

LOS PROGRAMAS DE MICROEMPRESARIOS COMO SOLUCIÓN PARA UNA LOCALIDAD EN CRISIS DURANTE LA DÉCADA DE 1990¹

Prof. Juan Manuel Gouarnalusse
UBA/CONICET
juangouar@gmail.com²

RESUMEN

Los programas para la financiación de microempresarios productivos constituyeron una de las principales políticas sociales utilizadas en la Argentina durante la década de 1990. Su aplicación tuvo por finalidad fomentar el desarrollo local a través de una doble reconversión: la de personas con dificultades para acceder a un crédito en emprendedores productivos y la de los municipios en agentes promotores del desarrollo. El presente trabajo analiza el alcance y los efectos que estos programas tuvieron en una localidad sumergida en una fuerte crisis socioeconómica, a través de los contrastes entre los análisis hechos por funcionarios que llevaron a cabo estos programas y la impronta que estas políticas dejaron en la experiencia de sus beneficiarios. Aunque las proyecciones de desarrollo no fueron alcanzadas, los programas ayudaron a disipar el conflicto social en una multiplicidad de tensiones. Este trabajo busca comprender, a través de los procesos políticos que relacionaron a funcionarios con beneficiarios y redefinieron el trabajo municipal, las implicancias de las representaciones sociales sobre las cuales se constituyeron estos programas.

Palabras clave: microempresarios, desarrollo local, conflictividad, representaciones sociales.

¹ Agradezco la lectura crítica, los comentarios y las sugerencias de los evaluadores, así como de los doctores Susana Presta y Fernando Balbi que me permitieron elaborar mejor el texto. También agradezco a Paz Concha Elizalde, quien, además de ayudarme con la desgrabación de las entrevistas, compartió conmigo varias de sus observaciones agudas.

² Este trabajo se realizó en abril de 2011. Fecha de aceptación: Agosto 2011

ABSTRACT

Micro-enterprises support programs have been one of the major social policies employed in Argentina during the 1990s. Their main aim was to foster local development by means of a two-fold transformation. On the one hand, people with difficulties in accessing credit would turn into productive entrepreneurs. On the other hand, the municipalities would become agents promoting development. This study analyzes the extent and consequences of these programs in a town steeped in a dire socioeconomic crisis. It contrasts the assessment of the facts made by the officials that implemented these policies to the one of its beneficiaries. Even though the projected level of development was not fully reached, the programs did help to dispel the social conflict, scattering it into multiple remaining tensions. This work seeks to understand the implications of the social representations upon which these support programs were established by looking into the political processes that created relations between officials and beneficiaries and redefined the work of municipalities.

Keywords: micro-enterprises, local development, social conflict, social representations.

INTRODUCCIÓN

La localidad de Sierra Grande, provincia de Río Negro, sufrió un fuerte impacto en mayo de 1991 cuando el gobierno nacional, en el marco del plan de privatizaciones de las empresas públicas, dispuso el cese de actividades de la empresa Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minera, HIPASAM, hasta entonces su principal fuente de empleo. Aunque la amenaza de cierre no era nueva, su población no se encontraba preparada para reemplazar el flujo de dinero que ésta aportaba a su economía. En septiembre de 1991, los habitantes de Sierra Grande cortaron la ruta nacional N° 3 en reclamo de soluciones a las autoridades nacionales y provinciales, mientras los obreros de la empresa profundizaron sus medidas de fuerza manifestándose en la Capital Federal. Estas movilizaciones estuvieron acompañadas por gestiones realizadas por las autoridades municipales, que habían declarado el estado de emergencia económica, social y sanitaria de la localidad, y por el obispo de Viedma, quien exigió al Presidente que no abandonara a esa comunidad cristiana.

El gobierno nacional respondió con el pago de los sueldos atrasados, la promesa de la reapertura de la empresa y, como alternativa económica para la localidad, ofreció el financiamiento de más de veinte microemprendimientos productivos. Sin embargo, en enero de 1992 decretó la liquidación de HIPASAM. La empresa, que daba trabajo a 1.200 empleados y residencia a más de la mitad de su personal, redujo este número a cuarenta empleados para el mantenimiento de las instalaciones y ordenó el desalojo de sus viviendas. La localidad sufrió el éxodo de gran parte de su población. Pasó de tener más de 11.000 habitantes a, según algunas estimaciones, 5000. Aunque por un tiempo los ex trabajadores

contaron con el dinero de indemnizaciones, del pago de los “retiros voluntarios” y del subsidio por un año que el Estado otorgó a trabajadores cesanteados, esto no suplantó el flujo económico que producían los salarios de HIPASAM ni impidió el proceso de pauperización de la localidad. Con el dinero de las indemnizaciones algunos trabajadores abrieron kioscos, remiserías, talleres mecánicos y otros establecimientos, sometiéndose, en un mercado en fuerte contracción, a la competencia con comerciantes más experimentados. Muchos de estos nuevos emprendedores fracasaron, y todos descubrieron fácilmente que los ingresos y las condiciones de trabajo resultaron desventajosas con respecto a las que habían obtenido en HIPASAM, especialmente por el aumento de la autoexplotación y la incorporación de la unidad familiar en las tareas laborales. En este contexto, la competencia perjudicó fuertemente a mecánicos, electricistas, gasistas y servicios domésticos que se vieron desplazados por la afluencia en estos rubros de ex trabajadores de HIPASAM y sus familiares, antes potenciales clientes.

La crítica situación económica continuó siendo una fuente de conflicto para el Estado nacional. En marzo de 1993, una protesta docente detonó una nueva pueblada. Un grupo de manifestantes tomó el edificio de la municipalidad para garantizar un estado de asamblea permanente que duró más de 40 días. Sus demandas pueden sintetizarse en el reclamo por una “solución de fondo”, definida en contraposición a las medidas otorgadas hasta el momento, concebidas como “parches”. El gobierno provincial se sumó a estas demandas y el gobierno nacional le concedió a la provincia el traspaso de los activos de HIPASAM sin su deuda, otorgó al municipio un Aporte del Tesoro Nacional (ATN), vacantes en el Plan Intensivo de Trabajo (PIT) y concedió la suma de un millón y medio de pesos para financiar microemprendimientos productivos. Dos años después, ante la persistencia de la crisis municipal, funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación diseñaron el Programa para el Desarrollo de Sierra Grande. Gran parte de su trabajo, que incluyó el estudio de las condiciones del distrito y las propuestas de sus habitantes, estuvo centrado en el apoyo, acompañamiento y capacitación de aquellas personas de la localidad que se presentaran como potenciales microempresarios. Los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación continuaron el seguimiento de estos emprendimientos hasta el final de la década.

Desde 1991, cada vez que las protestas trascendieron el plano local, el Estado nacional otorgó a la Municipalidad de Sierra Grande el financiamiento de microemprendimientos productivos como alternativa económica para la localidad. Estas políticas no lograron suplir el movimiento económico que generaba HIPASAM, ni constituir un conjunto de emprendimientos privados que se constituyeran en el motor económico de la localidad, pero contribuyeron a disipar la conflictividad política. El presente trabajo analiza algunos efectos de estos programas a través de los contrastes entre los análisis hechos por funcionarios nacionales que los llevaron a cabo y los relatos de beneficiarios del Programa y habitantes de la localidad en general. Su objetivo es reflexionar, a través de los procesos que relacionaron a funcionarios con beneficiarios y redefinieron el trabajo municipal, sobre las implicancias políticas de las representaciones sociales sobre las cuales se constituyeron estos programas.

I.

Los planes de financiación de microemprendimientos aplicados en Sierra Grande no constituyeron un hecho excepcional ni novedoso. Desde la asunción de Carlos Menem a la presidencia, el Estado nacional comenzó a implementar estas políticas siguiendo los pasos de varias provincias argentinas que habían iniciado programas afines en los años previos³. Estos planes formaron parte de una tendencia global de cambio, ampliamente difundida por organismos internacionales desde fines de la década de 1970, en el modo de concebir las políticas sociales y de desarrollo⁴. Las propuestas de fomento de microemprendimientos hallaron una amplia aceptación gracias a que condensaban objetivos buscados por funcionarios y expertos en diferentes áreas.

En el marco de las nuevas políticas de gestión empresarial, las pequeñas y micro empresas fueron valoradas como dinamizadoras de la economía dada su importancia en la producción de servicios e insumos para las grandes empresas y por su capacidad de producir con menor inversión al “encontrar combinaciones tecnológicas alternativas que requieren mucho menos capital por puesto de trabajo y por unidad de producto” (Kritz 1988: 46)⁵. A su vez, y siguiendo al autor citado, fueron concebidas como las entidades con mayor capacidad de absorción de la fuerza de trabajo excedente y un factor decisivo en el desarrollo de territorios desfavorecidos por la reconversión industrial. Diferentes especialistas propusieron generar políticas de promoción de la microempresa como un modo de contribuir simultáneamente con la eficiencia en la producción, con el desarrollo de sectores o regiones desfavorecidas y con la equidad social, dado que el mayor número de éstas involucraba a los sectores pobres, tanto por la mano de obra empleada como por los mismos empresarios, pertenecientes la mayoría de ellos al sector informal de la economía⁶. Las microempresas comenzaron a ser vistas, también, como “factor esencial en la

³ Las provincias de Misiones y La Rioja comenzaron a efectuar estas políticas desde 1987 y fueron seguidas por Córdoba y Mendoza. Río Negro implementó un programa similar a partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Ese año, en su breve gestión como Ministro de Salud y Acción Social de la Nación, Erman González propuso el plan Llamcay (voz quechua que significa trabajar en conjunto), homónimo del implementado en La Rioja desde 1987. Este plan no llegó a implementarse por la rápida salida del ministro, aunque sus contenidos fueron retomados por las siguientes gestiones. En mayo de 1992, bajo la conducción de Julio Cesar Aráoz, el ministerio implementó finalmente el primer programa nacional abocado a la coordinación de estas tareas, el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL) (ver Grassi 2003).

⁴ El BID fue una institución pionera en el fomento y la implementación de los planes de financiación de microempresas; comenzó con estas políticas en 1978 (ver Navajas 2005).

⁵ En este sentido, los expertos tomaron como modelo la reconversión territorial de las zonas industriales del norte de Italia en la década de 1970, que sirvió de matriz para el desarrollo de las teorías sobre “distrito industrial” (ver Vázquez Barbero 2000).

⁶ Considerada hasta entonces supervivencia de modos subdesarrollados de organización del trabajo o consecuencia negativa de las sucesivas crisis económicas, la creciente economía informal comenzó a ser evaluada positivamente por su capacidad de absorción de mano de obra y por su potencialidad como dinamizador de la economía. Por ejemplo, en su propuesta para diseñar un programa de promoción del sector informal urbano, Ernesto Kritz (1988) señalaba que la economía informal absorbía la fuerza de trabajo excedente del sector moderno de la economía y dentro de ella, “existe un importante segmento que tiene una interesante potencialidad de elevación de la productividad y la eficiencia económica” (45). Para un análisis de las corrientes teóricas existentes en ese entonces acerca de la economía informal véanse Hintze (1991) y Smith (1991).

fundación de una economía regional estable y en la generación de oportunidades de trabajo” y como “un factor importante para la consolidación de la democracia económica” (Fernández 1989: 46).

Estas percepciones sobre las pequeñas y microempresas confluyeron con ciertas propuestas neoliberales que reconocían cualidades de *emprendedores*⁷ en cuentapropistas y agentes de la economía informal cuyas capacidades, afirmaban, estaban inhibidas por la intervención estatal en la economía⁸. La amplia difusión del ideario neoliberal llevó a instalar estas representaciones en los debates sobre economía informal y en la agenda de políticas sociales y de desarrollo⁹. Muchos especialistas en políticas de desarrollo, que encontraban insuficientes los postulados economicistas característicos de los paradigmas vigentes desde la posguerra, comenzaron a incorporar variables socioculturales, como el capital cultural, el capital humano, la capacidad emprendedora, la articulación entre organismos estatales y entidades de la sociedad civil y, especialmente, comenzaron a valorar estos elementos como factores para el desarrollo “endógeno” de una localidad o de una región (Albuquerque 2004; Kay 2004; Di Pietro 2001; Vázquez Barbero 2000). Hacia la segunda mitad de la década de 1990, estas variables fueron retomadas por los teóricos y entusiastas del *desarrollo local*¹⁰.

En el ámbito de las políticas sociales, los planes de financiación de microemprendimientos pueden enmarcarse en lo que Estela Grassi (2003) denominó “modalidad de asistencia gerenciada” que incluye políticas de “promoción social” consideradas en Argentina, durante la reforma neoliberal del Estado, vías para profesionalizar los departamentos del área social y superar el “asistencialismo” atribuido a las políticas sociales existentes, consideradas dilapidadoras de recursos y fuentes de clientelismo. Un punto central en esta nueva modalidad fue considerar fundamental la “formación” de los beneficiarios, entendida como el desarrollo de sus capacidades como emprendedores, para

⁷ Estas son las cualidades señaladas por autores clásicos como Say o Schumpeter como constitutivas del individuo emprendedor: la capacidad de innovación, de asumir riesgos, de desenvoltura en la gestión y admisión de la incertidumbre. Para una definición y un análisis de las diferentes concepciones del emprendedurismo (ver Hespanha 2009).

⁸ La idea de que los trabajadores del sector informal son pujantes emprendedores coaccionados por la injusticia estatal fue muy difundida por el éxito del libro *El otro sendero* del escritor peruano Hernando de Soto, publicado en 1987. En el prólogo, Mario Vargas Llosas escribió que “la economía informal aparece en sus páginas como una puerta de salida al subdesarrollo, en un proceso que está revolucionando desde su raíz la economía de la nación. [Los pobres] encontraron un sistema legal imperante que les cerraba el ingreso a él, hicieron lo único que les quedaba hacer para sobrevivir, inventarse fuentes de trabajo y ponerse a trabajar al margen de la ley.” Y agrega que, por los resultados de sus trabajos, los trabajadores informales demostraron ser “abrumadoramente más productivos en sus empresas que el Estado”, citado en Hintze (1991). El artículo de Susana Hintze está orientado a refutar las ideas entonces dominantes acerca de los futuros beneficios (y así a señalar los perjuicios) que los trabajadores del sector informal obtendrían con la reforma.

⁹ Un ejemplo de ello fueron las Jornadas de Análisis sobre la consolidación y formas de financiamiento de microempresas productivas, realizadas en octubre de 1987 y septiembre de 1988, en Córdoba y La Rioja, respectivamente, donde participaron un grupo heterogéneo de funcionarios e intelectuales provenientes principalmente del CEUR, cuyo objetivo fue formular y definir los modos de implementación de políticas que tiendan a la creación y consolidación de microempresas productivas (Rofman 1988; Lindemboim 1989).

¹⁰ Para una lectura acerca de las características y principales corrientes del desarrollo local véase Rofman y Villar (2006), Di Pietro (2001) y Vázquez Barbero (2000).

que pudieran encarar proyectos sustentables en el tiempo, es decir, que pudieran insertarse exitosamente en el mercado, prescindiendo de la asistencia estatal.

En la Argentina, estos cambios en la concepción de las políticas sociales y de desarrollo fueron difundidos en el marco de la crisis de fines de la década de 1980, considerada predominantemente consecuencia del déficit estatal y, en particular, de la ineficiencia de las empresas públicas (Palermo y Novaro 1996; Ortiz y Schorr 2006). Bajo este diagnóstico, la organización fordista del trabajo, los trabajadores regidos por convenios colectivos rígidos y, particularmente, los sindicatos fueron señalados como gestores del atraso. Las pequeñas y microempresas, por el contrario, fueron consideradas como agentes necesarios para lograr una reconversión económica exitosa. Este fue el marco en que las propuestas para fomentar el emprendedorismo fueron incorporadas en el diseño de políticas sociales.

II.

La intensidad del conflicto generado por el cierre de HIPASAM y la magnitud del golpe económico hicieron de Sierra Grande un campo propicio para implementar las nuevas políticas sociales. Como hemos señalado, desde 1991 el Estado Nacional respondió a cada intensificación del conflicto con programas de financiamiento de microemprendimientos. Estos programas, diseñados bajo las premisas de descentralizar y focalizar la aplicación de políticas públicas, interpellaron a la Municipalidad de Sierra Grande a participar activamente de su implementación. La primera propuesta surgió durante las movilizaciones de septiembre de 1991. El intendente completó esta gestión en diciembre de 1991 y, en abril de 1992, la Municipalidad obtuvo los créditos para 41 proyectos de microemprendimientos: treinta y siete de ellos fueron financiados por el entonces Ministerio de Salud y Acción Social, y los cuatro más costosos por el Consejo Federal de Inversiones¹¹. Luego, como respuesta al conflicto de marzo de 1993, el Ministro de Trabajo de la Nación otorgó a la Municipalidad nuevos créditos, recursos para implementar el Programa Intensivo de Trabajo¹² y 650.000 pesos para la constitución de un Fondo de Garantía Solidaria, destinado a subsidiar los aportes previsionales de los emprendimientos que se radiquen en la localidad¹³.

La microempresa fue alentada también por otros organismos. La provincia había creado un programa de crédito durante la crisis de 1989 que financió algunos proyectos en la localidad, como una fábrica de productos de limpieza y un criadero de pollos. La Iglesia Católica gestionó un emprendimiento comunitario (una cooperativa para la producción de insumos para la empresa Alpargatas) donde, además de trabajar sus socios, realizaron pasantías jóvenes beneficiarios de diferentes programas de promoción de empleo. Estos

¹¹ El monto total de los créditos fue de 265.000 dólares (ver diario *Río Negro*, abril de 1992).

¹² El PIT estuvo destinado a promover la realización de obras públicas y emprendimientos productivos utilizando mano de obra intensiva contratada por los municipios. Con estos fines, el Intendente de Sierra Grande recibió un cheque por \$108.000 para iniciar la contratación de trabajadores (ver diario *Río Negro*, 16 de marzo de 1993).

¹³ Ver diario *Río Negro*, 11, 12 y 16 de marzo de 1993.

proyectos se sumaron a los financiados con los fondos nacionales, como una fábrica de envases y pequeños productores de alimentos. La Municipalidad fue la institución instada por todos estos agentes para implementar estas políticas y para acompañar y controlar a los emprendimientos.

La Municipalidad de Sierra Grande incentivó la participación mediante la interpelación directa por parte de funcionarios a personas conocidas y también, organizando actividades como la Feria de Ideas para Microempresas Productivas de Jóvenes, donde seleccionaban los mejores proyectos para ser financiados con el objetivo de contener el éxodo de quienes terminaban sus estudios secundarios y no podían proyectar su futuro en la localidad¹⁴. Además, para disponer de capital con el que financiar nuevos proyectos, el Concejo Deliberante aprobó la creación de un Fondo de Recupero, cuyo trabajo consistía en cobrar a los beneficiarios las cuotas del crédito a pesar de que Nación no solicitaba su reembolso. La viabilidad económica y el número de empleos generados fueron las variables priorizadas en la evaluación de los proyectos. Se buscaba reemplazar, con el emprendimiento privado, la demanda de mano de obra perdida con el cierre de la empresa estatal. Acorde con las directivas de programas nacionales¹⁵, la Municipalidad instituyó una oficina de microemprendimientos a cargo de un funcionario denominado “líder productivo”¹⁶. Este funcionario evaluaba y elevaba los proyectos a la Secretaría, donde eran nuevamente evaluados por funcionarios nacionales quienes, según los encargados en el municipio, además de aprobarlos o rechazarlos, alteraban los montos requeridos según su parecer¹⁷. La modalidad para implementar estos planes obligó a la Municipalidad a convertirse en promotora de estas políticas y responsable del control de su aplicación.

La incorporación de estas responsabilidades conllevó cambios en la organización del trabajo político en la Municipalidad. Mientras el intendente cumplía la doble función de contener las demandas y gestionar soluciones ante el Estado nacional, el provincial y ongs, creció la importancia en funciones y recursos de su secretario de acción social (quien coordinaba comedores, huertas, hornos de pan, etc. junto a iglesias y escuelas, y regenteaba la distribución de planes sociales como el PIT) y de otros funcionarios como el líder productivo. Mientras tanto, la provincia reavivó la esperanza de una reapertura de la empresa empleando a unas 180 personas para el mantenimiento de sus instalaciones. La reforma del Estado realizada para reducir el gasto fiscal terminaba por

¹⁴ Ordenanza municipal 020/92 sancionada el 11 de junio de 1992. Digesto Municipal.

¹⁵ Me refiero a los programas de promoción de microemprendimientos coordinados desde 1992 por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación que pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social cuando ésta fue creada en 1994.

¹⁶ El intendente encargó la oficina de microemprendimientos a un empleado administrativo que había quedado desocupado tras el cierre de la empresa. Este funcionario ofició de “líder productivo” hasta 1999, cuando el PJ perdió el control del ejecutivo municipal. Según su testimonio, una secretaria municipal “me preguntó qué pensaba hacer y le dije ‘me vuelvo a [ciudad de origen], no tengo otra alternativa’. ‘Acá hay oportunidades, podés ir a la municipalidad a la parte de tesorería o se va a crear un programa de microemprendimientos que depende de Desarrollo Social de la Nación y necesitamos un coordinador. Cualquiera de las dos opciones podés...’ Sí, opté por eso. Entonces hicimos un curso de capacitación y empezamos a crear una oficina en el municipio. Vino gente de Nación para colaborar con el tema de llamar a la gente para armar proyectos productivos o de servicios.” (Entrevista realizada por el autor).

¹⁷ Extraído de la entrevista realizada por el autor.

sobrecargar la demanda de empleo de un municipio dependiente de ATN y de una provincia al borde de la quiebra. En este contexto, la promoción de los microemprendimientos tuvo por objeto impulsar el traspaso de una economía local centrada en la relación salarial con entidades estatales al de una economía centrada en la actividad privada. Sin embargo, al iniciarse el año 1995, el estancamiento económico de la localidad, las demandas de diferentes sectores de la población y la grave situación fiscal del municipio continuaban siendo importantes fuentes de conflicto.

III.

En 1995, año de fuerte crisis en la provincia de Río Negro, funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación, por pedido directo del cura párroco de Sierra Grande al Viceministro de esa cartera, crearon el Programa de Desarrollo para Sierra Grande con el objetivo de “contribuir al desarrollo económico-social y al fomento del empleo”, a través de “identificar e impulsar proyectos productivos autosustentables y en formular programas de capacitación y asistencia social a la comunidad”.¹⁸ Los coordinadores del Programa realizaron un trabajo de enlace con agencias estatales, iglesias, empresas y ongs para impulsar acciones favorables al desarrollo de la localidad. Obtuvieron suministros para los comedores que alimentaban a unas 1040 familias, recursos para impulsar construcción de infraestructura turística y el desarrollo de microemprendimientos, y una partida de \$ 250.000, otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, para la constitución de un Fondo Rotatorio para la financiación de microemprendimientos. Una vez finalizado este trabajo, funcionarios de la SDS continuaron el seguimiento de los microemprendimientos hasta el final de la década.

El trabajo de los integrantes del Programa comenzó con el armado de un “diagnóstico económico-social de la zona de estudio”¹⁹. En su *Informe* estimaron, sobre un total de 7000 habitantes, la existencia de 1200 personas ocupadas, 350 subocupadas y unas 1.100 desocupadas. Entre las primeras, 814 pertenecían al sector público (más 6 que trabajaban en la huerta municipal) y 349 en el sector privado, de los cuales 321 lo hacían en comercios y servicios. En este último grupo estaban incluidos los emprendedores y sus empleados, con excepción de las 32 personas que trabajaban en la cooperativa productora de insumos para Alpargatas, contabilizadas aparte. El *Informe* registró 31 microemprendimientos en funcionamiento (aunque con innumerables problemas productivos), 20 fracasos y 29 proyectos. Luego de ratificar la inviabilidad de HIPASAM, aseguraba que:

la única forma genuina que tiene Sierra Grande de brindar empleo a sus habitantes [...] es a través de la puesta en marcha de emprendimientos productivos redituables. En este sentido hemos

¹⁸ Secretaría de Programación Económica, *Informe final, Programa de Desarrollo para Sierra Grande*, septiembre de 1995.

¹⁹ *Ibidem*.

puesto el esfuerzo tratando de identificar e impulsar algunos proyectos de cierta envergadura. No obstante, en la coyuntura las acciones más apremiantes se han orientado a apoyar diversos microemprendimientos y ayuda alimentaria²⁰.

Sobre la base de este diagnóstico, los funcionarios impulsaron su trabajo entendiéndolo como un asesoramiento al emprendedor. Uno de ellos me explicó en una entrevista:

Hacíamos como una tarea de consultoría al servicio de la gente. Como si la gente hubiera tenido plata para contratar un consultor que más o menos les diseñe los proyectos y los gestione. ¿Me entendés? Ese fue más o menos nuestro enfoque, lo que tenemos que llevar adelante no es un programa donde nosotros decimos “acá, el aloe vera”, entonces convenzamos a la gente de que plante aloe vera. No creíamos en eso. Veamos qué ideas, qué quiere hacer la gente.²¹

Los consultores relevaron las propuestas productivas de diferentes personas e instituciones de la localidad y prestaron especial atención a entender cuáles eran sus limitaciones internas. Los funcionarios respetaron las propuestas de los beneficiarios, pero encontraron en sus ideas y conductas las barreras para su desarrollo. La falta de proyección técnica y las dificultades organizativas fueron consideradas como los principales problemas. “En todos los casos existe la imperiosa necesidad de capacitación gerencial para mejorar el proceso de toma de decisiones y, por ende, el funcionamiento de estos pequeños emprendimientos”²², asegura el *Informe*. Sobre esa base, el Programa priorizó la formación de los potenciales emprendedores. La capacitación y la generación en la localidad de mecanismos institucionales para otorgar continuidad a estas prácticas fueron consideradas claves para fomentar el desarrollo.

Como apoyo a microemprendimientos y pequeñas empresas se creó un Fondo Rotatorio de 250.000 pesos, el cual es financiado por la SDS. Para acceder a este crédito es indispensable la asistencia y aprobación a un curso de capacitación. El propósito del mismo es la formulación y gerenciamiento de proyectos para micro y pequeñas empresas. [...] Se ha puesto como condición necesaria la participación en un curso de capacitación sobre la formulación y evaluación de microproyectos. Para más adelante está prevista la realización de otros cursos, mediante los cuales se dictará distintas materias tendientes a fortalecer el gerenciamiento. Se estableció que la evaluación de los proyectos con vistas a su financiación estará a cargo de una Junta integrada por un representante de la

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Entrevista realizada por el autor a un miembro del equipo del Programa.

²² Secretaría de Programación Económica, op. Cit.

municipalidad, otro de la comisión de microempresas (formada por empresarios) y por el responsable de los cursos de capacitación (CARITAS)²³.

Formados en la división disciplinar de la *expertise*, característica de la organización del trabajo en el Estado durante la década de 1990 (Frederic 2004; Coraggio 1998), los coordinadores del Programa contactaron expertos en cada área que consideraron problemática para capacitar a los emprendedores. Los cursos debían corregir ciertas conductas y concepciones de los beneficiarios que habrían impedido el desarrollo de los emprendimientos; entre otros, la ausencia de capacidad o de espíritu emprendedor²⁴ y una preocupación mayor por absorber mano de obra que por la productividad. Los temas más destacados en los cursos fueron la sustentabilidad de los proyectos y, en el caso de los emprendimientos colectivos, la elucidación de los roles dentro de una sistema cooperativo, señalados como distintos de otras organizaciones empresarias. Los coordinadores organizaron unas jornadas donde miembros del Instituto Nacional de Acción Cooperativa dictaron cursos sobre cooperativismo: una socióloga y una psicóloga social realizaron talleres de integración grupal y un ingeniero dictó un módulo sobre cómo lograr una reorganización eficiente de la producción. El *Informe* destaca entre los “resultados obtenidos”:

el establecimiento de una retribución mensual acorde con los niveles de productividad; reorganización del proceso de trabajo en función del monto de retribución deseado [y el] acuerdo sobre la no incorporación de nuevos integrantes a la Cooperativa hasta tanto no se alcance la productividad a la que se aspira grupalmente.²⁵

La intervención de los funcionarios nacionales para potenciar la capacidad emprendedora de los habitantes de Sierra Grande no se limitó a quienes voluntariamente estuvieron interesados en ello. El coordinador de los proyectos de microemprendimientos interpelaba a trabajadores en relación de dependencia a formarse como emprendedores:

he charlado con empleados públicos que han tenido la posibilidad de salir del área pública y pasar a un emprendimiento productivo y no quisieron aceptarlo. No querían salir del esquema de cobrar un sueldito a fin de mes y trabajar en un horario cómodo, pero cada vez hay menos posibilidades de que eso se dé. Está clara la necesidad. Pero hay que replanteársela.²⁶

²³ *Ibidem*.

²⁴ En un artículo donde analizan diferentes modelos de desarrollo local, David Burin y Ana Inés Heras utilizaron a Sierra Grande como ejemplo de municipio en donde la “carencia de capacidad emprendedora de grupos acostumbrados por años a tener como sustento una fuente de recursos que genera seguridad y estabilidad” dificulta el desarrollo local (Burin y Heras 2001: 59). Esta idea acerca de la falta de visión emprendedora en localidades formadas en torno a una empresa extractiva me la han expresado los funcionarios entrevistados.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Ver diario *Río Negro*, 24 de septiembre de 1995.

La gestión del equipo del Programa de Desarrollo para Sierra Grande finalizó en septiembre de 1995. Los microemprendimientos de la localidad continuaron recibiendo el asesoramiento de la SDS en el marco de programas nacionales. Los funcionarios de la SDS relevaron el alto índice de fracaso de los microemprendimientos en todo el país y, al igual que los consultores del Ministerio de Economía en Sierra Grande, lo atribuyeron a la falta de formación de los emprendedores. El propio Secretario de Desarrollo de la Nación afirmó en un foro internacional:

nosotros sostenemos una visión muy crítica en la Secretaría con relación a la política que estamos desarrollando en el gobierno acerca de los microemprendimientos. Nuestro país está inundado, regado de cadáveres de microemprendimientos hechos desde el Estado. [...] Está lleno de microemprendimientos en los que una persona se jubiló habiendo trabajado 30 años en el ferrocarril, ó 20 años en un banco, o lo dejaron sin empleo y dijo, bueno, yo quiero poner un criadero de pollos o quiero poner una fábrica de escobas, o una fábrica de trapos de piso, y entonces el Estado vino y le dio 5.000 ó 10.000 dólares para empezar, y como el señor no sabía liquidar impuestos, no sabía marketing, no sabía producción, ni siquiera se había ocupado de ver si había una fábrica de pollos, una fábrica de escobas, una fábrica de trapos de piso en los 5 Km. a la redonda, el sistema murió. Este mito de los microemprendimientos como solución mágica para el empleo ha sido extremadamente perjudicial para la política social.²⁷

La SDS instituyó entonces el Programa de Desarrollo Productivo Local con el objetivo de crear *trabajo sustentable* a través de los emprendimientos, entendiendo como tal aquel otorgado por una empresa que se sostiene en el tiempo gracias a las capacidades de los emprendedores y no al apoyo del Estado (Amadeo en Acevedo et al. 1998). El error de las políticas previas habría radicado en subestimar las variables culturales y humanas bajo las económicas. Según Amadeo: “lo primero que tiene que haber es un convencimiento interno de la persona, en el sentido de que está en condiciones de asumir los riesgos que significa tener una empresa”²⁸. El Secretario retomaba los postulados neoliberales al centrar el análisis en el sujeto emprendedor y potenciar sus cualidades a través de la formación y la reforma del sistema estatal. Esta fue la base del nuevo Programa de la Secretaría. Según uno de sus funcionarios:

A fines del '95, la SDS de la Nación decidió discontinuar

²⁷ Discurso pronunciado por Eduardo Amadeo en el Primer foro de Jóvenes del MERCOSUR, Bolivia y Chile: Alternativas frente al desempleo juvenil, realizado en Buenos Aires en noviembre de 1997 (ver Acevedo et al. 1997).

²⁸ *Ibidem*.

un programa de apoyo a emprendimientos que había utilizado importantes recursos pero mostraba altos porcentajes de fracaso. En su lugar, empezó una experiencia con una nueva metodología de gestión de intervención en algunos lugares muy conflictivos del país por quiebre de cadenas productivas [...] tales como Sierra Grande [...] La experiencia del '95 en 16 lugares demostró que, en el fondo, lo que había que trabajar para el desarrollo de pequeños empresarios, era exactamente igual.²⁹

Los funcionarios centraron su trabajo en la relación con los municipios pensados como la institución indicada para acompañar a los emprendedores. Sin embargo, las particularidades de cada localidad, al igual que las diferencias de conocimientos y trayectorias de los beneficiarios, fueron desdeñadas como variables. Los funcionarios consideraron la heterogeneidad como positiva, unificando bajo el Programa personas de diferentes orígenes y formación. Homogeneizadas las diferencias locales e interpersonales bajo una misma condición humana, el Programa fue orientado hacia el “desarrollo espiritual” del emprendedor y el fortalecimiento del municipio como institución fundamental para acompañar este desarrollo.

Una persona, un emprendimiento, una ciudad, es un conjunto inseparable de espíritu y materia. Por lo tanto, no se puede pensar el desarrollo de un emprendimiento sólo desde el aporte económico; debe haber también un aporte al desarrollo espiritual. Este fue el primer error; se ofrecían sólo cheques a proyectos³⁰

Los nuevos programas procuraron el fortalecimiento de la persona y la comunidad a través de superar limitaciones que consideraban culturales, fortalecer los lazos sociales, la identidad comunitaria y, finalmente, el rol del municipio como agente del desarrollo. Esto modificó los criterios de evaluación de los proyectos y redefinió sus objetivos. La capacidad emprendedora de las personas fue considerada central y las variables económicas fueron soslayadas tras la voluntad de los agentes; el fortalecimiento de la identidad local fue considerado su mayor potencia:

en vez de poner la mirada en un proyecto, como se hacía antes, se comenzó a mirar a la persona; en vez de mirar proyectos y papeles, se entrevistaban a personas y se evaluaba su capacidad de ser emprendedor. Este punto fue el responsable de gran parte del éxito de la sobrevivencia de los proyectos (97%). [...] en este proceso, claramente apareció el tema de potenciar el desarrollo emprendedor, la capacidad emprendedora de la gente³¹

²⁹ Fragmento de la exposición de Gustavo Angeleri en las Jornadas Microempresariales, Argentina, Micro2000 en el Congreso Nacional (1999).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

Los municipios fueron considerados instituciones naturales para fortalecer la identidad local y garantizar el buen funcionamiento del Programa. Acorde con el imperativo de descentralizar la aplicación de las políticas públicas, se valoró la proximidad y la relación interpersonal para el seguimiento de los proyectos y el acompañamiento del emprendedor.

En el transcurso del programa, el tema de lo local surgió muy fuerte. Cada ciudad, cada localidad, sobre todo del interior, elige su propio destino. Puede haber un contexto nacional, provincial o mundial más o menos favorable al desarrollo, pero donde la comunidad quiera ir va a ir. [...] Realizar este seguimiento desde Buenos Aires, a cientos o miles de kilómetros era imposible, por lo que la pregunta fue cómo apoyar y acompañar pequeños emprendimientos a la distancia. La respuesta fue que la única institución capaz de gestionar este proceso era el municipio. No obstante, se presentó un problema: los municipios se han encargado históricamente de la gestión de obras públicas, el asistencialismo, y la prestación de servicios públicos, pero no del desarrollo económico. Y allí aparece el primer tema que basa el desarrollo económico local: antes de pensar en cómo apoyar un emprendedor en Jujuy, en Tierra del Fuego, o en Chubut, se debía fortalecer en estos lugares una institución que pueda acompañarlos, seguirlos y asesorarlos. [...] De esta manera, el primer objetivo del programa del desarrollo local fue fortalecer la capacidad de los municipios para que estos puedan gestionar el desarrollo económico. [...] Así, se armó un programa que fortalecía al municipio, que ofrecía no solamente fondos sino también formación y acompañamiento, que no se basaba en la evaluación de proyectos, sino fundamentalmente en la capacidad de sentir y de hacer de las personas.³²

Para acompañar en lo personal al emprendedor en lo que este funcionario llamó “una experiencia de riesgo” donde “se potencia el sentimiento de soledad”, se consideró clave la figura del líder productivo, proveniente de la propia localidad, que siguiera a los emprendedores en su desarrollo y mediara entre estos y las dependencias estatales:

A partir de la elección del emprendedor, se lo ayudaba a desarrollar la idea junto a un formador. Y aquí apareció otro cuello de botella serio, ya que resultó muy difícil encontrar formadores que ayudaran a los empresarios a lograr su autonomía, que los ayudaran a pensar. En realidad, abundaban consultores que sabían perfectamente diagnosticar problemas empresariales y decir lo que había que hacer, pero que no sabían cómo formar al emprendedor. Por ello, se tuvo que trabajar mucho en la capacidad pedagógica y

³² *Ibidem.*

de transferencia de conocimientos³³.

En términos generales, los funcionarios nacionales compartieron el supuesto de que el desarrollo debía buscarse de la mano de emprendimientos privados o comunitarios, mientras el Estado sólo debía intervenir para fomentarlo, acompañar o coordinar el accionar de éstos. Además, consideraron el desarrollo de las cualidades del emprendedor como individuo y de la municipalidad como institución como el centro de la cuestión, soslayando la existencia de inconvenientes surgidos de la interacción social. Su propuesta consistió en formar a estos actores para que fueran autosuficientes en la competencia de un mundo regido por el mercado. Con el foco puesto en el desarrollo de estas capacidades, la experiencia de estos programas fue evaluada positivamente tanto en el *Informe* como en las declaraciones públicas de los funcionarios y en las entrevistas.

IV.

La evaluación de los habitantes de Sierra Grande disiente notoriamente de las hechas por los funcionarios nacionales. Para la mayoría de ellos los microemprendimientos han sido un *fracaso*. En las sucesivas entrevistas y conversaciones de las que he participado desde el 2005, año en que inicié mi trabajo de campo, no suelen recordar más de dos o tres micro-emprendimientos que hayan funcionado, entre 80 y 100 que calculan que hubo. En sus relatos los microemprendimientos no prosperaron, los beneficiarios no devolvieron los créditos y los programas implementados no fueron más que “un engaño” en tanto promesa de reactivación: “espejitos de colores”. Los motivos que los entrevistados encuentran a este fracaso varían entre la falta de seguimiento y control por parte del Estado, la falta de práctica o conocimiento de los nuevos emprendedores y, especialmente, las imposibilidades estructurales en la economía local y el abuso por parte de los beneficiarios. A diferencia de los funcionarios nacionales, los habitantes de Sierra Grande centran su análisis en las limitaciones estructurales y en las conductas de los involucrados.

La recurrencia de los señalamientos sobre las conductas ajenas está relacionada con la infinidad de tensiones, acusaciones y conflictos acontecidos en torno a la implementación de estas políticas. La red de relaciones interpersonales y comunitarias, que expertos y funcionarios consideraban positiva para la contención y el desarrollo de los microempresarios, fue también una estructura conflictiva. En la localidad preexistían situaciones de competencia, desigualdad de poder, y diferentes tipos de conflicto que la puesta en marcha de estos programas redefinió e incrementó a través de la competencia inherente a la lógica de mercado y de la división entre funcionarios, beneficiarios y excluidos de estos beneficios³⁴.

³³ *Ibidem*.

³⁴ En este trabajo, me limito a presentar sólo algunos conflictos en torno a la devolución de los créditos en las relaciones de mercado desde la perspectiva de los emprendedores, a fin de no extender demasiado la presentación.

Como ya señalamos, la Municipalidad instituyó un “fondo de recuperó” que no prosperó por la falta de pago de los emprendedores. La relación entre beneficiarios y funcionarios locales fue especialmente dificultosa en este punto. Como explica el entonces líder productivo:

Ese dinero venía como un subsidio no reintegrable al municipio. Entonces lo que había determinado el intendente era que fuera, para la gente, un crédito reintegrable que se hacía un plan de cuotas sin intereses durante un tiempo determinado. Con lo cual con ese recuperó se iba a formar lo que se llamaba un fondo rotatorio, en el que se tenía que acumular todo lo recuperado y poder colaborar con alguno que tenían cierta posibilidad de crecimiento y financiar nuevos proyectos. Esa era la idea que desde mi punto de vista estaba buena. Se comenzó con actividades y en el corto plazo muchos de los que habían recibido el dinero para hacer algo no lo hicieron, malversaron los fondos. Entonces, mi función era informar al intendente lo que había pasado... y en algunos casos se sugería iniciar acciones judiciales.³⁵

En un contexto de alta movilización, muchos beneficiarios, que conocían los acuerdos entre el municipio y nación, sumaron a sus demandas la exención del pago del crédito.

En un noventa por ciento, más o menos, se iniciaron las actividades previstas por cada uno, en las cuales se hacía un seguimiento. Pero ¿qué pasaba? Al poco tiempo se empezó a ver que no había recuperó como uno había previsto. Muchos no devolvían, es más, en algún momento alguien me dice, ‘bueno, acá hubo una reunión de la gente en la que se propuso no pagar, no devolvemos’. Porque se habían enterado ellos de que al municipio venía como subsidio entonces consideraban que no lo tenían que devolver.³⁶

La explicación del “fracaso” que predomina en el relato del líder productivo es que “la gente no devolvía el dinero”. Sin embargo, al igual que toda persona en Sierra Grande, considera determinantes las limitaciones estructurales que impidieron el desarrollo de los emprendimientos:

Los emprendimientos iban cayéndose de a poco porque no había mercado, porque no podían competir. ¡Una pañalera de pañales artesanales competir con las grandes empresas que venían con todas las garantías del mundo, en blanco y acá estaban todos en negro! Entonces había una serie de dificultades que no se habían previsto al principio. Eso creo que fue uno de los elementos que permitió que la gente no pudiera crecer, no había mercado. Y no

³⁵ Extraído de la entrevista realizada a un ex líder productivo de Sierra Grande por el autor.

³⁶ *Ibidem*.

se podía salir afuera porque se hacía mucho más costoso tener un vehículo para vender afuera.³⁷

Ante esta situación los funcionarios municipales optaron por no demandar a los morosos. El líder productivo manifiesta la imposibilidad política de ello, dada la relación entre beneficiarios y autoridades municipales o provinciales. "Nosotros sabíamos que eso [las demandas judiciales] no iba a funcionar, primero, porque todo lo que se mandaba a reclamar por la vía judicial moría en el cajón de algo, porque se manejaba mucho políticamente"³⁸. La generalidad del incumplimiento de los pagos no evitó los conflictos basados en amenazas de confiscación de garantías que fueron respondidas con denuncias de manejos arbitrarios e intereses políticos encubiertos en el otorgamiento de créditos. Esto es un indicio de que la solidaridad surgida del conocimiento personal podría, por un lado, perjudicar al Programa en lugar de ayudarlo como pregonaban los funcionarios nacionales y, por otro, acarrear antagonismos.

Los conflictos desencadenados a raíz de la puesta en marcha de los microemprendimientos no se limitaron a las relaciones entre funcionarios y beneficiarios. Las tensiones y conflictos se ramificaron por toda la red de relaciones de los microempresarios. En primer lugar, surgieron problemas en las relaciones entre productores y compradores. Un comerciante que había pedido un crédito para poner un criadero de pollos explica:

[Los microemprendimientos] fracasaron, ¡que si vos no tenés compradores! [...] empezó a ser que la gente del pueblo cuando te veía así de capa caída '¿A cuánto lo vendes?', 'A un peso', 'No, muy caro', 'Bueno, dame ochenta, dame setenta...' y al último te había salido sesenta y decís '¿qué carajo gano?'. ¿Por qué?, porque estaba la otra, el abuso del resto de las personas: 'el pollo bájamelo, para eso se los sigo comprando a Pollo Lino o a Cresta Roja', 'pero la puta que lo parió, este es fresco, es de ayer', 'no, pero es caro'. [...] O si no, 'dejame la caja y después de la pago'. Y vos... venían las bolsas de comida y tenías que ponerte, venían los bebés y había que comprarlos y después tenías que bancarte sesenta días dándoles de comer.³⁹

En segundo lugar, las relaciones entre empleados y empleadores fueron fuente de tensiones. Variables como la temporalidad o la incertidumbre en la continuidad del empleo, las fluctuaciones en los ingresos o instancias como la selección de los empleados generaban cruces entre personas con relaciones de confianza.

Mucha más gente que la que yo necesitaba me fueron a pedir trabajo. [...] Es como que no tuve la oportunidad de elegirlos [...] Todo el mundo venía, por ejemplo W, vivía al lado de mi casa y venía

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ De la entrevista realizada a A., ex microempresario.

con una situación de emergencia, mal, muy mal económicamente. Es como que le tenía que dar trabajo. Después tenía este chico, el de más confianza que tuve, me lo habían echado de la estación de servicio por robar [...] Se había juntado, tenía dos niñitos en aquella época. El padre tenía un lavadero de autos y fue a verme cuando yo empecé con la fábrica. [...] para ver si le podía dar trabajo al hijo, estaba trabajando con él, y me dice 'no me hago un sueldo para mí y le tengo que hacer un sueldo a él, fijate si le podés dar trabajo'. Le digo 'lo tengo medio día yo y medio día vos y entre los dos le armamos un sueldo', esa era la idea. Empezó trabajando medio día conmigo y sin sueldo, en realidad lo que hacíamos era repartir las ganancias, no sé si daba juntos para un sueldo. [...] yo iba sabiendo que me robaban y en muchos casos, de muchas formas los agarré. O sea que no tuve la posibilidad de elegir buena gente, de elegir los mejorcitos, no, no, era resolverlo.⁴⁰

Por otra parte, el empleo que estos emprendimientos generaban era poco y precario.

Tuve gente que me ayudó a hacer aparejos, señoras grandes, por la seriedad para trabajar [...] pero no les podía dar una continuidad. [...] yo por ejemplo, terminaba de hacer el aparejo y el 99% de las veces le pagaba, pero le pagaba ahí, y el aparejo tenía que venderlo a futuro. El tema era que por ahí me quedaba sin dinero [entonces] no le podía dar la continuidad que tiene un trabajo. Decir, 'bueno, amiga, mirá, vas a hacer aparejos, venite el cinco de diciembre y hacemos aparejos hasta el cinco de marzo, sin parar, todos los días', eso es considerado un trabajo. Pero yo por ejemplo podía el lunes, el martes, por ahí el miércoles no hacíamos aparejos, jueves, el viernes volvíamos a hacer. Así, medio intercaladito.⁴¹

Los emprendedores en Sierra Grande estuvieron compelidos por un conjunto de presiones sociales, como la demanda de trabajo por parte de conocidos, el compromiso con los funcionarios que los ayudaron a obtener el crédito y la competencia con otros conocidos por ser beneficiarios, que se sumaron a las presiones propias de encarar un emprendimiento tanto en la competencia de mercado como en el cumplimiento de la reglamentación estatal. En las proyecciones de quienes fomentaron los programas de financiamiento de los microemprendimientos, la presión social de las comunidades sólo fue contemplada como insumos positivos para la selección de los emprendedores y la fuerza de trabajo, y para el control y acompañamiento de su desarrollo. En la práctica, los actores locales incorporaron las tensiones y conflictos entre socios, compradores y vendedores, empleadores y empleados, generados por los traslados de los costos y los quiebres en las cadenas de pago.

⁴⁰ De la entrevista realizada a B., ex microempendedor.

⁴¹ De la entrevista realizada a M., microempendedor.

Como ha sido dicho, el discurso del emprendedurismo, pregonado fuertemente durante la década de 1990, tuvo por efecto ocultar bajo la concepción del fracaso individual el problema social del desempleo⁴². En Sierra Grande, además, al promover los créditos para microemprendimientos con este discurso, el Estado nacional traspasó junto a ellos la responsabilidad sobre la situación de la localidad. Los créditos comenzaron a ser otorgados en reemplazo de la fuente de ingreso que generaba HIPASAM cuando sus habitantes demandaron soluciones para que “el pueblo no desaparezca”. Al conceder créditos acompañados por un discurso de emprendedurismo, el Estado nacional traspasó, también, la responsabilidad sobre el destino del pueblo a los beneficiarios. Los emprendedores, con escasos recursos y fuertes limitaciones de mercado, debieron encarar sus iniciativas y generar puestos de trabajo bajo la carga de ser responsables no sólo de la sustentabilidad de su proyecto, sino de una parte de la persistencia del pueblo. La Municipalidad debió redefinir su trabajo político sobre la base de este nuevo rol de coordinación, contención y acompañamiento de estos emprendimientos devenidos pilares del desarrollo local.

V.

A lo largo de la década la Secretaría de Desarrollo Social fue generando espacios de formación, sociabilidad y comercialización para las personas involucradas en estos programas. En los testimonios relevados en Sierra Grande, los espacios recordados son los *cursos* y las *ferias*. Los cursos para los emprendedores fueron dictados por capacitadores enviados por la SDS. Su extensión era de un mes y su frecuencia dos o tres veces semanales. Aunque la mayoría de los entrevistados los recuerda con desagrado, considerándolos como una puesta en escena para embaucarlos, algunos señalan que allí les daban herramientas para poner los emprendimientos en práctica, para realizar balances y proyecciones y para saber calcular la sustentabilidad del proyecto. Desde la perspectiva de los funcionarios, los cursos servían también de filtro para descartar los proyectos que no eran sustentables. El líder productivo, en cambio, recibía una capacitación más intensa, focalizada en el manejo de las relaciones interpersonales:

Las capacitaciones eran, en general, hasta de catorce días, quince días. Se hacía trabajo en equipo. Venía la gente que nos capacitaba y hacían distintos trabajos, muchas veces casi como juegos eran, en el sentido de que apuntaba para el lado que nosotros considerábamos técnicamente laburo, pero que además nos capacitemos en la relación con los productores. [...] el tema de la capacitación en cuanto al asesoramiento para un proyecto, qué cosas tener en cuenta, se hacían al principio fuerte, pero más bien se apuntaba al tema de la relación, de las relaciones humanas.

⁴² Un ejemplo de ello son los testimonios relevados en “De la culpa a la autogestión: un recorrido de los trabajadores desocupados de La Matanza” (Flores, comp. 2002).

[...] para que no funcionara como si fuéramos unos vigilantes, ¿me explico? Para llegar de otra manera, de no sé, por ese lado era más bien la capacitación.⁴³

Los escasos relatos de experiencias positivas con los planes de microemprendimientos están relacionados con las ferias, redes nacionales de exposición de productos organizadas por la SDS. Según un emprendedor beneficiario de este Programa, la coordinación de la SDS fue fundamental para colocar la producción.

En ese momento se fortalecían los proyectos porque te daban lugar a vender fuera de la localidad, había una coordinación, un aceitamiento de la maquinaria. O sea, el municipio se encargaba (el líder productivo) de ubicarte posibles ferias fuera de la localidad, en otras provincias.⁴⁴

Los planes de financiación de microemprendimientos incluyeron la formación de redes a través de todo el país, la SDS financiaba gran parte de esta red a la que los testimonios señalan necesaria para el éxito de los microemprendimientos.

Yo creo que [el programa de microemprendimientos de la década de 1990 con respecto a uno de microcréditos actual] era muy superior. Había dinero de Nación, era otra cosa. Había ferias donde uno podía vender. Inclusive acá tuvimos oportunidad de tener una feria muy buena con sesenta y pico de microemprendedores locales, que eso era algo más que aceptable para un pueblo chico y había desde pesca artesanal, productos elaborados como pulpitos en escabeche, dulces, tejidos, producción de productos primarios como había quien se dedicaba a producir zapallos, cebollas de verdeo, en un lugar como éste, tomates. Había un abanico de posibilidades donde la gente vivía más de su trabajo, del microemprendimiento en sí. Se podía inclusive hacer tratativas en localidades cercanas porque la gente que producía estas cosas les venían a buscar la producción, todo.⁴⁵

Las ferias también incluían charlas y cursos que daban continuidad a la primera capacitación en la localidad.

En esos encuentros tuvimos oportunidad de tener charlas de venta con gente muy capacitada de Nación, en ese momento llegó hasta Eduardo Amadeo hasta allá a Comodoro Rivadavia, que era el titular de Acción Social de la época. Bueno, la red que había hecho

⁴³ De la entrevista realizada a un ex líder productivo de Sierra Grande por el autor.

⁴⁴ De la entrevista realizada a M., microemprendedor.

⁴⁵ *Ibíd.*

el gobierno de Menem en este tipo de microemprendimientos realmente era fabulosa, porque los líderes productivos en el encuentro de Comodoro llegaron de Chaco, de Córdoba, de Salta, de Jujuy, nos encontramos con líderes productivos de un montón de provincias...⁴⁶

Las ferias, además de integrar parte de la formación de los microemprendedores, fueron instancias para la obtención de contactos sociales y comerciales:

... querías estar en todos lados a la vez como para aprovechar todo, era espectacular. Venías extenuado, pero te hacías de nuevos enlaces [...] la tarea de tramar algo, de hacer un entramado en todo el país, donde a vos te conocieron el producto, que eso era importante para el microemprendedor de ese momento. Porque vos sabías a qué feria podías asistir, a qué ferias no y que tu producto fuera conocido con la coordinación de los líderes productivos de cada localidad, que eso estaba espectacular. Porque el microemprendedor se dedicaba pura y exclusivamente a superarse en el producto o a adaptarse a lo que necesitaran de tu producto en tal lugar.⁴⁷

La SDS instituyó una red de formación, acompañamiento y comercialización para los beneficiarios que posibilitó la experiencia relatada por estos entrevistados. La contención pregonada por los funcionarios de SDS fue, en parte, concretada en estas ferias. A diferencia de lo expresado por el Secretario de Desarrollo Social –quien contaba con la comunidad local para la contención y tenía por objetivo que los emprendimientos estuvieran sustentados por las cualidades de los emprendedores y no por el Estado (Amadeo en Acevedo et. All 1998)- gran parte de estos emprendimientos dependieron de la mantención de esta red para sobrevivir. El mismo entrevistado señala que el desmantelamiento de estos programas, al finalizar el gobierno justicialista, llevó al quiebre de los microemprendimientos. Su proyecto, exitoso bajo estas redes, cuando “se dedicaba pura y exclusivamente a superarse en el producto”, precisaba, además de financiamiento, de una red de comercialización subvencionada por el Estado que lo protegiera de la competencia abierta en el mercado.

CONCLUSIÓN

Las diferencias entre las evaluaciones realizadas por los funcionarios del Estado Nacional y las hechas por los habitantes de Sierra Grande están relacionadas con los objetivos y expectativas puestos en el desenvolvimiento de los programas. En Sierra Grande los microemprendimientos fueron fomentados desde 1991 como reemplazo productivo a la empresa estatal. Este reemplazo fue considerado legítimo desde el punto de vista neoliberal, dado que terminaba

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

con una empresa deficitaria subsidiada por el Estado y, desde el punto de vista de los nuevos paradigmas en políticas de desarrollo, porque fomentaba la realización de un proceso impulsado por factores endógenos de la localidad. Los funcionarios nacionales procuraron, entonces, la doble reconversión de los habitantes de la localidad en emprendedores y de la municipalidad en la institución responsable del desarrollo local. En su concepción, el desarrollo se produciría gradualmente al despertar los factores endógenos.

Los programas de microemprendimientos financiaron un número importante de proyectos en Sierra Grande, fortalecieron al municipio e instituyeron al líder productivo para acompañar a los emprendedores y articular entre éstos y la SDS. Sin embargo, la mayoría de los testimonios señalan un alto grado de fracasos y conflictos en torno a ello. La representación del “fracaso” predominante en la localidad puede referirse, según la persona y el contexto en el cual se enuncie, a la imposibilidad de supervivencia de los emprendimientos o al quiebre del fondo de recupero, pero, de un modo más sentido, señala el incumplimiento de la promesa de reactivación económica con la que los programas fueron anunciados. Aunque en Sierra Grande reconocen limitaciones personales y de formación (es frecuente que admitan que “no es fácil pasar de ser asalariado a ser cuentapropistas”), sus análisis nunca dejaron de lado las variables económicas estructurales (bajo su concepción, la inversión en micro-emprendimientos resultaba poco estratégica en el mercado local) ni los juicios morales sobre las conductas propias y ajenas.

Los funcionarios de la SDS que participaron en la implementación de los programas en Sierra Grande no manifestaron haber relevado la incidencia negativa de aquello que señalan los habitantes de la localidad: el accionar de los beneficiarios y las condiciones estructurales de la localidad. Sus evaluaciones deben ser entendidas en relación con el modo en que imaginaron la comunidad de beneficiarios a la que orientaron su trabajo⁴⁸. Bajo las propuestas de los programas subyace una concepción del sujeto destinatario como una persona naturalmente emprendedora, pero también solidaria e identificada como miembro de una comunidad armónica. Ante una realidad que desmiente esta representación, entendieron las causas de esta anomalía como una perturbación contingente (habitualmente una limitación subjetiva o un problema cultural); consecuentemente, su trabajo fue destinado a la formación de los sujetos para superar esas trabas. Los cursos y acompañamientos estuvieron destinados a fomentar estas cualidades potenciales inhibidas por el acostumbramiento a la comodidad de la relación salarial. En este sentido, la intervención de estos funcionarios tuvo un objetivo pedagógico, de transformación social. El centro de su trabajo fue la formación de emprendedores y líderes productivos. Los trabajadores debían ser transformados en emprendedores solidarios y la municipalidad, en la institución responsable de este desarrollo. No lo afirman explícitamente, pero subyace en sus diagnósticos sobre la realidad local y en las evaluaciones de los resultados de sus trabajos que encontraban posible la generación de una comunidad armónica compuesta por emprendedores

⁴⁸ Retomo en este punto el concepto de “comunidad de referencia”, propuesto por Sabina Frederic (2004), para comprender el fundamento moral del trabajo político.

solidarios. Puedo inferir, incluso, que habrían concebido a los sujetos destinatarios de sus políticas como poseedores de estas cualidades, pero que, afectados por algún proceso sociopolítico desfavorable, se habrían visto imposibilitados de desarrollarlas.

En la perspectiva de estos funcionarios las relaciones sociales son armónicas. El conflicto no aparece como un aspecto inherente de las relaciones sociales, sino como consecuencia de factores exógenos o de la ausencia de capacidades individuales. Las relaciones de conflicto en la comunidad son obviadas al evaluar siempre como positivas las relaciones cara a cara. Más aún, las relaciones de mercado, entendiendo al mercado como entramado de redes interpersonales, son consideradas competitivas sólo entre diferentes vendedores, pero se obvian las relaciones de poder entre emprendedores y trabajadores, entre las empresas y sus proveedores o entre acreedores y deudores. Bajo este marco, los programas fortalecen los municipios como institución sin tener en cuenta las luchas de poder político y la lucha de los diferentes sectores de la sociedad civil por ganar autonomía o influir en las decisiones.

En Sierra Grande, los programas de financiación de microemprendimientos, que procuraban incentivar el desarrollo local a través del fortalecimiento de redes comunitarias, generaron, por el contrario, disputas entre conocidos por cruces de sospechas y acusaciones en torno a la asignación de los créditos, diferencias de acompañamiento y de aplicación de mecanismos de control. Todo esto acrecentó la evaluación de fracaso. Los resultados estaban lejos de las expectativas de aquellos habitantes de Sierra Grande que creyeron en la potencialidad de los microemprendimientos, especialmente considerando que los créditos fueron otorgados como reemplazo de la dinámica económica de HIPASAM.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*, Nº 82, Santiago de Chile, pp. 157-171.
- Burin, D. y Heras, A. (2001): *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires. Ciccus.
- Coraggio, J.L. (1999). *Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires. Miño y Dávila.
- Di Pietro Paolo, L. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En Burin, D. y Heras, A., Op. cit.
- Fernández, A. (1989). Microempresa: para democratizar la economía. En Lindemboim, J. Rofman, A. y Moreno, G. (Comp.), *La microempresa en una estrategia de crecimiento* (41-55). Buenos Aires: Ediciones CEUR.
- Flores, H. (Comp.) (2002). *De la culpa a la autogestión. Un recorrido del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza Buenos Aires*. Buenos Aires. Peña Lillo- Ed. Continente.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. Prometeo.

Gorz, A. (2003). *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires. Editorial Paidós.

Grassi, E., Neufeld, M. R., y Hintze, S. (1996). Crisis del Estado de bienestar y construcción del sentido de las políticas sociales. *Cuadernos de antropología social*, n° 9, (15-38). Buenos Aires.

Grassi, E. (2003). El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década de 1990. *e-I@tina*, Vol. 1, N° 4, (27-48). Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Julio-septiembre (2003).

Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid. Ediciones Akal.

Hespanha, P (2009). Microemprededurismo. En Cattani et all. (Comps.). *Diccionario de la otra economía: lecturas de la economía informal* (259-267). Buenos Aires: Altamira ediciones.

Hintze, S. (1991). Informalidad y condiciones de vida en los sectores populares. En Hintze, S., Grassi, E. y Grimberg, M., *Trabajo y condiciones de vida en sectores populares urbanos* (11-44), Buenos Aires: Centro de Editores de América Latina.

Kay, C. (2004). *Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina*. La Haya. Institute of Social Studies.

Kritz, E. (1988). Bases para un programa de promoción del sector informal urbano. En Rofman y Moreno (Comps.). *Generación de empleo. La microempresa como alternativa* (43-62). Buenos Aires.: Ediciones CEUR.

Lindemboim, J. (1989). La inclusión de las microempresas en el marco de las políticas para la pequeña producción. En Lindemboim, J., Rofman, A. y Moreno, G. (Comp.), Op. cit.

Navajas, S. (2005). *El grupo BID y la microempresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ortiz, R. y Schorr, M. (2006). Crisis de estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación. En A. Pucciarelli (Coord.), *Los Años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (461-510). Buenos Aires: Siglo XXI.

Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Tesis Norma-FLACSO.

Rofman, A. y Villar, A. (2006). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Rofman, A. (1988). Un programa de promoción, capacitación, asistencia técnica y financiamiento de microempresas productivas. En Rofman A. y Moreno G. (Comp.), Op. cit.

Smith, M.E. (1991). La economía informal. En S. Plattner, *Antropología Económica* (368-432). México: Editorial Alianza.

Vázquez Barbero, A. (1998). *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Proyecto CEPAL/GTZ: Desarrollo económico local y descentralización. Santiago de Chile.

FUENTES

Río Negro (1989-1996). Gral. Roca.

Digesto Municipal. Municipalidad de Sierra Grande.

Discurso pronunciado por Eduardo Amadeo en el Primer foro de Jóvenes del MERCOSUR, Bolivia y Chile: Alternativas frente al desempleo juvenil, realizado en noviembre de 1997 en Buenos Aires. En Acevedo, D., Peralta, M., Tallarico, V. y Wiñasky, M. (Comp.) (1998), *Primer Foro de Jóvenes del Mercosur, Bolivia Y Chile: Alternativas Frente Al Desempleo Juvenil*. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IE_1997_foro_jovenes.pdf

Exposición de Gustavo Angeleri en las Jornadas Microempresariales Argentina Micro2000, Tercera Jornada: Microempresa. Estado y Sociedad. Buenos Aires, 10 de noviembre de 1999. H. Senado de la Nación.

Secretaría de Programación Económica. *Informe final. Programa de Desarrollo para Sierra Grande*. Septiembre de 1995.