir convocándolos”*. Una emprendedora del rubro textil reflexiona a cerca de su experiencia en el 2° Ciclo de Acompañamiento 2015, diciendo que se necesita *“mas tiempo para poner en practica de que se habló. En casa sola me resultó difícil. Creo que deberían intervenir un poco mas en la cuestión del acompañamiento por parte de los estudiantes universitarios. Me parece que queda muy librado a la buena voluntad/predisposición del mismo y uno como emprendedor tampoco está en condiciones de exigir nada. Me parece que salvo 2 ó 3 casos, el resto no pudimos gozar de la ayuda comprometida del estudiante asignado. Muchas gracias por todo”*.

Otra emprendedora que fue entrevistada después de participar del 1° Ciclo 2016, expresó la necesidad de que se continuen con estos talleres, agradecida por el espacio y la buena predisposición y por la calidad de las charlas, *“realmente fue excelente. Esperamos más*

22<https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2015/08/20/15222-comenzo-la-segunda-jornada-de-desarrollo-emprendedor-para-pymes>

23<https://www.adnrionegro.com.ar/2016/03/incentivan-nuevos-nichos-de-negocios-para-bariloche/>

24<https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/punto-pyme-convoca-a-emprendedores-del-sector-cientifico-tecnologico-e-industrias-creativas-a-presentar-proyectos/101396>

encuentros grupales más allá del seguimiento en estos dos años. Quizás, un encuentro mensual en el FabLab para ver en qué andan los proyectos de cada uno, compartir dificultades o brindar nuevas herramientas y/o propuestas de financiamiento y demás”.

Un emprendedor que participó en el 1° ciclo 2016, que tenía una Idea-Proyecto del rubro tecnológico dijo que *“me hubiese encantado que algunos talleres tengan mayor duración. Con algunos me quedé con preguntas en el tintero y ganas de seguir debatiendo. Se que no es fácil, pero capaz que con una hora mas alcanza...”*.

Tabla 6: Cantidad de formularios de ideas-proyecto (IP) presentados y seleccionados en Punto Pyme. San Carlos de Bariloche, 2015 y 2016.

	<i>IP Presentadas</i>	<i>IP Seleccionadas</i>
<i>1er Ciclo 2015</i>	18 IP	15 IP
<i>2do Ciclo 2015</i>	17 IP	16 IP
<i>1er Ciclo 2016</i>	22 IP	18 IP
<i>2do Ciclo 2016</i>	18 IP	15 IP

Fuente: Belaboración propia en base a la Base de Datos consolidada de la Oficina Punto Pyme.

Durante estos primeros dos años de trabajo se presentaron 75 proyectos buscando participar de los ciclos, de los cuales 64 (el 85%) mostraron tener potencial de desarrollo por el cual fueron seleccionados a recibir el asesoramiento, el 15% restante se los derivó a distintas áreas para que reciban asesoramiento adecuado al estadio en el que estaban (Tabla 6).

Asistencia a Talleres: Se consideró la asistencia a los talleres que forman parte de la fase 1 y 2. Durante el periodo 2015-2016 el 98% de los seleccionados participaron activamente en los talleres de carácter obligatorios. Cantidad de horas de taller dictados 2015-2016: 192hs.

Figura 5- Flyer de presentación de Jornada de Desarrollo Emprendedor. 2° Ciclo de Acompañamiento 2015. Gentileza Equipo de Comunicación Punto PyME.

PuntoPyme
Cultura emprendedora.

Jornada de Desarrollo Emprendedor
19 de Agosto
Hotel Patagonia Sur
Elflein 340 de 9.30 a 15 horas.

1 Construí diferenciales en tu negocio
Si haces cosas normales, no pretendas resultados extraordinarios!
¿Creés que tu negocio puede mantenerse igual indefinidamente en el tiempo? Siempre surgirá un competidor que haga lo mismo que vos pero mejor, necesitás reinventarte.
Orador: Manuel Sbdar

2 ¿Estás ganando todo lo que podrías ganar?
Cada vez que la empresa vende más, necesitás aumentar su estructura. ¿Estás cobrando tus costos de estructura?
Orador: Diego Fainburg

CONVOCAN:
PROCAL
PuntoPyme
Río Negro Universidad Nacional

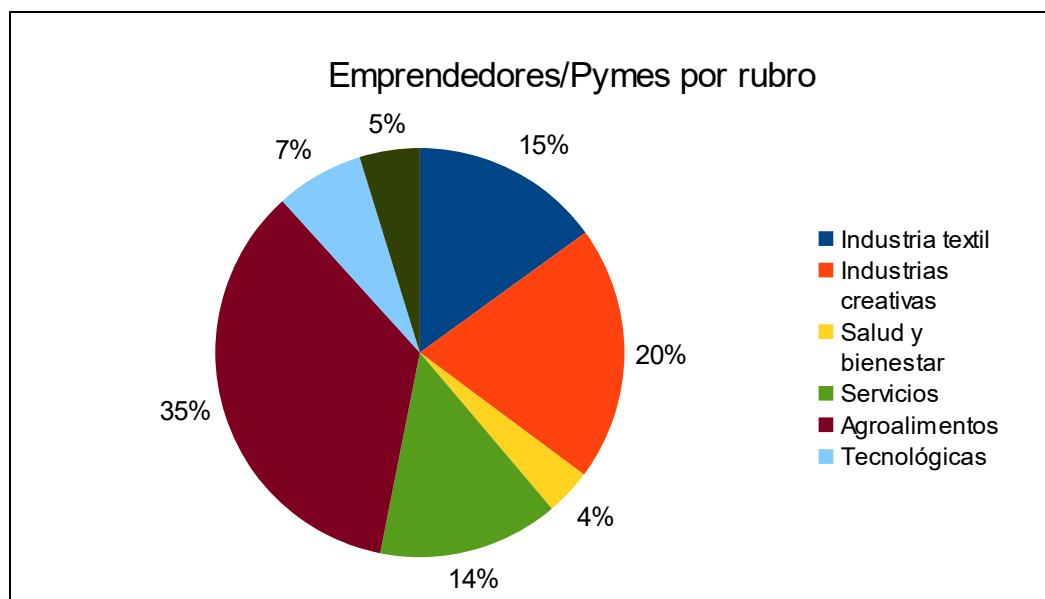
Exposición de Productos

En palabras de García Delgado y Casalís (2013), “*La implementación de políticas de desarrollo local y regional que generen empleo, arraigo y mejora de la calidad de vida requiere también la participación de las universidades y los institutos de ciencia, tecnología e innovación tanto del sector público como del privado*”. Tal como se menciona anteriormente, los Ciclos de Acompañamiento fueron realizados en conjunto con la UNRN y se enmarcan en el “*Proyecto de Trabajo Social Punto Pyme en acción*”²⁵. A partir de un

²⁵Denominación que le dio la UNRN a la línea de Pasantías obligatorias en la carrera de Lic. en

convenio firmado entre la SDE y la UNRN, los alumnos avanzados de la carrera de Administración de Empresas realizaron sus practicas pre-profesionales en Punto Pyme, realizando asistencia técnica a los emprendedores para la formulación de sus planes de negocios, flujos de fondos, organización en la gestión, entre otros.

Gráfico 17: Porcentaje de emprendedores pymes según Rubro. Punto Pyme, San Carlos de Bariloche, 2015 y 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a la Base de Datos consolidada de la Oficina Punto Pyme.

Una trabajadora del equipo técnico del área de Punto Pyme cuenta *“en el marco de las tutorías se dieron distintas situaciones, algunos casos de alumnos no se comprometieron con la actividad. Se inscribieron en la practica y luego no participaron dejándonos con un vacío de acompañamiento a algunos emprendedores. En otros casos el acompañamiento fue impecable.”* Un desafío de la oficina fue trabajar con la heterogeneidad en los acompañamientos. Los equipos técnicos terminaron cubriendo aquellos vacíos para que todos los emprendedores tengan el acompañamiento comprometido.

Tasa de mortandad en etapa de incubación:

De la Totalidad de los proyectos incubados 42 siguieron participando activamente de las acciones de Punto Pyme y con emprendimientos en marcha. De los 22 que estaban inactivos, 12 no continuaron con el emprendimiento, 4 cambiaron de emprendimiento (de los cuales dos son por disolución de la sociedad y dos por oportunidad), 2 estaban frenados por procesos de Administración.

habilitación, 2 se mudaron y 2 eran de otra ciudad, por lo que el seguimiento no pudo concretarse.

Procesos de difusión generados para la fase 3:

La última fase fue la de ACELERACIÓN, la misma buscaba acompañar a los emprendedores en los primeros dos años de vida, el seguimiento y acompañamiento fue mediante el seguimiento de los indicadores. La generación de una agenda de vinculación, promoción e intercambio con otras instituciones.

Algunas acciones destacadas en la Fase de Aceleración:

- Historias Emprendedoras 2015- Se filmaron 6 cortos de Historias de distintos rubros.
- Catalogo Online de Productos 2015- Se realizo en plataforma wix, con la participación de 20 emprendedores/Pymes.

Figura 6- Producción del catálogo on-line en conjunto entre Punto PyME y FAB LAB. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



4.5.2- Creación del Fab Lab Brc- Agosto 2015. Centro de prototipado abierto al público en general, como respuesta a una demanda que fue surgiendo en las distintas instancias de los Ciclos de Acompañamiento (Figuras 5 y 6)

4.5.3- Ventanilla PACC.

Tal como se describe anteriormente, esta ventanilla contaba con financiamiento directo al emprendedor. No obstante, una de las trabajadoras entrevistadas afirmó que “*el PACC fue*

muy bueno para las instancias de fortalecimiento institucional, pero fracasó en materia de financiar a los emprendedores”. Los proyectos eran muy engorrosos y si bien se presentaron varios, el cambio de gestión de gobierno a nivel nacional ralentizó los trámites. Esto causó malestar y muchos desistieron. Sólo un proyecto de los mencionados logró ser financiado dos años más tarde.

2 Proyectos pre-aprobados: Uno de una compañía de teatro y el otro textil.

10 Proyectos en etapa de Formulación con aprobación de idea-proyecto: - 2 Tecnología;
- 3 Diseño; - 3 Gastronómicos; - 2 Equipamiento.

6 Ideas-proyecto aguardando aprobación: - 2 Construcción; - 3 Diseño; - 1 Industrias Culturales.

3 Ideas-proyecto de Aglomerados en preparación:

- Sector Cerveceros; - Sector Industrias Creativas; - Sector Forestal.

Figura 7- Flyer de invitación a inauguración FAB LAB BRC. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



Figura 8- Integrantes del equipo inicial de Punto PyME y FAB LAB BRC junto a emprendedores de Industrias creativas en FAB LAB. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.

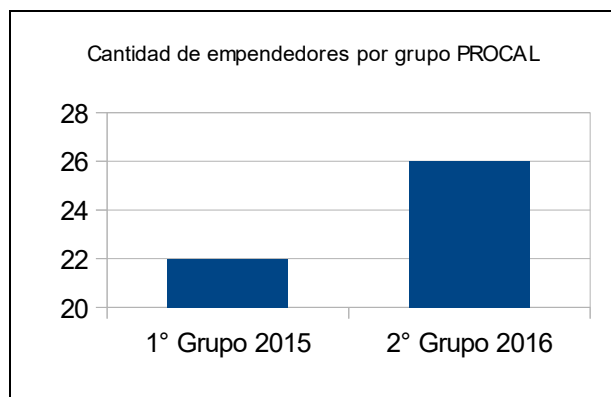


4.5.4- Escuela de Negocios-PROCAL.

Otro de los Programas que desarrollaron acciones directas con el ecosistema emprendedor, aunque estos sí relacionados con el rubro de AGROALIMENTOS, fue el PROCAL. EL mismo constó de instancias de Capacitación y Asistencia técnica a grupos cerrados de emprendedores, con los objetivos de *“mejorar la rentabilidad de sus empresas y lograr de esta forma que se vuelvan sostenibles en el tiempo”*²⁶.

26 PROYECTO DE ASISTENCIA INTEGRAL PARA EL AGREGADO DE VALOR EN AGROALIMENTOS (PROCAL) “Mejora en la Gestión Empresarial para productores de Agroalimentos de la provincia de Río Negro” Abril 2015.

Gráfico 18: Cantidad de Emprendedores participantes de las capacitaciones PROCAL.



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Consolidada Punto Pyme.

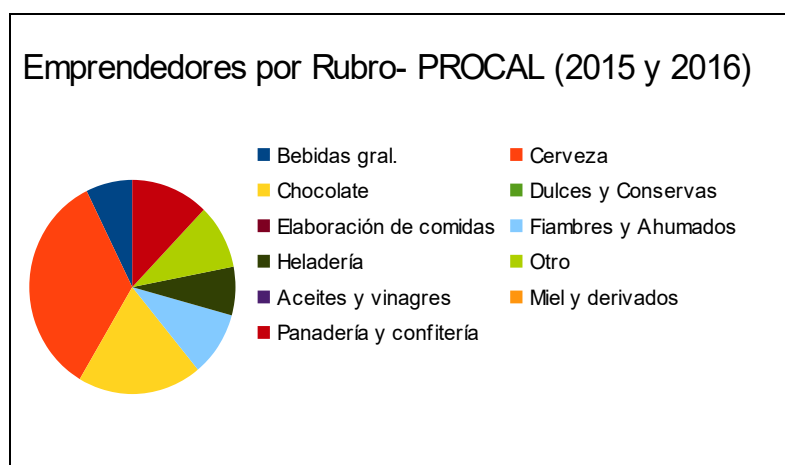
Figura 9- Entrega de Certificados de Asistencia a la 1° Escuela de Negocios PROCAL.
Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



Se puede apreciar en el Gráfico 18 que la participación cada año fue bastante pareja²⁷. Asimismo, al observar el siguiente Gráfico 19, hay una variedad importante de rubros, destacándose el Cervecerero, que coincide con el auge de la producción de cerveza artesanal en la región (Civitaresi, et al., 2017)

²⁷<https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2015/05/11/48051-bariloche-tendra-una-escuela-de-negocios-para-emprendedores-locales>

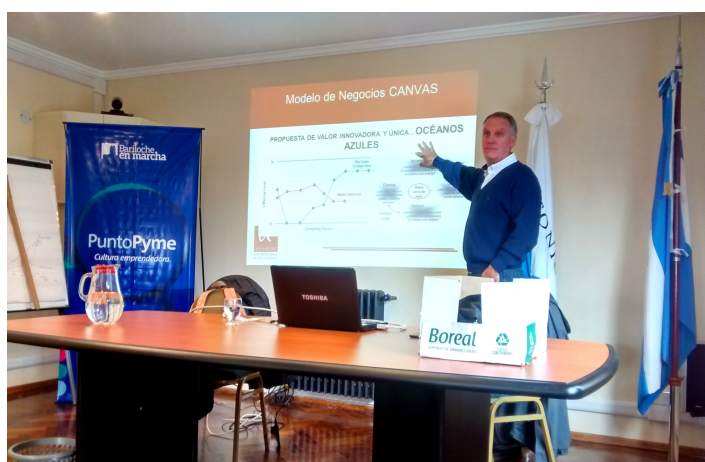
Gráfico 19: Porcentaje de emprendedores participantes de PROCAL por Rubro productivo. Punto Pyme, San Carlos de Bariloche, 2015 y 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos Consolidada Punto Pyme.

Retomando la acción de fortalecimiento Institucional²⁸, se capacitaron 22 agentes de la SDE en (11 encuentros de 2 hs cada uno). Temas desarrollados: Planeamiento Estratégico, Formulación de Planes de Negocios, Análisis de Costos, Fijación de Precios, Análisis Financiero, Gestión del Desempeño, Conformación de Equipos de Trabajo, Comunicación, Competencias Emprendedoras, Atención al Público.

Figura 10- Taller de CANVAS en sede INTI. 2º Ciclo de Acompañamiento. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



²⁸Datos sacados de los Informes Finales de Consultoría. PROFIP II (PRÉSTAMO BID 2754/OC-AR). Municipio de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro. “MEJORA DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GESTIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE” ANÁLISIS DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES Y CADENAS DE VALOR SELECCIONADAS.

4.5.5- Entramados Productivos y Cadenas de Valor.

En lo que respecta al análisis de los Entramados Productivos y las identificacones de posibles Cadenas de Valor, paralelamente a las acciones directas con los emprendedores y hacia adentro de la SDE y las áreas municipales relacionadas, se desarrollaron trabajos de consultoría con el propósito de pensar alternativas concretas a la diversificación de la matriz productiva de la ciudad (Monasterio et al., 2009; Niembro, 2011; Civitaresi y Colino, 2019)

Para eso, según consta en el Informe de Gestión SDE 2013-2015 y en el Informe Final de Consultoría PROFIP II²⁹ se llevaron a cabo talleres y encuestas con MESAS SECTORIALES. A partir de estas mesas se identificaron posibles líneas de trabajo para el fortalecimiento del Programa y, por ende, para la mejora de las condiciones para la diversificación.

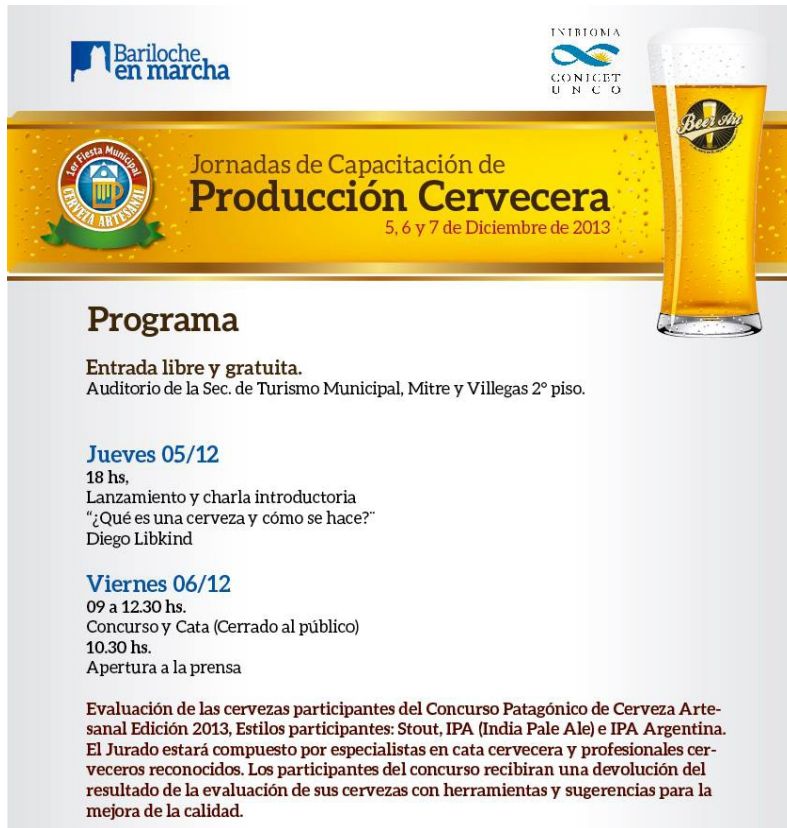
Los sectores productivos destacados en las conclusiones del Informe final fueron:

Embotelladoras de Agua; Chocolaterías; Elaboradores de Dulces Regionales; El mercado de los productos gourmet; Indumentaria; Tecnología; Turismo.

Figura 11- Desfile de Indumentaria de emprendedoras textiles. Paseo de las Picadas, enero 2014. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



Figuras 12 Flyer del Programa de “Jornadas de Capacitación en Producción Cervecera” 2013.



Bariloche en marcha

INTIOTOMA
CONICET
UNCO

Jornadas de Capacitación de Producción Cervecera
5, 6 y 7 de Diciembre de 2013

Programa

Entrada libre y gratuita.
Auditorio de la Sec. de Turismo Municipal, Mitre y Villegas 2º piso.

Jueves 05/12
18 hs.
Lanzamiento y charla introductoria
"¿Qué es una cerveza y cómo se hace?"
Diego Libkind

Viernes 06/12
09 a 12.30 hs.
Concurso y Cata (Cerrado al público)
10.30 hs.
Apertura a la prensa

Evaluación de las cervezas participantes del Concurso Patagónico de Cerveza Artesanal Edición 2013, Estilos participantes: Stout, IPA (India Pale Ale) e IPA Argentina. El Jurado estará compuesto por especialistas en cata cerveza y profesionales cerveceros reconocidos. Los participantes del concurso recibirán una devolución del resultado de la evaluación de sus cervezas con herramientas y sugerencias para la mejora de la calidad.

Figura 13: Entrega de Medallas Concurso Cerveceros artesanales de Bariloche. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



Para ello, los consultores dejaron planteadas algunas consideraciones transversales a los distintos rubros, que se observaron como puntos principales para priorizar:

- Desarrollo de un FAB LAB. Laboratorio de Fabricación Digital y Centro de Prototipado, que podría darse en el marco de una INCUBADORA de industrias creativas como anexo al PUNTO PyME. El mismo fue llevado a cabo con financiación PACC durante el año 2015 y se aprovechó la Planta Baja del Edificio de calle Juramento 102, el cual fue acondicionado para albergar una sala de reuniones y Co-working, una sala sucia destinada a las maquinarias del Centro de Prototipado y una sala de administración/ atención al público y estar.³⁰
- Un Centro de distribución en Buenos Aires, que permitiera a emprendedores/pymes acceder a distintos mercados que resultan inalcanzables por cuestiones de escala y distancia. Esta propuesta no fue llevada a cabo.
- Un Frigorífico Local para Trucha y Salmón. El que existía en el paraje Alicura (a 100 km. Aproximadamente de la ciudad) cerró por altos costos de energía. Al momento de realizarse esta consultoría no estaba implementado aún el Mercado Comunitario Municipal, el cual contó finalmente con cámaras frigoríficas, aunque destinado a la provisión y consumo directo de la población. Esta propuesta no se llevó a cabo.
- Bases de datos de trabajadores de Software: se planteó la necesidad de una base de datos de especialistas en software, dado que muchos trabajos son rechazados porque superan la escala de quienes los reciben. Esta propuesta finalmente se integró en los registros del Punto Pyme y se vehiculizó a través del Programa de Fab Lab Brc.
- Desarrollar una base de datos de profesionales vinculados a las diversas áreas del fortalecimiento empresarial que permita una rápida búsqueda de los mismos así como referencias y áreas específicas de trabajo. Esta propuesta no se llevó a cabo.
- Generación de rondas de negocios y espacios que favorezcan el conocimiento entre empresas de diversos rubros y escalas. Hasta el recorte de este trabajo de investigación se realizó sólo una ronda.
- Crear un Programa de denominación de origen. Esta propuesta no se llevó a cabo.

4.5.6- Otras líneas de acción.

“El impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones, u omisiones, de un nivel de gobierno sino que cada vez importa más, y esto es

³⁰Nota periodística: <https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2015/08/25/49605-se-inauguro-fab-lab-un-laboratorio-que-materializa-ideas>
<https://www.adnrionegro.com.ar/2015/09/presentan-un-laboratorio-de-fabricacion-digital-bariloche/>

un fenómeno mundial, la articulación de diversos niveles de gobierno, en lo que se llama gobierno multinivel” (Altschuler y Casalis, 2006)

Según cuenta una trabajadora del Punto Pyme, *“a partir del 2016, con el cambio de gobierno nacional se afectaron las Líneas de financiamiento con que contaba el área. En algunos casos, no solo por la discontinuidad de los programas, sino también por el cambio de funcionarios, o porque le cambiaron los nombres, la falta de firmas de nuevos y cosas burocráticas que hicieron todo muy lento y engorroso”*.

Esto trajo consecuencias directas en el funcionamiento del área, ya que como sigue contando la misma trabajadora en la entrevista *“nosotros hacíamos combinaciones de los programas. Porque una charla inicial con PROCAL nos servía como lanzamiento para un Ciclo de Acompañamiento. La Escuela de Negocios de PROCAL era sólo para 25 emprendedores como máximo, pero a las charlas de inicio venían más de 100 personas. Y de distintos rubros, porque el PROCAL era solo de alimentos”*.

Y continúa explicando esas combinaciones, entre los programas de financiamiento externo y las líneas de programa del área, *“O los trabajos de asistencia que hacíamos en los ciclos derivaban a poder vincular un emprendedor a ventanilla PACC o a algunos de los sitios de comercialización del PIC. También las emprendedoras textiles pudieron empezar a vincularse y de ahí salió la idea de conformar una mesa textil institucional que acompañara a las mujeres del rubro”*. La restitución de programas como el PROCAL (que continuó) y las reformas de otros que derivaron en la Casa de Producción hicieron que se ralenticen las acciones a partir de los comienzos de 2016.

Surgieron algunas iniciativas nuevas:

1- Mesa Textil: fue conformada en el mes de Marzo del 2016, con equipos técnicos del Centro de Referencia Bariloche del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (CDR-MDSN), Gerencia de Empleo Bariloche del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación (GECAL-MTEySS), Unidad de Extensión Instituto Nacional de Tecnología Industrial Bariloche (INTI), Universidad de Río Negro (UNRN), Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Río Negro (MDS-RN), Punto PyME, a través de un Acta de aval de los/as responsables máximos de cada institución. El Objetivo fue: establecer un espacio de trabajo denominado **“Mesa textil Bariloche”** para trabajar con emprendedores del rubro textil de la ciudad³¹:

31Información extraída del Proyecto interinstitucional presentado ante el Plan Nacional de Economía Social “CREER Y CREAR” - FORTALECIENDO ENTRAMADOS TEXTILES EN BARILOCHE

Se realizaron tres eventos de visibilización y comercialización por año, al estilo de Feria colectiva, llamado “Uniendo Tramas”. Esta actividad surgió por la falta de espacios de comercialización acordes al rubro, la primera edición fue en 2016 al aire libre, con pocas emprendedoras, al realizar la evaluación de ese primer intento lo más destacado a tener en cuenta fue que el espacio debía ser cerrado, por el tipo de productos a exponer³². El grupo se conforma por 125 emprendedoras textiles y en cada una de las Ferias unas 40 emprendedoras presentan productos a la venta.

Figura 14- Exposición y venta del colectivo “Uniendo Tramas” organizado por la Mesa Textil Bariloche. Vacaciones de invierno 2016. Gentileza CDR-Bariloche.



2- Clínica EmprePyME.

A partir del estudio realizado en 2015 sobre las cadenas de valor y entramados productivos de ciertos sectores de la ciudad, entre ellos el chocolatero, el textil y el tecnológico, denominado “MEJORA DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GESTIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE”, se identificaron las principales necesidades de cada sector. Una serie de falencias, entre estas, la dificultad para el acceso al financiamiento y el grado de obstaculización que esto tiene para la actividad productiva.

Durante el año 2016, la Subsecretaría de Innovación productiva (denominación que adopta el

³²<https://www.economicasbariloche.com.ar/noticias/2024/10/18/15912-llega-la-edicion-numero-25-de-uniendo-tramas>

área que hasta fin de la gestión anterior era la SDE), anexó en su oficina una sede de la "Casa de la Producción" destinada principalmente a ofrecer y gestionar líneas de financiamiento para pymes pertenecientes al Ministerio de Producción de Nación (reemplazó al Ministerio de Industria). Este ministerio es el que cubría la mayor oferta de crédito no privado destinado a la pequeña y mediana empresa.

Dentro de este contexto es que surge la idea de "Clínica Emprepyme" como programa permanente para capacitar y asistir a las pymes locales. La puesta en marcha de este programa permitiría complementar la asistencia a las pymes que realiza la "Casa de la Producción" y fortalecer el importante trabajo que se viene realizando con los emprendedores ya que permite asistir a aquellos que se encuentran en un estadio mas avanzado en la conformación de su empresa.

Figura 15- Taller de Clínica EmprePyME en instalaciones nuevas del Punto PyME en el Puerto San Carlos. Gentileza equipo de comunicación Punto PyME.



"Clínica Emprepyme" fue un programa integral pensado para trabajar de manera colaborativa, con el objetivo de brindar asesoramiento y herramientas en distintos ámbitos de incidencia directa en el funcionamiento de una PyME: Legal y Contable, relacionado con habilitaciones, tributos e impuestos; laboral, sociedades, contratos; comercial y registro de marcas; Administración de Recursos Humanos, comunicación organizacional, liderazgo, trabajo en equipo, motivación, negociación, cultura organizacional; Marketing para el análisis

del público objetivo, caracterización del producto, análisis y reconocimiento de la competencia, distribución, promoción y comunicación del producto; y Producción detección de etapas y elementos que conforman el proceso productivo, mejoras en la eficiencia y eficacia del proceso, aumentar el rendimiento.

El Programa “Clínica EmprePyME” comenzó a funcionar a partir del año 2017.

4.6- A modo de cierre.

Retomando a Altschuler (2006) los acciones llevadas a cabo desde los municipios, a través de programas y proyectos en materia productiva y de empleo, no son suficientes. Y en esta línea puede inscribirse al Punto Pyme y la SDE. Es necesario trabajar en lo que Arroyo (2002) llama “*crisis del perfil o con un perfil no definido*” para el desarrollo económico local. En este aspecto, la ciudad de Bariloche, a partir de los estudios utilizados para desarrollar este trabajo de investigación, son elocuentes en cuanto a la necesidad de diversificar las actividades económico-productivas y generar condiciones para el desarrollo de otras actividades que ayuden a complementar la actividad turística.

Esta condición de “crisis del perfil” puede aportar a la descripción de la situación del municipio de Bariloche, tanto como muchas otras localidades del país, y puede configurarse al Punto Pyme como un punto de partida para el planteo original del presente trabajo, respecto de la búsqueda de institucionalización, la conformación de actores económicos y sociales, o la búsqueda de potenciación de rubros que aporten a la diversificación de la matriz económica de la ciudad.

La institucionalización de la política pública en materia de promoción económica pudo sostenerse a partir del financiamiento externo y eso posibilitó generar acciones propias expresadas en programas locales.

El Punto PyME ha podido desarrollar una serie de acciones, algunas de estudio diagnóstico (estudios de información económica, SIEL), otras de propuestas a mediano plazo (Identificación de Cadenas de Valor y Entramados Productivos) y programas de acción concreta como Escuela de Negocios, Ventanilla PACC (posteriormente Casa de la Producción), Ciclos de Acompañamiento, Mesa Textil, Clúster Cerveceros y Forestal, Clínica EmprePyME.

Retomando a Coraggio (2003), respecto del Desarrollo Local desde la perspectiva de la Economía Social y solidaria, puede considerarse que el Punto Pyme a través de las distintas acciones desarrolladas, complementarias hacia adentro de la institución y hacia los

emprendedores, desordenadas, son un intento de abordar la promoción económica desde la integración económica, social, cultural y sistémica, relacionando contexto global con territorio local.

Las acciones expresadas en este capítulo tienen las características de ser un abanico de abordaje integral al ecosistema emprendedor, son programas de diseño y ejecución propios, aprovechando las líneas de financiamiento y adecuándolas a los intereses y las demandas del sector.

La necesidad de los gobiernos locales de tomar acciones e iniciativas de fomento y desarrollo endógeno (Paolo, 2014), a partir del aprovechamiento de recursos y la búsqueda de alternativas para la diversificación productiva son la característica destacada del Punto Pyme.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.

En conclusión, como investigadores sociales, nos enfrentamos a la complejidad de ser parte del mundo que estudiamos. Esta dialéctica implica que nuestras investigaciones inevitablemente están influenciadas por nuestras propias subjetividades, por nuestras trayectorias personales y profesionales y también por nuestras valoraciones. Si bien se ha procurado objetivar el caso de estudio con la mayor rigurosidad posible, es imposible negar que mi experiencia de tantos años en el ámbito del Desarrollo Local y de la Economía Social y Solidaria ha influido en esta investigación. De hecho, mi experiencia en este campo ha sido fundamental para abordar algunos aspectos de las políticas públicas que buscan promover una economía más humana, justa y más integrada. Esta reflexión es esencial para reconocer las limitaciones y posibilidades de la investigación, y para contribuir a una comprensión más profunda de los fenómenos sociales que estudiamos.

La construcción del concepto de Desarrollo Local da cuenta de la dimensión política transformadora que tienen estas experiencias, más ligadas a procesos de reconversión y sobrevivencia a los efectos del neoliberalismo de las décadas del '80 y '90 y las multiplicidades de funciones que fueron derivando en los estados locales y en las organizaciones e instituciones de un territorio.

Existe una gran diversidad de prácticas e iniciativas que llevan a pensar al Desarrollo Local como otra forma de dinamización de la actividad económica y la generación de empleo/trabajo en una localidad determinada. Las prácticas participativas, muchas de ellas basadas en la integración de actores, tanto institucionales como de distintos sectores económicos y productivos del lugar, la conformación de redes y estrategias asociativas, han multiplicado iniciativas que se presentan como contrahegemónicas a los valores de base individualista y competitiva que rigen los funcionamientos del mercado capitalista.

A la descentralización de hecho hacia los gobiernos municipales durante la década de los '90, fuertemente caracterizada por la transferencia de roles y funciones tradicionalmente ejercidas por el gobierno central, pero sin los recursos ni las capacidades correspondientes, comenzaban ya a desarrollarse en algunas ciudades intermedias las ideas de planificación estratégica, basados en modelos europeos, como el modelo Barcelona. Ya en tiempos de la crisis del 2001, una buena cantidad de municipios habían sumado experiencias de planificación participativa, planificación estratégica, conformación de micro-regiones,

promoción pyme, promoción de microemprendimientos, pero en general muy pocas sostuvieron procesos de desarrollo desde la concepción del Desarrollo Local Integral. En general los gobiernos locales fueron retractándose de estos procesos y dedicándose a políticas de asistencia y contención social.

En ese sentido, las políticas se han ido implementando con matices, con diferentes grados de profundidad, y en general desde áreas específicas y a sectores focalizados. Principalmente desde ámbitos de política social, más orientados a programas paliativos de la pobreza o algunos otros con un poco más de mirada integradora, pero llegando sólo a instancias de organización entre actores del sector. Políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PNMO) o el Programa Nacional de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PNAT), que en sus postulados remarcaban el carácter de programas de Desarrollo Local, pero que en definitiva lograban algún cierto grado de éxito en cuanto a articulación con organizaciones de base y redes entre grupos y organizaciones del mismo sector económico y social. A partir del año 2003, el Estado nacional impulsó el desarrollo de la ESyS con la implementación de los programas antes mencionados, poniendo a las organizaciones sociales que tuvieron un rol protagónico en los años de resistencia al modelo neoliberal, como co-ejecutoras de estas políticas públicas. Partiendo de los índices de desempleo y trabajo informal que dejaron los primeros años del nuevo siglo, el objetivo de estos Planes Nacionales, primero el PNMO y seguidamente el PNAT, fue la generación de ingresos, la generación de trabajo y la vinculación de las unidades productivas al mercado, a través de la formalización (creación de cooperativas) y el fomento del asociativismo (generación de redes productivas, ferias de comercialización, entre otras).

Si bien puede considerarse como un gran avance, estas políticas sociales tuvieron un enfoque más orientado a la contención social que a procesos de Desarrollo Local Integral. La escasa articulación entre Ministerios nacionales (principalmente los de Desarrollo Social y Trabajo), revelan un importante encapsulamiento de los programas que abordan el DL y la ESyS, encontrándose duplicaciones en las acciones. En contraste a estas iniciativas, con mayor difusión y más abarcativas, las políticas de SePyME (Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas) del Ministerio de Industria (luego del Ministerio de Economía) fueron exclusivamente orientadas al financiamiento empresarial de forma directa y a las pymes en forma individual.

A pesar de los intentos por parte de las políticas públicas del Estado nacional orientadas a incluir el Desarrollo Local y la Economía Social y Solidaria en los circuitos productivos y comerciales, es el rol del Estado local el que desde los estamentos gubernamentales tiene la implicancia institucional para que estas líneas se materialicen en el territorio.

A partir del año 2013 se comenzó a implementar la experiencia del Punto PyME como política pública de la Secretaría de Desarrollo Económico en la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, iniciativa que se tomó como caso de estudio para indagar en el vínculo del Estado municipal con las pymes, los microemprendedores de la ESyS, las Instituciones educativas y el empresariado local, y el impacto que esa experiencia puede tener en procesos de desarrollo local y de transformación de la matriz económica de la ciudad.

Para ello se construyó un marco teórico con algunos conceptos centrales de temas claves al objeto de la investigación, tales como Rol del Estado, Políticas Públicas, Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria. Esta conformación de marco conceptual permitió aseverar que las prácticas de Desarrollo Local desde el enfoque Integral o desde la Economía Social y Solidaria dialogan con la implementación de Políticas públicas como condición para su funcionamiento y desarrollo.

Dos aspectos particulares son importantes de destacar: por un lado la estrecha vinculación entre las políticas públicas orientadas al Desarrollo Local y los actores económicos y sociales del territorio. Estas prácticas producen y reproducen actores claves del desarrollo. Generan tramas de vinculaciones y redes de cooperación que las superan. Y por otro lado, el potencial del enfoque desde la perspectiva de la ESyS para un Desarrollo Local más inclusivo, más equitativo, con participación de los distintos actores económicos y sociales, desde la perspectiva de la participación y la construcción conjunta de las líneas de acción y cooperación entre sectores. Esta suerte de democratización de las decisiones inciden en la matriz socioeconómica del territorio, en los esquemas de relaciones entre actores y en la diversificación productiva con generación de puestos de trabajo de calidad.

Las características de la actividad económica preponderante en el territorio, como lo es el Turismo y en menor medida (pero con mayor potencial de crecimiento) el Desarrollo Tecnológico y Científico, se presentan como movilizadoras para pensar un proceso de desarrollo local sostenido en el tiempo, con mayor participación de las actividades económico productivas de menor escala, que coadyuven a la disminución de las desigualdades, las relaciones de poder y la inclusión de actores.

Las estrategias de desarrollo Local en nuestros territorios requieren de la participación activa de los distintos actores, con sus saberes, sus fortalezas y sus necesidades potenciando las capacidades existentes que permitan incluir a sectores postergados en dinámicas más justas.

Cuando comenzaron las primeras acciones del Punto PyME, a principios de 2013, la SDE del municipio contaba con un muy reducido plantel de personal abocado a la temática de promoción económica. Principalmente se trabajaba con el sector microemprendedor, para el cual sí había un área específica, el Departamento de Emprendimientos Productivos, abocados al acompañamiento de unas 300 personas entre artesanos, emprendedores y agricultores familiares, y abocados a gestionar espacios comunes de comercialización en puntos estratégicos de la ciudad, es decir, con llegada directa al turista. Esta experiencia previa de contacto con el mundo emprendedor, más identificado con una economía de subsistencia, junto con las actividades que se desarrollaban desde la Oficina de Empleo municipal, fueron la base que permitió diseñar e impulsar una estrategia de trabajo con el sector PyME y MiPyME. Los agentes municipales han podido ir convirtiéndose en actores estratégicos del desarrollo local en la medida que fueron involucrándose y siendo parte de un proyecto que sobrepasa sus propios intereses particulares y de la burocracia pública. A partir de las alternativas de financiamiento que consiguieron gestionar desde los comienzos, pudieron llevar a cabo trabajos de fortalecimiento interno, en cuanto a estructura y capacitación del personal, implementar un sistema de información económica que permitiera contar con datos de base para el armado de programas de trabajo, y líneas de consultoría para el estudio y la identificación de entramados productivos y cadenas de valor. Aunque es importante destacar que estas líneas en general no fueron desarrolladas, sí se pudo aprovechar al máximo las líneas concretas de apoyo al ecosistema emprendedor.

Tanto la asistencia técnica y los consultores provenientes de los financiamientos nacionales, como la firma de un convenio con la Universidad Nacional de Río Negro, les permitió contar con RR HH y equipamientos para llevar a cabo las tareas. Esta sinergia entre los trabajadores municipales, consultores externos y docentes y alumnos de la universidad, redundó en un posicionamiento como gestores de política pública para el sector económico local. Y no menos importante, analizando hacia adentro de la institución municipal y su modelo de gestión tradicional, pudo presentarse como servicio público relevante brindado por la municipalidad.

Así, para 2016, el Punto Pyme contaba con oficinas exclusivas, personal contratado por el

estado municipal constituyendo una dotación más adecuada a la tarea, una batería de programas orientados a capacitación, asistencia técnica y ventanilla de financiamiento para el ecosistema emprendedor, como así también estrategias de trabajo interinstitucionales y desarrollo de potenciales clústers.

Además de la articulación a nivel local, el Punto PyME logró una continuidad en las relaciones institucionales con los Ministerios del Estado central, que pudieron sobrepasar los cambios de gobierno. Los Programas nacionales que tuvieron continuidad en el cambio de gestión nacional, a pesar de la ralentización de los procesos en recambio de autoridades, estructuras internas y cambios de nombres en algunos casos, se siguieron ejecutando en la localidad con la gestión del Punto Pyme.

En este sentido fue conformándose un proceso dialéctico entre las necesidades del ecosistema emprendedor y de las Instituciones participantes del proceso de trabajo conjunto, en articulación con los programas y recursos de los niveles superiores de gobierno. Los equipos técnicos del Punto Pyme fueron evaluando y resignificando los programas en función de los emergentes y principalmente de los resultados obtenidos en las distintas líneas de programa ejecutadas.

Otro factor relevante es la estrategia de trabajo transversal, es decir que las actividades, principalmente las de capacitación y los talleres abiertos, fueron a todo el universo emprendedor, independientemente de su condición, si por oportunidad o si por subsistencia. La capacidad operativa de integrar emprendedores más identificados con la economía social y solidaria, con emprendedores de sectores económicos más identificados con el mercado formal, es una característica distintiva de la experiencia del Punto Pyme.

A partir de estas consideraciones, la experiencia es innovadora en dos aspectos: el rol del municipio como gestor integral de los programas de capacitación, apoyo y vinculación para el ecosistema emprendedor, superando el rol clásico o tradicional de inspección, habilitación y control. Y la estrategia de planificación participativa de las acciones, principalmente aprovechando las MESAS SECTORIALES en las que se fueron relevando e identificando potenciales entramados, como también identificación de fortalezas y debilidades a atender.

Esto implicó necesariamente poner nuevas capacidades institucionales en funcionamiento, con el consecuente diseño y gestión de políticas públicas adecuadas, saliendo de las intervenciones focalizadas clásicas. Y no sólo hacia el usuario, sino también hacia adentro de la institución, con el rediseño de programas transversales a distintas carteras, tal los ejemplos

del SIEL y los Entramados Productivos.

No hay desarrollo posible si no se ancla en las capacidades territoriales (Saltarelli y Costamagna, 2004). Sin identidad vinculada al territorio, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local (Arocena, 1995). La Economía Social y Solidaria puede ser pensada como estrategia integral y complementaria a los procesos de desarrollo local y regional. Mientras que el Desarrollo Local se enfoca en la explotación del potencial endógeno de un territorio, lo cual puede lograrse a través de diversas formas de organización empresarial, incluyendo empresas tradicionales, pequeñas y medianas, empresas y microemprendimientos sociales, la Economía Social y Solidaria se centra en el asociativismo y la distribución equitativa de recursos. Es en esta línea que la economía social emerge como una herramienta válida y complementaria dentro de una estrategia territorial.

El Punto PyME, con sus avances y retrocesos, también con sus planteos y perspectivas pendientes, con su construcción a base de financiamientos externos y la búsqueda constante de asociarse con instituciones y organizaciones del territorio, con integración de actores y búsqueda de participación transversal, dando lugar a las unidades productivas menos desarrolladas, para integrarse a las redes de funcionamiento de la economía local, constituye una experiencia valiosa en tanto construcción de Política Pública anclada en el Desarrollo Local.

Un paso a permitirse como programa de Política Pública, reorientado a pensar un mediano plazo, puede ser el de indagar sobre experiencias de articulación público-privada, como las Agencias de Desarrollo Local-Territorial, con una autonomía jurídica y operativa que posibilite optimizar la integración económica en el territorio y permita prevalecer a los cambios de gobierno.

Iniciativas como ésta, sostenidas en el tiempo, implican interpelar voluntades políticas, intereses públicos y privados, y desarrollar capacidades de los equipos técnicos y, por ende, de los gobiernos locales necesarios para dinamizar esas capacidades territoriales.

Bibliografía.

- Altschuler, B. (2006). Municipios y desarrollo local. Un balance necesario. *AR (Comp., Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires: Editorial Espacio.*
- Altschuler, B y Casalis, A (2006) “Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”, en: García Delgado, Daniel y Luciano Noretto, (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires
- Ander Egg, E. (1995). Técnicas de investigación social. 24° edición. Editorial Lumen.
- Andrenacci, L y Repetto, F. (2006): Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía; en *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; 1° Edición. Editorial Planeta Mexicana. BID-Planeta Washington,
- Andrenacci, L. (2003). *Imparis Civitatis: Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. Sociohistórica*, 13-14: pp 79-108. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.379/pr.379.pdf
- Arocena, J (1995). El desarrollo local como desafío contemporáneo. Montevideo: CLAEHNueva Sociedad.
- Arroyo, D. (2002). La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina. In *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, organizado por la AAPS y la Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes, Argentina.*
- Bekerman, M y Cataife, G (2004). Encadenamientos productivos: Impactos sobre el desarrollo de los países periféricos. En: *Teoría y prácticas del enfoque, cadenas globales de mercancías en América Latina. Cochabamba, Bolivia.* pp.23-61.
- Benavides Vindas, S. (2011). Encadenamientos productivos y clusters: una estrategia para fortalecer las micros y pequeñas empresas del turismo rural. *Revista Geográfica de Centroamérica*, 142: 113-129.
- Bhola, R y Verheul, I (2006). Motivación Emprendedora. Tercera Encuesta de Microemprendimiento. <http://docplayer.es/10732059-Motivacion-emprendedora.html>
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local):¿ de qué estamos hablando?. *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local.* Editorial Homo Sapiens. pp 48-74. Rosario.
- Bonardo, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen*, (11), 0-0.
- Bosch, J, Suárez, S y Olivares, G. (2004 a) La importancia de la generación de empleo como dinamizadora del desarrollo local en un centro turístico. Caso: San Carlos de Bariloche. *Aportes y Transferencias*, Vol. 8, N° 002 Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Ciancio, M. y Fardelli Corropolese, C. (2021). Incubadoras de empresas en Argentina: surgimiento, desarrollo y perspectivas.
- Civitaresi, H y Colino, E. (2019). Turismo, transformaciones territoriales y resiliencia:

Bariloche como evidencia de una ciudad turística intermedia argentina. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción de Riesgos de Desastres, 3, 1, 2 pp 41-52

- Civitaresi, H, Niembro, A y Dondo Bühler, M. (2017). Desafíos para desarrollar una agroindustria local. Hacia una tipología de productores de cerveza artesanal en Bariloche. Pymes, Innovación y Desarrollo. Vol 1 N° 5: 41-62.

- Colino, E y Savarese, M. (2019). Chocolates de Bariloche, la trama socio-productiva de un producto con identidad territorial. II Pre-Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y I Jornadas Patagónicas de Intercambio Disciplinar sobre Desarrollo y Territorio.

- Coraggio, J y Loritz, E. (2022). Economía popular: entre la emergencia y la estrategia . 1a edición, Fundación CICCUS. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Coraggio, J. (2001). La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo Red N° 5 “Políticas Sociales Urbanas”, del Programa URB-AL. Montevideo.

- Coraggio, J. (2003) Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. En Políticas Sociales y Economía Social: debates fundamentales, UNGS/Altamira/ Fundación OSDE.

- Coraggio, J. (2007). Economía Social, acción pública y política. Hay vida después del neoliberalismo. 1° edición. Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

- Cravacuore, D, Ilari, S y Villar, A. (2004). La gestión de la articulación intermunicipal. La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Cravacuore, D. (2005) La articulación de actores para el desarrollo local. VII Congreso Nacional de Ciencia Política y Agendas Regionales en Conflicto. https://www.researchgate.net/publication/268444030_La_articulacion_de_actores_para_el_desarrollo_local

- Elizalde, A. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. CEPAL Serie Gestión Pública N° 29. ILPES. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fa0f2929-6c4c-461c-b503-2278c887abc7/content>

- Fajnzylber, F. (1992). La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental. Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Informe N° 12. <https://hdl.handle.net/11362/4605>

- Ferraro, C.y Stumpo, G. (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina*.

- Ferrer, A. (2013). La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización. Problemas del desarrollo, 44173: pp 163-174.

- Fuentes, R. (2013). El Descuartizador de Bariloche (ensayos en fragmento de la ciudad). Historia Oral en los límites. De Los Cuatro Vientos (San Carlos de Bariloche). <https://www.aacademica.org/ricardo.daniel.fuentes/3>

- García Delgado, D y Chojo Ortiz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo:

Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, (7), 119-152. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272006000100004&lng=es&tlng=es.

- García Delgado, D. y Casalis, A. (2013). Modelo de desarrollo y universidad en Argentina. Análisis crítico y contribución de la extensión universitaria al desarrollo local y regional.

- García Delgado, D. (1997) "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en García Delgado, D. (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO-CBC-UCC.

Arroyo, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. *Daniel García Delgado (comp.). Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.*

- Gasparini, C y Ottone, L. (2018). Las PyME en Argentina: actores clave y problemas recurrentes. El acceso al financiamiento. *Revista de Administración y Economía*.1:43-63. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ec/article/view/99>

- Godagnone, R y Bran, D. (2009). Inventario integrado de los recursos naturales de la Provincia de Río Negro: geología, hidrogeología, geomorfología, suelos, clima, vegetación y fauna. Ediciones INTA.

- Guber, R. (2005) El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. 1º reimpresión. Editorial PAIDOS.

- Guevara, T. y Núñez, P. (2014). La ciudad en disputa: desarrollo urbano y desarrollo económico en San Carlos de Bariloche, argentina. *Diálogo andino*, 45: 153-167. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-26812014000300013&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0719-26812014000300013.

- Hidalgo Capitán, A. (1998). El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva. p 141.

- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (INDEC). (2015). Unidades Geoestadísticas. Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/EAHU_trabajo_11_15.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INDEC). (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. REDATAM. <https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MO->

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INDEC). (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>

- Kozulj, R, Martí, J, Costa, M, Patiño Mayer, L y Ordoñez, M. (2016). Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015. Universidad Nacional de Río Negro y Municipalidad de San Carlos de Bariloche. http://www.unrn.edu.ar/images/Actividad_econ%C3%B3mica_de_San_Carlos_de_Bariloche_2015_circulable.pdf

- Landriscini, G. (2013). Economía social y solidaria en la Patagonia norte: experiencias,

saberes y prácticas. Casos y reflexiones. Revista Pilquen Sección Ciencias Sociales. Vol. 16, 2

Libkind Frati, D y Bruzone, M. (2018). La madre estaba en la Patagonia: levaduras cerveceras. Alimentos Argentinos, 73, 3 pp4-9..

- Lugones, G y Lugones, M. (2004). Bariloche y su grupo de empresas intensivas en conocimiento: Realidades y Perspectivas. Centro REDES Documento de Trabajo N° 17.

- Matossian, B. (2016). Fragmentación urbana y asociaciones vecinales en San Carlos De Bariloche, Patagonia - Argentina (1983-2015). Papeles de Geografía, 62: 64-76. <https://doi.org/10.6018/geografia/2016/240661>

- Maya Carrillo, A; Cevallos Recalde, C; Raura Ruiz, J; Cejas Martínez, M. (2016). Emprendimiento por oportunidad en el contexto del cambio de la matriz productiva: una estrategia innovadora- Ecuador. Visión Gerencial, núm. 2, pp. 305-318.

- Meireles, M. (2013). El lulismo y el modelo de desarrollo brasileño: ¿neodesarrollismo o renovación neoliberal? Estrategias para un desarrollo sustentable frente a las tres crisis: finanzas, economía y medio ambiente. UAM. eEditorial Porrúa, pp 227-247.

- Monasterio, H.; Costa, J.; Carrá C.; Barbieri A. (2009) Agenda XXI: Hacia la formulación de un plan estratégico para el desarrollo sustentable de San Carlos de Bariloche; base diagnóstica expeditiva de las dimensiones económica y social, provincia de Río Negro. Consejo Federal de Inversiones.

- Navarro Floria, P y Vejsberg, L. (2009) El proyecto turístico barilochense antes de Bustillo: entre la prehistoria del Parque Nacional Nahuel Huapi y el desarrollo local. Estudios y perspectivas. Tuiísticas. Vol.18, N°.4. Versión digital https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322009000400004&lng=es&nrm=iso. ISSN 1851-1732.

- Niembro, A. (2011). El desarrollo (pendiente) de Bariloche: reflexiones a cien años de la comisión de estudios hidrológicos. Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales, núm. 14, pp. 1-17 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347532058011>

- Niembro, A.; Guevara, T y Cavanagh, E. (2019). Segregación residencial socioeconómica e inserción laboral: el caso de San Carlos de Bariloche, Argentina. Revista INVI, 34, 97: 129-154. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000300129>

- Nirenberg, O. (2008). Aportes de la evaluación para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil. Cuaderno N° 41. CEADEL.

- Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia. 1° edición. Editorial Paidós. (pp. 215-215).

- Nirenberg, O; Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales. Colección Tramas Sociales. Volumen 8. . 1°Edición. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

- Noya, N; Fernández, N, Andrada, D; Gerez, L; González D y Ricotta, N. (2014). Finanzas Públicas. Temas de cátedra. Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Economía y Administración Editorial de la Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

- Núñez, P y Guevara, T. (2015). La frontera argentino-chilena y la integración social. San Carlos de Bariloche, 1966–1983. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (28), 137-162..
- O'Donnell, G. (1978), *Apuntes para una teoría del Estado*. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/Nº 4, p 1157.
- O'Donnell, G. (2004). *Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: diez tesis para discusión*. En *La Democracia en América Latina-Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Contribuciones para el Debate. 1º Edición pp149-192.
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2, Nº 4: pp. 99-128 Universidad Nacional de Quilmes.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Editorial CEDES 3(2), <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3470>
- Oszlak, O. (1997) *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Ed. EUDEBA. Bs. As. 1997.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del estado argentino. Orígen, Progreso y Desarrollo Nacional*. EDITORIAL PLANETA.
- Paolo, L. J. D. P. (2014). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. *Documento disponible en la web, consulta marzo de*.
- Porter, M. (1985). *La ventaja competitiva según Michael Porter*. Web y Empresas: Administración, Ingeniería, Gestión y mucho más. <http://www.webyempresas.com>
- Premoli, A Aizen, Kitzberger, T y Raffaele, E. (2006). *Situación ambiental de los bosques patagónicos. La situación ambiental argentina*, Editorial Fundación Vida Silvestre. pp 281-291
- Rofman, A y Villar, A. (2005). *Los actores del desarrollo local en el contexto argentino: orientaciones teóricas e instrumentos de análisis*. *Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local*. Proyecto PNUD. Universidad Nacional de Quilmes.
- Saltarelli, N., & Costamagna, P. (2004). *Las agencias de desarrollo local como promotoras de la competitividad de las PyMEs. Experiencia del caso argentino. (2004). El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea. Caracas, Recal–CeSPI/Nueva Sociedad*.
- Sánchez, D; Sassone S y Matossian B. (2007). *Barrios y áreas sociales de San Carlos de Bariloche: Análisis geográfico de una ciudad fragmentada*. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba. <https://www.aacademica.org/000-028/80>
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. 1º Edición. Editorial Lumiere.
- Schlüter, R. (1992). *Impacto ambiental y socioeconómico del ecoturismo: el caso San Carlos de Bariloche, Argentina*. *Revista Turismo em Análise*. 3, Nº1:pp. 65-71. <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/64146>

- Schmitter, P. (1992). La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol 55.
- Schumpeter, J. (1944). *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación*. 4º edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Suarez, F. (2007). Un aporte teórico-conceptual para el estudio del Desarrollo Local. Más allá de las rupturas. *Desarrollo Local en una capital patagónica*. Editorial EDUCO.
- Suarez, S. y Merli, C. (2006). El desafío del desarrollo local y los obstáculos en un destino turístico. *CONDET*, 5:pp 93-108. <http://www.condet.edu.ar/cndt/images/articulos/articulo%206%20suarez%20merli%20condet%205.pdf>
- Stiglitz, J (2002). *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor. Primera edición. Barcelona. Capítulo 1.
- Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. 1º Edición. Fondo de Cultura Económica.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas. La nueva Administración Pública*. Editorial Alianza.
- Tangelson, O. (1990) *Caracterización de la microempresa. La Microempresa: producción y empleo para el desarrollo*. Oficina Regional de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay.
- Vallés, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. 1º edición. Editorial. Síntesis.
- Vasilachis, I. (2006) *La investigación cualitativa. Estrategias de investigación cualitativa*. España: Editorial Gedisa.
- Vázquez, A. (2010). El concepto de ciudadanía en la democracia liberal y sus límites. *Cultura y representaciones sociales*, 4,8: pp 140-157. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102010000100140&lng=es&tlng=es.
- Villar, A. (2004) *La dimensión política del desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia*. Portal de Desarrollo Humano local. Versión digital. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:223620165>
- Villar, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas. *Mundo Urbano*, 24, versión digital. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas>
- Zahluth, P. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Vol. 21, 21; 4:, pp 1-32.

Fuentes primarias de Información.

Constitución Nacional Argentina. Artículo 22

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de San Carlos de Bariloche.

Ordenanza N° 2955-CM-2018. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Ordenanza N° 2503-CM-2014. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Ordenanza N° 2955-CM-2018. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Ordenanza N° 1179-CM-2001. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Ordenanza N° 2438- CM-2013. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Ordenanza 2604-CM-14. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

RESOLUCION N° 00001146-I-2013. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Resolución N° 30/2024 (SIYDP) Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación (reemplaza a la SEPyME) en abril de 2024. Parámetros para la categorización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs)

Censo Nacional de Población, hogares y vivienda. INDEC, 2010.

Censo Nacional de Población, hogares y vivienda. INDEC, 2022.

Encuesta Anual de Hogares Urbanos en Bariloche (INDEC, 2015)

Tableros estadísticos MSCB: (<https://www.bariloche.gov.ar/intro-circuito-historico-ordenador/datos-abiertos/estadisticas-turisticas/>)

Parque Industrial, Tecnológico y productivo Bariloche (PITBA). <https://pitbariloche.com.ar/incubadora/>

Informe de diagnóstico de la SDE (2013)

informes Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal de Bariloche.

Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015.

Informe de Gestión SDE 2013-2015.

Proyecto Corredor bioceánico, Corporación para el Desarrollo y Promoción del Corredor Bioceánico Norpatagonico, enmarcada en la Ley 4.014, como Ente Autárquico y de carácter Mixto (Público - Privado)

Registro de Consultas en Base de Datos Unificada 2013-2018. Punto PyME.

Nota Interna de la SDE presentada a la Dirección Gral de Control de Gestión. 3/3/2013.

Presupuesto por Programas presentado a fines de 2013 para la elaboración del Presupuesto anual municipal.

Programa de Apoyo al crédito y la Competitividad (PACC) para Micro, Pequeñas y

Medianas Empresas (MiPyME) BID 1884/ OC-AR, ejecutado por la SEPyMEyDR (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de la Industria de la Nación).

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PROVINCIAL Y DE GESTIÓN FINANCIERA (PRÉSTAMO BID 2754/ OC-AR), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas nacional.

PROYECTO DE ASISTENCIA INTEGRAL PARA EL AGREGADO DE VALOR EN AGROALIMENTOS (PROCAL), con la línea de “Mejora en la Gestión Empresarial para productores de Agroalimentos de la provincia de Río Negro” dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Guía de Oportunidades de Inversión Bariloche. GOIB 2015.

PROYECTO DE ASISTENCIA INTEGRAL PARA EL AGREGADO DE VALOR EN AGROALIMENTOS (PROCAL) “Mejora en la Gestión Empresarial para productores de Agroalimentos de la provincia de Río Negro” Abril 2015.

Informes Finales de Consultoría. PROFIP II (PRÉSTAMO BID 2754/OC-AR). Municipio de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro. “MEJORA DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GESTIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE” ANÁLISIS DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES Y CADENAS DE VALOR SELECCIONADAS. Junio 2015.

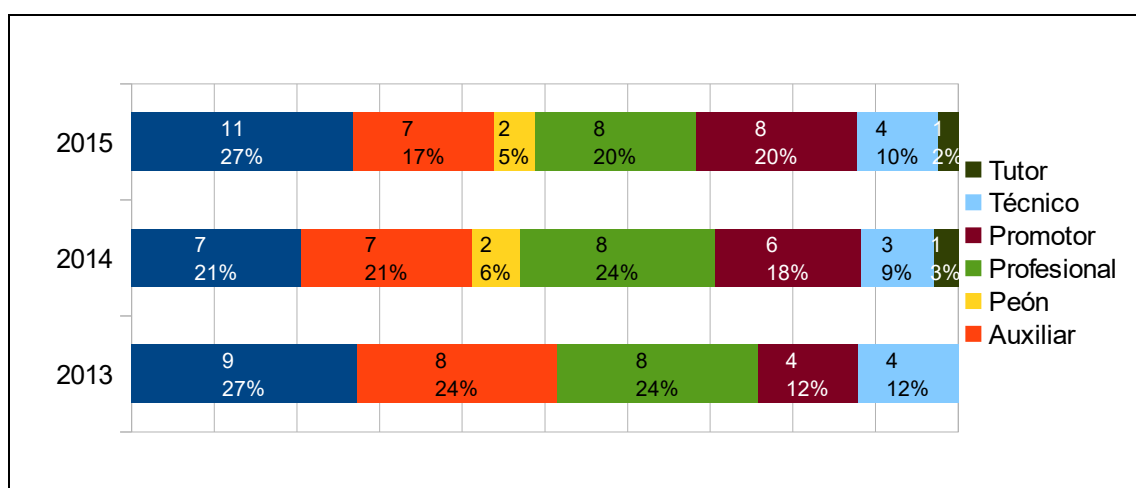
Proyecto interinstitucional presentado ante el Plan Nacional de Economía Social “CREER Y CREAR” FORTALECIENDO ENTRAMADOS TEXTILES EN BARILOCHE dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Proyecto Clínica Emprepyme elaborado por equipo Punto PyME. Diciembre 2016.

ANEXO I-Análisis de la estructura interna de la SDE y el Punto Pyme.

Según la función de los agentes (Gráfico 1) se observa que para el 2013 el 27% de los agentes eran Administrativos, un 24% entran en la categoría de Auxiliares, otro 24% eran Profesionales y el 8% restante se dividía entre Promotores y Técnicos. Para los años 2014 y 2015, apareció la figura de peón y de tutor. A su vez, se observa una recomposición de los agentes según funciones en 2014 por la incorporación de un trabajador más a la Secretaría, explicado por la necesidad de personal especializado para llevar adelante los programas que se empezaron a ejecutar. Para 2015 se duplica la cantidad de promotores que poseía la Secretaría con respecto a 2013.

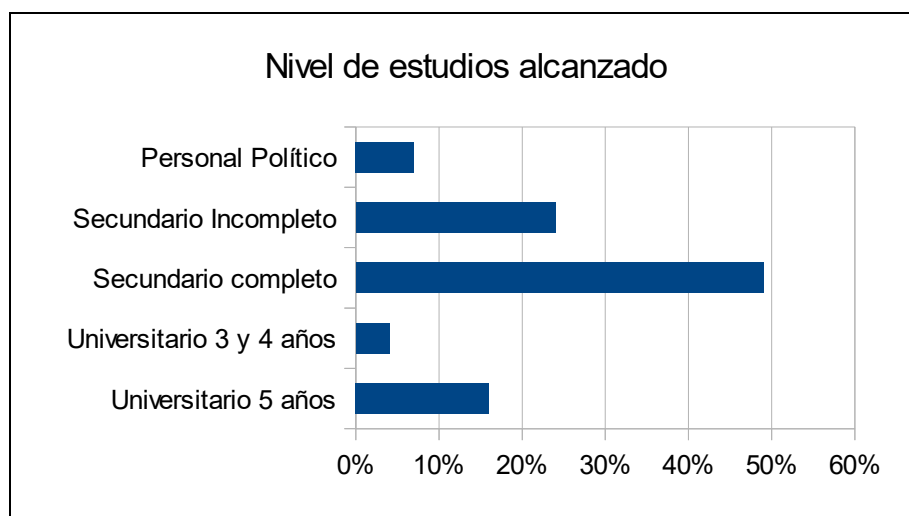
Gráficos 1: Cantidad y porcentaje de Agentes de la SDE, según función. San Carlos de Bariloche, 2013a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal y del Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015.

Con respecto al nivel educativo de los agentes de la SDE (Gráfico 10), se observa que un 49% de los agentes habían alcanzado y finalizado el nivel secundario. Un 20% habían alcanzando un nivel universitario de 3, 4 o 5 años. Un 22% de los agentes no habían terminado el secundario. Varios agentes sin especificar estaban dentro del Plan Fines con el objeto de finalizar los estudios secundarios.

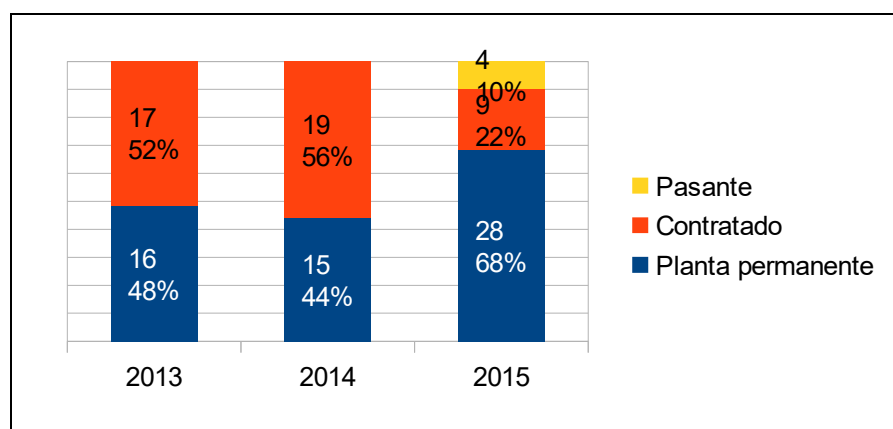
Gráfico 2: Nivel de estudios alcanzado de los Agentes de la SDE.San Carlos de Bariloche, 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal y del Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015.

Según el tipo de contratación (Gráfico 11), se observa que en 2013 y 2014 el personal se dividía en partes casi iguales entre agentes contratados y agentes de planta permanente (17:16 para 2013 y 19:15 para 2014). En 2015, se incorporaron 4 agentes bajo la modalidad de pasante. A través de la Ordenanza 2604-CM-14 se han incorporado agentes a la planta permanente del Municipio, esta medida a modificado la proporción en la cantidad de agentes según tipo de contratación. Para finales de 2015, la SDE contaba con 28 agentes en planta permanente, 9 contratados y 4 pasantes.

Gráfico 3: Cantidad y porcentaje de agentes de la SDE, según tipo de contratación. San Carlos de Bariloche, 2013 a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Control de Gestión, dependiente de la Secretaría de Gobierno municipal y del Informe de Desempeño presupuestario SDE de 01/12/2015.

El espacio físico con que se contaba era muy deficiente, tanto en cuestiones de dimensión, como de aprovechamiento y calidad. Carecía de espacios diseñados para la atención al público, las oficinas con las que se contaba eran de reducidas dimensiones y como único espacio de reuniones, charlas, encuentros, capacitaciones, etc. había una sala de uso compartido con un aforo de no más de 15 personas.

Si bien el edificio era compartido con tres áreas de gobierno distintas, y no contaba con las dimensiones mínimas necesarias para el normal desarrollo de las actividades, contaba además con dos oficinas de la Secretaría y Subsecretaría, una oficina de Administración, Mesa de Entradas y 5 oficinas de trabajo de los programas en ejecución (3 de la Oficina de Empleo, 1 del Departamento de Proyectos Productivos, 1 de Trabajo Asociativo). Asimismo, la Secretaría tenía dos Boxes pequeños de atención al público. Durante el año 2015 se consiguió un nuevo espacio físico en las oficinas que se encuentran en la entrada del Puerto San Carlos, el cual fue recuperado para el uso municipal por RESOLUCION N° 00001146-I-2013. Ésas instalaciones, sumadas al edificio cedido en comodato por el Poder Judicial provincial, ubicadas en calle Juramento 102, fueron designadas para el funcionamiento del Punto PyME y el FAB LAB BRC (Laboratorio de Fabricaciones Bariloche, denominado por su sigla en inglés).

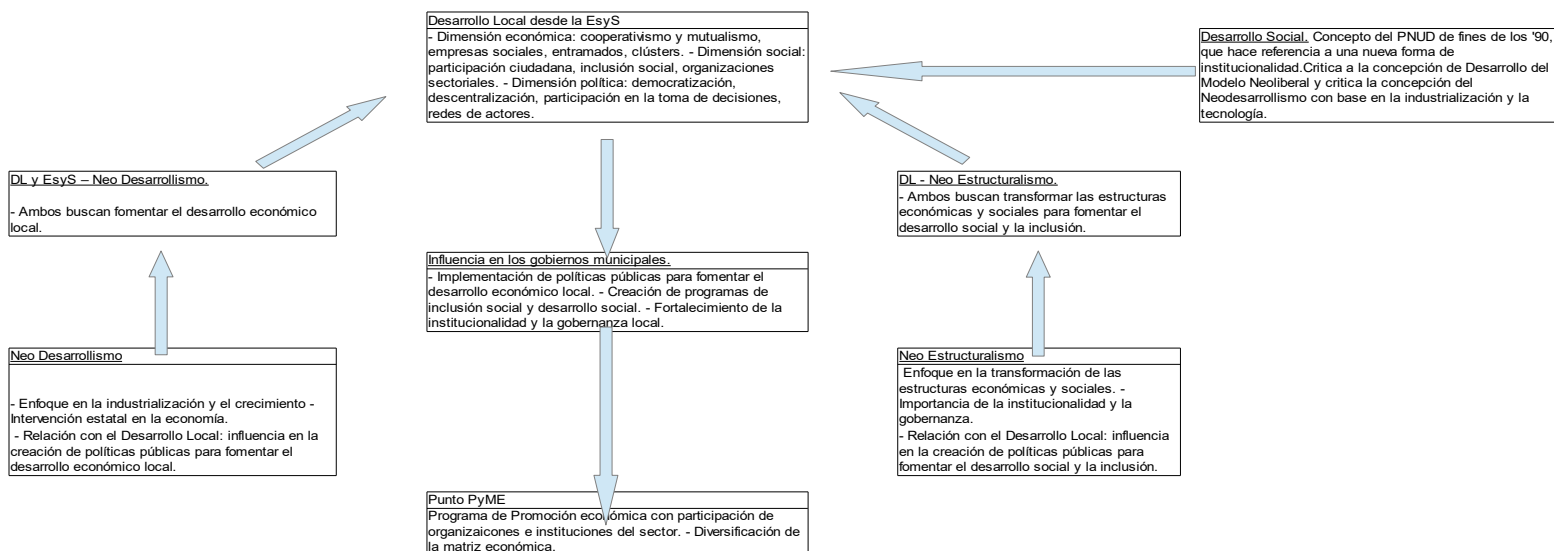
ANEXO II. Testimonios de emprendedores.

Testimonios de emprendedores y participantes, al finalizar sus participaciones en las actividades de capacitación gestionadas por Punto PyME:

- *“Algunos se notaban super preparados (los invitados a dar las capacitaciones) y con muchas ganas y recursos para ayudar, otros tal vez saben mucho de su área pero no comunicaban bien cómo usar las herramientas para ayudar al que no sabe (no sé cómo pueden controlar eso desde PP). Igual fue muy positivo!”*
- *“Algunos talleres merecen más de una jornada para entrar bien en tema”*
- *“Tener más espacio de trabajo con el alumno (en grupo y con el acompañamiento de Uds para ir evacuando dudas insitu)”*
- *“Que nos puedan dar más información de otros talleres / charlas que suceden en la ciudad organizadas por punto Pyme o no, que sirvan para emprendedores o de temas particulares”*
- *“Sumaría una charla sobre las posibilidades de financiamiento a las que podemos acceder los emprendedores y que nos den herramientas para poder aplicar en esos paquetes”*
- *“Revisar la modalidad de envíos de mails, en mi caso particular muchos no me llegaron”*
- *“El Canvas estaría bueno hacer uno al inicio como hicimos y repetir otro al final de los talleres para exponer en grupo, ya que contamos con otras herramientas e información para reformularlo y mejorarlo”*
- *“Estaría bueno que sumen un envío de newsletter con novedades para emprendedores”*
- *“Sugerencia: reformularia la comunicación con el término para "emprendedores" porque muchos nos asustamos y no nos animamos a acercarnos a punto pyme ;)”*
- *“Más que agradecida!!!! No solo por la posibilidad que ofrecen, sino por el trato y el amor con el que encaran su trabajo! Gracias!!!!”*
- *“Las sugerencias las escribí en cada taller y tienen que ver con lo que en lo personal me hubiera sumado, tal vez para otros casos no aplican! Me pareció de gran ayuda tener el acompañamiento de los alumnos de la Universidad, lamento que a otros compañeros no les hayan prestado la atención y colaboración necesaria. En mi caso, super agradecida con XXXX. Estuvo presente en todos los talleres buscando sacar de cada uno lo que sirviera a mi trabajo y su conocimiento y ayuda fue imprescindible para la realización del flujo de fondos!”*
- *“Solo me queda agradecer enormemente el trabajo comprometido y de calidad que realizan. Es muy valioso el aporte que están brindando a la comunidad emprendedora de Bariloche y me siento orgullosa de pertenecer a un grupo de personas con los valores que tienen ustedes. Abrazo a cada una/o. :)”*

ANEXO III-Mapa conceptual.

Esquema sintético de relaciones entre Neoestructuralismo y Neodesarrollismo y Desarrollo Local. La influencia del concepto de Desarrollo Social y la resignificación de las Políticas Públicas locales.



ANEXO IV: Entrevistas. GUIÓN DE ENTREVISTAS

Entrevistas:

Las entrevistas realizadas fueron del tipo semiestructuradas, a informantes claves, según su participación en las áreas municipales y en los programas en donde se desarrolló la investigación.

Las mismas se hicieron a:

- 5 Trabajadores/as de la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Sub-secretaría de Desarrollo Local y Economía Social del municipio (activos entre 2013 y 2016);
- 3 Referentes de Organizaciones de Microemprendedores;
- 9 Microemprendedores/ Productores/ Artesanos participantes del Programa Ecosureños y de los distintos Programas de Punto Pyme;

También se realizaron encuestas de evaluación en la participación de acciones concretas a emprendedores y micro-emprendedores.

- 12 participantes de las Clínicas Emprepyme y de los Ciclos de Acompañamiento emprendedor.

Guión de las entrevistas:

1. Generalidades

Tiempo estimado: 45 a 60 minutos

Lugar, fecha y hora.

Modalidad de las entrevistas: presencial.

2. Introducción:

Introducción en el tema de la tesis.

Consentimiento para dar inicio a la grabación de la entrevista.

3. Pautas para la entrevista

3.1. Preguntas para conocer a la persona entrevistada.

- Edad
- Género
- ¿En qué barrio vive?
- ¿Hace cuantos años?
- ¿Dónde nació?
- ¿Con quién vive?
- ¿Dónde trabaja? ¿A qué se dedica? ¿Formación profesional? ¿Hace cuantos años?
- ¿A qué se dedica dentro del equipo de trabajo? (para los trabajadores/as municipales).

3.2. Preguntas orientadas hacia su vinculación a las programas/ acciones del Punto Pyme y/o la Secretaría de Desarrollo Económico municipal.

- ¿Qué sabe de las acciones del Punto PyME?; ¿qué sabe de los procesos que se dieron para la creación de las distintas acciones del Punto PyME?
- ¿En cuáles ha participado y qué experiencia tuvo? ¿Cómo ha impactado en su desarrollo personal/laboral/profesional? ¿Cómo ha impactado en su emprendimiento?
- ¿Que cosas se podrían realizar y no se han realizado o se dejaron de hacer?

3.3 Preguntas orientadas a vincular las acciones de Punto PyME con aspectos de Desarrollo Local-Territorial, Economía Social, Políticas Públicas.

- En base a su experiencia, qué vinculaciones ha logrado con el ecosistema emprendedor?
- ¿Qué aportes pudo identificar, si es que los hubo, en mejoras al sector emprendedor de la ciudad?
- ¿qué conocimientos tiene sobre conceptos como Desarrollo Local-Territorial, Economía Social, Políticas Públicas? Podría identificar rasgos de estos conceptos en las acciones del Punto PyME? ¿por qué?

3.3 Espacio para que el/la entrevistado/a agregue, comente o exprese lo que considere.

3.4 Cierre: agradecer e intercambiar los datos de contacto para comunicarse con el tesista en caso que lo requiera, así como para el envío del trabajo final.