

**INSTITUTO DEL CONURBANO**

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL**

**LAS NUEVAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES DE ECONOMÍA  
SOCIAL Y SOLIDARIA**

**¿QUÉ POLÍTICAS CONSTRUYEN?**

**ESTUDIO DE DOS CASOS EN EL CONURBANO BONAERENSE**

**TESISTA: CAROLINA BARNES**

**DIRECTORA: RUTH MUÑOZ**

**FEBRERO DE 2018**

**Dedico este trabajo a mi papá**

**Alberto Ramón Barnes**

## **AGRADECIMIENTOS**

Quisiera agradecer el tiempo y la predisposición de todos aquellos que colaboraron para la realización de este trabajo, aquí mi reconocimiento especialmente a las personas que entrevisté y brindaron información sin la cual no podría haber finalizado esta tesis.

A mis compañeros de trabajo y amigos que me apoyaron y alentaron para terminarla. Entre estos quisiera destacar a José Borello y Aída Quintar, por su comprensión y aliento cuando les decía que estaba trabajando en la tesis. También a mis amigas de siempre Liliana y Mariela por compartir mis alegrías y tristezas.

A mi Directora, Ruth Muñoz, por sus contribuciones y apoyo constante a lo largo de la escritura de este trabajo.

A mis padres, Alberto y Delia, que guían mis pasos en la vida, a ellos todo mi amor y agradecimiento por tanto. A mi hermano Fernando, por estar siempre presente en cada momento.

A mis amores. Sebastián, compañero de vida con quien crecimos y nos acompañamos en cada una de las decisiones, sostén permanente en todo este proceso, desde la cursada de la maestría hasta la finalización de este trabajo. Y lo más importante, la hermosa familia que formamos con la llegada de nuestros hijos, Matías y Lucía, que son nuestro tesoro máspreciado.

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
APARTADO I.....	5
1. METODOLOGÍA .....	5
1.1 Delimitación del problema.....	5
1.2 Preguntas y objetivos de investigación .....	6
1.3 Estrategia metodológica .....	7
APARTADO II .....	12
2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA .....	12
2.1 Estado y políticas públicas.....	12
2.2 Economía popular, economía social y economía social y solidaria .....	16
2.3 El rol del Estado y de las políticas públicas de economía social y solidaria.....	18
2.4 Las políticas públicas vinculadas a la economía social y solidaria ¿cuáles son sus características? .....	22
APARTADO III .....	26
3 LAS POLITICAS DE ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA A NIVEL LOCAL EN EL CONURBANO BONAERENSE .....	26
3.1 Antecedentes a nivel nacional y provincial .....	26
3.2 Experiencias locales de promoción de la economía social y solidaria: los casos de Moreno y Morón.....	33
3.3 EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN MARTIN.....	38
3.3.1 Breve caracterización del partido y contexto político.....	38
3.3.2 Conformación de las nuevas dependencias.....	40
3.3.3 Características e impronta de sus miembros .....	44
3.3.4 Principales políticas implementadas desde la Dirección General de ESS .....	49
3.4 EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL.....	73

3.4.1 Contexto socioeconómico y político .....	73
3.4.2 Conformación de la nueva dependencia.....	75
3.4.3 Características e impronta de sus miembros .....	79
APARTADO IV .....	103
4. LA CONSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE DEPENDENCIAS Y POLITICAS DE ESS A NIVEL MUNICIPAL. APORTES A PARTIR DE LAS MIRADAS TEÓRICAS DEL CAMPO .....	103
4.1 Institucionalidad de las dependencias creadas y sus políticas.....	103
4.2 En busca de los atributos de las políticas de Economía Social y Solidaria .....	114
4.3 La orientación de las políticas: perspectiva teórico-práctica y alcances de sus intervenciones .....	127
REFLEXIONES FINALES.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	147
ANEXO I: INFORMACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA .....	155
Entrevistas iniciales a referentes claves .....	155
Municipio de San Martín.....	155
Municipio de San Miguel.....	156
Cuestionario para relevamiento de datos personales y profesionales .....	156
Observaciones participantes y no participantes .....	157
Fuentes secundarias.....	157

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país, desde distintos organismos gubernamentales se ha impulsado la conformación de dependencias que han tenido y que tienen el propósito de motorizar políticas relacionadas con el campo de la economía social y solidaria (ESS). Este proceso comenzó a configurarse de forma regular y con mayor ímpetu luego de la crisis política, económica y social del 2001-2002- de inusual magnitud en la Argentina- que impactó de forma categórica en la vida cotidiana de la población y se tradujo negativamente en los indicadores socioeconómicos.

En esta etapa, más precisamente en el 2002, se profundizó el declive de la actividad económica, acompañado de un acelerado deterioro de todos los indicadores laborales, así como de los ingresos, lo cual tuvo un efecto redistributivo regresivo. Según fuentes oficiales se dio una abrupta caída del Producto Interno Bruto (más del 11%), mientras que el desempleo llegó a afectar al 21,5% de la población y el 57% de las personas cayeron bajo la línea de pobreza.

En ese marco, y a partir del cambio de orientación de las políticas del Estado, la recuperación económica que se inició luego de ese periodo y la innegable existencia de nuevos actores en la economía más vinculados a la economía popular o a la autogestión, dieron lugar a que se fueran conformando-en los distintos niveles jurisdiccionales-diversas dependencias que tenían como finalidad la promoción de la ESS. Asimismo, es preciso reconocer que estos procesos de institucionalización en el ámbito estatal no surgen como un fenómeno dissociado de la diversidad de experiencias que se vienen desarrollando desde la sociedad civil, sino que su incorporación en la agenda del Estado deviene de la necesidad de fortalecer y/o promover estas prácticas. Con ese objetivo se inician generalmente desde los niveles superiores (nación y provincia) y se llega luego a

la conformación de dependencias específicas en las instancias jurisdiccionales inferiores, como es el caso de los municipios.

Estas dependencias que llevan adelante políticas orientadas a la ESS en el ámbito local se constituyen en el foco de nuestro trabajo. Nuestro interés, y el desarrollo de esta investigación, radican en dar cuenta de las particularidades de estos procesos en dos municipios del Conurbano Bonaerense (San Martín y San Miguel) que se encuentran todavía en una etapa incipiente de construcción y consolidación.

Este trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero de ellos, se delimita el alcance del problema así como los objetivos de la presente investigación y se explicita la estrategia metodológica adoptada. En el segundo apartado, se aborda la temática del rol del Estado y de las políticas públicas, para luego adentrarnos en el desarrollo de las propuestas teóricas sobre ESS, enfatizando en las diversas perspectivas teórico-prácticas que se pueden identificar, así como en las características que presentan las políticas orientadas a la ESS. En el tercer apartado, se exponen brevemente los antecedentes de políticas públicas de ESS a nivel nacional, provincial y de las experiencias municipales precursoras y consolidadas en el Conurbano Bonaerense. En este mismo apartado, se exponen las características de las dependencias y de las políticas de ESS en los casos de estudio. Y, por último, se realiza un análisis de los alcances y de las limitaciones que presentan los dos casos, especialmente en referencia a la orientación, los atributos y los destinatarios, así como la orientación y/o perspectivas de sus políticas.

# **APARTADO I**

## **1. METODOLOGÍA**

### **1.1 Delimitación del problema**

Las investigaciones que, en gran medida, se han desarrollado en el marco del diseño y la implementación de políticas públicas de ESS, por un lado, se han concentrado en las políticas a escala nacional, con énfasis en el análisis de los alcances de dichas políticas y su contribución en la construcción y fortalecimiento de dichos procesos (Hintze, Deux Marzi y Costa 2011 y 2014; Coraggio, 2011; Hopp y Frega, 2012; Hopp, 2013; Castelao Caruana, 2013). Por otro lado, existen investigaciones que han puesto el foco en el análisis de estas políticas a escala municipal que rescatan las primeras experiencias que se consolidaron en el Conurbano Bonaerense, y que por el alcance que tuvieron esas políticas en esos territorios, cobran relevancia para el resto de los municipios. Por ejemplo, la experiencia desarrollada por el municipio de Moreno ha sido objeto de investigaciones que han abordado diversas políticas de ESS (Muñoz, 2006 y Repetto, 2010), así como el caso del municipio de Morón, por la multiplicidad de acciones y desarrollo de sus políticas y programas relacionados con la ESS, han suscitado gran interés (Murchio, 2012; Monasterios y Snerc, 2010).

En nuestro caso, consideramos que es necesario continuar explorando experiencias existentes a nivel municipal de más reciente institucionalización y que aún se encuentran en pleno proceso de estructuración y consolidación, menos conocidas y que, por lo que hemos identificado en nuestro trabajo, aún no han sido objeto de otras investigaciones de forma específica.

Es en este marco que esta investigación pretende indagar acerca del funcionamiento de estas “nuevas dependencias” a nivel local y de sus políticas de promoción de la ESS, en

los municipios de San Martín y San Miguel. En definitiva, la presente investigación pretende contribuir al conocimiento acerca de los procesos de constitución de estas nuevas dependencias en el seno de la estructura organizativa municipal y ahondar en el alcance que presentan las distintas propuestas de políticas que se van conformando en estos espacios.

## **1.2 Preguntas y objetivos de investigación**

El contenido de la tesis intenta dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo fue el proceso de conformación de las nuevas dependencias denominadas de economía social y solidaria (ESS) a nivel municipal, a través de dos casos del Conurbano Bonaerense?
- ¿Qué características presentan dichas dependencias y cómo se estructuran las mismas en términos organizativos y de los miembros que las conforman?
- ¿Cuáles son, qué características y qué orientación presentan las políticas que implementan dichas dependencias municipales?

El propósito principal de esta investigación es aportar al conocimiento del funcionamiento de las nuevas dependencias denominadas de ESS a nivel local y de sus políticas y reflexionar acerca de su contribución para el desarrollo de una ESS.

### **1- Objetivo General**

Describir y analizar el proceso de institucionalización de las dependencias municipales denominadas de ESS o de ES y de las políticas que se implementan en dos municipios del Conurbano Bonaerense en el periodo 2010-2016.

## **2- Objetivos específicos**

1. Caracterizar las nuevas dependencias denominadas de ESS de reciente conformación, a partir de las experiencias de gestión de los municipios de San Martín y San Miguel.
2. Indagar y describir las políticas que se implementan en cada uno de los municipios.
3. Identificar, a partir de las características detectadas en el punto 1 y en el 2, a qué corriente, orientación y/o perspectiva dentro del marco analítico de los procesos de construcción de políticas públicas de ESS o ES (o la categoría similar que utilicen) se adscriben predominantemente.
4. Reflexionar acerca de la contribución de las políticas analizadas para el desarrollo de la ESS.

### **1.3 Estrategia metodológica**

Según Ragin, una estrategia de investigación puede definirse como “la asociación de un objetivo de investigación principal y un método de investigación específico” (2007:74). En este sentido, para poder alcanzar los objetivos propuestos, la metodología elegida para llevar a cabo esta investigación es a través de un enfoque cualitativo.

Este tipo de investigación es la que consideramos más apropiada por las características que presenta el objeto de estudio principalmente porque es, en general, menos estructurada que otras clases de investigación. Así es que el investigador inicia su estudio con un cierto grado de flexibilidad con respecto al objeto y su conocimiento al respecto de éste, las líneas de investigación y los datos a recabar en la medida que progresa el estudio (Mendizabal, 2006).

Uno de los principales pasos en el marco de un enfoque cualitativo, es la identificación del caso o los casos y lugares relevantes para llevar a cabo la investigación y el segundo paso, es la identificación de los conceptos que guiarán esa investigación en particular.

En referencia a esta primera etapa de importancia en el proceso de investigación, y con el objetivo de conocer y profundizar el campo de conocimiento teórico, pero también empírico acerca de las políticas públicas de ESS, se realizaron las primeras entrevistas. Este trabajo posibilitó ampliar la información que hasta el momento teníamos al respecto pero, a la vez, contribuyó para delimitar el universo empírico y la elección de los casos. Específicamente, se realizaron dos entrevistas a funcionarios públicos que ocupaban cargos por ese entonces, en un caso en una dependencia provincial y en el otro a escala municipal, ambas entrevistas aportaron información de relevancia para la elaboración de los criterios de selección de los casos.

Por una parte, una de estas entrevistas se concretó con una de las responsables técnicas del municipio de Moreno, la experiencia más consolidada del Conurbano Bonaerense en referencia al diseño y la implementación de este tipo de políticas de ESS. Eso nos permitió conocer dicho proceso desde sus inicios y la evolución de este caso a través de los años, así como las relaciones con otros municipios. Por otra parte, realizamos una entrevista con la responsable en su momento de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social, que nos brindó información acerca de la gestión en la provincia de Buenos Aires, así como de diversos municipios que estaban iniciando o bien transitando por distintas etapas en referencia a la ejecución de este tipo de políticas.

Teniendo en cuenta esta aproximación acerca de las experiencias, los resultados de investigación en base a fuentes secundarias en la que se destacan artículos y tesis en la materia, así como el interés por el conocimiento de nuevos casos a nivel local de

creación de este tipo de dependencias. A esto, se sumó la posibilidad de acceso a referentes claves y a la información de los posibles casos a investigar, en base a lo que fuimos construyendo el criterio de selección de los casos. Este trabajo de elección, finalmente culminó en la identificación de los municipios de San Martín y San Miguel que presentaban estas características, a las que se fueron sumando otras que consideramos valiosas para su posterior análisis.

El trabajo de campo se desarrolló durante los años 2012-2016. En una primera instancia, tratando de interiorizarnos acerca de los procesos en referencia a su conformación, para luego adentrarnos en sus políticas.

Respecto a las técnicas elegidas para el desarrollo de la investigación, recurrimos a fuentes primarias y secundarias para la construcción y posterior análisis de la información. En cuanto a las primeras, se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas a informantes claves entre los funcionarios y/o técnicos municipales (ver el detalle en el Anexo N°1). La elección de los mismos se realizó a partir del conocimiento aportado por la interacción y contacto que establecimos al interiorizarnos en los casos y del propio desarrollo del trabajo de campo. En este sentido, una de las técnicas o estrategias utilizada fue la denominada “bola de nieve”, esto es, el contacto con un informante posibilitó el contacto con otras personas relevantes para el desarrollo de la investigación. Se realizaron entrevistas principalmente a técnicos y responsables municipales a cargo de las distintas Direcciones, Secretarías y/o Subsecretarías de los dos municipios. Estas se llevaron a cabo a partir de la confección de una guía de preguntas abiertas, que nos posibilitó tener un hilo conductor en referencia a las temáticas de interés para el trabajo. Tal como sostiene Saltalamacchia (1992) en el marco de la estrategia cualitativa, la entrevista se constituye es una forma de interacción social (entre entrevistador/entrevistado) que permite la deconstrucción y reconstrucción

de los datos, en un proceso de dialogo de co-construcción o co-investigación. En nuestro caso, como uno de los objetivos centrales de la investigación es dar cuenta del proceso de conformación de las dependencias y las políticas de ESS, realizamos por lo menos dos entrevistas -en distintos periodos- a los principales funcionarios de ambos municipios, que permitieron en esos diálogos, la reconstrucción y/o co-construcción en el tiempo a partir de la información otorgada por los propios protagonistas de los procesos.

Además, para aproximarnos al conocimiento sobre las personas que trabajan en cada una de las Áreas de dichas dependencias, se realizó una breve encuesta para el relevamiento de información básica, con el objetivo de conocer aspectos relacionados con su formación profesional y, principalmente, la experiencia y recorridos en estas temáticas.

Por último, se realizaron ejercicios de observación participante y no participante en actividades desarrolladas por ambos municipios. En el caso de San Martín, participamos del Seminario "Construyendo autogestión en los barrios", en el que se propició el encuentro e intercambio de experiencias entre organizaciones de ESS y diversos organismos estatales. En el caso de San Miguel, estuvimos en el Taller de chocolatería, que es uno de los cursos de capacitación que promueve el municipio.

Además, hemos visitado las ferias organizadas por la Dirección de Economía Social en las plazas céntricas del distrito (observación no participante). Este acercamiento nos permitió tener un conocimiento más acabado acerca de cómo se organizan y se llevan a cabo las iniciativas que forman parte de los programas promovidos desde los municipios.

Respecto a las fuentes secundarias utilizadas, se recurrió a todo tipo de documentos (folletos, informes, presentaciones, mapas, planillas, instructivos de los programas, flyers de eventos, normativa local, etc.). La misma se reunió a través de la información brindada por informantes claves e entrevistados, así como la búsqueda de artículos, documentos y tesis sobre la temática, acceso a páginas web de los municipios y otras de importancia para la realización de esta investigación (se detalla en el Anexo N° 1).

## **APARTADO II**

### **2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

#### **2.1 Estado y políticas públicas**

Si bien excede a los alcances de esta tesis, es preciso mencionar que la concepción de Estado involucra una serie de dimensiones que es necesario contemplar a la hora de encarar un estudio acerca del rol que juega en la sociedad, a partir de las acciones desplegadas por sus instituciones y políticas, sea cual fuere el campo de interés de aplicación de las mismas.

En relación al proceso de construcción social, el Estado nacional supone la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del Estado se evidencia a partir de la organización del poder y de ejercicio de la dominación política (Oszlak, 1997). Por lo general, se suele asociar al Estado con el aparato estatal, o el sector público, o las burocracias públicas, que son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado, sostiene O'Donnell (1993), involucra un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, que es respaldado con una garantía coercitiva centralizada.

En este sentido, el Estado se establece en base a dos aspectos, como relación social y aparato institucional. En referencia a este último se manifiesta como “(...) un actor social, diferenciado y complejo, esto involucra múltiples unidades e instancias de

decisión y acción que traducen una presencia estatal difundida -y a veces contradictoria- en el conjunto de las relaciones sociales” (Oszlak, 1997:4).

En referencia a las políticas que el Estado implementa, a través de sus diversas dependencias, pueden definirse como “(...) la expresión de la particular relación entre sociedad/economía y estado en una coyuntura determinada (...) son entendidas como un conjunto de acciones y omisiones (iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas) que expresan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (...)” (Oszlak y O'Donnell, 1995:112-113). Es así, que no todas las cuestiones (necesidades y demandas) son socialmente problematizadas e incorporadas a la agenda del Estado, y aquellas que sí, pueden o no arribar a una solución satisfactoria (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Es en este contexto, que el Estado interviene en diferentes cuestiones y establece lineamientos de acción para responder a las necesidades planteadas socialmente, que se traducen en la implementación de las políticas públicas. Estos ámbitos se convierten en una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes. Estos procesos van forjando el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales resultantes de estos intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones que van surgiendo en el desarrollo de la sociedad (Oszlak, 1997).

Bajo este marco, los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia y Municipios) y las dependencias del Estado asumen la responsabilidad de llevar adelante diversas políticas, planes, programas, proyectos, que traen aparejado diversos niveles de intervención y alcances en el territorio, destacándose que si bien el término “políticas”

abarca al conjunto de estas intervenciones de diverso tipo, en muchas ocasiones la terminología utilizada para la designación de cada política es indistinta aunque, sin embargo, existen diferencias sustanciales. De hecho, la diferencia entre programa o plan radica en que un programa es “(...) un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos y tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos del plan (...)”; mientras que un plan, “(...) es un documento, generalmente producido por los niveles centrales, que plantean objetivos prioritarios y explicita un conjunto de directrices generales (políticas) en torno a los mismos, las alternativas para alcanzarlas (estrategias) y los medios para obtenerlos (esquemas generales de asignación de recursos)” (Niremberg, O, Braverman, J, y Ruiz, V. 2006:32).

Esta diferenciación, claramente tiene incidencia en la calidad de las políticas que se implementan en el territorio, pero en la práctica se torna compleja, ya que en muchas ocasiones los términos se utilizan de forma indistinta. Más allá de esto, que está relacionado estrechamente con lo mencionado, existen limitaciones presupuestarias para planificar y ejecutar las políticas a nivel municipal, y es por ello, que por lo general, están respaldadas por el presupuesto nacional y/o provincial. Según Villar (2008) en las funciones municipales tradicionales se contemplan las que refieren a la planificación, la construcción de la ciudad que implica la regulación y control de las actividades que en ella se desarrollan así como las funciones administrativas, a lo que se agrega la asistencia de la población en riesgo. Las nuevas responsabilidades se relacionan con la función de “efector” de políticas generadas en organismos supramunicipales. Es desde la década de los noventa, que las funciones municipales se han diversificado y/o ampliado, principalmente, como consecuencia del proceso de descentralización de las políticas sociales -bajo la modalidad de programas desde las instancias jurisdiccionales

superiores (Nación y Provincia)-, hacia la esfera municipal y junto con el agravamiento de las condiciones socioeconómicas. Este traspaso de funciones, en muchas ocasiones, no estuvo acompañado por el desembolso de recursos económicos necesarios para llevarlas a cabo (Arroyo 2004), a lo que se suman los ya insuficientes recursos propios con lo que cuentan los municipios para generar y desarrollar políticas propias.

Como se sostenía al inicio de esta tesis, los procesos que comenzaron en la década de los 90, pero que se agudizaron al final de este periodo culminaron con la profunda crisis económica, social y política a fines del 2001. Los signos de deterioro más notorios tuvieron su correlato en los altos índices de desempleo y con ello, la falta de ingresos de gran parte de la población. Esta situación provocó que las autoridades que asumieron el gobierno de forma transicional adoptaran medidas de emergencia para palear la aguda crisis en el país. En este marco, la gestión municipal se volcó a la contención a través de la política social; dejando de lado todo planteo de desarrollo local (Delgado y Casalis, 2006). La salida de la crisis 2001-2002 y la asunción del nuevo gobierno en el 2003, implicó la recuperación del nivel de actividad y del trabajo, y con ello, una evolución favorable de los indicadores laborales y distributivos (Beccaria y Maurizio, 2012).

Esta mejora en las condiciones macroeconómicas del país posibilitó la puesta en marcha de una serie de políticas orientadas a fortalecer muchas de las iniciativas que se estaban desarrollando desde la sociedad civil, así como promover otras, con énfasis en los procesos de ESS. Veremos en el siguiente apartado algunos de los aspectos conceptuales que nos permiten comprender la construcción de una economía social y solidaria en el marco de estas transformaciones.

## 2.2 Economía popular, economía social y economía social y solidaria

Este apartado tiene por finalidad plantear algunos conceptos que nos permiten comprender el funcionamiento de nuestras sociedades y de qué forma la ESS se posiciona e intenta generar otras prácticas diferenciales a las que promueve una sociedad capitalista.

Existen diversas categorías y concepciones acerca de qué es la Economía popular, la Economía Social y la ESS. En este trabajo, al hablar de economía popular nos referimos a la organización mediante unidades domésticas<sup>1</sup>, redes de ayuda mutua, comunidades y asociaciones voluntarias diversas y a través de intercambios mercantiles o de reciprocidad. La lógica de acción que rige sus prácticas es la reproducción biológica y social de sus miembros. Esto sucede a través de un conjunto inorgánico de actividades realizadas por trabajadores, subordinadas directa o indirectamente a la lógica del capital. Este sector de economía popular es el que se constituye en la base para el desarrollo de una economía social en base a concepciones solidarias (Coraggio, 2011). Por su parte, Vio y Cabrera (2015)<sup>2</sup> definen a la economía popular como “una matriz específica de estrategias”, que involucra: la pérdida de peso del trabajo mercantil en la provisión de satisfactores, pero sin dejar de ser la principal fuente de ingresos; imbricación del trabajo doméstico con las estrategias de obtención de ingresos para asegurar la reproducción; marcada incidencia de las transferencias monetarias estatales de ingresos para asegurar la reproducción; el deslinde del financiamiento como una estrategia con

---

<sup>1</sup> Unidad Doméstica: es un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son –de hecho o de derecho–solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. Una UD puede abarcar o articular uno o más hogares (Coraggio 2011:26)

<sup>2</sup> Para una mayor profundización de este concepto. Ver también: Vio, M. y Cabrera, M. C. (Coords.) (2014).

racionalidad propia, y por último, la constitución de un fondo de reproducción que involucra a todos los miembros del hogar.

Al hablar de economía social, en términos más tradicionales, se hace referencia a las actividades económicas de una determinada sociedad de personas que buscan la democracia económica asociada a la utilidad social (Defourny, 2009). Este concepto, se remonta a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, cuyos precursores fueron Walras y Gide, este último adopta la definición de economía social para encuadrar al conjunto de empresas y organizaciones que contemplan dentro de su accionar los valores sociales. Este universo estaría integrado por cooperativas, mutuales y asociaciones (Vuotto, 2014).

Otros autores como Laville y Gaiger (2009) aluden al concepto de economía solidaria, para encuadrar a la larga historia de lucha de los trabajadores iniciada a principios del siglo XIX, que persiguen históricamente unos principios de producción de bienes, de organización del trabajo y de la circulación de la riqueza, distintos de la racionalidad del capital. De este modo, se crea y recrea periódicamente como un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, principalmente por los que se encuentran o temen quedar al margen del mercado de trabajo (Singer, 2007).

Estas dos concepciones- la de economía social y economía solidaria- se refieren a la necesidad de valorar las experiencias más tradicionales y las nuevas iniciativas que han tenido lugar recientemente. Por lo general, la expresión de economía social tradicional se ha utilizado para englobar la tradición de experiencias cooperativas y mutualistas, a las que se han incorporado en los últimos tiempos, nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado, que se asumen como de economía solidaria (Hintze, Deux Marzi y Costa 2011). De este modo, la utilización de la expresión de ESS es más

abarcativa del universo de los procesos y experiencias existentes, que más allá de sus particularidades, todas comparten una matriz identitaria en común. Además de ello, no debemos dejar de destacar las contribuciones de los teóricos quebequenses, entre ellos Vaillancourt (2011), que hace alusión al concepto de co-producción y de co-construcción para dar cuenta de la necesidad de encarar un proceso de negociación entre los diferentes actores privados y el gobierno local en relación a una determinada política pública. Para ser más precisos, el primero alude a la participación de actores de la sociedad civil y del mercado en la implementación de políticas públicas y el segundo de los conceptos, hace referencia a la participación de estos mismos actores en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Remarcando que este proceso favorece la democratización del Estado y de las políticas públicas en su dimensión organizacional.

Aunque en términos de nuestro objeto, la categoría más institucionalizada es la de “economía social”, por todo lo recién mencionado, adoptaremos el concepto de ESS, entendiéndolo como una propuesta amplia y en construcción, tanto conceptual como en términos de sus prácticas y políticas que tiene como meta la conformación de un sistema económico alternativo. En el camino hacia la construcción de este sistema, creemos es vital el rol que tiene el Estado en este proceso, en particular, el local.

### **2.3 El rol del Estado y de las políticas públicas de economía social y solidaria**

Los cambios que operan en la sociedad, en sus diferentes dimensiones, requiere de políticas que direccionen, impulsen y consoliden las iniciativas que están desarrollando diversos actores en el campo de la ESS. Para llevar adelante dichos cambios que contemplen la implementación de otro tipo de políticas públicas, el actor necesario y principal -aunque no el único- es el Estado a través de los diversos organismos de gobierno.

Al respecto, Hintze (2006) sostiene que es imprescindible la articulación que el Estado logre con la sociedad civil, en este sentido se vuelve necesario transformar al Estado y a sus instituciones para que de esta manera sean capaces de llevar a cabo procesos de desarrollo. Otros autores, refieren que es necesario refundar el Estado para que de esta manera pueda contemplar las nuevas transformaciones que operan en la sociedad (De Sousa Santos, 2007). Sin dudas, la toma de posición estatal resulta de importancia por la condición coactiva y por su nivel de generalización siempre mucho mayor que la de los otros actores. Estos atributos convierten sus políticas en nudos o conectores de importancia siempre estratégica frente a los problemas socialmente relevantes (Bitar, 1999), además de que cada “...política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico” (Subirats, 1989: 119).

El profundizar en las políticas y prácticas concretas e institucionalizadas que diversos actores estatales y no estatales implementan en la cotidianidad, nos enfrenta a la discusión acerca de las perspectivas y concepciones acerca de qué es y que alcance tienen o deberían tener las políticas orientadas a la ESS. Son varios los autores- mencionamos solo a algunos de ellos-, que identifican diversos procesos, corrientes o dimensiones a la hora de analizar las orientaciones que conllevan las diversas prácticas que los sujetos e instituciones llevan a cabo.

Este es el caso de Pastore y Altschuler (2015) que contemplan tres dimensiones analíticas e interrelacionadas posibles para encuadrar los procesos y experiencias de ESS. En primer lugar, plantean una dimensión de trayectorias empíricas, que conllevan “otra forma de hacer economía”, de creciente importancia y diversidad en las últimas décadas; que conjuga la reproducción de la vida con dinámicas de gestión asociativa, democrática y solidaria. En segundo lugar, distinguen una dimensión conceptual,

cultural, educativa y comunicacional que centra su atención en las formas de concebir las prácticas humanas en interacción con las económicas, centrandó su atención en las condiciones de reproducción de la vida y en las relaciones de las personas entre sí. Una tercera y última una dimensión político-organizativa, que alude a los proyectos de sociedad en disputa, que se debaten entre la adaptación a las lógicas hegemónicas de funcionamiento económico y la capacidad para transformar dichas reglas en pos de profundizar la democracia y la solidaridad sistémicas.

Siguiendo esta línea argumental, Coraggio (2013) identifica tres corrientes distintas de acción en el campo de la ESS. La primera de las corrientes que el autor identifica hace foco en las iniciativas que enfatizan en la necesidad de lograr la reinserción de las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo, y vía su integración lograr mejorar su condición de pobreza y precariedad de las personas excluidas. Esta posición promueve la generación de emprendimientos asociativos locales, gestionado por los propios trabajadores y se focaliza en la búsqueda de la sustentabilidad de los emprendimientos, puntualizando especialmente en la viabilidad económica de las iniciativas.

Bajo esta corriente de pensamiento y acción, las prácticas más institucionalizadas y recurrentes son las que se generan a través de los microcréditos<sup>3</sup>, que se asocian a las iniciativas de asociatividad en emprendimientos de la economía popular (denominados localmente “microemprendimientos”, las incubadoras de emprendimientos. Bajo esta modalidad de acción podemos también encuadrar a las prácticas que impulsan la concepción y generación de emprendedores o el llamado emprendedurismo que abarca al menos dos aspectos a destacar. Por un lado, el llamado emprendedurismo de oportunidad, que contempla a los individuos con capacidades emprendedoras que

---

<sup>3</sup> Refiere a prestamos de pequeño importe otorgados a grupos de personas solidarias, o a prestatarios individuales: organizaciones no gubernamentales, bancos o programas públicos (Servet, 2009)

pueden identificar una oportunidad de negocios lucrativa. Por otro lado, se encuentra el emprendedurismo de necesidad, que ante la ausencia de oportunidades de trabajo concretas, eligen el autoempleo, por la falta de otras alternativas (Hespanha, 2009). Por lo general, estas prácticas están asociadas a la acción de los individuos y no de actores colectivos.

La segunda corriente de acción que puntualiza el autor procura la creación de un subsector de ESS, que pretende ir más allá de las iniciativas descritas anteriormente. A partir del sector de economía popular constituido, se pretende lograr la articulación de diversas acciones con actores colectivos, que promuevan la asociación de trabajadores (artesanos, campesinos), o emprendimientos familiares, como lo son las huertas comunitarias. Así como el acceso a créditos colectivos y de mayor escala, como por ejemplo la construcción de un sistema de finanzas solidarias, cuyo enfoque pretende democratizar los recursos financieros con el objetivo primordial de que estos estén al servicio de las necesidades de todos (Muñoz, 2009).

Por último, el mismo autor plantea una corriente pensamiento, que va más allá, y pretende la construcción de otro sistema económico. Este nuevo sistema pretende sustituir al capitalista actual, y modificar “el modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades” (Coraggio 2007:13). Es en esta crítica al sistema, que se plantea la construcción de otro mundo posible, en el que el ser humano este en el centro y que pueda realizar su propio proyecto de vida, con la seguridad de una vida digna con base en su trabajo (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009).

Podemos decir que estas distintas perspectivas traen aparejado a su matriz de acción el concepto de solidaridad, tal como lo plantea Razeto (1999), al argumentar que en el marco del proceso de construcción de otro tipo de economía basada en la solidaridad, es posible dimensionar las distintas formas, grados y niveles de penetración según la forma, el grado y el nivel en que la solidaridad se hace presente en las actividades, unidades y procesos económicos. Por un lado, hace referencia los procesos que se van plasmando en diferentes estructuras y organizaciones de la economía global en la medida se vayan incorporando nuevas formas solidarias por la acción de los sujetos que la organizan. Por otro lado, se podrían identificar sectores concretos que desarrollen actividades de forma solidaria, y que opere como elemento articulador de los procesos de producción, distribución, consumo y acumulación.

Como vimos, las perspectivas en las que podemos encuadrar las distintas experiencias son amplias. Pero a la vez, nos permiten comprender la orientación y los alcances que tienen las mismas en el territorio donde se desarrollan. En nuestro caso, estos encuadres teórico-prácticos nos serán de utilidad a la hora de analizar las políticas de ESS a nivel municipal.

#### **2.4 Las políticas públicas vinculadas a la economía social y solidaria ¿cuáles son sus características?**

Para este apartado tomamos como referencia el análisis planteado por Hintze (2014) para caracterizar los rasgos y/u orientación específicos que tienen o deberían tener las políticas públicas de ESS. Uno de estos aspectos que remarca la autora es que se constituyen en políticas en sentido amplio ya que, por los objetivos que persiguen, se diferencian de las políticas sociales y sobre todo, de las políticas asistenciales. Cabe recordar aquí la distinción de Danani (2004:11) entre políticas sociales y otras que las trascienden. Define a las políticas sociales como “(...) intervenciones del estado que

producen y moldean de manera directa las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, y lo hacen operando sobre el momento de la distribución secundaria del ingreso” a través de mecanismos de redistribución y no operan en la distribución primaria de los ingresos derivada directamente de los procesos de producción. Esto, no quiere decir que las políticas sociales no formen parte del proceso de las políticas públicas de ESS, sino que estas contemplan otras dimensiones y características que van más allá de estas. Pero ambas modalidades de intervención, en sus variaciones, construyen sociedad o sociedades, tomando como referencia la terminología utilizada por Danani (2004) para referirse específicamente a las políticas sociales, según sean los principios rectores que orientan esas políticas. Siguiendo a Hintze (2014), entendemos que comprender la concepción de este tipo de políticas sobre la base de esta primera premisa nos permite dar cuenta de otros rasgos o características deseables.

Uno de estos atributos que la autora identifica como positivos para la implementación de este tipo de políticas es su *intersectorialidad*, o por lo menos se esperaría que así ocurriese. Esta característica alude a la necesidad de intervención por parte de distintos organismos del aparato estatal, esto significa, que no pueden o no deberían ser resueltas por un solo sector, sino que requieren de la participación de diversas dependencias. De este modo, existen determinadas políticas que están más relacionadas con la esfera económica, como son las políticas dirigidas a la producción, distribución y consumo, y otras, de igual importancia que son llevadas a cabo por otras dependencias de carácter “más social” (Hintze, 2009). La misma autora plantea que la “(...) eficacia de los programas específicos para su promoción no pueden ser independiente, sino sinérgica de las políticas sectoriales (salud, vivienda, educación, hábitat, infraestructura, medio ambiente) y de seguridad y protección social” (Hintze, 2007:134).

Además de ello, la autora plantea que este tipo de políticas requieren de las distintas jurisdicciones del gobierno (nacional, subnacional, local) y por ese motivo se los denomina políticas *transversales*, ya que su vez, esta característica está estrictamente relacionado con el hecho de que las diversas experiencias de ESS están situadas y se despliegan en un territorio concreto (*territorialidad*). Este es un punto crucial para lograr una correlación entre los actores que intervienen y los recursos destinados para las políticas. La articulación en el proceso de implementación de las políticas de los distintos niveles gubernamentales en un territorio específico, tendrá sus efectos en el grado de alcance y desarrollo de cada programa, proyecto, o experiencia de la ESS.

Otro de los puntos cruciales, que diversos autores plantean, es el carácter *participativo* que deberían contemplar las políticas de ESS. Este es un aspecto de importancia si se pretende establecer y fortalecer los lazos entre Estado y sociedad civil. Es así, que las relaciones que se establezcan deberían ser horizontales y dinámicas (en oposición a políticas de arriba-abajo a o la inversa) requieren de procesos de conflictos y de negociación y consenso entre las organizaciones de la sociedad civil y del Estado (Hinze, 2014, 2009). De este modo, estas políticas no pueden ser concebidas como políticas públicas estatales sin relación con la sociedad civil, sino que éstas se establecen y son parte de un proceso de co-construcción entre múltiples actores del estado y la sociedad civil. A través de los vínculos que se construyen entre ambos, pueden crearse alianzas y redes entre los mismos, mediante canales abiertos de participación, integración y de reconocimiento de distintos saberes y aprendizajes (Vuotto, 2007). Esto se logra con la apertura de espacios de gestión pública donde no sólo estén los agentes y funcionarios del Estado sino también los agentes y representantes de los diversos sectores de la sociedad. Estos espacios normalmente son inexistentes y o bien lo que habitualmente sucede en las estructuras públicas que el tipo

de vínculos que se establecen con la sociedad son siempre manteniendo una relación de carácter externa. Tal como sostiene Coraggio (2004) es necesario promover un tipo de institucionalidad de carácter abierto, que permita y contemple espacios de participación.

El último de los aspectos que destaca, es el requerimiento de *procesos organizativos y de gestión específicos*. Si bien existen políticas que pueden funcionar mejor en ámbitos organizativos específicos y otras organizadas en red. Pero si se requiere de espacios institucionales de coordinación del conjunto de los actores, en los que se puedan dirimir y analizar los procesos de gestión de las políticas, para evitar la fragmentación, dispersión y superposición (Hinze, 2014). Siguiendo esta línea argumental, otros autores como Shiochet (2009), sostienen que la potencialidad y alcance de este tipo de políticas desde la acción pública requieren de la institucionalización de una nueva sociabilidad, que se incorpore definitivamente en la agenda gubernamental no de forma residual y/o fragmentada. Es así, que el logro de una nueva institucionalidad, requerirá de mecanismos de acción en el que se puedan conjugar práctica y concepciones diferentes, por un lado, las que provienen desde el Estado y por otro lado, las de las organizaciones de la sociedad civil (Hinze, 2009). De esta forma, se sostiene que es necesario la construcción de una nueva cultura compartida, que resulte de la “(...) institucionalización de valores, normas y asunciones que soporten una nueva forma de entender y actuar la relación entre los funcionarios públicos y los actores de la economía social y solidaria (...)” (Hinze, 2009:293).

Bajo estos parámetros, el Estado debería cumplir la función de proponer “líneas de acción y asignación de recursos, su diseño y aplicación contará con las capacidades, recursos e iniciativas populares y atenderá a las prioridades y formas de acción conjunta acordadas democráticamente por los actores de base expresando sus valores culturales. Diversas formas de presupuestar, programación y gestación participativa serán

diseñadas, sin modelo previo, con los actores, asumiendo públicamente compromisos de lado y lado que podrán ser monitoreados por la población” (Coraggio, 2007:14).

Estos son los rasgos característicos de las políticas que tienen la pretensión de la construcción de una nueva sociedad. El esbozo de estas concepciones y procesos creemos que nos pueden ayudar al análisis de las iniciativas que se están llevando a cabo a partir de la institucionalización de las dependencias de ESS a nivel municipal, con el propósito de poder aportar a la problematización y discusión de estos procesos.

## **APARTADO III**

### **3 LAS POLITICAS DE ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA A NIVEL LOCAL EN EL CONURBANO BONAERENSE**

#### **3.1 Antecedentes a nivel nacional y provincial**

En líneas generales podemos decir que las políticas públicas orientadas a la ESS fueron promovidas por diversas instancias jurisdiccionales (Nación, Provincia y Municipios), con particular énfasis desde el 2003, luego de la profunda crisis social, política y económica que atravesó a la Argentina en el 2001. Al inicio de esta tesis hicimos mención a los aspectos más significativos de este periodo, lo que nos interesa remarcar en este apartado son algunas de las políticas e iniciativas implementadas, sobre todo a partir del 2003, con algunas excepciones de políticas públicas preexistentes. Respecto a este último punto, nos parece necesario mencionar aquí, que existen organismos que han impulsado con anterioridad a este periodo, políticas destinadas a actores que podrían ser parte o destinatarios de estas iniciativas, y que surgieron a la luz de la Ley de Mutuales N° 19.331 de 1971 y de la Ley de Cooperativas N° 20.337 de 1973. Pero estas, tal como señala Hintze, Deux Marzi y Costa (2011) tienen como finalidad la promoción,

fiscalización y capacitación de cooperativas, mutuales, entre otras formas jurídicas, las cuales formarían parte de lo que las autoras denominan Economía social tradicional (EST). Y por otra parte, se encontrarían aquellos organismos públicos orientados a las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado, que son identificados como pertenecientes al campo propio de la ESS, que, por lo general, no suelen incluir las formas más tradicionales de economía social.

En referencia a estos procesos y reafirmando lo mencionado al inicio de este apartado, el estudio realizado por estas autoras identifican, por un lado, la creación de unidades organizativas vinculadas con la EST que se concentran principalmente en la década del setenta y en menor proporción en la década del noventa. Por otro lado, el surgimiento de organismos dedicados a la ESS se da de forma exclusiva a partir de 2003.

Más precisamente, estos últimos organismos y políticas que mencionamos, son los que se van configurando durante el periodo 2003- 2010. En este sentido, Castelo Caruana (2013) alude a este proceso resaltando que diversos programas y leyes vinculados con la ESS contribuyeron a acentuar el carácter socio-productivo de las políticas sociales que involucra de diversos modos a múltiples actores con perspectivas divergentes sobre la ESS. El inicio de este periodo es catalogado por Coraggio (2011:3) como un (...) “proceso de institucionalización de la “política social de economía social” focalizada en los sectores pobres y/o con problemas de empleo y dirigida a su inclusión en el mercado”. Pero además de ello, nos resulta de importancia destacar que estas políticas estuvieron acompañadas por una serie de iniciativas que se implementaron desde diversas dependencias gubernamentales. Es así que este mismo autor alude a la centralidad de la política laboral progresiva que desde el Ministerio de Trabajo se impulsó y que involucra una serie de iniciativas (reajuste de salarios, restitución de derechos de los trabajadores, en particular el de negociación colectiva, presión hacia la

formalización del trabajo), así también de las políticas de familia (asignaciones familiares por hijo, extensión de la seguridad social, etc.)

Ahora bien, más allá de este marco general, existe coincidencia en que el lanzamiento, a mediados del 2003 del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) se constituyó en la base para el desarrollo posterior de otras iniciativas. Este Plan tenía como finalidad tratar de recuperar las capacidades de trabajo sobre todo de las personas en situación de vulnerabilidad económica. Se trató de impulsar diversos emprendimientos productivos o comunitarios de forma asociativa en pequeños grupos. Entre sus lineamientos se explicitaba, la necesidad de la generación de: emprendimientos productivos y/o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios; la constitución de fondos solidarios; el fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales; el fortalecimiento de espacios asociativos, Consejos Consultivos y organizaciones de la sociedad civil; la capacitación a equipos técnicos provinciales y municipales y por último la asistencia técnica y capacitación a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos (Coraggio, 2011:4)

Este Plan, como mencionamos con anterioridad, abrió paso a otras iniciativas. Luego del PMO, los otros dos programas de mayor peso llevados a cabo desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fueron el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social en el año 2006<sup>4</sup> y el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en 2009, denominado “Argentina Trabaja”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El Programa Nacional de Microcréditos "Padre Cajade" y el Banco Popular de la Buena Fe formaron parte del componente Fondos para el Financiamiento de la Economía Social del PMO hasta el año 2006 cuando se promulgó la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Desde entonces, ambos programas forman parte del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social a cargo de la CONAMI (Casteloa Caruana, 2013: 166)

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo Social, descargado 22/12/2015 de:  
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/argentinatrabaja>

El primero de ellos, tiene como objetivo el de brindar y/o ampliar las fuentes de financiamiento-a través de microcréditos- para la promoción o generación de emprendimientos productivos o comerciales individuales o asociativos, destinados sobre todo a los sectores más vulnerables. El segundo, se crea con el propósito de incentivar la creación de empleo a través de la formación de cooperativas de trabajo que puedan desarrollar actividades de realización y/o mejoramiento de la infraestructura urbana local y comunitaria; cuidado de los espacios verdes y habitacionales y polos de abastecimiento de insumos propios en barrios postergados<sup>6</sup>.

Más allá de estos dos programas que hacemos mención, sobre todo, por la magnitud de los beneficiarios alcanzados por estos. Nos interesa remarcar la progresiva institucionalización de dependencias y políticas, así como de leyes y regulaciones con el objetivo de avanzar y consolidar políticas de economía social a nivel nacional. Así es que se promovió la incorporación del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, encargado de legislar, controlar y promover la economía social con respecto a Cooperativas y Mutuales) dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con el objeto de potenciar o posibilitar una articulación del sector tradicional con las nuevas formas de la ESS. Y como parte de estos procesos, pero que implica un nivel de mayor de institucionalización, se conforma en el año 2010 (Decreto 505/2010), la Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local, en la actualidad detenta el nombre de Secretaria de Economía Social, y dependiente del mismo Ministerio nacional.

Además de un conjunto variado de programas, iniciativas y diversos dispositivos institucionales (legales y regulatorios) para el sostenimiento de experiencias de trabajo asociativo o autogestionado, entre las que se pueden nombrar: leyes de expropiación

---

<sup>6</sup> En el año 2010 el PRIST junto a otros programas (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", el programa de promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y otras iniciativas como el Monotributo social y Leyes de Marcas Colectivas) se unificaron en el Plan Nacional Argentina Trabaja (Casteloa Caruana, 2013)

para las empresas recuperadas y la reforma de la Ley de Quiebras (2011), que establecen la prioridad a los trabajadores para adquirir un crédito y continuar con la producción de la empresa. La creación del Registro Nacional de Efectores de la Economía Social (2004), que habilita el registro individual de los microemprendedores sociales con el fin de permitirles salir de la informalidad y acceder a una forma simplificada de personería fiscal: el llamado “Monotributo Social<sup>7</sup>”, que posibilita el acceso de beneficios previsionales, acceso a la salud y así como potenciar los procesos de comercialización (a través de la posibilidad de emisión de una factura).; la creación de la Marca Colectiva (2008), con el objeto de mejorar la capacidad, visibilidad y poder lograr un espacio para la comercialización de los productos fruto de los emprendimientos; la puesta en marcha programas que impulsaban la creación de agricultura familiar desde el Programa Pro-Huerta, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Programa Social Agropecuario (PSA, Ministerio de Agricultura), así como procesos de formación y capacitación en la temática impulsada desde el Ministerio de Educación de la Nación y el Instituto de Tecnología Industrial y el Ministerio de Trabajo, entre otras (Coraggio, 2011 y Hopp, 2013).

Estas son algunos de los lineamientos generales de políticas a nivel nacional que se fueron configurando en el periodo de referencia, y que nos permiten- sin analizar en profundidad cada una de estas políticas-mostrar brevemente los procesos de institucionalización y la tipología de los programas e iniciativas más importantes que se gestaron a escala nacional, sobre todo, porque hemos visto que inciden directamente en la política local.

Por parte, en el nivel provincial-específicamente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se inicia un proceso de institucionalización en concordancia con los

---

<sup>7</sup> Ley Nacional N° 25,865/2003 y su modificatoria, Ley N° 26,563/2009. Más información: Adherir al monotributo social, disponible al 3/1/2016 de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/tramitemonotributo>

experimentados a escala nacional, pero con menor amplitud de propuestas. Es así que bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se crea la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, es una de las direcciones dependiente de la Subsecretaría de Inclusión Social, con el objetivo de afianzar los lazos de actuación y cooperación entre el estado y los distintos actores de la sociedad civil. En el marco de la misma se llevaron a cabo diversos lineamientos con la finalidad de promover políticas relacionadas con la ESS. Podemos mencionar, entre otros, la Ley N° 13.136 de la Provincia de Buenos Aires promulgada en el año 2003 y reglamentada en el año 2006, que tiene por objeto promover e incentivar a aquellas Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencias (ALAS) dedicadas a la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios, con bajo nivel de capital y de ingresos. Con esto se intenta mitigar el peso tributaria, a través de la exención del impuesto a los Ingresos Brutos, además de acceder a incentivos procedentes del Fondo de la Economía Social y a créditos provenientes de la Banca Social y ser incluidas en los regímenes de Tarifas de Interés Social, previa gestión por parte de la autoridad de aplicación la ley, y que requiere de la adhesión de los municipios para su efectiva aplicación en los territorios (Castelao, 2013).

Además de ello, a través de algunas entrevistas realizadas a los responsables que estuvieron al frente de la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, podemos enunciar algunas de las iniciativas más relevantes. Entre estas, se destaca la conformación del Foro de Municipios Promotores de la Economía Social y Solidaria en donde participaban los municipios que administraban fondos provenientes de la CONAMI<sup>8</sup> para el otorgamiento de microcréditos. Un ex funcionario hace referencia

---

<sup>8</sup> La Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) es un organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creada por la Ley N° 26.117 para implementar “el Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social, que tiene entre sus principales objetivos, el apoyo y acompañamiento a emprendedores y emprendedoras, la organización popular y la construcción de lazos

que a través de la participación en el Foro “(...) *algunos municipios que no tenían Área de economía social y solidaria, lo transformaron en Área y este es un salto interesante...*”. Así también se destaca la puesta en marcha del Consorcio de Gestión Compartida en la Provincia de Buenos Aires (2007), que se constituyó en un ámbito de gestión participativa entre actores del Estado y de la sociedad civil, como son los referentes de diversas organizaciones sociales que en pos dirimir como se distribuirían los fondos de la CONAMI. Entre las líneas de acción más destacadas de acción incluyen:

1) Fondeo a organizaciones para el desarrollo de actividades de financiamiento a los actores de la economía social, con experiencia en microcrédito (primera etapa) y otras sin experiencia previa (segunda etapa). 2) Fortalecimiento institucional y consolidación de capacidades de construcción territorial. 3) Apoyo a infraestructura productiva y de comercialización para los actores de la economía social y solidaria.

Por último, otras de las iniciativas que se llevaron a cabo desde la Dirección Desarrollo Local fue la puesta en funcionamiento de mercados populares en diversos barrios, sobre todo, aquellos que tenían un alto grado de vulnerabilidad social. Esta propuesta se gestó en el marco del Programa Urbanismo Social que se conformó en el año 2009 y dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Según palabras de la Directora de Desarrollo Local y Economía Social por ese entonces mencionaba lo siguiente: “(...) *se comenzó a pensar un componente de fortalecimiento de la economía popular que tiene como acción más importante la creación de mercados populares en*

---

de confianza y solidaridad entre los trabajadores/as y las organizaciones sociales”. Esta Comisión articula acciones con más de 1.500 organizaciones sociales (Instituciones de Microcrédito) que trabajan junto con el Estado nacional y otros organismos provinciales y municipales y reciben capacitación, apoyo y fondos para microcréditos. Comisión Nacional de Microcrédito, disponible 22/7/2015 en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/conami>

*barrios, básicamente en villas y asentamientos del Conurbano y ahora estamos empezando a interactuar con municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires”.*

Estos procesos se fueron replicando a nivel local, pero de forma tardía, por lo menos, en lo que respecta en los municipios que fueron objeto de nuestra investigación<sup>9</sup>. Pero lo distinto en referencia de lo mencionado, es que estos mercados populares se constituyen, por lo general, no en territorios de fragilidad y vulnerabilidad económica y social, sino en espacios públicos centralizados (plazas) en diversos barrios del partido.

A través de este breve recorrido, podemos decir, que las políticas y lineamientos establecidos a nivel nacional, -más allá de algunas de las iniciativas a escala provincial- marcaron el horizonte de acciones en términos de las políticas locales de promoción a la ESS. En este sentido, tomamos un fragmento de una entrevista a un funcionario provincial que hacía alusión a lo planteado: “(...) desde la *gestión provincial se vive una situación muy restrictiva, te diría, digamos tenés poco margen presupuestario para encarar programas o acciones destinados al fortalecimiento de la economía popular que tengan impacto en términos cuantitativos”.*

Lo dicho hasta aquí enmarca a grandes rasgos, los procesos a nivel nacional y provincial, pero a su vez, existieron experiencias a escala municipal que se constituyeron en referentes en materia de políticas públicas orientadas a la ESS<sup>10</sup>. A continuación presentaremos brevemente dos casos emblemáticos.

### **3.2 Experiencias locales de promoción de la economía social y solidaria: los casos de Moreno y Morón**

---

<sup>9</sup> Estos programas no fueron incorporados en este trabajo porque se implementaron por fuera del periodo de análisis.

<sup>10</sup> Nos referimos en tiempo pasado porque en la actualidad estos procesos están en etapa de reformulación, pero escapan al alcance de este trabajo.

El desarrollo de las políticas de promoción a la ESS del *municipio de Moreno* es uno de los más reconocidos y pioneros en el conurbano bonaerense, a la vez, que sirvió de “espejo” para muchos otros que comenzaron a encarar procesos de institucionalización de este tipo de políticas.

Desde mediados de la década de los ‘90 que el municipio tenía una política sostenida de promoción de la economía popular. La misma ha tenido como objetivo mejorar las capacidades de los hogares y los grupos asociativos para de esta forma generar ingresos por cuenta propia que impacten en la calidad de vida de las familias, fortaleciendo sus estrategias productivas y generando organización social (Repetto, 2010). En palabras de una funcionaria manifestaba lo siguiente: *“Se empezó a trabajar como economía popular desde el año 1995, plena resistencia “(...) hubo todo un tema de valorización del laburo de la gente. A partir de ese momento de laburo con distintos programas que eran programas de provincia, programas de nación y programas del propio municipio”*

Es en este marco, y a partir de la conformación de instituciones claves que estos procesos se canalizaron y posibilitaron su desarrollo y consolidación. Es así que en el año 2000 se crea formalmente el Instituto Municipal de Desarrollo Local (IMDEL) que se constituye en un organismo descentralizado del municipio de Moreno, cuyo objetivo principal “es consolidar un proceso de desarrollo local en el que intervengan todos los actores sociales, mediante sus aportes de conocimiento, capital y trabajo, sean partícipes de los beneficios de la economía a la vez que contribuyan a generarlos, y con la intervención del Estado se puedan establecer crecientes niveles de equidad” (Repetto, 2010:33-34). A partir del 2003, la estructura de este Instituto se modifica y se fusiona con el Área de Producción a través de la Subsecretaría de Desarrollo Económico Local,

el Programa de Empleo Municipal y Turismo<sup>11</sup>, y desde este momento, se propone entre sus principales actividades “fortalecer al sector MiPyME del Municipio, y apoyar a este sector con eje en las unidades domésticas y sus capacidades productivas y laborales.

Desde esta perspectiva, para el Instituto resulta imperativo promover las iniciativas de la economía popular, ya sea en forma directa o apoyando a instituciones, movilizándolo recursos y creando condiciones propicias para que se desarrollen y fortalezcan” (Ibid, 2010:34-35).

Una de las iniciativas llevadas adelante en articulación con el ámbito nacional, fue la implementación PMO, que hacíamos alusión con anterioridad, como el principal programa a nivel nacional que potenció el surgimiento de programas posteriores relacionados con la economía social. En este caso, tal como menciona Repetto (2010) el IMDEL se integra en la implementación y ejecución del PMO-cuyos lineamientos establecía la descentralización la ejecución a los gobiernos y/o instituciones locales que trabajan apoyando al sector emprendedor-en trabajo conjunto con el Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense (IDEB) Moreno<sup>12</sup>.

Es en este marco que surge también el programa de Asistencia Técnica Integral en el año 2006, financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, con el objeto, en un primer momento, de brindar asesoramiento, fortalecer y acompañar los emprendimientos del PMO y a su vez, a los emprendimientos financiados por los

---

<sup>11</sup> La estructura del IMDEL esta formada por las siguientes coordinaciones generales: Coordinación General del programa producción primaria y agroindustria. Coordinación General del programa inclusión social. Coordinación General del programa de promoción para industria, servicio, empleo y capacitación laboral. Coordinación General del programa de promoción y fortalecimiento de pymes. Coordinación General del programa de economía social y microempresa (Repetto, 2010).

<sup>12</sup> En 1997 se formó el IDEB que atiende al sector mipyme, con servicios a empresas que no contemplaban el financiamiento. El Centro IDEB Moreno es una Asociación Civil sin fines de lucro integrada por miembros del ejecutivo municipal, de la Unión Empresarial de Moreno y de la Cámara de micro y pequeños emprendedores de Moreno (Basterrechea, 2011:1)

Programas Tipología 6<sup>13</sup>- Herramientas por trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Más luego, este se amplía al conjunto de los emprendedores del distrito que así lo requerían (Ibid, 2010).

Por último, con respecto a este caso, quisiéramos destacar la conformación en el año 2001 del Banco Social de Moreno (BSM), programa que se ejecuta dentro del (IDEB). El BSM se constituye en un referente del microcrédito en Argentina, en particular para otros municipios de la provincia de Buenos Aires, ya que fue la primera experiencia estatal operadora de microcrédito que aplicó los mecanismos propios de las microfinanzas, y que pudo lograr para altas tasas de repago cercanas al 95% (Muñoz, 2006).

Respecto del caso del *municipio de Morón*, desde fines de 1999 cuando comienza la gestión de Martín Sabbatella, se establecen vinculaciones con las cooperativas, mutuales y las redes de trueque desde la Dirección de Relaciones con la Comunidad. Luego de la crisis del 2001, con la finalidad y la necesidad de afianzar estos vínculos, se crea un Área de Coordinación de cooperativas y mutuales. A su vez, con la pretensión de impulsar la conformación de espacios de participación ciudadana y de fortalecer a las organizaciones sociales, se creó, por el Decreto 1071 del 18 de octubre de 2002, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria (CMESS) (Murchio, 2012).

Las políticas para la ESS se desarrollaron en dos ámbitos institucionales precisos: la Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria (que luego pasó a ser

---

<sup>13</sup> La Tipología 6 “Actividades socio productivas” era una línea de financiamiento (subsídios) de actividades productivas destinada a grupos de beneficiarios del Programa Jefes de Hogar , que se gestiona en conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social . Se gestionaba desde el Ministerio de Trabajo por tener la operatoria y la línea de financiamiento (Préstamo BIRF 7157-AR) 25 asociados al PJH. Se trata del otorgamiento de subsidios destinados a cubrir el 100 % del costo de los materiales –insumos y herramientas- necesario para la ejecución de los Proyectos de actividades socioproductivas hasta un monto máximo \$15.000. (Repetto, 2010:48)

Dirección y nuevamente Coordinación), dependiente del Área de Relaciones con la Comunidad con un trabajo dirigido, fundamentalmente, a las cooperativas y mutuales; y la Dirección de Promoción del Empleo y Economía Social (actualmente, Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social –SPEyES-) que define políticas para los emprendimientos autogestivos, las cooperativas, las mutuales y las cooperativas de trabajo enmarcadas en los programas de ejecución de obras de infraestructura (Ibid, 2012).

Además de ello, se destacan algunas iniciativas que desde el 2003 se impulsaron desde estos espacios institucionales tendientes a la formación de emprendimientos productivos asociativos solidarios e individuales, que alcanzaron a más de 360 proyectos que recibieron subsidios para herramientas, máquinas e insumos hacia 2010. A su vez, que se pueden enumerar una serie de iniciativas tendientes al fortalecimiento de la ESS: la organizaron ferias de comercialización en las plazas (con más de 30 emprendimientos) y eventos culturales de la ciudad, la generación de la marca colectiva “eme”<sup>14</sup>, que reúne a emprendimientos de la economía social y locales en el shopping de la zona, en un local propio y en un stand gastronómico (Monasterios y Snerc, 2010).

En definitiva, desde estas dependencias de gestión local en el municipio de Morón se trataron de impulsar iniciativas que revalorizaran experiencias y actores de la sociedad civil que ya estaban insertos en la economía popular o bien potenciar su incorporación o desarrollo, con las limitaciones que estos procesos puedan presentar en el seno de los gobiernos locales<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> La marca colectiva forma parte del Programa de Fortalecimiento en Estrategias Comerciales para Microempresas, Unidades Productivas de la Economía Social, Cooperativas y Mutuales de la Dirección de Promoción de Empleo y Economía Social del municipio, que subsidia los gastos de alquiler, infraestructura y del personal del local y del stand. Esta iniciativa es administrada por un consorcio público-privado, la Asociación Colaboradora Empresaria (ACE) (Monasterios y Snerc, 2010)

<sup>15</sup> Para mayor información de este u otros aspectos de la experiencia de Morón remitirse a la tesis de Murchio (2012)

El recorrido de este apartado tuvo la pretensión de poner de relieve, algunos de los procesos que se gestaron en las diversas instancias jurisdiccionales. Se destaca que, por lo general, el foco de las investigaciones tenían como objeto analizar las políticas a nivel nacional, mientras que en el nivel local, sobre todo, el interés lo suscitaban los municipios precursores de éstas (Moreno y Morón), pero aún se conoce muy poco acerca de otras experiencias municipales más recientes, abocándonos a tal objeto en el apartado siguiente para dos casos de estudio: el municipio de San Martín y el de San Miguel.

### **3.3 EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN MARTIN**

#### **3.3.1 Breve caracterización del partido y contexto político**

El partido de General San Martín pertenece al primer cordón del Conurbano Bonaerense y limita con seis partidos: al noreste con San Isidro y Vicente López, limita al norte con Tigre; al este con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al sudoeste con 3 de febrero y al noroeste con San Miguel. Según información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, la población asciende a un total de 414.196 habitantes, con un incremento 4,89 %, según variación intercensal del Censo del 2001, que la población alcanzaba a un total de 403.107 habitantes.

Desde mediados del siglo pasado este partido se caracterizó por su intensa actividad industrial, que le valió el nombre de la “Capital de la Industria”. La economía del partido de General San Martín se encuentra claramente influenciada por dicho sector, siendo la industria manufacturera la que aporta el 67 % del valor agregado bruto, mientras que la construcción solo un 2%. A grandes rasgos, la industria está basada

principalmente en un entramado de empresas PYMES, especialmente de los rubros plásticos, textiles, autopartistas y metalmecánicas que conviven con grandes empresas<sup>16</sup>.

Algunos datos básicos a considerar es que, según el Censo 2010, la cantidad de hogares que presentan Necesidad Básicas Insatisfechas (NBI) ascienden a un total de 8.936, sobre un total de 133.202 hogares, lo que representa un porcentaje de 6,7%. Si comparamos estos datos con los del Censo 2001, que por ese entonces, la cantidad de hogares ascendían un total de 119.111 hogares, de estos 13.053 hogares contaba con indicadores de NBI, esto equivale a un 11% del total. Estos datos muestran una disminución de los hogares con NBI tomando en consideración el periodo intercensal. Otro dato estadístico a destacar es la tasa de empleo que asciende a 65,8 y de desempleo de 5,5 en base a información del año 2010<sup>17</sup>.

Por otro lado, cabe destacarse que el municipio del partido de General San Martín ha sido gestionado, desde el comienzo de la democracia y en reiteradas ocasiones, por intendentes procedentes del partido justicialista (cinco mandatos). Sin embargo en el periodo que abarca desde 1999 al 2011, estuvo gestionado por diversas coaliciones, Alianza (1999-2003); ARI (2003-2007) y Honestidad y Trabajo (2007-2011). Desde el año 2011, la intendencia es ocupada por Gabriel Katopodis representando al Frente Social de la Provincia de Buenos Aires (alineado con el Frente para la Victoria) imponiéndose en las elecciones del 23 de octubre de ese año con el 36,98% de los votos, sobre Daniel Ivoskus, candidato de Honestidad y Trabajo, quien obtuvo el 32,1% de los sufragios. En Julio del año 2013 se produce un quiebre político con el Frente para la

---

<sup>16</sup>Universidad Nacional de San Martín y Centro de Economía Regional, septiembre 2012, descargado 5/8/2017 de:

[http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/economia\\_regional/Estructura%20Econ%C3%B3mica%20e%20General%20San%20Mart%C3%ADn.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/economia_regional/Estructura%20Econ%C3%B3mica%20e%20General%20San%20Mart%C3%ADn.pdf)

<sup>17</sup> Tasa de actividad, empleo y desocupación según partido t subregión, 2010. descargado 8/3/2016 de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/056Tasas-de-actividaddesocupacion-y-empleo-por-departamento-2010.pdf>

Victoria y se asocia al Frente Renovador, conducido por Sergio Massa<sup>18</sup>. Finalmente en junio de 2015, el intendente Gabriel Katopodis, abandona el Frente Renovador, y se circunscribe nuevamente en el Frente para la Victoria<sup>19</sup>. Un dato a destacar es que en las últimas elecciones de octubre del 2015, fue el único jefe comunal que logró mantener su cargo entre los que regresaron al Frente para la Victoria.

Desde el inicio de la gestión del actual intendente es que en el municipio de San Martín comienza un proceso tendiente a la institucionalización de políticas orientadas a la ESS, con tal finalidad se crea la Dirección General de Economía Social y Solidaria y sus respectivas Direcciones que se constituyen en nuestro objeto de estudio.

### **3.3.2 Conformación de las nuevas dependencias**

La Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS) depende y funciona bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social y se conforma como tal el 9 de diciembre del año 2011 con el nombre mencionado que se mantiene hasta la actualidad.

La planificación y, finalmente, su concreción en el organigrama municipal dentro del marco de acción de la Secretaría de Desarrollo Social, estuvo signada por el rol del nuevo responsable de dicha dependencia, Oscar Minteguía que inició dentro de la misma un proceso de reestructuración. Es así que la promoción e impulso para la creación de la DGESS estuvo signado por la experiencia adquirida en el cargo de Director de Desarrollo Local y Economía Social en el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Según el funcionario, antes de su llegada, la organización de las distintas Direcciones estaba dada en función de los principales programas que funcionaban en

---

<sup>18</sup> Nota periodística sobre el tema: Infocielo, 10/7/2013 descargado 20/9/2015 de: [http://infocielo.com/nota/46523/mas\\_coletazos\\_del\\_pase\\_de\\_katopodis\\_al\\_masismo\\_desplazan\\_al\\_presidente\\_del\\_concejo/](http://infocielo.com/nota/46523/mas_coletazos_del_pase_de_katopodis_al_masismo_desplazan_al_presidente_del_concejo/)

<sup>19</sup> Sigue la fuga en el masismo, La Nación 9/6/2015 descargado 25/4/2016 de: <http://www.lanacion.com.ar/1800275-sigue-la-fuga-en-el-masismo-gabriel-katopodis-vuelve-al-frente-para-la-victoria>

cada una de estas: “(...) cuando llegué me dí cuenta de que cada Dirección, en realidad tenía una lógica de programa y no una lógica de integralidad de gobierno”.

En este contexto, se comenzó a estructurar la DGESS y sus respectivas Direcciones en función de la orientación y lineamientos que se fijaron en ese entonces. De esta forma, se organizaron en un principio cuatro dependencias: Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo, en esta se incorpora la perspectiva de la economía social y solidaria y el reconocimiento de otras modalidades de generación de trabajo; Dirección de Capacitación Popular, tendría a su cargo las temáticas relacionadas con el hábitat popular y la coordinación de la autoproducción de alimentos, bajo el programa Pro-Huerta.; Dirección de Promoción de la Economía Social y Solidaria, que tenía como propósito promover los procesos de comercialización, producción asociada, de consumo y financiamiento asociado y por último la Dirección de Gestión Compartida y Redes Sociales, que pretendía generar y potenciar un sector de la economía social y solidaria con diversos actores en el partido.

A principios del año 2014 se produce un proceso de reestructuración de estas cuatro Direcciones, para readecuar los lineamientos de acción y como resultado se disolvieron dos de ellas: la de Promoción de la Economía Social y Solidaria, cuyas actividades y funciones pasaron a formar parte de la Dirección de Capacitación Popular, hoy bajo el nombre de Dirección de Promoción de la Economía Social; y la de Gestión Compartida y Redes Sociales, decidiéndose la creación de una nueva con el nombre de: Dirección de Desarrollo Socio-Cultural, que tiene como objeto trabajar con el sector de los trabajadores autogestivos del ámbito de la cultura. Según los responsables, esta decisión estuvo determinada por diversos inconvenientes que se suscitaron para llevar adelante los propósitos establecidos al inicio y que gran parte del trabajo y responsabilidades podían ser asumidos por otras Direcciones. Recientemente, esta última Dirección deja

de funcionar como tal, y se constituye en un Área dependiente de la DGESS. Finalmente, la **Dirección General de Economía Social y Solidaria** se estructura en dos Direcciones y un Área:

- Dirección de Promoción de la Economía Social
- Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo
- Área de Desarrollo Socio Cultural

**Figura 1 Dirección General de Economía Social y Solidaria en el organigrama municipal**



Fuente: Elaboración propia en base a la estructura organizativa del municipio-Año 2016

Cada una de estas Direcciones tienen objetivos y lineamientos de acción específicos, que se concretizan en diversos programas que se implementan en estos ámbitos de gestión.

Según la página web del municipio, la *Dirección de Promoción de la Economía Social* tiene por objetivo estimular y promover la producción y el intercambio de saberes,

conocimientos y tecnologías pertinentes al desarrollo del sector de la economía social y solidaria en el territorio. Asimismo, pretende articular políticas de capacitación a partir del diagnóstico de situación de los trabajadores en los barrios. Y por último, generar un sistema de información y mapeo de los actores de la Economía Social y Solidaria<sup>20</sup>.

Según el ex-Director y actual responsable de la DGEES, la *Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo* surge como tal de la necesidad de incorporar a la ya existente Dirección de Empleo-que existe en casi todos los municipios- los nuevos requerimientos y/o actividades propias de la economía social y solidaria. Es de este modo, que en estos últimos tiempos, como consecuencia de la implementación de estas nuevas políticas y programas, algunos municipios, readecuaron su esquema de dependencias en función de las nuevas demandas. Este fue el caso del municipio de San Martín que incorporó a las funciones habituales de la Dirección de Empleo, otras asociadas a los requerimientos de la generación y apoyo al trabajo autogestivo.

De este modo, la misma, tiene por objeto atender las demandas de trabajo de los habitantes del municipio, y en este sentido se llevan a cabo diversas actividades con esta finalidad. Es así que se establecen vínculos con empresas capitalistas, cursos de capacitación y acompañamiento de procesos de trabajo por cuenta propia o asociativa, como por ejemplo, priorizar espacios de discusión y atención a diversas problemáticas que atañe a las empresas recuperadas del partido. Tal como se enuncia en el mismo nombre de esta Dirección divide sus acciones en torno a la atención de las demandas de empleo asalariado y establecer contactos con las empresas de la zona, y por otro lado, se orienta a través de “(...) programas focalizados para apoyar y asistir a emprendedores,

---

<sup>20</sup> Desarrollo Social, descargado 15/7/2016 de:  
[http://www.sanmartin.gov.ar/Servicios/Paginas/SM\\_Desarrollo\\_Social.aspx](http://www.sanmartin.gov.ar/Servicios/Paginas/SM_Desarrollo_Social.aspx)

grupos asociativos o familiares y cooperativas interesados en desarrollar o fortalecer un emprendimiento productivo”<sup>21</sup>.

Por último, se encuentra la *Área de Desarrollo Socio Cultural*<sup>22</sup>, que a diferencia de las dos anteriores, fue la última en conformarse y que como mencionamos con anterioridad, funcionó bajo el rango de Dirección. Podríamos decir, que desde su conformación se encontraba en reiterados procesos de reacomodamiento en torno a sus actividades y/o orientación y lineamientos. Más allá de esto, las actividades continúan desarrollándose a cargo de una sola persona y no de 4 personas como sucedía con anterioridad a los cambios mencionados. El Área tiene como prioridad el fomento actividades relacionadas con el ámbito cultural, (muestras de arte, teatro, música, entre otras), que acompañan a las actividades desarrolladas en otras Direcciones. Entre estas, la principal es la asistencia a las actividades realizadas por las ferias “Manos de San Martín” organizadas por la Dirección de Promoción de la Economía Social. Esta Dirección, más allá, de estas iniciativas actuales, tiene la pretensión- por lo menos fue pensada en sus inicios- como un espacio de referencia para los trabajadores autogestivos de la cultura que desarrollan actividades en el partido de San Martín.

Para finalizar, en términos de procesos de institucionalización y consolidación de las iniciativas encaradas, no queremos dejar de mencionar que, en el año 2015 se pone en funcionamiento una nueva sede destinada a albergar a parte del equipo de la Dirección de Economía Social y Solidaria y sus respectivas Direcciones<sup>23</sup>.

### **3.3.3 Características e impronta de sus miembros**

---

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Desarrollo Sociocultural San Martín, descargado 6/4/2016 de:  
[https://www.facebook.com/DesarrolloSociocultural/timeline?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/DesarrolloSociocultural/timeline?ref=page_internal)

<sup>23</sup> La nueva sede donde funciona la Dirección General de Economía Social y Solidaria, se sitúa en Av. Balbín (ex ruta8) 2813, esq. Libertad.

En este apartado se pretende tener una aproximación acerca de la composición, estructura y características de los miembros que integran cada una de las Direcciones analizadas, así como los principales promotores de la conformación de estas dependencias en el municipio<sup>24</sup>.

La DGESS está compuesta por un total de 36 personas, que se distribuyen en las distintas Direcciones, siendo la de Empleo y Trabajo Autogestivo la que involucra a más de la mitad. De estas, quienes trabajan en temáticas relacionadas más estrictamente con políticas de ESS son la minoría (12 personas, sin la inclusión de funcionarios). Si nos referimos específicamente a la situación contractual de la totalidad de la Dirección, podemos decir que más de la mitad desarrolla sus funciones bajo la modalidad laboral de contrato de trabajo (que se firma una vez y que se renueva anualmente), esto se traduce en la denominación utilizada en el municipio que es “personal temporario mensualizado”<sup>25</sup>. Esta modalidad de contratación, se aplica a la mitad de las personas que trabajan en temáticas más directamente vinculadas con la ESS, el resto se reparte por partes iguales, entre monotributistas y personal de planta.

Respecto al cuadro directivo, podemos remarcar algunos aspectos que consideramos relevantes. El Secretario tiene una larga trayectoria de más de 25 años como trabajador de la ESS en el ámbito público no estatal y estatal, entre las que se destacan el haberse desempeñado como Director de Economía Social y Desarrollo Local en la Provincia de Buenos Aires (2005-2008). Una de las iniciativas impulsadas desde su gestión en el ámbito provincial, fue la creación del Foro de Municipios Promotores de la Economía Social y Solidaria, que en ese momento, reunió a los municipios que estaban

---

<sup>24</sup> Nos abocaremos a describir las dos Direcciones, ya que el Área de Desarrollo Socio-cultural cuenta en este momento con una sola persona.

<sup>25</sup> Esta modalidad de contratación contempla los siguientes derechos laborales y previsionales: aguinaldo, obra social, vacaciones, descuentos jubilatorios, recibo de sueldo. No reconoce por parte del municipio el derecho a una indemnización, en caso de culminación de la relación laboral.

gestionando microcréditos. Este espacio, según sus propios impulsores contribuyó a la formación de las dependencias Economía Social, en muchos municipios que no contaban con estos espacios institucionales, entre otros, los municipios de Zárate y Mercedes<sup>26</sup>. Y más allá de esto, el mismo Secretario se presenta como un militante de estos espacios, sosteniendo *“(...) yo vengo del “palo” de las organizaciones de la economía social, soy un dirigente de organización, pertenezco a una cooperativa de trabajo y desde esa cooperativa de trabajo armamos una red que se llama la Red Bases que son más de 40 organizaciones”*. Es de este modo que, en este caso, se conjugan la formación y trayectoria en estas temáticas, tanto en la esfera pública como en el campo popular.

Por su parte, el titular de la DGESS y ex Director de la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo, se ha desempeñado en tareas de gestión en la Provincia de Buenos Aires acompañando al actual Secretario de Desarrollo Social. Podríamos decir que ambos conforman un núcleo de gestión central al interior del municipio que promueven las iniciativas de las políticas de economía social y solidaria. De este modo, lo manifiesta el funcionario: *“Yo formo parte del equipo de gestión... o sea que somos un grupo que junto con Oscar nos ocupamos de casi todo. En el equipo de gestión éramos tres, uno terminó en la Dirección Administrativa, una compañera se fue y yo termino acá, igualmente sigo haciendo trabajo de gestión. Por ejemplo, yo también estoy a cargo de la comunicación de la secretaría, todo eso pasa por mí”*<sup>27</sup>.

También en la Dirección de Promoción de la Economía Social su máxima responsable cuenta en su trayectoria profesional con experiencia, sobre todo, en la temática de hábitat popular y desde hace veinte cinco años se dedica a actividades afines a las

---

<sup>26</sup> Información procedente de la entrevista con el Secretario de Desarrollo Social.

<sup>27</sup> Entrevista al Director General de Economía Social y Solidaria.

iniciativas de promoción de la economía social y solidaria<sup>28</sup>. Esta Dirección está conformada en su totalidad por 7 empleados. De ellos, tres personas están abocadas a coordinar iniciativas en el campo del hábitat popular, uno se encuentra a cargo de la coordinación del programa Pro-Huerta, que es un programa que funciona desde larga data en el municipio de San Martín y, por último, tres personas que se dedican a la organización de las Ferias, una de ellas en tareas estrictamente administrativas.

Si nos referimos a la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo, la misma está conformada por 25 personas, siendo ésta la de mayor peso en la estructura de la DGESS, principalmente por dos razones, por la cantidad de personas que la integran y por las acciones que despliega. Entre una de las funciones más demandantes que tiene la Dirección (esto señalado por su ex Director) es la atención diaria de personas-alrededor de 50 - que concurren al municipio con el objetivo de solucionar de alguna forma la falta de trabajo, lo que es atendido por cuatro personas que realizan las entrevistas a las personas que concurren de forma espontánea.

En términos generales, las personas que se desempeñan en cada una de estas Direcciones, más allá de sus responsables, no son muchas las que cuentan con formación específica en temáticas afines a la economía social y solidaria. Las que si, por lo general, las han adquirido por medio de capacitaciones y talleres organizados desde el propio municipio, salvo algunas excepciones que poseen formación educativa y especialización en esta temática. Sin embargo, de los datos que pudimos relevar, podemos mencionar que el nivel de escolaridad supera la instrucción media, esto es: personas con terciario completo, incompleto, universitario incompleto y, en menor medida, con estudios universitarios finalizados. En referencia a este aspecto, los

---

<sup>28</sup> Información proporcionada por el Director de Desarrollo Social del Municipio. Cabe también aclarar que esta Dirección no se encuentra en el palacio municipal, sino que funciona a unas cuadras de este lugar.

responsables refieren que en términos generales el nivel de instrucción de las personas que se integraron a estas dependencias en los últimos tiempos, supera a la instrucción de las personas con mayor cantidad de años en el municipio<sup>29</sup>.

Respecto a la formación y capacitación, en palabras de un funcionario, se menciona lo siguiente: *“Hay muchísima experiencia barrial y de militancia, pero muy poca experiencia de gestión pública”*. Si bien este aspecto, por un lado es valorizado como un rasgo positivo, por otro lado, se remarcan las limitaciones que se presentan a la hora de poder motorizar las políticas e iniciativas, sobre todo, si esto tiene relación con los cuadros directivos. Así lo expresa el mismo funcionario al respecto: *“(…) nos está pasando la paradoja de quien es Director no termina de entender, de ver por donde es la orientación que queremos darle a la Dirección, entonces está muy trabado el trabajo allí”*.

Agrega que una de las primeras actividades que se realizaron al momento de la asunción de las nuevas autoridades y de re-articulación del nuevo organigrama fue reforzar la capacitación. *“Lo primero que hicimos fue una capacitación con el IPAP de cuatro jornadas de 5 horas cada una sobre gestión pública, de 60 personas, porque somos 4 Subsecretarios, 2 Directores generales y 28 Directores...”*<sup>30</sup>.

La capacitación y la formación es uno de los aspectos centrales en los que se puntualizan, aun en la actualidad, ya que es decisivo el rol que cumple cada uno de los responsables de las Direcciones para orientar y llevar adelante los proyectos. Pero así también en el conjunto de las personas que integran dichas dependencias.

---

<sup>29</sup> Esta información fue relevada a través de un formulario que los propios integrantes respondieron de forma voluntaria (cabe aclarar que solo fue una muestra). Además, de ello esta información también fue mencionada por los responsables de las Direcciones.

<sup>30</sup> Información procedente de la entrevista con el Secretario de Desarrollo Social.

### **3.3.4 Principales políticas implementadas desde la Dirección General de ESS**

En este apartado tratamos de identificar y caracterizar las políticas que se llevan a cabo en cada una de las Direcciones de la DGEES, resaltando los rasgos más sobresalientes de las mismas.

Como mencionamos con anterioridad, una de las Direcciones que concentra la mayor parte de las actividades es la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo. Tal como el nombre lo especifica, una parte de las iniciativas se concentra en tareas de coordinación y/o articulación entre las empresas capitalistas de la zona y las personas que demandan trabajo. Esto se lleva a cabo a través de una serie de programas propios o provenientes de otros niveles jurisdiccionales. Otro de los ejes de esta Dirección se centra en la concreción de diversos cursos de formación en oficios y especialidades laborales. Por otra parte, en ésta se llevan a cabo las iniciativas relacionadas con el trabajo autogestivo.

Los programas que se implementan están contemplados en cuatro Áreas o líneas de trabajo, que son: Intermediación Laboral, Capacitación y formación, Jóvenes, y Trabajo Autogestivo. De manera sucinta presentaremos las principales características de cada una de ellas. En el caso de *Intermediación laboral*, allí se llevan a cabo las iniciativas más relacionadas con la función más típica de una oficina de empleo, que es la de vincular a las empresas capitalistas y a las personas desocupadas en busca de un empleo. Por un lado, se realizan entrevistas en profundidad, para determinar el perfil laboral de cada una de las personas que concurren a esta Dirección, que se anexan en una base de datos y por otro lado, se procuran establecer contactos con las empresas del distrito de San Martín, especialmente con el objetivo de detectar posibles demandas laborales y de este modo, facilitar la incorporación de las personas que buscan empleo a las empresas. Es en el marco de estas iniciativas que se utilizan una batería de programas, que dependen de instancias jurisdiccionales nacionales (Programa de

inserción laboral en el sector privado PIL; Entrenamiento para el Trabajo- EPT; Programa jóvenes con más y mejor trabajo; Seguro de Capacitación y Empleo (ScyE) y Programa de empleo independiente- PEI). En referencia específica a este punto, un funcionario nos manifestaba: “*La intermediación laboral no depende de nadie más que de nosotros, si es a través de estos programas los usamos como herramientas, pero no necesariamente se utilizan en todos los casos*”. Esto significa, que los diversos programas nacionales que existen en esta Área no necesariamente en todos los casos pueden llegar a utilizarse, sino que esto depende de las necesidades que tengan las personas que concurren en busca de trabajo, pero sobre todo de la predisposición de las empresas capitalistas que deseen convenir bajo la modalidad y los requisitos que establecen cada uno de dichos programas.

A continuación, haremos una breve caracterización de estos programas y de sus principales líneas de acción, para conocer con más detalle sus principales objetivos.

En el caso de los programas: *Entrenamiento para el Trabajo- EPT* y *el Programa de Inserción Laboral en el Sector Privado- PIL* ambos tienen la pretensión de lograr incorporar trabajadores en el sector privado a través de incentivos a empresas locales, con algunas diferencias. El primero, tal como su nombre lo indica, otorga la posibilidad de que la persona pueda adquirir conocimientos específicos a través de la práctica en la empresa, pero sin relación laboral. Las actividades de Entrenamiento para el Trabajo tendrán una duración de dos a seis meses de duración y el trabajador recibe una suma fija, que se compone de los aportes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), pero varía según el tamaño de la empresa<sup>31</sup>. Posteriormente la empresa podrá optar por incorporar el personal capacitado, mediante

---

<sup>31</sup> Micro (hasta 5 trabajadores) MTEySS \$ 2000, Pequeñas (de 6 a 15 trab) \$ 1800 (MTEySS) \$ 200 (empresa); Medianas (de 16 a 80 trab) \$ 1500; (MTEySS) \$ 500 (Empresa); Grandes (81 en adelante) \$ 1000 MTEySS\$ 1000 (Empresa).

el Programa de Inserción Laboral. A través del mismo, los empleadores pueden descontar el incentivo económico aportado por el Ministerio del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda de acuerdo a la normativa aplicable plazo mínimo de 1 mes y máximo de 6 meses<sup>32</sup>. El plazo máximo podrá extenderse a 9 meses cuando se incorporen trabajadores desocupados mayores de 40 o mujeres<sup>33</sup>, también están contemplados los trabajadores con discapacidad.

Respecto al *Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)*, este está destinado a personas desocupadas, pero que estén en la búsqueda activa de empleo, y se les otorga un incentivo mínimo para que la persona se capacite y/o complemente su formación educativa. La permanencia en el programa depende de que la persona realice las actividades antes mencionadas y concurra a la Oficina de Empleo Municipal para dar cuenta de las acciones realizadas<sup>34</sup>.

Por su parte el *Programa de Empleo Independiente-PEI* es creado a partir del año 2004 en la órbita del MTEySS, tiene por objetivo la generación de empleo independiente, en el marco de las transformaciones del mercado laboral y el surgimiento del sector social de la economía. El programa promueve, por un lado, la generación de nuevos emprendimientos productivos asociativos o individuales, brindando asistencia técnica y económica para su creación y por otro lado, pretende fortalecer los emprendimientos en actividad, incentivando la formalización de los trabajadoras/es brindando asistencia técnica y económica<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Desarrollo Social, Municipio de San Martín descargado 5/8/2016, de:

[http://www.sanmartin.gov.ar/Servicios/Paginas/SM\\_Desarrollo\\_Social.aspx](http://www.sanmartin.gov.ar/Servicios/Paginas/SM_Desarrollo_Social.aspx)

<sup>33</sup> Programa de Inserción Laboral (PIL)-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, descargado 25/4/2017 de: [http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/insercion\\_sprivado.asp](http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/insercion_sprivado.asp)

<sup>34</sup> Seguro de Capacitación y Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, descargado 25/4/2017 de: [http://www.trabajo.gob.ar/segurocapacitacion/?id\\_seccion=179](http://www.trabajo.gob.ar/segurocapacitacion/?id_seccion=179)

<sup>35</sup> Programa de empleo independiente (PEI), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, descargado 25/4/2017 de: [http://www.trabajo.gob.ar/promoempleo/independiente.asp?id\\_seccion=214](http://www.trabajo.gob.ar/promoempleo/independiente.asp?id_seccion=214)

Por último, el *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, tiene entre sus principales acciones otorgar a los jóvenes herramientas con la finalidad de promover su inserción al trabajo, esto a través de la realización cursos de orientación al mundo del trabajo, así como la posibilidad de aprendizaje y/o formación en oficios, la generación de un emprendimiento productivo, realizar prácticas laborales, contar con asesoramiento para conseguir un empleo. Y además, de la posibilidad de concluir los estudios primarios y/o secundarios. La implementación de este programa en el municipio de San Martín alcanza a un total de 299 jóvenes de 18 a 24 años que participan del mismo<sup>36</sup>. Pero sin embargo, según información suministrada por un funcionario, existe cierto nivel de incertidumbre respecto de su continuidad. Esto no depende de una decisión municipal, sino que esto está sujeto a lo que suceda a nivel nacional con el programa. Por otro lado, dentro de la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo funcionan el Área de Capacitación y formación laboral principalmente, pero además, está el Área de Jóvenes que promueve la realización de diversos cursos y talleres que se dictan en centros de formación, sedes municipales y en instituciones distribuidas en los distintos barrios. En el marco de estas funcionan el Instituto de Formación Laboral y el taller de carpintería denominado “Fábrica de oportunidades”. Ambas Áreas funcionan dentro de la dinámica institucional de forma transversal, ya que se relacionan diversos programas de otras Direcciones.

En el año 2015 se crea el Instituto de Formación Laboral. Es necesario aclarar que no se trata de un lugar físico, sino que es un programa en el que se lleva adelante la puesta en marcha de una diversidad de cursos descentralizados en los barrios del partido de San Martín. Estos se dictan en aproximadamente 15 sedes que involucran a dependencias

---

<sup>36</sup> PIO CONICET UNGS-ICO-“Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense”(2015-2018)

municipales y a otras instituciones (centros juveniles e infantiles, iglesias, organizaciones barriales). La planificación e implementación de estos cursos se dividió en tres etapas durante el transcurso del 2015. En una primera etapa son 23 los cursos dictados, en una segunda se incrementan a 20 más y en la última etapa otros 20 cursos, alcanzando a un total de 63. En cada uno de estos concurren aproximadamente entre 25 y 30 personas<sup>37</sup>, alcanzando un número considerable si contabilizamos la totalidad, tan solo en los primeros 23 cursos asisten aproximadamente 1.700 personas. Los cursos dictados son diversos, existen cursos de carpintería, electricidad, limpieza institucional, comercialización, construcción, liquidación de sueldos, ayudante de cocina, peluquería, soldadura, peluquería canina, operador de PC, panadería, fabricación de pastas, reciclaje, reparador de PC, muñequería, tejido, cuidado de adultos mayores, y para personas con discapacidad, entre otros<sup>38</sup>.

Además, se destaca que algunos de estos cursos tienen mayor demanda, provocando un desborde de la matrícula planificada y como consecuencia se duplica la oferta de los más demandados (peluquería, pedicura, cocina). Por lo general, la totalidad de los cursos son de corta duración promediando las 70/ 80 horas. Una de las iniciativas destacadas por los responsables de llevar adelante estos cursos es la entrega de un kit de trabajo para que desarrollen la actividad para la cual se capacitaron. Un funcionario mencionaba algo clave: *“Nosotros ahí trabajamos con dos miradas, que se capaciten para el empleo y que se capaciten para el desarrollo de un trabajo autogestionado”*.

La otra iniciativa, complementaria, es la inauguración de un Taller de capacitación laboral denominado “Fabrica de oportunidades”, que es el primer taller de carpintería destinado a gente en situación de calle y para aquellos que quieran aprender el oficio.

---

<sup>37</sup> Información proporcionada por funcionario municipal

<sup>38</sup> Folleto informativo municipal.

Además, este lugar también estará destinado como taller de trabajo para los jóvenes con discapacidad del Centro N° 401 que se vienen formando hace tres años<sup>39</sup>.

El cuadro N° 1 sintetiza los distintos programas e iniciativas<sup>40</sup> en cada una de las Direcciones que forman parte de la DGESS:

---

<sup>39</sup> Información procedente de Municipalidad de San Martín, 6/5/2015descargado 15/12/2015 de: [https://www.facebook.com/sanmartingob/posts/837024163000592?comment\\_tracking=%7B%22tn%22%3A%22O%22%7D](https://www.facebook.com/sanmartingob/posts/837024163000592?comment_tracking=%7B%22tn%22%3A%22O%22%7D). y entrevistas.

<sup>40</sup> Al hablar de políticas en general, estamos contemplando a los programas y a las iniciativas. Optamos por estas dos denominaciones ya que nos permiten distinguir entre aquellas que en su letra son mencionados como programas, de aquellas otras que no, pero esto no significa que sean de menor importancia. No es objeto de esta tesis realizar un análisis exhaustivo de las denominaciones de las políticas, y si estas se ajustan de forma adecuada a las concepciones académicas. Si bien, en el apartado teórico hacemos la distinción entre plan y programa, entre otras características de las políticas.

**Cuadro N°1: Programas existentes en la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo-Año 2016**

<b>Programa e iniciativas</b>	<b>Características y objetivo principal</b>	<b>Nivel jurisdiccional responsable</b>	<b>Actores intervinientes</b>	<b>Actores destinatarios</b>
<b>Intermediación Laboral</b>				
<b>Programa de inserción laboral en el sector privado   PIL</b>	El Programa promueve la inserción de trabajadores y trabajadoras desocupados en empleos de calidad, mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas y cooperativas que decidan incrementar su dotación de personal.	Nacional	Municipio y Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Personas desocupadas: principalmente jóvenes, personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad económica y social <sup>41</sup>
<b>Entrenamiento para el trabajo- EPT</b>	Tiene como objeto mejorar la empleabilidad y promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados, en el sector público y privado. La empresa tiene la posibilidad de entrenar para el trabajo en su establecimiento, a personas desocupadas sin relación laboral a un costo básico. Percibiendo un beneficio de \$2000 mensuales a cargo del MTEySS y/o la empresa según el caso.	Nacional	Municipio y Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Ídem que el anterior programa
<b>Programa jóvenes con más y mejor trabajo</b>	El programa incluye distintas actividades tales como formación profesional entrenamientos en puestos de trabajo en empresas y el sector público, apoyo y financiamiento a emprendimientos y terminalidad educativa.	Nacional	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Municipio	Programa destinado a jóvenes de 18 a 24 años sin terminalidad educativa y desempleados. Participan del mismo 299 jóvenes de 18 a 24 años <sup>42</sup> .

<sup>41</sup> Además, se especifica que se destina también a egresados de los cursos de formación profesional apoyados por el MTEySS. Información procedente de Entrenamiento para el trabajo-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, power point.

<sup>42</sup> Esta información proviene de PIO CONICET UNGS-ICO-“Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense” (2015-2018).

<b>Programa e iniciativas</b>	<b>Características y objetivo principal</b>	<b>Nivel jurisdiccional responsable</b>	<b>Actores intervinientes</b>	<b>Actores destinatarios</b>
<b>Seguro de capacitación y empleo (ScyE)<sup>43</sup></b>	Se establece como un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. Se establece estímulos monetarios para la terminalidad educativo y/o la formación profesional. <sup>44</sup>	Nacional	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Municipio	Destinado para personas desocupadas especialmente vulnerables <sup>45</sup> .
<b>Programa de empleo independiente PEI</b>	Tiene por objeto brindar apoyo y capacitación a jóvenes y desocupados. El mismo tiene como objetivo promover la inserción laboral mediante el desempeño en oficios, o el desarrollo de emprendimientos individuales o asociativos.	Nacional	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Municipio	Ídem programa EPT y PIL, con la salvedad que se especifica la cobertura para personas con discapacidad <sup>46</sup>
<b>Capacitación y formación laboral –Jóvenes</b>				
<b>Instituto de formación laboral</b>	Se constituye en un espacio de gestión descentralizado para realización de diversos cursos para lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo o desarrollen para potenciar las capacidades para el trabajo autogestivo.	Municipal	Municipio	Desocupados o aquellas que tienen la pretensión de formarse en oficios y cursos
<b>Fábrica de oportunidades</b>	Se trata de un taller de carpintería, abierto a toda la comunidad, con el objetivo de promover la formación en el oficio para posibilitar la inserción en el mundo del trabajo.	Municipal	Municipio	Desempleados, personas en situación de calle, jóvenes con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes, folletos, powers points institucionales, página web institucional del municipio de San Martín y datos de relevancia procedente del PIO CONICET UNGS-ICO-“Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense” (2015-2018).

<sup>43</sup> Decreto de creación N° 336-Año 2006

<sup>44</sup> Acceder al Seguro de capacitación y empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, descargado 6/7/2007 de: <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>

<sup>45</sup> El Ministerio habilita para su incorporación tras analizar sus calificaciones educativas, precariedad laboral y niveles de ingreso del grupo familiar. Ídem link anterior. .

<sup>46</sup> Es así que se especifica que deben formar ser: trabajadores con discapacidad adheridos al Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo; Trabajadores con discapacidad adjudicatarios de la concesión de un pequeño comercio. Programa de Empleo Independiente (PEI), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, descargado 6/7/2017 de: [http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/independiente.asp?id\\_seccion=214](http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo/independiente.asp?id_seccion=214)

### 3.3.4.1 Área de Trabajo Autogestivo

En esta área se llevan adelante programas e iniciativas que tienen la pretensión de contribuir al fortalecimiento de los actores de la economía social y solidaria. La misma forma parte de la estructura de la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo, si bien esto es así, la coordinación y puesta en marcha de las iniciativas funcionan bajo la responsabilidad del Director de la DGEES. Aquí se desarrollan actividades relacionadas con las empresas recuperadas, el monotributo social y programas de financiamiento para los trabajadores autogestivos. Daremos aquí cuenta de las mismas.

*La Mesa de Gestión Compartida*, también denominada *Mesa de Recuperadas* se constituye en una iniciativa de acción impulsada desde el año 2012 en el que participan empresas recuperadas de la localidad de San Martín. Si bien la mesa formalmente se encuentra conformada por el total de empresas recuperadas del partido que son trece, participan de este espacio activamente cinco o seis de ellas (Fábrica de encuadernación - Norte, (Barrio Loyola) Fábrica de cierres Depe (Villa Maipú), 19 de diciembre, Cooperativa Unidos por el Calzado (CUC) y Depormen. En ocasiones también lo hace Fueraflex y otras como FORJA. A su vez, hay otras, como Muebles San José que nunca se logró que se sumara. Si bien de las empresas que participan más activamente, el número de trabajadores que se ven representados en este espacio alcanza aproximadamente a 300, la expectativa de los responsables municipales de llevar a cabo esta iniciativa es la de lograr un mayor grado de participación<sup>47</sup>.

En el marco de la Mesa, se proponen y discuten, sobre todo, temas relacionados con las regulaciones y normativas que son de importancia para el funcionamiento de estos actores de la ESS. De este espacio surgió la Ordenanza del Consejo Deliberante N°

---

<sup>47</sup> Entrevista a funcionario responsable de la Mesa de Gestión Compartida

11.262 de agosto del año 2012 que crea el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas. Definidas como “toda aquella unidad económica productiva y/o de servicio que sea gestionada directamente por sus trabajadores, sea bajo la forma jurídica de cooperativa de trabajo otra similar o se verifiquen las características organizativas del trabajo autogestionado y asociativo”. En el artículo 2 de la reglamentación de dicha ordenanza se establecen los siguientes objetivos: a) “Fortalecer el Registro de las unidades económicas que desarrollan actividad autogestiva en el marco de la economía social y solidaria”, b) fortalecer las estrategias vinculadas con la producción, comercialización, administración y organización del trabajo de las unidades mencionadas y c) promocionar los valores éticos de la Economía Social y Solidaria”.

Más allá de los objetivos mencionados, la ordenanza establece concretamente la eximición de la tasa de Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos (ALSMI). El acceso a dicho beneficio es solo para aquellas que se empadronen en el listado y que cumplan con los requerimientos que la autoridad municipal estipula<sup>48</sup>.

Además, en el artículo 5 de la reglamentación de dicha ordenanza se enumeran las obligaciones para estas unidades económicas empadronadas: a) “Fomentar las actividades formativas a través del desarrollo de capacitaciones, que permitan fortalecer la actividad económica desarrollada por la unidad beneficiaria, tanto en aspectos de producción, comercialización, administración, y de organización del trabajo” b) “Fomentar el cumplimiento normativo sobre la seguridad social de los trabajadores, principalmente a lo que respecta a la seguridad e higiene y formalización de los mismos” y c) “Desarrollar actividades sociales que tengan como objetivo la

---

<sup>48</sup> Requisitos y documentación a presentar: Acta constitutiva de la Unidad económica autogestiva; Estatuto; número de matrícula Nacional y Provincial o número de registro de personería jurídica; acta de última Asamblea de elección de autoridades; registro de asociados, último balance; Acta del Consejo de Administración donde acepta la incorporación al Registro de Empadronamiento; Acta del Consejo de Administración donde se informa el compromiso a la obligación de desarrollar la contraprestación social necesaria para gozar de los beneficios otorgados (Reglamentación de la Ordenanza Municipal 11.262/12.

reconstrucción del tejido social y la promoción de la cultura del trabajo autogestionado basada en los valores éticos de la Economía Social y Solidaria”.

A esta información debemos agregar que son quince las empresas sociales empadronadas y que gozan de la exención de la tasa ALSMI y que deben tramitarla anualmente. De estas empresas, existen 2 (CUC y 19 de Diciembre) que son las más antiguas en adherirse a este beneficio impositivo, desde hace aproximadamente cuatro años, así como otras que se van incorporando<sup>49</sup>.

No es la única iniciativa en esta misma dirección, sino que además las empresas recuperadas tienen la posibilidad de ser proveedoras del municipio. En diciembre del 2014 comenzaron con la compra de materiales y productos a dichas organizaciones “(...) estamos comprando mucho material (los arcos, y materiales de las plazas, se las compramos a ellos). ...A la [empresa recuperada] 19 de diciembre le hicimos un pedido especial de canastas de basura, ellos no hacen estrictamente eso, son autopartistas, pero lo están haciendo”<sup>50</sup>. Además de ello, otras de las temáticas que se trabajan en la Mesa de Recuperadas, son las habilitaciones. Este es un tema de importancia que la ordenanza vigente no la contempla, en este sentido, el mismo funcionario reconoce que es...”*complejo para las recuperadas el tema de las habilitaciones, en principio no son los propietarios legales según lo que establece esa ordenanza. Nosotros vamos a tratar esa ordenanza para que puedan ser habilitadas o algún tipo de habilitación, estamos trabajando en eso*”.

Con respecto a esto, y en los últimos tiempos, desde la Mesa de Recuperadas se les otorga una certificación-a ser presentada ante las propios inspectores y/o autoridades municipales- en la que se explicita su situación legal, y que forman parte de dicha Mesa.

---

<sup>49</sup> Información proporcionada por referente municipal.

<sup>50</sup> Funcionario municipal

Finalmente, se establece bajo ordenanza 18178/15 el *Programa de incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas*, que se encuentren incorporadas en el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas. En su artículo 4 se establece que: “en todas las compras y contrataciones de bienes y/o servicios en las que participen las Empresas Sociales con domicilio fiscal y producción de bienes o servicios objeto de la contratación en el municipio de San Martín, con precio ofertado igual o con una diferencia de hasta un cinco por ciento (5%) respecto de la mejor oferta económica, resultara elegida la oferta de la Empresa Social”.

Una de las cuestiones que se remarca respecto a esta ordenanza es que aún falta su reglamentación, y quizás esto afecte de alguna manera su eficaz implementación. Si bien en el artículo 6 de la mencionada ordenanza se alude a que “las distintas Áreas del gobierno deberán priorizar en todas las compras directas para la provisión de bienes y/o servicios a las empresas sociales inscriptas en el régimen mencionado en el artículo 2° de la presente”<sup>51</sup>. No todas las Áreas municipales tienen presente este artículo a la hora de realizar los pedidos de compra de bienes y/o servicios, precisamente porque no existe un procedimiento o reglamentación que lo pauten. Si desde la Dirección de Economía Social y Solidaria se trata priorizar la adquisición de productos provenientes de las empresas sociales (cooperativas y recuperadas), siempre y cuando se tenga el conocimiento de la necesidad de estos productos en diversas Áreas del municipio. Además, lo que se remarca, es que no necesariamente para todas las compras se coteja las cotizaciones y los oferentes, sino que por debajo de un determinado costo, se puede realizar la compra directa a este tipo de empresas. Esto sucede por ejemplo en el caso

---

<sup>51</sup> En este artículo se hace mención a la denominación de Empresa Social, ya dicho con anterioridad y a la necesidad de estar inscriptas en el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas.

de la compra de botines a la empresa recuperada C.U.C. que se dedica a la confección de calzados<sup>52</sup>.

Por otro lado, se implementa el *Fondo de Financiamiento Solidario San Martín*, que se creó bajo la ordenanza municipal N° 11.327/11 y reglamentado por decreto 2.366/12, con adhesión a la Ley N° 26.117/06, Ley Nacional de Microcrédito y provincial 13.763/07. Es un programa de microcréditos que tiene como finalidad cubrir las necesidades de financiamiento, como insumos, materia prima, herramientas, maquinarias, tecnología, infraestructura y mejoramiento del lugar de trabajo, publicidad, promoción, presentación del producto y distribución. Según se estipula en los requerimientos para el acceso a dichos créditos, deberán estar inscriptos en el Registro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria, además de participar en las diversas estrategias propuestas por el “Programa Manos de San Martín” y en las capacitaciones propuestas desde el municipio específicamente para el trabajador autogestivo<sup>53</sup>. Si bien la ordenanza N° 11327/12 es del 2012, se reglamentó en el 2014 y desde diciembre de ese año se comenzaron a otorgar los primeros créditos, con una tasa anual del 16%. Los montos varían desde \$ 2000 y hasta 12 salarios mínimos, en general se efectivizan en el rango de \$4.000 a \$50.000 mil pesos, siendo el promedio del total histórico otorgado de \$8.300 pesos, con fondos del gobierno municipal<sup>54</sup>.

Los primeros créditos en otorgarse se destinaron a los emprendedores que participan de la Ferias que se organizan en distintos barrios de San Martín (alrededor de 25 créditos), y los 11 restantes para personas que se inscribieron en el Programa de Empleo Independiente-PEI- del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación

---

<sup>52</sup> Información procedente de referente municipal.

<sup>53</sup> Información procedente de la presentación institucional del Programa.

<sup>54</sup> Según las estimaciones previstas para el próximo año (2016), se espera alcanzar o superar los 250 créditos otorgados, con montos que alcancen o superen los 2 millones de pesos.

cuyos emprendimientos pasaron luego a la órbita de la Incubadora de Empresas, que recientemente pasó a formar parte de la DGESE<sup>55</sup>. Debemos decir, que la gran mayoría de los créditos otorgados son individuales, pero existe una porción minoritaria que se otorgan principalmente a cooperativas, y que se denominan “créditos asociativos”.

Según los registros que realizan en el marco de la implementación del FSS, los recursos se destinan para solventar actividades productivas y de servicios, siendo las primeras las mayoritarias, éstas representan un 84% de los créditos y servicios el 16% restante. Entre los rubros que obtuvieron mayor cantidad de créditos, se encuentra el gastronómico y textil, más de la mitad del total histórico se corresponden a estos rubros. Por último, según los responsables, los casos de mora en el pago alcanzan a un 20% de los créditos, con diversas situaciones, pero que hasta el momento, solo tres se encuentran judicializados.

Por otra parte, otra de las iniciativas que se implementa es el *monotributo social*, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que tiene por objeto que aquellos emprendedores que participan de las Ferias que organiza la Dirección de Promoción de la Economía Social puedan inscribirse en el mismo y adquirir de esta forma una serie de derechos, como ya habíamos hecho mención, como el poder acceder a las prestaciones de una obra social nacional sindical (con cobertura para tus hijos, cónyuge o conviviente) e ingresar al sistema previsional. Además, de la posibilidad de emitir facturas y convertirse en proveedor del Estado, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>55</sup> La Incubadora de empresas que funcionaba en la Dirección de Producción del municipio pasa a formar parte de Dirección General de ESS. Según palabras del Director pretenden reorientar sus lineamientos en función de los objetivos y propósitos que lleva adelante dicha Dirección.

Por último, no quisiéramos dejar de mencionar, la pronta puesta en marcha de dos nuevos programas que, hasta el 2015 no se implementaron, pero que se pensaron y planificaron en los últimos años. El primero tendría la funcionalidad de un “*Mercado Popular Itinerante*”, cuyo objetivo sería el de proporcionar a la población alimentos no perecederos (a través de bolsones) a un precio considerablemente menor al del mercado capitalista, se estima un 40% menos. Según la información proporcionada por los responsables, los productos que formarían parte de estos circuitos de comercialización serían adquiridos a empresas sociales del partido. A su vez, para ampliar los espacios de comercialización de lo producido por los emprendedores -son proyectos enunciados a lo largo de las entrevistas realizadas en diversos momentos- a través de locales comerciales que les permitieran llegar de forma directa al consumidor.

**Cuadro N° 2: Programas implementados desde la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo directamente vinculados con la ESS. Año -2016**

Programas e iniciativas	Características y objetivo principal	Nivel jurisdiccional responsable	Actores intervinientes	Actores destinatarios
Mesa de gestión compartida	Se conforma como un espacio institucional, con el objeto de poder formular e implementar políticas que tiendan a mejorar las condiciones de funcionamiento de las empresas recuperadas y de sus trabajadores.	Municipal	Municipio- Empresas Recuperadas	13 Cooperativas y Recuperadas
Régimen de empadronamiento de empresas sociales y cooperativas	A todos aquellas que se inscriben e integren el listado de dichas empresas, se los exime del pago de la tasa de alumbrado, limpieza y Servicios Municipales Indirectos (ALSIMI) ordenanza N° 11.262/12	Municipal	Municipio	Empresas Sociales (Cooperativas, empresas recuperadas)
Programa de incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas	A través de la ordenanza 18178/15, las cooperativas y empresas recuperadas obtienen un trato preferencial en las licitaciones de compra del municipio, siempre y cuando el precio ofertado sea igual o con una diferencia de hasta el 5% del mejor precio ofertado. No en todos los casos se requiere de su participación en las licitaciones, sino que puede ser compra directa.	Municipal	Municipio	Cooperativas de trabajo Empresas recuperadas.
Fondo de financiamiento solidario San Martín	A través de la ordenanza 11327/12., se establece el otorgamiento de microcréditos, con el fin de apoyar y estimular actividades productivas, asociativas de producción y promover la generación de ingresos.	Municipal	Municipio	Emprendedores/trabajadores autogestivos, individuales y asociativos <sup>56</sup> .
Monotributo social	Tiene por objeto brindar cobertura previsional y de salud, entre otros derechos, a que aquellas personas que no forman parte de la economía formal. <sup>57</sup>	Nacional	Ministerio de Desarrollo Social Nacional, Municipio	Destinado a personas que realizan una única actividad económica productiva, comercial o de servicios. Proyectos productivos de hasta tres integrantes. Cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes, folletos, página web institucional del municipio de San Martín y datos de relevancia procedente del proyecto PIO CONICET UNGS-ICO-“Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense”

<sup>56</sup> Esta denominación se utiliza en un informe de gestión al cual pudimos acceder, allí también se alude al otorgamiento de créditos individuales y créditos asociativos.

<sup>57</sup> Adherir al Monotributo Social, Ministerio de Desarrollo Social, descargado 5/8/2017 de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/tramitemonotributo>

### 3.3.4.2 Programas de la Dirección de Promoción de la Economía Social

En el marco de esta Dirección se implementan cinco programas e iniciativas que caracterizamos a continuación:

*El Programa Manos de San Martín, es el más importante que lleva adelante esta Dirección, reconocido por su propia Directora, por su sostenibilidad en el tiempo y la consolidación de los espacios feriantes en los distintos barrios en los que se llevan a cabo. En referencia a este programa, otro de los funcionarios sostiene que abarca otras iniciativas y proyecciones futuras: “Manos de San Martín no solamente es la feria, en este marco tenemos un registro de emprendedores... es un programa macro, tiene o debe tener apoyo a la producción y apoyo a la comercialización, acá están las ferias pero vamos hacia otros esquemas, una tienda... “al financiamiento y a la capacitación, esto es transversal a todo”.*

Más allá de esta afirmación, siguen siendo el centro de las políticas de esta Dirección las ferias, con un total de cuatro establecidas en el distrito: las primeras en constituirse son las que funcionan en los barrios de “Chilavert”<sup>58</sup> y Barrio Parque General San Martín<sup>59</sup> (es la de mayor concurrencia, aproximadamente 5.000 personas interactúan con esta feria). Una tercera feria que funciona desde diciembre del año 2013 en la localidad de San Andrés<sup>60</sup>, fue constituida bajo la órbita de otra Área del municipio-más precisamente- en el Área de Industria y Comercio, y se llegó a un acuerdo para que esta última feria funcionaria con la misma lógica que las demás. En el mes de abril de 2014

---

<sup>58</sup> Es un barrio de la ciudad de Villa Ballester, ubicado en el partido de General San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina, en la zona norte del Gran Buenos Aires. Limite entre Villa Ballester y José León Suárez.

<sup>59</sup> Es un barrio ubicado en la zona céntrica del partido de San Martín

<sup>60</sup> San Andrés es una localidad del partido de General San Martín, en la zona norte del Gran Buenos Aires.

se conforma la cuarta en la localidad de Billinghamurst<sup>61</sup>. En 2015 se constituyen las últimas, en la localidad de Villa Maipú y en José León Suarez. En cada una de estas ferias participan entre 90 y 100 productores<sup>62</sup>.

En referencia al funcionamiento de las ferias existen marcadas diferencias. Por un lado, las que funcionan en la localidad de Chilavert, al igual que la de General San Martín, son las que mejor funcionan en términos de la cantidad de productores, pero sobre todo por su concurrencia. Las que funcionan en Billinghamurst y San Andrés se fueron reduciendo y necesitan de mayor seguimiento y fortalecimiento<sup>63</sup>.

Según se destaca por parte de la responsable de la Dirección “... *el programa Manos de San Martín se fue consolidando y comenzó a ser reconocido por diversos instituciones... nos empezaron a llamar como Manos de San Martín para acompañar determinados eventos (recitales, carnavales, el año pasado fue la EPSAM 2014<sup>64</sup>, en el parque Irigoyen (es un evento muy importante de la industria de San Martín), y por primera vez fuimos invitados como economía social y tuvimos una participación bastante fuerte*”.

Por otro lado, en el año 2012 se conforma el “*Consortio de Gestión Compartida*<sup>65</sup>” un espacio de participación en el cual se conjugaban diversos actores de la sociedad civil y el Estado, con el objetivo de aportar a la discusión en referencia a distintas

---

<sup>61</sup> Billinghamurst es una localidad de la provincia de Buenos Aires dentro del Área del conurbano del Gran Buenos Aires, Argentina. Pertenece al partido de General San Martín.

<sup>62</sup> Información procedente de entrevistas realizadas a funcionarios municipales

<sup>63</sup> Información procedente entrevista a funcionaria municipal

<sup>64</sup> EPSAM 2014 con el auspicio de la Cámara Económica Sanmartinense y sus entidades asociadas, así como el Municipio de Gral. San Martín, se llevó a cabo una nueva edición de la muestra de la producción PyME en la capital de la industria. Las empresas de San Martín, exponen sus productos y servicios en el Centro Miguelete, pabellones A y B, así como en el Parque Yrigoyen sito en la intersección de las Av. Gral. Paz y 25 de Mayo. Esta exposición los fabricantes exhibirán sus productos en soportes especialmente diseñados y el visitante tendrá la oportunidad de acceder a una oferta de bienes y servicios no tradicionales, reuniendo a los vecinos alrededor de los productos de su industria.

<sup>65</sup> Espacio impulsado por los principales responsables de la Dirección de Desarrollo Social y Dirección General de Economía Social y Solidaria del municipio, replicando parte de las iniciativas impulsadas en la jurisdicción provincial de la que formaron parte (ver más en detalle en el apartado de formación de personal)

problemáticas y las formas de abordarlas. En sus inicios estuvo constituido por tres organizaciones sociales: el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos- MOI<sup>66</sup>, la Organización Social 12 de Octubre y la Fundación Sagrada Familia<sup>67</sup>, la Parroquia Inmaculada Concepción, representantes del municipio y en su comienzo también participó la Universidad Nacional de San Martín. Este espacio de participación fue perdiendo relevancia, sobre todo en lo referente a la participación, muchos de estos actores ya no participan de este espacio, y se fue desmembrando de a poco<sup>68</sup>.

Uno de las iniciativas que se definió en este espacio y que se está implementando en la actualidad, es el programa “*Fondo de reparamiento habitacional Monseñor Angelelli*” que tiene por finalidad otorgar créditos para las familias en situación de precariedad habitacional con el objetivo de que puedan mejorar la instalación eléctrica de sus hogares. Los créditos que se están otorgando se destinan a la compra de materiales por el valor de mil pesos. Cada familia recibe una orden de compra por dicho valor, con el compromiso de devolver el crédito en cuatro meses, además de asumir la responsabilidad de ser la contraparte, ya que son los miembros los que realizan la instalación eléctrica con el asesoramiento del gobierno municipal.

En los inicios del programa, surgieron algunas dificultades, principalmente acerca del objetivo principal que dicho programa perseguía, así lo manifiesta una funcionaria responsable: (...) *“fue un desafío, porque a la reunión venían 60 personas y se iban 30, no les interesaba, venían por los materiales, fue difícil, lo que pasaba era que querían materiales para la construcción y no lo que les ofrecíamos nosotros que era para*

---

<sup>66</sup> El MOI, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, es una organización social que tiene como ejes centrales la vivienda digna, el hábitat popular y el derecho a la ciudad desde principios de la década de los '90. Ver más en: [http://www.moi.org.ar/que\\_es\\_el\\_moi.html](http://www.moi.org.ar/que_es_el_moi.html), descargado 27/11/2016

<sup>67</sup> La Fundación Sagrada Familia se crea en el 1979 familias y tiene como objetivo mejorar las condiciones habitacionales deficitarias de los hogares. Ver más: <http://www.sagradafamilia.org.ar/>, descargado 27/11/2016

<sup>68</sup> Se pretende que este espacio vuelva a cobrar relevancia y se incremente la participación de los actores locales. Información procedente de entrevista a funcionario municipal.

*realizar la instalación eléctrica. Y nosotros considerábamos que era la puerta de entrada porque era lo que la gente menos mejora... no creían en esto. Si luego, estaba planificado y se dieron los materiales para la construcción”<sup>69</sup>.*

Estos fondos comenzaron a entregarse en diciembre del 2013, con unos pocos créditos al inicio de este programa, tan solo ocho, extendiéndose luego, a 25 familias en la Villa Hidalgo e incorporando un número similar de familias en Villa Independencia del partido de San Martín. En el 2015 las familias que participan del programa alcanzan a aproximadamente 66 familias, con más de 100 créditos otorgados, con montos que se fueron incrementando debido a los costos (eran \$1.000, después, \$1.200 y por último, \$1.500), cuya devolución se estipula en 4 o 5 cuotas. El programa tiene la pretensión de ampliarse a dos barrios más: 9 de Julio y Villa Lanzone, con un número aproximado de 30 familias en cada barrio<sup>70</sup>.

En referencia a la devolución de los créditos otorgados, se considera que el porcentaje de morosidad es aproximadamente del 11 al 15%, no de incobrabilidad (salvo en algunos casos específicos). En este sentido, los responsables señalan que *“hay familias que es la primera vez que sacan un crédito, necesitan de toda una organización de su propia economía”<sup>71</sup>*. Es por ello, que la tarea de seguimiento en cada caso es fundamental. Parte de estas tareas y específicamente el control administrativo de los pagos efectuados por cada una de las familias es llevado adelante por la parroquia Inmaculada Concepción, y en estas tareas participan el Cura y personas procedentes de Cáritas y también forman parte de estas actividades otras de las iglesias del lugar, pero de orientación evangélica.

---

<sup>69</sup> Información procedente de entrevista a funcionaria municipal

<sup>70</sup> Idem

<sup>71</sup> Información procedente de entrevista a funcionaria municipal

Como se mencionó con anterioridad, este programa preveía que una vez cumplido con los requerimientos establecidos, las familias podrían recibir el segundo de los créditos otorgados para la compra de materiales. El municipio es el encargado de contactar a los corralones de cada barrio y realizar el pago de los materiales y el corralón es el encargado de llevarlos a los hogares de cada familia.

En el marco de estas acciones, el rol que ocupa una de las organizaciones antes mencionada, La Fundación Sagrada Familia<sup>72</sup>, es el de suministrar otros materiales necesarios para el mejoramiento de los hogares, cuando existe un pedido expreso de las familias de solucionar problemáticas más urgentes, más allá de la instalación eléctrica o bien que se ven imposibilitadas de hacerse cargo de la devolución del crédito. En esos casos, esta Fundación, que ya viene desplegando acciones en estos barrios del partido de San Martín ofrecen a las familias materiales para la construcción (como por ejemplo chapas, que es uno de los más requeridos,) y la posibilidad de que acceden a ellos a través de un crédito a través de la conformación de grupos solidarios<sup>73</sup>.

Por otro lado, el programa *Pro-Huerta*, que implementa el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>74</sup>, es uno de los programas ya establecidos, tanto en el nivel nacional, como así también en las jurisdicciones municipales.

---

<sup>72</sup> Posee un corralón de materiales en el partido de San Isidro, que tiene como objetivo el reciclaje de los materiales donados que luego venden a precios notablemente inferiores a los de mercado.

<sup>73</sup> Consiste en una modalidad de crédito colectiva, que ayuda a los sectores de la población más vulnerables a financiar algún tipo de actividad económica o necesidad puntual de un grupo de personas o familias de un barrio o de una localidad. PRODEL ,inversiones en Desarrollo Local descargado 8/10/2017 de: <http://www.prodel.org.ni/en/program/2/>

<sup>74</sup> El programa Pro Huerta es una política pública implementada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El mismo fue creado en 1990 mediante Resolución N° 239/90. Destinado a la autoproducción de alimentos con bases agroecológicas, su objetivo central es mejorar la soberanía alimentaria, favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población y propiciar la comercialización de excedentes. Ver más en: Programa Pro-Huerta, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, descargado 12/10/2017 de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/prohuerta/149>

Las actividades principales que se llevan adelante en el marco de este programa son las de capacitación y asesoramiento respecto a la siembra y armado de huertas en distintas instituciones: comedores, centros de salud, cárceles, entre otras. Específicamente algunas de las actividades que se realizan, son cursos y talleres: curso de capacitación en huerta orgánica familiar; curso de capacitación “La huerta agroecológica, una propuesta pedagógica”, con puntaje para docentes; curso de capacitación en huerta orgánica para docentes; talleres de capacitación en: poda, mantenimiento y sanidad de frutales, cría casera de gallinas, elaboración de humus de lombriz, cultivo, multiplicación y reproducción de plantas aromáticas y medicinales, elaboración de dulces y conservas, construcción de horno de barro. Asistencia técnica y seguimiento de huertas comunitarias y entrega de insumos para huertas y/o granjas.<sup>75</sup>

Las últimas dos iniciativas que vamos a mencionar son el Registro de emprendedores de la Economía Social y Solidaria (ESS) y las actividades relacionadas con la capacitación popular, que funcionan en el marco de esta Dirección.

*El Registro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria (ESS)*, tiene por finalidad conformar una base de datos que dé cuenta de la totalidad de emprendedores. Esto involucra a todos aquellos que desarrollan algún tipo de emprendimiento individual u asociativo en el partido de San Martín y que no necesariamente estén integrados a los programas o tengan algún vínculo con el municipio. Si bien, a partir de un relevamiento existente, se estima que existen aproximadamente 700 trabajadores autogestionados, de estos aproximadamente 250 o 300 son los que participan en las ferias y el resto son personas que en algún momento se registraron, pero quizás muchos

---

<sup>75</sup> La información acerca de las actividades fue proporcionada por PIO CONICET UNGS-ICO-“Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense”

de estos no formen parte de este universo de trabajadores<sup>76</sup>. En primera instancia aquellos incorporados a este registro, logran acceder a la batería de acciones implementadas desde el Programa Manos de San Martín en capacitación, producción, comercialización y financiamiento<sup>77</sup>.

Por último, en referencia la componente de *Capacitación popular*, esta iniciativa está estrechamente vinculada con el Registro de Emprendedores de la ESS, ya que todos aquellos que estén inscriptos y participen de los programas estipulados desde el municipio- como ser los participantes de Manos de San Martín o el Fondo de Financiamiento Solidario- deberán realizar las capacitaciones que se establezcan desde el municipio. Si tomamos como ejemplo lo que ocurre en el marco del Fondo, se realizan, según el informe de gestión del mismo, dos jornadas previas a la firma de los contratos (encuadre general de Economía Social y Solidaria, y herramientas de gestión del emprendimiento) y una a posteriori (autoevaluación del crédito dentro del emprendimiento). A su vez, que otro de los objetivos que se manifiesta, es que estas instancias de capacitación no se reduzcan solamente a los requerimientos y necesidades de cada emprendimiento, sino que sirvan como espacios de socialización y conexión entre diferentes trabajadores autogestivos del municipio y pueden resolver problemáticas comunes, más allá del rubro al que pertenezcan. A continuación se presenta en el cuadro N° 3 una síntesis de lo expuesto:

---

<sup>76</sup> Información procedente de entrevista a funcionaria municipal

<sup>77</sup> Esta última información fue proporcionada por Vanesa Repetto, Proyecto PIO.

**Cuadro N°3: Programas existentes en la Dirección de Promoción de la Economía Social -Año 2016**

<b>Programas e iniciativas</b>	<b>Características y principales objetivos</b>	<b>Nivel jurisdiccional responsable</b>	<b>Actores intervinientes</b>	<b>Actores destinatarios</b>
<b>Ferias-Manos de San Martín</b>	Este programa se centra en la organización y desarrollo de Ferias en distintos barrios del partido de San Martín. Se conforma un espacio de comercialización que tiene como finalidad que productores y consumidores se reúnan, sin intermediarios.	Municipal	Municipal	Emprendedores (individuales/menor participación de actores colectivos) que llevan a cabo algún tipo de emprendimiento (productos/servicios)
<b>Fondo de reparamiento habitacional “Monseñor Angelelli”</b>	Este programa otorga créditos para las familias en situación de precariedad habitacional; con el objetivo de que puedan mejorar la instalación eléctrica de sus hogares. Este se conformó en el marco del “Consortio de Gestión Compartida” que es un espacio de gestión en el que definen líneas de acción respecto a diferentes problemáticas del municipio.	Municipal	Municipio-organizaciones sociales – organización religiosa-Centros de Formación Profesionales	Familias con viviendas precarias.
<b>Programa Pro-Huerta</b>	El programa promueve la auto producción de hortalizas y verduras en forma individual y comunitaria, a través de la generación de tecnologías apropiadas para la auto producción de alimentos y promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias.	Nacional	INTA, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Municipio	Pequeños huerteros y granjeros. Centros de Salud/población carcelaria
<b>Registro de emprendedores de la ESS.</b>	Tiene por finalidad realizar un relevamiento y registro de emprendedores/productores, trabajadores autogestionados del partido de San Martín.	Municipal	Municipio	Emprendedores/trabajadores autogestivos del distrito
<b>Capacitación popular</b>	Tiene por objeto brindar capacitaciones, a partir de los requerimientos de los propios trabajadores en los barrios.	Municipal	Municipio, Provincia de Buenos Aires <sup>78</sup>	Emprendedores del distrito

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes, folletos, página web institucional del municipio de San Martín y datos de relevancia procedente del PIO CONICET UNGS-ICO-“Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense”

<sup>78</sup> Hasta ese entonces parte de los cursos contaban con el apoyo del gobierno provincial.

### 3.4 EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL

#### 3.4.1 Contexto socioeconómico y político

El partido de San Miguel surge a partir de la división del ex partido de General Sarmiento que mediante la Ley Provincial N° 11.551 establece su disolución, y en diciembre de 1995 se constituyen oficialmente los tres nuevos municipios: Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Miguel<sup>79</sup>. Este último se ubica al noroeste de la Ciudad de Buenos Aires, forma parte del segundo cordón del Conurbano Bonaerense que está compuesto por un total de 16 partidos<sup>80</sup> y limita geográficamente con ocho partidos: Tigre, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Moreno, José C. Paz y Malvinas Argentinas.

El partido de San Miguel tiene entre sus principales características ser una ciudad con una gran variedad de comercios que abarcan todas las categorías, servicios y actividades. En términos de las actividades económicas y su importancia en su población, podemos decir, que la participación del empleo en la construcción ocupa a un 15,1% de la población y en comercio y reparaciones emplea a un 14,5%. Dentro de los servicios, servicios comunitarios y personales ocupa un 12,3% y servicio doméstico un 11,6%, mientras que la industria manufacturera presenta un porcentaje del 10,1%<sup>81</sup>.

Según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, la cantidad de habitantes del partido asciende a un total de 276.190 personas, si se lo

---

<sup>79</sup> Para mayor al respecto, ver Cravino (2011).

<sup>80</sup> Alte. Brown, Berazategui, E. Echeverría, Ezeiza, F. Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel, Tigre y La Matanza (único Municipio que tiene territorio en los tres cordones. Atlas del conurbano bonaerense, Programa de Estudios del Conurbano, descargado 26/3/2016 de: <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=170>

<sup>81</sup> Encuesta de Indicadores Laborales del Mercado de Trabajo en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Municipio de San Miguel, noviembre de 2010, descargado 25/3/2016 de: [http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/pdf\\_eimtm/2010/informe%20final\\_san%20miguel%202010.pdf](http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/pdf_eimtm/2010/informe%20final_san%20miguel%202010.pdf)

comparara con los datos del Censo 2001, que arrojó como resultado un total de 253.086 personas, existe un incremento de 23.104 personas, lo que representa una variación intercensal del 9,1%. Un indicador básico a nivel socioeconómico es el total de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que presenta el partido, el cual es de 6.592 hogares con NBI sobre un total de 80.627 hogares, lo que representa un porcentaje de 8,2%. Si lo comparamos con los datos del Censo 2001, que contabilizó un total de 65.694 hogares, con 9.902 hogares con NBI, representando un 15,1 %. Estos datos dan cuenta de una mejora en torno a la evolución de este indicador en el tiempo<sup>82</sup>. Otro dato estadístico a destacar es la tasa de empleo que asciende a 66,0 y de desempleo del 6,0, en base a información del año 2010<sup>83</sup>.

En términos político-partidarios, el municipio de San Miguel fue transitando por distintos momentos. Esto se debe a los cambios de posicionamiento político de su jefe comunal Joaquín De la Torre. En diciembre de 2007 asume la intendencia bajo el partido justicialista- Frente para la Victoria, (PJ-FPV)- y el 10 de diciembre de 2011 es reelecto y asume su segundo mandato, imponiéndose a Aldo Rico<sup>84</sup> por el 54% de los votos frente al 28%. En el año 2013 abandona el Frente para la Victoria y concreta su pase al Frente Renovador, partido que lidera Sergio Massa. En las elecciones de octubre de 2015 logra su tercer mandato, a través de una nueva coalición: Unidos por una Nueva Alternativa-UNA<sup>85</sup>, pero perteneciente al mismo signo político, al imponerse al

---

<sup>82</sup> Informe sintético de caracterización socio-productiva. Provincia de Buenos Aires. 2018, descargado 5/1/2018 de: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos\\_aires.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf)

<sup>83</sup>Tasa de actividad, empleo y desocupación, según partido y subregión. Observatorio del Conurbano, 2010, descargado 12/6/2015 de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/056Tasas-de-actividaddesocupacion-y-empleo-por-departamento-2010.pdf>

<sup>84</sup> Rico lideró dos levantamientos militares durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Minuto Uno, 14/4/2017, descargado 16/8/2017 de: <https://www.minutouno.com/notas/1546471-no-me-arrepiento-dijo-aldo-rico-30-anos-del-levantamiento-carapintada>

<sup>85</sup> Se trató de una coalición entre Sergio Massa (Frente Renovador) y José Manuel De la Sota (por ese entonces gobernador de la provincia de Córdoba).

candidato del Frente para la Victoria, Franco La Porta por 41% contra el 37% de los votos<sup>86</sup>.

En este trabajo se tomarán como referencia los cambios acontecidos en el municipio, específicamente en materia de la conformación de las nuevas dependencias y políticas relacionadas con la Economía Social y Solidaria, en el transcurso del primer, segundo y principios del tercer mandato de la actual gestión (2010-2015).

### **3.4.2 Conformación de la nueva dependencia**

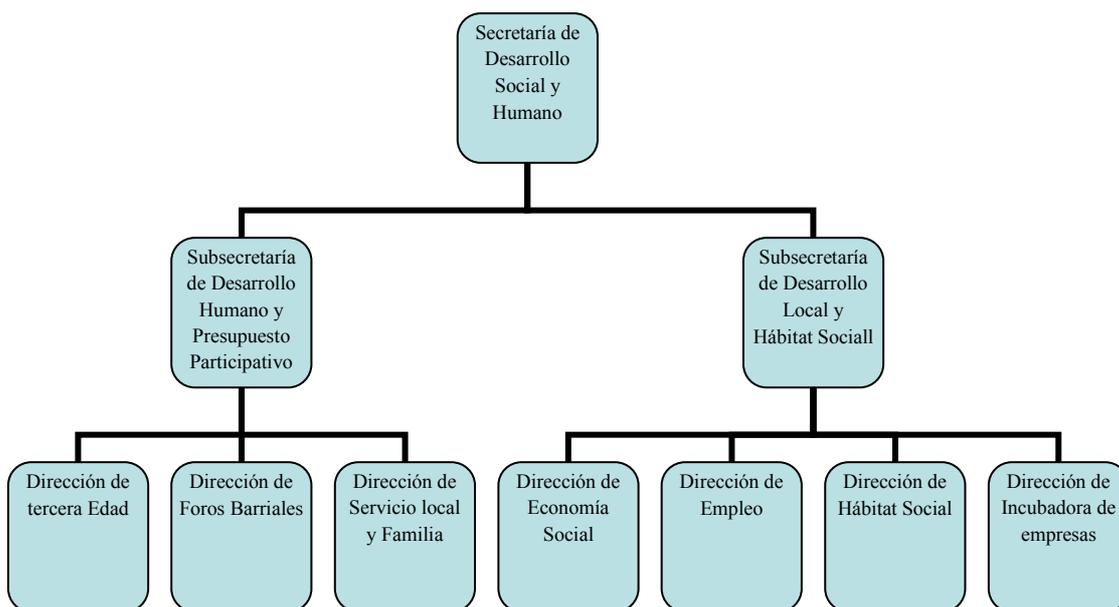
La Dirección de Economía Social en la actualidad funciona como una de las Direcciones que tiene a su cargo la Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social (ver figura 2). Esta Dirección se crea en la última sesión del Concejo Deliberante del año 2009, y por aquel entonces adquiere el nombre de Dirección de Desarrollo Local y Economía Social y comienza a funcionar como tal a partir del 1° de Diciembre de 2010<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Debemos mencionar que a mediados del 2016, abandona el Frente Renovador y se suma al partido que lidera Mauricio Macri: Cambiemos. Asume en ese mismo año como Ministro de la Producción de la Provincia de Buenos Aires. La noticia1.com descargado el 12/10/2017 de: <https://www.lanoticia1.com/funcionarios/perfil/joaquin-de-la-torre>

<sup>87</sup> En ese momento no adquiere el nombre de Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, pero luego al conformarse la Subsecretaría que contiene esta terminología, se reduce su nombre a Dirección de Economía Social.

**Figura 2: Ubicación de la Dirección de Economía Social en el organigrama municipal-2016**



Fuente: elaboración propia en base a organigrama municipal

La génesis de la conformación de dicha la Dirección en el municipio de San Miguel estuvo estrechamente vinculada con la posibilidad de que el municipio pueda recibir recursos desde otras jurisdicciones y/o instituciones o bien este sea capaz de poder gestionar y otorgar microcréditos<sup>88</sup>. La posibilidad de que el municipio fuera un organismo que pudiera adquirir estas funciones estaba sujeta a la presentación de un proyecto que explicitara los lineamientos y alcances de la implementación de esta nueva propuesta en el municipio.

El propósito de este proyecto inicial de ordenanza, que luego se reformuló y aprobó el Concejo Deliberante, posibilitó crear el Fondo Municipal de Estímulo y Promoción de

<sup>88</sup> Según la Ley de promoción y regulación del microcrédito N° 26117 se denomina microcrédito a aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los doce (12) salarios mínimos, vital y móvil. Ley promulgada por la Cámara de Senadores y Diputados de la Nación Argentina, descargado 24/11/2016 de: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Nuevo/26117.pdf>

Emprendimientos Productivos-FOMEPRO<sup>89</sup>. Este Fondo permitió canalizar los recursos provenientes de distintos organismos y niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal o incluso internacional) destinados al otorgamiento de microcréditos. Esta modificación, para los responsables de llevar adelante estas iniciativas, significó una ruptura en referencia a las prácticas rutinarias del municipio, así lo expresa una funcionaria al respecto: *“(...) porque la Municipalidad de San Miguel tenía que redefinir sus funciones, porque pasaba a ser un ente financiero, donde otorgaba dinero a través de los microcréditos y la gente debía devolver ese importe, entonces había que cambiar toda la gestión, armar todo un circuito nuevo dentro de la municipalidad y eso es lo que también llevó tiempo”*. De esta forma, la aprobación de la ordenanza municipal permitió la apertura concreta de este nuevo ámbito de gestión, su institucionalización y consolidación paulatina.

Es así que, en el marco de estos procesos, en el mes de diciembre del año 2013 se reestructura el organigrama municipal, modificando no solo el nombre de la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, hasta ese entonces, sino su dependencia a una nueva Subsecretaría. De esta manera, la Dirección adquiere el nombre de Dirección de Economía Social, bajo la supervisión de la Subsecretaría de Desarrollo local y Hábitat Social.

La Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social tiene a su cargo las siguientes Direcciones:

- Dirección de Economía Social
  
- Dirección de Hábitat Social

---

<sup>89</sup> FOMEPRO, es un Fondo que tiene por finalidad otorgar asistencia financiera, microcréditos, subvenciones, capacitación, becas y beneficios económicos con fines de promoción y apoyo a las actividades productivas, económicas y laborales. Citynoticias, 4/2/2015, descargado 13/5/2016 <http://www.03489citynoticias.com.ar/nota/2097/nuevos-vecinos-recibieron-el-fondo-municipal-de-promocion-y-estimulo-de-emprendimientos-productivos-fomepro>

- Dirección de Empleo
- Dirección de Incubadora de Empresas

La *Dirección de Economía Social* se enmarca y sigue los lineamientos establecidos desde la Subsecretaría, las otras Direcciones también desarrollan acciones que se relacionan con las impulsadas desde el ámbito de dicha Dirección de Economía Social<sup>90</sup>. Cada una de estas direcciones tiene objetivos y lineamientos de acción específicos que se concretizan en diversas políticas que se implementan en estos ámbitos de gestión. En sus inicios esta dependencia definía dentro de sus objetivos primordiales el de brindar capacitación, apoyo y seguimiento a los microemprendimientos asociativos<sup>91</sup>. Más allá de ello, la totalidad de los programas que se desarrollan se destinan a actores individuales, salvo algunas participaciones de actores colectivos en algunas iniciativas.

Por su parte la *Dirección de Hábitat Social*, tiene como meta principal el otorgamiento de créditos para la vivienda. Esta Dirección, como mencionamos al inicio del apartado, no forma parte de la Dirección de Economía Social, si es una de las Direcciones que forma parte de la Subsecretaría y como tal se complementa con las acciones de la Dirección de Economía Social. Esta interrelación entre las Direcciones, según los responsables, no es ocasional, sino frecuente en el desempeño de las actividades cotidianas que se llevan a cabo...”*el Director de Hábitat también participa y colabora en la organización de las ferias de productores que realiza el Área de Economía Social*”.

---

<sup>90</sup> Por esta razón se tomarán las políticas y lineamientos establecidos no solo de la Dirección de Economía Social, sino desde la Subsecretaría de Desarrollo Local y hábitat y de las Direcciones que la integran. San Miguel impulsa microemprendimientos asociativos, noticias1.com, 20/3/2010, descargado, 24/8/2015

<sup>91</sup> <http://www.lanoticial.com/noticia/san-miguel-impulsa-microemprendimientos-asociativos-503103734.html>

La *Dirección de Empleo*, si bien forma parte de la Subsecretaría, no está del todo integrada a las restantes. Entre las funciones que cumple están las que tienen que ver con la de generar articulaciones con las empresas capitalistas del partido con el propósito de establecer la inserción de las personas desempleadas, como por ejemplo a través de pasantías laborales. En su momento, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, perteneciente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, era el único que gestionaba esta dependencia. Según los funcionarios responsables, se produce un cese del mismo en el marco de la anterior gestión a nivel nacional y que con el cambio de gobierno a fines del 2015 el programa vuelve a ser implementado por el municipio. En palabras de los responsables hacen mención a esto “(...) *nos vuelve a bajar a nosotros, junto con otros programas más que nos van a bajar. La idea es reestructurar la Dirección por completo*”. De esta forma, se hace explícito que los cambios políticos tendrán efectos en la estructura de esta Dirección y de los programas que allí se implementan.

La última en conformarse es la *Dirección de Incubadora de Empresas* en el año 2014. Esta tiene entre sus principales objetivos el de brindar capacitación y herramientas conceptuales y prácticas para la generación y/o fortalecimiento de emprendimientos productivos.

### **3.4.3 Características e impronta de sus miembros**

En este apartado se pretende tener una aproximación acerca de la composición, estructura y características de los miembros que integran cada una de las Direcciones mencionadas con anterioridad.

La Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social está conformada por un total de 30 personas que se distribuyen y cumplen funciones en las distintas Direcciones. De estas, menos de la mitad, están abocadas a temáticas relacionadas con la ESS. Podemos decir que en su gran mayoría, la modalidad de contratación que predomina es bajo contrato de trabajo, que en el ámbito municipal esta forma contractual se encuadrada como “personal transitorio mensualizado”<sup>92</sup>. Una porción reducida (aproximadamente 5 personas) trabajan en calidad de becarios<sup>93</sup> y se está contemplando su pase bajo la modalidad de “personal transitorio mensualizado”. Y en dos casos, existe una modalidad de contratación con fondos mixtos, esto es, con fondos provenientes de la provincia de Buenos Aires y del municipio. Este último aporta un plus que se otorga dos veces al año, como compensación por no contemplar esta modalidad de contratación, el pago del aguinaldo, al igual que el caso de los becarios. Por último, quisiéramos remarcar que solo existe una persona de planta permanente que realiza actividades administrativas.

Es preciso remarcar que si bien en la actualidad esta es la estructura, en sus inicios cuando no existía la Subsecretaría, sino solamente la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, las funciones estaban aún más centralizadas, al contar con poco personal. Al respecto la responsable de la Dirección y actual Subsecretaría señalaba lo siguiente: *“(...) en aquel momento, manejaba todo yo, al incorporarse luego un coordinador de la parte de economía social, se fue encargando de toda la parte de los emprendedores, las ferias y todo eso”*. Pero a su vez, señala que sigue siendo la responsable absoluta y que establece los lineamientos de trabajo en la actual Subsecretaría, pero en forma consensuada con el resto de los actuales Directores.

---

<sup>92</sup> Esta modalidad de contratación contempla los siguientes derechos laborales y previsionales: aguinaldo, obra social, vacaciones, descuentos jubilatorios y recibo de sueldo.

<sup>93</sup> Esta modalidad de contratación implica poseer recibo de sueldo, pero no aporte jubilatorio, ni aguinaldo.

Precisamente si hacemos referencia a los máximos responsables a cargo de la Subsecretaría y las Direcciones que la forman, cabe resaltar que han cursado sus estudios universitarios, en una universidad pública, específicamente, en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Otro antecedente que comparte el grupo responsable- por lo menos dos Directores- es el haber trabajado con anterioridad en el Programa Familias por la Inclusión Social<sup>94</sup> implementado en el municipio de San Miguel.

A continuación haremos un breve repaso de las características de los equipos de trabajo de cada una de las Direcciones.

La Dirección de Economía Social está conformada por un total de seis personas. En referencia a la formación técnica/profesional, el Director cuenta con estudios universitarios avanzados en economía política, y con varios cursos de capacitación relacionados con la economía social, además de contar con experiencia previa en temas afines en el municipio de Moreno. El resto de los integrantes finalizaron los estudios secundarios y algunos de ellos están iniciando o finalizando sus estudios terciarios/universitarios (Prof. de Educación Física, Lic. en Trabajo Social, entre otros). Más allá de esto, también se han capacitado en temáticas afines; dos personas que integran esta Dirección cursaron una Diplomatura en Desarrollo Local en la Universidad de San Martín. Y también, trabajan en el marco de esta Dirección, un total de seis profesores que dictan los cursos de capacitación en diversos oficios.

La Dirección de Empleo está conformada por un total de siete personas, la responsable de esta dependencia está cursando sus estudios universitarios en comunicación, y los

---

<sup>94</sup> El programa Familias fue lanzado en octubre de 2004 por el gobierno nacional con el objetivo de brindar una protección a familias en riesgo de vulnerabilidad social. Por un lado, se extendía un subsidio y por otro lado, se pretendía promover su inclusión en materia educativa, sanitaria y de capacitación para el trabajo, entre otras prestaciones. Ver más: Programa Familias por la Inclusión Social. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2007, descargado 6/7/2015  
[http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa\\_familias\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf)

demás integrantes han finalizado o están cursando estudios terciarios o universitarios en distintas disciplinas (Lic. en Comunicación, Trabajo Social, Profesorado de Historia), salvo una sola persona que no tiene estudios secundarios, si cuenta con experiencia en el sector privado vinculado a la industria. Existe una persona más que trabaja específicamente en temas de Intermediación laboral (nexo entre las empresas capitalistas y los que solicitan empleo), que posee estudios terciarios y una Diplomatura en Desarrollo Local en la Universidad de San Martín.

Por su parte, la Dirección de Hábitat Popular está conformada por cinco personas. El responsable es un profesional formado en la carrera de Urbanismo, cursando el Doctorado en Estudios Urbanos. En sus inicios, las actividades de esta dependencia eran llevadas a cabo por dos personas que compartían funciones también en la Dirección de Economía Social. Esto es así, además de la evidente vinculación temática, por otras dos razones: por la cercanía de las Direcciones en términos físicos y por lo reducido del personal que por aquel entonces formaban parte de la Subsecretaría. En la actualidad además del Director, la misma está integrada por una arquitecta/urbanista de reciente incorporación, en calidad de becaria y más recientemente se ha incorporado otra arquitecta. El Director, así como la becaria poseen estudios de formación de posgrado en curso en estudios urbanos. Además, de dos personas que son profesores encargadas de impartir el curso anual de capacitación en temáticas de infraestructura y mejoramiento habitacional.

Por otro lado, se encuentra el Taller de oficios (carpintería/herrería), que no forma parte de la Dirección de Hábitat, pero que mantiene una relación fluida con la misma por el tipo de cursos que imparten. Está conformado por un total de seis trabajadores, dos son coordinadores, uno de ellos cursando estudios universitarios en administración de empresas y los restantes trabajan como profesores de los cursos.

Por último, se conforma la Dirección de Incubadora de Empresas que está integrada por un total de cinco personas. La Directora que posee estudios universitarios, es Lic. en Política Social con una Diplomatura en Niñez y Adolescencia y llegó a esta Dirección procedente del programa de “Responsabilidad Compartida Envión”<sup>95</sup>. Además, de tres personas más, un becario que se ha incorporado de forma reciente, con estudios universitarios (Economista Industrial y continua estudiando Administración de Empresas), un estudiante que está iniciando sus estudios también en esta última carrera universitaria y un por último, un psicólogo que se encuentra a cargo del dictado de los “Talleres de inducción al mundo emprendedor”<sup>96</sup>. Además de estas tres personas que son las que llevan adelante la conducción y gestión de las tareas, se encuentra un asesor especialista en Incubadoras, proveniente de la Confederación Económica de la Provincia de Buenos Aires- Director Provincial de Desarrollo Local, quien desde los inicios, les brinda asesoramiento y capacitación en estas temáticas.

Esta breve caracterización, nos permite conocer un poco más acerca de los equipos que forman parte de las Direcciones, su formación/capacitación, así como la situación contractual de aquellos que son parte de las mismas<sup>97</sup>.

#### **3.4.4 Principales políticas en el ámbito de la Subsecretaría**

En este apartado tratamos de caracterizar las políticas que se llevan a cabo en cada una de las Direcciones, centrándonos en los rasgos más sobresalientes de las mismas.

En la Dirección de Economía Social se implementan tres programas, de estos, según los propios responsables son dos los programas fundamentales que funcionan en esta Área:

---

<sup>95</sup> Aprobado por Resolución N° 186/09 del Ministerio Social de la Provincia de Buenos Aires, cuyo principal objetivo es el apoyo a jóvenes de 12 a 21 años de edad en situación de vulnerabilidad, para el “desarrollo de sus capacidades, habilidades, conocimientos y habilidades, el fortalecimiento de sus vínculos con la sociedad, su integración al mundo del trabajo e inserción en la educación”. 9/3/2010, descargado 7/6/2015 de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/mds-10-110.html>

<sup>96</sup> Información brindada por funcionaria municipal responsable.

<sup>97</sup> Esto se retomará en la parte analítica, con la información de los dos casos.

el “Programa Municipal de Microcrédito” y el Programa Municipal de Subsidios denominado “San Miguel Emprende”. El tercero de los programas, se denomina “San Miguel Emprende, Produce y Vende” es el que tiene por objetivo comercializar a través de la conformación de Ferias los diferentes productos que se elaboran y/o confeccionan los productores a partir de percibir un crédito y/o subsidio a través del Programa “San Miguel Emprende”<sup>98</sup>.

Respecto del Programa Municipal de Microcrédito- aprobado bajo la Ordenanza N° 29/2010-, en el mes de mayo de ese mismo año se comenzaron a otorgar los primeros cinco microcréditos con fondos provenientes del municipio. Cada uno de estos, bajo la modalidad de grupo solidario<sup>99</sup>, cuyos montos ascendían en sus inicios a 500 pesos. Al año siguiente 2011 se amplía este fondo denominado FOMEPRO, incorporando recursos de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) a los fondos municipales ya existentes, esto posibilitó la ampliación de la cantidad microcréditos a un total de 53 adjudicaciones. En el transcurso del año 2012, la cantidad disminuyó alcanzando un total de 21 microcréditos, con el financiamiento de fondos municipales y de la CONAMI. Esta disminución, según la responsable de la Subsecretaría, se debió a la disminución de los fondos provenientes del organismo nacional, que fueron disminuyendo progresivamente hasta desaparecer. En el año 2013 no hubo grandes variaciones, se otorgaron 18 microcréditos, 3 menos que el año anterior. Lo que podemos decir al respecto, es que la disminución, y el retiro luego de los fondos de la

---

<sup>98</sup> Información procedente de entrevistas realizadas a funcionarios municipales.

<sup>99</sup> En el campo microfinanciero existen dos tecnologías crediticias fundamentales, aquella de carácter grupal que adopta la forma de “grupo solidario” o de “banca comunal” y la tecnología individual no convencional. Una de las modalidades que identifica Ledgerwood (1998) es la de grupo solidario. Este consiste en una metodología que se basa en prestar a sujetos que deben formar un grupo para recibir dicho préstamo (Schmidt, Zeiting; 1994: 108). Por lo general, el monto prestado aumenta gradualmente, en base a la habilidad que los prestatarios demuestran para asumir deudas mayores (Muñoz, 2006:16)

CONAMI, y sumado a ello, los escasos recursos municipales destinados para este programa, atentaron claramente con el progresivo aumento de los mismos.

A partir del año 2014 se entregaron 36 microcréditos y, además, se ampliaron los montos a asignar alcanzando un máximo de 10 mil pesos, estos solo financiados con fondos municipales. Según los responsables, la necesidad de ampliar los montos surge de los mismos productores que así lo requirieron con el objeto de poder aumentar su producción, y por lo general, estos eran para la adquisición de nuevos equipamientos. Por ello, se estipula el otorgamiento de microcréditos de hasta 10 o 15 mil pesos<sup>100</sup>. Respecto a las condiciones y los montos de los préstamos otorgados en la actualidad, van desde 3 mil pesos hasta un máximo de 10 mil pesos a una tasa anual de 6% al igual y como lo determina la Ley Nacional de Microcréditos. Según información brindada por los responsables, están evaluando la suba de la tasa, por el aumento generalizado de los precios y por contar solo para este tipo de financiamiento con fondos municipales. A su vez, se hace mención que han entablado contacto con la CONAMI pero que no han podido acceder a ningún tipo de financiamiento.

Otros de los mecanismos utilizados para aquellos que requerían préstamos de mayor monto (30 mil pesos o más), era derivarlos al Banco privado Santander Río de la localidad de San Miguel, este analizaba la carpeta y decidía el otorgamiento del monto solicitado, esto sin la intervención del municipio. Según los responsables, la elección

---

<sup>100</sup> Información procedente de entrevistas realizadas a funcionaria municipal. Y pagina web del municipio, descargado 5/3/2016 : <http://www.msm.gov.ar/desarrollo-social/areas-desarrollo-social/desarrollo-local/>

del Banco privado, en vez de uno estatal (en este caso el Banco Provincia) se justificó en función de la tasa de interés más baja, que en su momento, cobraba el primero<sup>101</sup>.

Debemos hacer mención que el otorgamiento de los microcréditos está sujeto a los mecanismos de evaluación de la viabilidad y sostenibilidad del emprendimiento, para esto deben transcurrir entre 6 o 8 meses de la puesta en marcha del mismo. En referencia a los plazos, esquemas de otorgamiento y devolución de los mismos, estos se otorgan siempre de forma escalonada, en lo que respecto a su devolución, esto varía según los montos de los créditos (montos mínimos de forma semanal y los montos máximos cada quince días). Respecto a la cantidad de cuotas, el máximo estipulado es de 48 cuotas, la cual se determina de forma conjunta con el emprendedor.

Según un informe de la Subsecretaría, la totalidad de los microcréditos otorgados desde diciembre del 2010 a febrero de 2016 alcanzan a un total de 164<sup>102</sup>. Si se analizan las adjudicaciones por localidad de este total, el 51 % de las mismas corresponden a la localidad de San María que aglutina a los barrios más desfavorecidos del partido, entre los que podemos nombrar por orden y según la cantidad de microcréditos: Sarmiento, Mitre, Obligado, Trujuy, entre otros. Por su parte, a la localidad de San Miguel le corresponde el 30%, Bella Vista (12%) y Muñiz (7%) de las adjudicaciones.

Por su parte, el programa “San Miguel Emprende”, tiene por propósito solventar la compra de herramientas o insumos, a través del otorgamiento de subsidios que puedan contribuir con el desarrollo de una actividad productiva. Debemos mencionar, que en la actualidad este programa actúa de forma complementaria, esto es, que el otorgamiento del subsidio precede al del microcrédito y que previa adjudicación del mismo, se realiza

---

<sup>101</sup> Según los responsables, este vínculo con la entidad bancaria sigue existiendo, pero se están evaluando otras posibilidades de tasas más bajas en la banca estatal, específicamente con el Banco de la Nación Argentina.

<sup>102</sup> Este es un informe municipal que incorpora de forma operativa los meses de enero y febrero del 2016.

un análisis del emprendimiento y su sustentabilidad. En primer lugar, es necesario realizar un curso de emprendedorismo, y en segundo lugar, un curso específico de acuerdo al rubro del emprendimiento (duración de 10 clases). Culminadas estas dos instancias, todos estos componentes son evaluados por un asistente social y finalmente se determina la sustentabilidad del mismo<sup>103</sup>. Una vez otorgado el subsidio, el adjudicado cobra el cheque en el Banco de la Provincia de Buenos Aires para la compra de la herramienta o insumo determinado previamente y en un lapso de cinco días deben presentar la factura para su rendición. En otros casos, desde la Dirección de Economía Social se realiza un acompañamiento de todo el proceso: cobro del cheque, compra y entrega en el domicilio (esto se acuerda con el comerciante al cual se realiza la compra).

La implementación de los subsidios se inicia a fines del año 2010, pero con solo 1 subsidio adjudicado, ya en el 2011 podríamos decir, que continúa con más regularidad, llegando a ese año a 14 subsidios. Desde el año 2012 al 2014 el número de subsidios aumentaron de forma significativa, si consideramos las cifras anteriores. En el año 2012: 73, 2013: 76 y 2014: 78 subsidios. En el año 2015 estas cifras vuelven a disminuir alcanzando a un total de 57 subsidios. En la actualidad los montos mínimos que se asignan son de 5 mil pesos, que por lo general son utilizados para la compra de insumos para producir y los montos máximos alcanzan a 20 mil para la compra de herramientas y maquinarias.

Desde diciembre de 2010 hasta febrero de 2016 el total de subsidios adjudicados alcanza a 317. Al igual que en el caso de los microcréditos, si tomamos como referencias las adjudicaciones por localidad, la mayor parte de estas, el 59% corresponden a la localidad de Santa María, que como mencionamos con anterioridad, engloba a los barrios más desfavorecidos del partido de San Miguel. El resto se

---

<sup>103</sup> Siempre y cuando haya solicitado el subsidio, porque muchos vienen por asistencia o capacitación técnica.

distribuye un 22% en la localidad de San Miguel, un 16% en la localidad de Bella Vista y un 3% en la localidad de Muñiz, estas dos últimas son las que poseen mejores condiciones socioeconómicas.

Según un informe estadísticos municipal, los subsidios entregados tienen por finalidad la compra de materiales y materias primas en un 51%, solo materias primas un 48% (telas, insumos para emprendimientos de gastronomía, para decoración, etc.) y solo en 1% maquinarias (cortadora de césped, una máquina recta, una batidora, una procesadora, etc.). Uno de los mayores obstáculos que se les presentan a la gestión municipal en este momento, son los costos de las maquinarias o insumos, ya que esto ocasiona que se entreguen menor cantidad de subsidios<sup>104</sup>.

Los créditos y subsidios entregados alcanzan un total de 481 familias de San Miguel financiado con fondos municipales. Entre los logros alcanzados por estos programas se destaca que cerca del 90% de los emprendimientos que han recibido microcréditos o subsidios están en actividad<sup>105</sup>. Del total de familias que recibieron estos programas, 260 emprendedores realizaron cursos de capacitación para mejorar sus productos. Además, se destaca desde la perspectiva del Área que los emprendedores han mejorado sus productos y están comenzando de forma incipiente a utilizar productos o servicios de otros productores. Según informe municipal, acerca de los principales rubros que ambos programas financian, se encuentran en primer lugar, gastronomía e indumentaria y en menor medida accesorios de moda y decoración.

Por su parte, el programa “San Miguel Emprende, Produce y Vende” tiene como propósito organizar un espacio para la comercialización de la producción local de

---

<sup>104</sup> Información proporcionada por la Directora de Desarrollo Local y Hábitat Social

<sup>105</sup> El 90% se compone de un 81% que está en actividad y un 6% son intermitentes. Información procedente del portal del municipio, descargado 20/3/2016 de: <http://www.msm.gov.ar/desarrollo-social/areas-desarrollo-social/desarrollo-local/>

aquellos que reciben un subsidio o microcrédito. Según información de los responsables, el programa estipula que solo el 20% del producto puede contener componentes provenientes de la reventa, por ejemplo: los que trabajan con cerámica en frío, pueden incorporar algún accesorio que no sea producidos por ellos.

Estos espacios para la comercialización se conforman bajo la modalidad de Ferias, que según la responsable de la Subsecretaría, esta actividad es vivenciada de formas muy distintas por parte de los implicados en la organización de estos espacios (actores municipales y emprendedores): *“(...) para los emprendedores es solamente un espacio de venta o de trabajo, porque ellos ven la necesidad, pero cuando ellos puedan proyectarse y ver más allá y conseguir otros espacios de trabajo, hay muchos que tienen esas condiciones para salir de la feria. Para nosotros tiene otra connotación que es exponer lo que se hace en San Miguel de muy buena calidad y que estaba escondido en los barrios”<sup>106</sup>.*

De los tres programas que se implementan en el Área, el que tiene mayor peso, por la demanda existente es el programa de subsidios, ya que implica el desembolso de mayores recursos, en cambio el programa de microcréditos otorga en proporción un número significativamente menor de adjudicaciones. Esto significa, que la mayor parte de las familias reciben subsidios (aproximadamente 250) y el resto microcréditos. A su vez, que los responsables de dichos programas, remarcan dos aspectos de importancia, por un lado, la gran mayoría de los que participan de estos espacios son mujeres. Por otro lado, se hace mención que la permanencia de los mismos emprendedores en los espacios feriantes no permite la renovación y el ingreso de otros, sobre todo, por lo limitante del lugar disponible para los emprendedores.

---

<sup>106</sup> Subsecretaría de Desarrollo Local y hábitat Social.

Por otra parte, desde la Dirección de Economía Social, también se implementa el *monotributo social para emprendedores de la Economía Social*, al igual que se mencionó en el caso de San Martín, con las mismas características. Solo puntualizar que en los últimos tiempos, desde el ámbito nacional, se promueven modificaciones y la posibilidad de que no se renueven los convenios con los municipios para continuar con su gestión. Lo que si se sigue manteniendo es la inscripción y la exención de ingresos brutos a través de la implementación de la Ley Alas<sup>107</sup>.

### **3.4.5 Formación y capacitación de los emprendedores**

En el marco de estos programas se llevan a cabo diferentes cursos, capacitaciones y talleres que tienen la pretensión de brindar herramientas para aquellos que forman parte de los diferentes programas descritos con anterioridad. Unos de los criterios que explicitan los responsables de los diferentes programas es la obligatoriedad de parte de los emprendedores de capacitarse. Para ello, desde la Dirección se imparten una serie de cursos con esa finalidad. Entre los que se pueden mencionar: bijouterie, pintura en madera; tinturas naturales; costos fijos y variables; economía social; entre otros. Cursos gastronómicos (panificación decoración de tortas, cocina tradicional, cocina clásica buffet, pastelería para eventos y seguridad e higiene de los alimentos)<sup>108</sup>.

En referencia a la modalidad de implementación de estos cursos, la gran mayoría, son de corta duración, se los denomina “express”, y se llevan a cabo en los distintos barrios del partido de San Miguel. Los espacios en los cuales se imparten son variados: clubes,

---

<sup>107</sup> La Ley provincial 13.136 (ALAS) sustenta con todas sus herramientas a los micro emprendedores, los exime del pago de Ingresos Brutos, los incluye dentro del sistema laboral y productivo. Junto al Monotributo Social, dicho emprendedor podrá acceder a un aporte jubilatorio y a una obra social. Guía de trámite, Municipio de San Miguel, descargado 2/1/2016 de: <http://www.msm.gov.ar/guia-tramite/exencion-de-ingresos-brutos-ley-alas-unidades-economicas-de-actividades-laborales-de-autoempleo-y-subsistencia/>

<sup>108</sup> Cursos de capacitación, Desarrollo Social, 28/3/2016, descargado 4/5/2016 de: <http://www.msm.gov.ar/desarrollo-social/cursos-de-capacitacion-2016/>

centro de jubilados, dependencias municipales, etc. Además de la implementación de estos cursos cortos, se llevan otros de mayor duración (tres meses), entre ellos el de gastronomía para eventos, y cursos complementarios como el de servicios de mozo, de globología, de mimo y de payaso<sup>109</sup>.

Según lo explicitan los responsables, estos cursos se organizaron en función de las necesidades del partido de San Miguel a partir de un estudio que se realizó para conocer algunas de las características y demanda del tipo de producción requerida en el distrito. A partir de este análisis, luego se planificaron y se organizaron los cursos anteriormente mencionados, destinados a aquellos que reciben los programas de subsidios y microcréditos<sup>110</sup>. Según un informe realizado por la Subsecretaría, el 41% de los que cursaron algún curso de capacitación formalizaron su emprendimiento. Además, de contabilizar un total de 1.000 personas que se han formado en alguno de ellos.

El cuadro N° 4 presenta a modo de síntesis los programas e iniciativas que se implementan en el marco de la Dirección de Economía Social:

---

<sup>109</sup> Idem

<sup>110</sup> Información procedente de entrevista a funcionario municipal

**Cuadro N° 4: Programas de la Dirección de Economía Social-Año 2016**

<b>Programa e iniciativas</b>	<b>Características y objetivo principal</b>	<b>Nivel jurisdiccional responsable</b>	<b>Actores intervinientes</b>	<b>Actores destinatarios</b>
<b>Programa municipal de microcrédito</b>	Tiene por objeto el otorgamiento de microcréditos para el desarrollo de emprendimientos.	Municipal	Municipio	Grupo Solidario <sup>111</sup> Emprendedores individuales
<b>Programa San Miguel emprende</b>	Se trata de entrega de subsidios para la compra de herramientas o maquinarias para el desarrollo de los emprendimientos.	Municipal	Municipio	Emprendedores individuales
<b>Programa de ferias: “San Miguel emprende, produce y vende”</b>	Está destinado a la comercialización de lo producido a través de la conformación de Ferias en plazas céntricas del distrito.	Municipal	Municipio	Emprendedores individuales que reciben créditos o subsidios
<b>Monotributo social para emprendedores de la economía social</b>	Tiene por objeto que aquellos que no forman parte de la economía formal, puedan acceder a beneficios previsionales, acceso a la salud y otros beneficios.	Nacional	Ministerio de Desarrollo Social Nacional, Municipio	Personas que realizan una única actividad económica productiva, comercial o de servicios. Proyectos productivos de hasta tres integrantes. Cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados.
<b>Formación y capacitación</b>	Tiene por objetivo brindar diversos cursos y talleres para los productores, con la finalidad de capacitarse en diversos oficios o técnicas laborales.	Municipal	Municipio	Emprendedores individuales

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes, folletos, página web institucional del municipio de San Miguel.

<sup>111</sup> Esta modalidad estuvo vigente en los inicios de su implementación.

### **3.4.6-Dirección de Hábitat Social**

Esta Dirección, como mencionamos al inicio del apartado, no forma parte de la Dirección de Economía Social, sí es una de las Direcciones que forma parte de la Subsecretaría y como tal se complementa con las acciones de la Dirección de Economía Social. En el marco de dichas acciones que se realizan con la Dirección de Economía Social, se implementan diversos cursos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura de la vivienda (curso de instalación de sanitarios, curso de albañilería, curso de refrigeración y taller de oficios herrería y carpintería).

En referencia al Taller de oficios, no fue una iniciativa impulsada por la Subsecretaría y la Dirección de Hábitat Social, sino que éste funcionaba en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y Coordinación Territorial y desde el año 2013, dichos cursos se organizan y se dictan bajo la Dirección de Hábitat Social<sup>112</sup>.

Desde diciembre de 2015 la Dirección de Hábitat Social puso en funcionamiento el Programa Municipal “*Habitar San Miguel*” que se creó bajo ordenanza N° 27/2011, con modificación N° 06/2014. Este tiene por objeto otorgar créditos para la refacción, terminación e instalación de infraestructuras así como el mejoramiento y/o ampliación edilicia de las viviendas. Según información de municipio, en el primer año, se entregaron 16 microcréditos por un monto total de \$417.000 con presupuesto municipal.

Los montos de los microcréditos que se otorgan son desde 8 a 28 mil pesos, con fondos municipales con un interés subsidiado de un 10% anual. En su momento, ese monto máximo se determinó a partir de 6 salarios mínimos vital y móvil vigentes, con la pretensión de que se pueda actualizar en concordancia con este índice. Sin embargo, no pudo efectivizarse por dos razones, por un lado, por dificultades presupuestarias que

---

<sup>112</sup> Idem

requieren elevar los recursos destinados por el municipio para tal fin y por otro lado, el aumento de los montos redundaría en la actualización del monto a pagar, lo cual dificultaría poder devolver los créditos por parte de las familias solicitantes<sup>113</sup>.

Los requisitos para acceder a unos de los microcréditos es poseer recibo de sueldo, la escritura de la propiedad o en su defecto el boleto de compra-venta, como requisito mínimo, si no poseen escritura se verifica en la Dirección de Tierras para ver si están en condiciones de gestionarla. Respecto los requisitos monetarios, según sean los ingresos del grupo familiar se determinará el crédito a otorgar, ya que este no puede superar el 10% del ingreso de la familia. Una vez que cuentan con estos requisitos mínimos, la persona que solicita el crédito debe presentar un presupuesto que estipule los gastos que requiere realizar en su vivienda (refacción, construcción, instalaciones, pintura, etc.). Una vez, que se verifica la información presentada, y se otorga el crédito, se hace un seguimiento del cumplimiento del mismo. Por lo general, no existen mayores inconvenientes con el pago a término de las cuotas, si se registra un retraso se constata y/o evalúa la situación socioeconómica de o las personas y de ser necesario se establece una nueva modalidad de pago. Por los requisitos establecidos por el programa está destinado a familias de clase media o media baja, que no podían acceder a los créditos más tradicionales (bancarios). El responsable hace mención que el programa Federal de Viviendas que es gestionado por el Instituto Provincial de la Vivienda y que “baja” a los municipios, si está orientado a familias de estratos más bajos, ya que los requisitos solicitados son más accesibles, y no se solicita un ingreso mínimo. Bajo este programa se comenzaron a construir 356 viviendas, hace aproximadamente 3 años, pero que aún no se finalizaron.

---

<sup>113</sup> Información proporcionada por funcionario municipal

Además de este programa, de la Dirección depende el dictado del *Curso anual de capacitación orientado a la autoconstrucción*. Este curso se dicta desde el año 2014, abierto a la comunidad y se divide en tres módulos: plomería, instalación de cerámicas y revestimientos, y de construcción y albañilería. Por lo general se anotan entre 35 y 45 personas cada año, pero de estos, comienzan y terminan los cursos la mitad o menos del número inicial de cursantes. De estas, es de destacar que no existen grandes diferencias entre hombres y mujeres. Sin embargo, la que si puntualizan desde esta dependencia son las dificultades para poder finalizarlos “(...) muchos abandonan, son personas que trabajan en la construcción que no es solo un trabajo informal sino que es periódico (cíclico). Por ahí cuando esta sin trabajo, comienzan el curso y cuando consiguen trabajo abandonan...” En el caso de las mujeres “(...) faltan por los hijos, porque también trabajan en [el servicio] doméstico y dejan el curso”.

Si bien el curso se dicta en el predio de la Subsecretaría, algunos de los módulos se realizan en diversas organizaciones sociales e instituciones que así lo requieran. Por ejemplo, en el hogar “El Reparó” que alberga a adolescentes y adultos en recuperación por adicciones, se lleva a cabo uno de los módulos del curso con la finalidad de brindarles herramientas para su inserción laboral. Así también se está realizando un curso en el parador municipal en situación de calle, con los chicos que allí transitan adaptándolo según las necesidades o demandas desde esta institución. Además, en articulación con la Dirección de Políticas de Género, se está llevando a cabo un curso de plomería en la Casa de la Mujer en el barrio obligado, en donde acuden las víctimas de violencia de género. Este curso no es solo para los que acuden allí, sino que es abierto a la comunidad.

Además de los cursos que se dictan en otras instituciones, en el 2016 se están llevando a cabo iniciativas con otras dependencias municipales. Con la dependencia de asistencia

crítica-que inicialmente toma la demanda-en donde se registra y se da contención en caso de emergencia habitacional (inundaciones, incendios, o los sin techo (personas que duermen en las calles). El trabajo que se está realizando consiste en mejorar la “casilla” y el sistema de adjudicación de la misma (identificar la demanda, evaluar la entrega, y tener un seguimiento). En referencia al primero de los aspectos mencionados, se pretende que junto con el Taller de oficios y el equipo de arquitectas de esta Dirección, se pueda concretar una propuesta de mejoramiento de los materiales de la casilla. Es así que, se pretende incorporar materiales reciclables, específicamente están trabajando con un proveedor que hace chapas recicladas con tetrabrik que son sustentables, ecológicas, económicas, y más livianas que las se utilizan actualmente. Según información de los responsables el trabajo será inter-Áreas, con el Área de Asistencia Crítica, y con la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar. Además, con esta última, la Dirección de Hábitat Social realizó un Censo en el Barrio Barrufaldi de San Miguel- allí se planifica construir un Centro de Salud- con el objetivo de conocer la situación socioterritorial del barrio: cantidad de niños, mujeres embarazadas, características generales de infraestructura, etc.

Así también recientemente están realizando otros diagnósticos socioterritoriales en diversos barrios, según sean solicitados por otras dependencias municipales, que por lo general en la mayoría de los casos provienen desde la Secretaría de Obras Públicas. En estos casos, el diagnóstico es un requerimiento necesario, ya sea para solicitar algún tipo de subsidio o bien para la implementación de algún programa y/o iniciativa para algunos de los barrios (asfaltado, Centros Integradores Comunitarios-CIC<sup>114</sup>, luminarias, etc.).

---

<sup>114</sup> Ministerio de Desarrollo Social, descargado 18/5/2017 de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cic>

Por último, en referencia a las articulaciones con otras dependencias municipales, se hace mención a los vínculos con el Taller de oficios municipal (cursos de capacitación en oficios y carpintería). Y también con los vínculos establecidos con Dirección de Economía Social que tiene un fuerte componente de formación. También se destaca la presentación por parte de la Dirección de un proyecto a la Dirección de Presupuesto participativo que tenía por objeto el diseño y construcción de espacios públicos inclusivos, pero que hasta el momento no se pudo concretar. Respecto a las vinculaciones extra- municipio, se menciona principalmente al Instituto Provincial de la Vivienda, esto cuando se encontraba vigente el Plan Federal de Vivienda en el municipio, que como se mencionó con anterioridad, todavía no se ha reiniciado.

Por último, según los responsables del programa de créditos, uno de los principales limitantes es su presupuesto, que en los dos últimos años se mantuvo constante. Pero por otro lado, también se sostiene que *“(...) es un programa nuevo, novedoso para los gobiernos locales, no tengo conocimiento que haya muchas iniciativas en este sentido”*.

El cuadro N° 5 presenta de forma resumida algunas de las características de los programas e iniciativas antes mencionadas:

**Cuadro N° 5: Programas e iniciativas de la Dirección de Hábitat Social- Año 2016**

<b>Programa e iniciativas</b>	<b>Características y objetivo principal</b>	<b>Nivel jurisdiccional responsable</b>	<b>Actores intervinientes</b>	<b>Actores destinatarios</b>
Programa municipal “Habitar San Miguel”	Tiene por objetivo el otorgamiento de microcréditos para el mejoramiento de la vivienda (construcción refacción, instalaciones, pintura, etc.).	Municipal	Municipio	Familias (estratos medio o medio-bajo)
Curso anual de capacitación orientado a la autoconstrucción	Tiene como propósito brindar capacitación en el oficio, tanto para una salida laboral, como para satisfacer las propias necesidades de las familias en materia de infraestructura de sus viviendas. El curso se divide en tres módulos: plomería; instalación de cerámicas y revestimientos, y construcción y albañilería.	Municipal	Municipio (involucra a los capacitadores que dictan los cursos)	Abierto a la comunidad (limitado por cupos disponibles) Diversas instituciones y/o organizaciones sociales (en las que se dictan algunos de los módulos)
Diagnósticos socioterritoriales	Tienen por objeto relevar información de los barrios con la finalidad de poder acceder a subsidios del Estado o para la implementación de algún programa y/o iniciativa.	Municipal	Municipio	Dependencias del municipio de San Miguel y organismos estatales provinciales y/o nacionales

Fuente: elaboración propia en base a entrevista, pagina web municipal y folleto informativo.

### **3.4.7-Dirección de Incubadora de Empresas**

Esta Dirección es la última en conformarse y en el marco de la misma se lleva adelante el programa “*San Miguel INCUBA*” que se inicia en el año 2014. Este tiene por objetivo brindar apoyo y capacitación a los emprendedores que estén en condiciones de llevar a cabo emprendimientos productivos de mayor envergadura y capaces de poder alcanzar otra escala en el mercado. Con este propósito se realizan actividades impartidas

por técnicos municipales y consultores externos tendientes a mejorar sus estrategias de ventas, producción, publicidad, temas legales, seguridad e higiene, plan de negocios, etc.

En el 2014 la primera cohorte alcanzó a un número de 30 emprendedores que estaban participando de las ferias coordinadas desde la Dirección de Economía Social. Para la segunda cohorte 2015/ 2016, se realizaron convocatorias abiertas a través de afiches y folletos e información en la página web del municipio. En el 2015 participaron 26 personas y/o pequeños emprendimientos. En el 2016, hubo 100 inscripciones a través de la página del municipio, pero finalmente los que estaban en condiciones de comenzar, luego de las entrevistas realizadas fueron 60, de las que comenzaron 58 y al finalizar este año permanecen aproximadamente 40 emprendedores. La mayoría de estos viven y desarrollan sus actividades en el partido de San Miguel, salvo algunas excepciones que provienen de otros partidos cercanos (José C. Paz, Malvinas Argentinas, Hurlingham, entre otros).

Este programa consta de dos etapas cuya duración es de un año cada una. La primera se denomina *Pre-incubación* donde los participantes reciben cursos de capacitación relacionados a la temática netamente economicista (comportamiento de la oferta y la demanda). La segunda etapa que este programa estipula se denomina *Incubación* donde se efectivizan los proyectos y se les brinda asesoramiento y seguimiento.

En la primera etapa, los emprendedores reciben capacitación que se distribuye en módulos en los que desarrollan diversas temáticas: capacitación teórica (casi un año), capacitación sobre oferta (3 módulos), sobre demanda (3 módulos) y en el periodo intermedio se realizan 5 talleres de inducción al mundo emprendedor a cargo de una trabajadora social y una psicóloga, que según los responsables de la Dirección les ha

dado muy buenos resultados.<sup>115</sup> Es en esta instancia que muchos definen el emprendimiento que quieren realizar y otros se enfocan en determinar la finalidad y/o la orientación del mismo. La metodología que se utiliza apela a diversas técnicas, a través de juegos que introducen la temática del asociativismo, el trabajar con otros, en equipo. *“Nosotros tenemos una planilla para conocer a los que quieren emprender y cuando se le pregunta, te asociaríamos con alguien, el 99% te dice que no”, porque no funciona, etc. “Nosotros por lo pronto, no hemos podida asociar a nadie para que trabajen juntos como tal”. Sino que estamos trabajando con ellos en red, que ellos estén conectados, ellos mismos comenzaron a generar esa Red”*. De este modo, y a través de los espacios compartidos se van generando estas vinculaciones. Por ejemplo se hace alusión a un caso concreto: *“Hay una señora que tiene una pequeña constructora de vivienda y había otra que hacía puertas y ventanas de aluminio. Y ahí empezaron una relación comercial”*.

Si bien se hace alusión a la generación de estos vínculos entre emprendedores, a su vez se menciona, que estos no son promovidos desde acciones específicas para tal fin, y las que suceden-que no son frecuentes- se generan a través de las interrelaciones y conexiones entre ellos, a partir de formar parte de una misma red social.

Por otra parte, se destaca que en la mayoría de los casos, los que se acercan e integran la Incubadora ya tienen un emprendimiento, pero hay otros que solo plantean una idea/proyecto para comenzar a desarrollarlo. En la última etapa del primer año, se trabaja específicamente en la definición de un “plan de negocios” y es en la última etapa que se hace hincapié en los costos del emprendimiento. En referencia a este punto

---

<sup>115</sup> Esta información se relevó a partir de entrevistas, folletos, página web municipal.

específico se hace alusión a las dificultades que tienen los emprendedores en poder determinar las horas-trabajo que conlleva la realización de sus productos<sup>116</sup>.

Además de ello, los responsables del programa remarcan que aquellos emprendedores que han alcanzado cierto nivel de desarrollo en sus proyectos, requieren-o así les es solicitado- de las iniciativas previstas en la segunda etapa. Estas se relacionan con el asesoramiento y acompañamiento para el registro de marcas, el código de barras, el monotributo social o tradicional, así como asesoramiento legal y jurídico.

En los últimos tiempos, desde esta Dirección comenzaron a participar del Programa *Fondo Semillas*, que depende del Ministerio de la Producción de Nación. Este fondo les permite a los emprendedores acceder a un préstamo, de entre 50 y 150 mil pesos, sin tasa de interés, una vez obtenido se comienza a devolver un año después y durante un periodo de 36 meses. Además de lo mencionado, los responsables destacan que a partir de la participación en este programa “(...) *podimos registrar nuestra incubadora en el registro nacional de Incubadoras, somos la 209 registrada a nivel nacional*”.

Entre los rasgos más distintivos de la Incubadora, se destaca el hecho de que no son muchas las que funcionan en el ámbito estatal, además de la capacitación que se otorga a los emprendedores, porque gran parte de estas solo brindan asesoramiento.

Para finalizar este apartado, quisiéramos mencionar que en el año 2012 se conforma el plan denominado: “*Polo Social de Capacitación y Desarrollo Productivo local*”, y tiene como objetivo englobar las acciones del conjunto de la Subsecretaría de Desarrollo local y Hábitat Social. Este Plan tiene la pretensión de que los programas e iniciativas de las diversas Direcciones, y particularmente de los que se llevan adelante desde la

---

<sup>116</sup> Información procedente de entrevistas a funcionario y responsable de la Dirección

Dirección de Economía Social puedan potenciarse y alcanzar metas de mayor alcance<sup>117</sup>.

Este Plan, según los agentes municipales que lo impulsan “(...) *no solamente apunta a la producción y comercialización sino también, a la capacitación de jóvenes y adultos desempleados, abordando la problemática del desempleo o empleo precario, para evitar la exclusión de los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad*”. Además, que se promueve como una política del Estado local de corto, mediano y largo plazo tendiente a generar “(...) *un círculo virtuoso en el que los actores involucrados (comunidad, Estado y Empresa), se vean beneficiados*”<sup>118</sup>. Específicamente, se focaliza en la atención de los siguientes grupos sociales vulnerables: Jóvenes (mayores de 18 años); mujeres jefas de hogar desocupadas; personas con discapacidad y desempleados y subempleados.

Según los responsables de la Subsecretaría, ámbito que impulsa esta propuesta, contempla dos ejes de acción principales: a) Generar instancias de capacitación B) incentivar el factor productivo y de la comercialización. Estos ejes de acción establecidos, tienen como ámbito de implementación las distintas Direcciones que integran la Subsecretaría. Por último, se hace alusión que hasta el momento se pudieron cumplir con las metas establecidas en el marco de este Plan, con la excepcionalidad de la conformación de un Banco Social.

---

<sup>117</sup> Información procedente de entrevista a funcionario municipal

<sup>118</sup> Desarrollo Local y Hábitat Social, Municipio de San Miguel, descargado 4/11/2016  
<http://www.msm.gov.ar/desarrollo-social/areas-desarrollo-social/desarrollo-local/>

## **APARTADO IV**

### **4. LA CONSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE DEPENDENCIAS Y POLÍTICAS DE ESS A NIVEL MUNICIPAL. APORTES A PARTIR DE LAS MIRADAS TEÓRICAS DEL CAMPO**

En este apartado abordaremos analíticamente algunos aspectos de los casos descritos con anterioridad, retomando para ello contenidos expuestos en el apartado teórico. Vale la pena aclarar, tal como se mencionó en la parte metodológica de la tesis, que no se pretende realizar un análisis comparativo de los dos casos, sino que nos parece que ambos-con sus diversas trayectorias- se constituyen en experiencias de gran valor en sí mismas para comprender los procesos de construcción de las dependencias y políticas de ESS.

Las dimensiones en las que nos centraremos tendrán que ver en primer lugar, con la conformación de las dependencias a nivel municipal y sus implicancias tanto en el plano institucional, con énfasis en las características de los equipos y sus condiciones de trabajo, como en torno a sus políticas. En segundo lugar, prestamos atención a los atributos deseables de las políticas de ESS enunciados por Hinze (2014) nos interesa constatar si estos están contemplados en los lineamientos de políticas implementados en ambos municipios. Y, por último, hacemos foco en la orientación de las políticas retomando las corrientes y alcances de la ESS desde una perspectiva teórico-práctica.

#### **4.1 Institucionalidad de las dependencias creadas y sus políticas**

Un primer aspecto que nos interesa remarcar de la conformación de las dependencias y las políticas de ESS en ambos municipios es el carácter irruptor y/o novedoso dentro de las estructuras municipales. Este proceso, como puntualizamos anteriormente, se inició

principalmente en las instancias jurisdiccionales superiores, sobre todo a nivel nacional y con mucha menor intensidad en el provincial. De alguna forma, esto “rompe” con las estructuras tradicionales e instaura en el seno municipal nuevas denominaciones, conceptos y actores que no aparecían o no eran tan visibles en el ámbito estatal y especialmente municipal, aunque aquí debemos distinguir la experiencia temprana en gobiernos locales innovadores que hicieron a esta institucionalización, tanto desde lo formal como a nivel de las prácticas, en particular, el caso de Moreno.

A partir de la incorporación en la agenda del Estado nacional de estas iniciativas, se fueron conformando estas dependencias en la esfera municipal que, sobre todo en sus inicios, trajeron aparejados grandes desafíos. Por un lado, desafíos en términos de su estructura y consolidación en el organigrama municipal y, por otro lado, estas nuevas dependencias requirieron (y aún lo hacen) un esfuerzo por instaurar a nivel discursivo, las nuevas terminologías y significaciones de este tipo de políticas. Estos aspectos, si bien los diferenciamos con la finalidad de poder explicitarlos de forma más clara, en la práctica, son complementarios y están muy interrelacionados.

En efecto, la conformación de estas nuevas dependencias en los municipios estudiados transitó por caminos divergentes, tanto respecto al proceso de construcción inicial de estos espacios institucionales, así como de la consolidación en el tiempo de sus lineamientos políticos-institucionales. Haremos foco en los aspectos que refieren a la organización y/o reorganización de diversos espacios a nivel municipal para la configuración de estas dependencias, áreas y programas que forman parte de estos ámbitos.

Repasando brevemente. En el caso del municipio de San Martín, se conformó la Dirección General de Economía Social y Solidaria, a raíz de ello se inició un proceso de

reconfiguración de las dependencias y programas pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social. Es así que la tradicional Dirección de Empleo, adquiere el nombre de Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo y de esta forma incorpora explícitamente dentro de su estructura los nuevos lineamientos de políticas de ESS, con programas e iniciativas orientados a la promoción de las empresas recuperadas, sistema de financiamiento de emprendimientos, como los microcréditos, entre otros.

Además de ello, se crean dos Direcciones nuevas (Dirección de Promoción de la Economía Social y la Dirección de Desarrollo Socio-Cultural), esta última se conforma en Área en el año 2016. En la primera, se incorporan los programas tendientes a la promoción de procesos de producción y comercialización y, en general, de organización de los emprendedores a través de la conformación de las ferias en los distintos barrios y además aquí se canalizan las iniciativas referentes al hábitat popular y el programa de Pro-huerta. Este último, persiste de gestiones anteriores en la Secretaría de Desarrollo Social y en el marco de la nueva estructuración se incorpora a esta Dirección.

En el caso del municipio de San Miguel, a partir de la conformación de la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social-luego solo Dirección de Economía Social- se inicia la etapa de formulación e implementación de las políticas de promoción de la ESS. Esta Dirección hoy funciona bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat, como así también la Dirección de Hábitat Social y la Dirección de Incubadora de Empresas.

La creación de la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social de San Miguel se conformó en el marco de procesos que ya se venían generando a nivel nacional y una de las principales iniciativas impulsada desde la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), consistió en el financiamiento de emprendimientos a través de la

intermediación de entes estatales y otros actores como las organizaciones sociales. Es así que los municipios, con las expectativas de conseguir estos fondos para la implementación de programas de microcréditos comenzaron las gestiones institucionales para su propia conformación y, desde allí, implementar esta política de microcréditos. Los responsables de llevar adelante este proceso describen cómo fue este camino: *“Tuve que armar el proyecto sobre microcréditos para emprendedores en el marco de la economía social...”. Y nos fuimos con el actual Secretario [de Desarrollo Social] al Tribunal de Cuentas y les explicamos qué queríamos hacer. Le llevamos el proyecto del armado de la Dirección, del por qué era necesaria su existencia, el proyecto del por qué armar un fondo para otorgar microcréditos a emprendedores y explicarles a ellos qué entendíamos nosotros por emprendedores, qué entendíamos por economía social y que es lo que queríamos hacer”*.

De este modo y a partir del inicio de un contexto-político institucional favorable a este tipo de políticas es que algunos de los municipios del Conurbano Bonaerense, entre éstos San Miguel, iniciaron la apertura de espacios institucionales para este tipo de programas y otros. Cabe mencionar que la obtención de recursos provenientes de la CONAMI sirvió como impulso inicial para la conformación del primer programa de la Dirección que aún hoy existe financiado con presupuesto municipal. Pero además también incidieron otros hechos que hicieron posible la creación del programa y de la Dirección. Por un lado, el conocimiento técnico de la Directora de la Dirección de Economía Social en su momento y actual Subsecretaría para el armado del proyecto y, por el otro, este municipio se nutrió de la experiencia del municipio de Moreno que contaba por ese entonces con una vasta trayectoria en este tipo de políticas. El contar con este antecedente cercano geográficamente, partidariamente (en ese momento) y con

una relación fluida entre funcionarios, permitió generar un contexto favorable en la génesis de este caso.

El caso de San Martín fue disímil el comienzo, la DGESS se crea por la impronta de los responsables (Secretario de Desarrollo Social y del actual Director de dicha Dirección) que contaban con experiencia previa en el diseño y la implementación de este tipo de políticas a nivel nacional y provincial y que, al asumir la gestión en el ámbito municipal, comienzan a diagramar las Direcciones y luego los programas que forman parte de la misma. Una vez conformadas las dependencias y en funcionamiento (desde al año 2011), varios años después se conforma el programa denominado: “Fondo de Financiamiento Solidario San Martín” destinado para el otorgamiento de microcréditos, y recién a fines del años 2014 se conceden los primeros créditos. Es decir, no arrancaron por los instrumentos financieros como San Miguel, sino por lo real (trabajo, producción y comercialización). Esto nos da la pauta de procesos inicialmente divergentes y por lo visto sin la centralidad que tuvieron en San Miguel, donde además, se apuntó principalmente al autoempleo individual, donde este tipo de financiamiento tenía un papel más importante.

En virtud de lo expuesto, también podemos decir que en el caso del municipio de San Martín se apeló más bien a un proceso de construcción y consolidación a partir de iniciativas existentes y que se potenciaron, sobre todo, a partir de los espacios de comercialización (inicialmente solo las ferias de emprendedores), sin que en un principio existieran mecanismos de financiamiento para impulsar estas iniciativas. Por el contrario, en el municipio de San Miguel, la configuración y organización de los programas estuvo más centralizado en propuestas constituidas “desde arriba hacia abajo” a partir del acceso a los microcréditos.

Por otra parte, es interesante destacar algunas diferencias en torno a la dimensión e importancia que adquiere en ambos municipios la Dirección de Empleo, que existe tradicionalmente a nivel municipal y que hace a la impronta de las políticas de ESS en cada caso, una más centrada en los diversos tipos de trabajo y otra más focalizada. En San Martín, la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo es central en su estructura organizativa, basada en una intervención desde el trabajo, en sus diversas formas. En cambio, en San Miguel ésta no adquiere este protagonismo, sino que por el momento tiene un lugar marginal en el marco de la Subsecretaría<sup>119</sup>. Esto nos marca de alguna forma las decisiones políticas-institucionales a la hora de reorganización de estos espacios, en el primer caso, se optó por incorporar los nuevos lineamientos de políticas a Direcciones ya existentes-aunque en la práctica funcionan como Áreas o espacios de trabajo claramente diferenciadas-, y en otros casos, se apela a la construcción de nuevos espacios institucionales, en muchas ocasiones por la imposibilidad de articulación con las existentes, o por una alternativa de construcción más independiente.

Más allá de estos aspectos que remarcan el carácter diferencial y específico de los inicios de cada una de sus dependencias, no podemos dejar de mencionar que la consolidación institucional, debe considerar aspectos más intangibles. En particular, lo que hace al esfuerzo que conlleva instaurar-a nivel discursivo, de conceptos y prácticas- estas nuevas estructuras. Este aspecto es puntualizado por un funcionario de San Martín: *“La gran restricción es luchar contra un pensamiento que está incorporado cuando se habla de economía social, sobre todo en el Estado. Es la percepción de una economía de pobres, de una estrategia de contención, más que una estrategia de empoderamiento”*.

---

<sup>119</sup> Según los responsables en un futuro inmediato se planifica que esta Dirección adquiera mayor capacidad para gestionar nuevos programas, así como la “vuelta” de otros que ya se gestionaban como el programa nacional “Más y Mejor Trabajo”, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Es así que estos procesos de construcción son tensionados por diversas lógicas imperantes en el seno del aparato estatal, tanto en el plano institucional/burocrático por prácticas estandarizadas, pero a su vez con lógicas economicistas que no escapan a este ámbito estatal y que esto requiere de mecanismos que permitan reforzar la lógica de construcción de una verdadera ESS, más allá del difundido uso de estas categorías (social fundamentalmente).

Si bien estas complejidades están presentes en todos los niveles jurisdiccionales que han transitado el camino de configuración de estas políticas, en el ámbito municipal se torna aún más desafiante por la cercanía a la problemática social y el doble rol que tienen los municipios. Por un lado, son los planificadores de estos espacios de gestión institucional y por otro, estos se constituyen en el brazo ejecutor de las políticas a nivel local, con el peso político-institucional que esto significa.

En línea con lo dicho, y tal como sostienen diversos autores (entre ellos, De Sousa Santos, 2007 y Hintze, 2006), para que estos procesos puedan llevarse a cabo y puedan ser sostenibles en el tiempo, se requiere que los organismos gubernamentales tengan la capacidad de llevar a cabo estos procesos en relación con los nuevos actores que están siendo reconocidos como sujetos de política. Así lo expresan también diversos funcionarios de estas dependencias “(...) *la estructura del Estado necesita aggiornarse en ese sentido y los municipios tienen muy pocos recursos frente a las necesidades que tienen que afrontar*”. Sin dudas los recursos económicos son fundamentales a la hora de encarar estos procesos, pero a su vez, estos espacios deben consolidarse en su relación con la sociedad<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Más adelante retomaremos aspectos que aluden a este punto.

Lo dicho hasta aquí no hace más que poner de relieve los desafíos que, desde la perspectiva de los responsables de estas dependencias y de sus políticas, puntualizan acerca de los principales cambios en cuanto al surgimiento de estas iniciativas y que requieren de un trabajo cotidiano de construcción y fortalecimiento de estos nuevos espacios estatales.

Por otro lado, nos interesa analizar en relación con la institucionalidad, cómo intervienen los equipos en el diseño e implementación de las políticas, distinguiendo las diversas jerarquías, fundamentalmente, entre funcionarios y técnicos; considerando las condiciones más objetivas para su funcionamiento. Al respecto, nos interesa poner de relieve que la institucionalización de estas dependencias en el seno de los municipios también se configura a partir de las particularidades que presentan los equipos de trabajo que las llevan a cabo. Esto implica tanto a los máximos responsables, como a los Directores de las Áreas y al conjunto de técnicos y demás empleados que las conforman.

En este sentido, las experiencias previas en la gestión pública y la formación específica en el campo de la ESS son claves, sobre todo, para establecer lineamientos coincidentes y procesos formativos con esa impronta. Esto alcanza tanto a las personas que integran estos equipos de gestión como al conjunto de actores participantes de sus políticas. Pero a su vez, detectamos varios aspectos, más estructurales y/o de decisiones en la gestión pública existentes en estos espacios institucionales que no favorecen al fortalecimiento de los equipos de trabajo y por ende a sus políticas, como ser la precariedad en las condiciones de trabajo.

Respecto a los procesos de capacitación y/o formación que encararon ambos municipios, presentan ciertas particularidades que valen la pena mencionar. Sobre todo

en sus inicios- pero no exclusivamente- las dependencias requirieron de procesos de capacitación y de formación en temáticas relacionadas con la ESS, destinados en primera instancia, a las personas que integran cada una de las direcciones. Con respecto a este punto, y a partir de la información relevada, podemos decir que la formación continua y específica en el campo de la ESS no es un rasgo predominante en las personas que integran las distintas Direcciones de los municipios analizados, sino más bien excepcional. Son los cuadros directivos y de mayor responsabilidad, sobre todo en el caso de San Martín, los que se han formado y/o provienen de diversos espacios relacionados con este campo. En este caso se promovieron-y aun se hace- diversos espacios formativos y actividades con la participación de actores de la ESS que se llevan a cabo en el municipio (empresas recuperadas, diversas organizaciones sociales, aportes de experiencias de diversas universidades). Podemos decir, que existe una mayor correlación entre las concepciones que se pregonan y las prácticas que se realizan en torno a los procesos formativos de los equipos de gestión y como así también en las diversas acciones y/o espacios que se configuran en el marco de sus políticas. En el caso de San Miguel, también se propiciaron diversas iniciativas formativas para los equipos que forman parte de las distintas Direcciones, las que se realizaron en instituciones extra municipales (diversos cursos de capacitación en universidades y diversas instituciones), pero no claramente delimitados desde la perspectiva de la ESS-este distanciamiento se ha ido afianzando con el tiempo-, pero además de ello, son casi inexistentes los procesos de capacitación y/o formativo con este enfoque para los destinatarios de las políticas, y lo que predomina con más énfasis es lo microempresarial convencional.

Como sabemos en todos los ámbitos de actuación son cruciales los procesos formativos y la experiencia para impulsar diversos procesos de gestión que son transformadores, y

estos casos no escapan a ello. Pudimos relevar a partir del trabajo realizado que, en ambos municipios, existieron dificultades para el desarrollo y consolidación de algunas Direcciones. Una de éstas se centra en la figura y el rol que desempeñan los Directores de estas dependencias, que pueden motorizar estos procesos o bien ser un obstáculo para el desarrollo de las políticas e iniciativas, así lo expresaba uno de los responsables: “(...) *nos está pasando la paradoja de quien es Director no termina de entender, de ver por dónde es la orientación que queremos darle a la Dirección...*”. Además de lo señalado, seguramente se entrecruzan causas de carácter organizativas y/o políticas que contribuyeron a que esto sucediera. Sin embargo, si podemos mencionar otro aspecto que está directamente relacionado con los procesos de formación y es que los responsables a cargo de las Direcciones que no alcanzaron el desarrollo esperado por los funcionarios, tenían como características un menor nivel de instrucción y/o de experiencia en las temáticas o en la gestión pública a diferencia de lo que acontecía en otras y, en definitiva, también un menor compromiso con el campo de la ESS.

Relacionado en parte con lo anterior, existen procesos que tienden a consolidar o bien a obstaculizar estos espacios institucionales- por ende sus políticas- y a aquellos que forman parte de estos. Existen dos aspectos, que quisiéramos mencionar que contribuyen en ambos sentidos. En el primero, la promoción de trabajadores dentro de las dependencias, es decir, que haya carrera (escalafón, régimen de promoción, etc.) y, en el segundo, es decir, que obstaculiza, encontramos las condiciones de trabajo.

Es en el marco de la creación de estas nuevas dependencias que se produce la apertura de cargos a ser ocupados por nuevos empleados o por personas que ya se desempeñaban en el municipio. Aquí encontramos un aspecto favorable. Sea que fueran externos o provengan del seno del propio municipio, nos parecen destacables aquellas acciones que tienden a consolidar la estructura de las dependencias. Es así, que en algunos casos, la

experiencia adquirida ha sido “valorada” y se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones laborales (por ejemplo, la promoción laboral o bien el cambio en la modalidad contractual (por ejemplo, de becaria a contratada). En ambos casos, esto se traslada indefectiblemente en una mejora en el salario, así como en una ampliación de los derechos como trabajador, sobre todo en este último caso. En otras ocasiones, pudimos relevar cambios más significativos, como la posibilidad de acceso a un puesto de mayor jerarquía (de un cargo técnico a Director/a).

Por último, un aspecto que es claramente desfavorable es el que refiere a la falta de carrera (salvo casos puntuales) y a la multiplicidad de situaciones contractuales que coexisten en estos ámbitos institucionales: contratados con renovación automática, contratados a tiempo determinado, contratos mixtos (fondos municipales y provinciales), monotributistas, becarios y los de planta permanente. Y donde no siempre se da la pauta de “a igual tarea, igual remuneración”. Esta situación genera que los distintos ámbitos de trabajo estén “atravesados” por esta disparidad de situaciones contractuales que también dan cuenta de los diversos grados de estabilidad laboral existentes, además, de la lentitud en los procesos que conllevan a la estabilización de los puestos (planta permanente). A pesar de que estos procesos no se dan solamente a nivel municipal, sino en otras dependencias y a nivel provincial/nacional, cada caso con sus particularidades. No podemos dejar de señalar que estas situaciones no favorecen el desarrollo de procesos innovadores dentro de las estructuras municipales, sino que atentan con el sostenimiento de las políticas. Es por ello, que consideramos fundamental consolidar y promover la plenitud de los derechos laborales de los equipos de trabajo que forman parte de estos nuevos procesos, sin dejar de desconocer las limitaciones presupuestarias que tienen generalmente los municipios.

## 4.2 En busca de los atributos de las políticas de Economía Social y Solidaria

En este apartado nos interesa retomar la cuestión de los atributos deseables que deberían contemplar las políticas públicas de ESS que menciona Hintze (2014) y si estos se han incorporado a los lineamientos de las políticas en los dos casos de estudio y, en caso afirmativo, cómo se han incorporado. Para ello, tomaremos en consideración los programas e iniciativas que se llevan adelante y qué actores intra o extra municipio participan de las mismas<sup>121</sup>.

Si hacemos referencia al atributo de la *Intersectorialidad*<sup>122</sup>, que alude a la necesidad que diversos organismos puedan intervenir en las políticas orientadas a promover la ESS, ya que las mismas abarcan múltiples dimensiones, por lo que no pueden ser resueltas por un único sector del aparato estatal. Un primer aspecto que es necesario remarcar es que en ambos casos (San Martín y San Miguel), que los mecanismos de cooperación y/o articulación se producen principalmente entre las Direcciones que forman parte, en un caso, de la Dirección General de ESS y en otro caso, de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social y con otras dependencias del ámbito municipal. Entre otras cuestiones, esto se debe a que la mayoría de los programas que se implementan son municipales, sobre todo, los que están estrechamente vinculados a la ESS.

En el municipio de San Martín, las dos Direcciones que funcionan de forma más articulada son la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo y la Dirección de Promoción de la Economía Social. El trabajo conjunto tiene punto de encuentros en diversos programas e iniciativas. Es así, que en el marco del Programa Manos de San

---

<sup>121</sup> Con el objeto de poder abordar de forma más precisa cada atributo se presentan de forma separada, en la práctica estos se interconectan entre sí. Trataremos de dar cuenta de estas sinergias.

<sup>122</sup> Si bien este atributo, así como el de transversalidad vemos que inicialmente no fueron pensados para el análisis de estos procesos a escala local, nos parece de relevancia incorporarlos a nuestro estudio.

Martín, que tiene por finalidad la organización de ferias en distintos barrios del partido, requiere en muchos casos, de la colaboración de personas que trabajan en la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo, sobre todo, de aquellos que se desempeñan en temáticas relacionadas con la autogestión.

Por su parte, existen actividades que se desarrollan en distintas Direcciones del municipio y que tienen como propósito promover la formación y capacitación en oficios y/o en distintas temáticas. Así es que algunas de las capacitaciones que se llevan adelante en la Dirección de Promoción de la Economía Social, tienen como principales destinatarios a aquellos que ya son participes de algún programa en esta dependencia, mientras que otros cursos son abiertos a la comunidad y abarcan a una población más extensa, pero con ciertas restricciones, uno de los principales son los cupos establecidos para cada uno de ellos.

Si nos referimos a uno de los últimos programas que se implementaron, este es el “Fondo de Financiamiento Solidario”, que tiene como propósito promover la formación o consolidación de emprendimientos a través de microcréditos. Los primeros que se otorgaron se destinaron a personas que participaban en calidad de feriantes en el marco del programa Manos de San Martín que gestiona la Dirección de Promoción de la Economía Social. A su vez, el Área de Desarrollo Sociocultural que tiene como finalidad impulsar la promoción de los actores relacionados con la actividad cultural y artística del partido, participa de las ferias a través de la presencia en estas, de diversos artistas relacionados con el mundo de la cultura. Estos mecanismos de articulación entre programas e iniciativas son acciones puntuales que se propician con el objeto de complementación, más que un proceso de coordinación y una búsqueda estratégica de desarrollo de los mismos. Si bien no desconocemos que la lógica de cada programa

conlleve un esfuerzo en sí mismo y objetivos propios y que el logro de sinergias más complejas, quizás requieren de otro tipo de dispositivos institucionales.

Entonces, de aquí podemos inferir que el mayor grado de articulación se produce entre las Direcciones que son parte de la DGESS y de forma más dispersa entre otras dependencias del municipio. En referencia a este punto, consideramos que la existencia de programas tales como el presupuesto participativo impulsado por varios municipios y del que no está exceptuado San Martín- aquí adquiere el nombre de “Presupuesto Popular Compartido”- son claves para potenciar estas dependencias y programas. Este se implementa a partir del año 2014 en el municipio y contempla la organización de 50 foros barriales con la participación de vecinos y organizaciones comunitarias de cada lugar<sup>123</sup>, y cuya inserción institucional está bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, al igual que la DGESS, pero funciona bajo la Dirección de Promoción de la Participación Popular y Cultura Comunitaria, que no forma parte de ésta.

A partir de lo mencionado, y en virtud del atributo que apela a la intersectorialidad de las políticas y la necesidad de articulación con diversos organismos y aplicada aquí, como procesos de sinergias que se extienden más allá, de las Direcciones que forman parte de la DGESS, podemos decir que no se aplica desde esta perspectiva. Si existen en la práctica mecanismos de integración y coordinación de los programas e iniciativas existentes, pero no podemos decir que sean de forma sistemática y sobre todo, con el resto de las dependencias del municipio.

En el caso de San Miguel, las articulaciones que existen entre las Direcciones de la Subsecretaría se producen sobre todo para llevar a cabo ciertas iniciativas en el marco de los programas de cada Dirección. Es así que, algunos de los que forman parte de la

---

<sup>123</sup> Folleto informativo N°1 Abril de 2014. Municipalidad de San Martín-Secretaría de Desarrollo Social-Dirección de Promoción de la Participación Popular y Cultura Comunitaria.

Dirección de Hábitat Popular-sobre todo en los inicios- han colaborado en el armado de las Ferias que son gestionadas por la Dirección de Economía Social.

Además de ello, la Dirección que lleva adelante la Incubadora de Empresas-de más reciente conformación-ha establecido un vínculo más estrecho con la Dirección de Economía Social, sobre todo en el primer año de funcionamiento. Esto se debe fundamentalmente a que en este periodo inicial aquellos que formaron parte de la Incubadora procedían de los programas pertenecientes a esta última. Esta Dirección, más allá de las vinculaciones, mencionadas, no ha logrado hasta el momento promover la articulación institucional con otras Áreas, como por ejemplo con Presupuesto Participativo (PP). Particularmente, este tiene en sí mismo un potencial para lograr ciertas sinergias en el territorio por la convocatoria y movilización de actores que participan de estas propuestas, pero además de ello, es de destacar el proceso de institucionalización del PP en San Miguel que comenzó en 2006 y que implicó la movilización y participación de diversos actores locales (Central de Trabajadores Argentinos (CTA), diversos movimientos sociales (Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur) y miembros de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), con el objeto de instalar en la agenda pública la necesidad de su implementación en el partido. Y como resultado del conjunto de iniciativas que se llevaron a cabo, ese mismo año se aprobó en la Legislatura local el Presupuesto Participativo (ordenanza N° 35/2006), y se reglamentó a principios del 2008 (Carmona, 2014). Todo un entramado que da condiciones objetivas para potenciar las políticas de ESS que, a nuestro juicio, está desaprovechado.

Teniendo en consideración esta experiencia, lo que se planifica en el marco de los procesos de reestructuración de las Direcciones, no es su articulación con la Dirección de Economía Social, sino con la Dirección de Hábitat Social con el objeto que ambas

puedan coordinar y/o potenciar el trabajo territorial que conllevan estos espacios institucionales. Pero a su vez, es en esta misma Dirección en la se produce un mayor nivel de articulación con una serie de dependencias municipales, sobre todo, en torno al programa de créditos para el mejoramiento del hábitat y los cursos que allí se implementan.

Es así que desde esta Dirección se incentiva a las familias que están en condiciones de hacerlo a que puedan gestionar la escrituración de sus viviendas y esto se realiza de forma articulada con la Dirección de Tierras. Además se llevan adelante algunas iniciativas con otras Direcciones, como ser la Dirección de Políticas de Género, con el objetivo de implementar cursos en algunos barrios a través de las sedes que allí funcionan. A su vez, en los últimos tiempos, también se trabajó de forma coordinado con el Área de Asistencia Crítica, y con la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar, sobre todo en tareas de apoyo y asesoramiento técnico, respecto al rediseño de casillas de emergencia; y con la Secretaría de Obras Públicas se realizan tareas específicas, entre los que detallan la realización de diagnósticos socioterritoriales en aquellos barrios en los que se pretende iniciar algún proyecto.

Todos los programas e iniciativas que se implementaron en las distintas Direcciones formaron parte de una planificación institucional más amplia impulsada desde la Subsecretaría en el año 2012. Este conjunto de acciones se enmarcaron en el plan denominado “Polo Social de Capacitación y Desarrollo Productivo local”, en el que se estipulaban los lineamientos de los diversos programas que se llevan adelante, la única iniciativa que hasta el momento no pudo ser concretada es de la conformación de un Banco Social, prevista en dicha planificación.

En términos generales, podemos decir que en principio se han fortalecido los vínculos al interior de la Subsecretaría y entre las Direcciones que la conforman, más bien por una necesidad institucional de consolidar estos nuevos espacios de gestión, que como mecanismos de acción estratégicas. En definitiva, encontramos que el atributo que apela a la necesidad de promover la intersectorialidad de las políticas en este caso tampoco se aplica, con la salvedad de la especificidad de lo que acontece en la Dirección de Hábitat Social en la que se pudo constatar un mayor nivel de articulación. El segundo atributo habla de políticas *transversales*, lo que requiere de la participación de las distintas jurisdicciones del gobierno (nacional, subnacional, local) y que estén orientadas a una multiplicidad de destinatarios. La cuestión de los destinatarios la abordamos en el punto 3 de este capítulo, dedicándonos aquí a la primera característica.

Al analizar este atributo, a partir del trabajo realizado y en el marco de las políticas que llevan adelante en los municipios y específicamente estas dependencias, podemos decir que no existe una fluida y continúa articulación con otros organismos y/o instancias gubernamentales, en parte ya se mencionó en el atributo anterior. Salvo en las situaciones que así lo requieran, específicamente en caso de programas que implementa el municipio perteneciente a otras instancias gubernamentales.

En lo que respecta al municipio de San Martín, este atributo puede visibilizarse de manera más acabada en aquellos programas que no están directamente vinculados con la ESS. Esto sucede específicamente en el Área denominada “Intermediación Laboral”, que pertenece a la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo, en la que existen una serie de programas del Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación destinados a promover la inserción de las personas desocupadas en las empresas capitalistas de la zona de San Martín, es entonces que en caso de adhesión de algunas personas a las mismas se activan los mecanismos y vínculos con dicho organismo

nacional. Así también el programa nacional Pro-huerta es gestionado por la Dirección de Promoción de la Economía Social, en la que se despliegan una serie de actividades de promoción y capacitación a familias y a diversas organizaciones. Es así que la implementación del programa se realiza por esta Dirección con la asistencia y asesoramiento de autoridades del programa a nivel nacional.

En el caso de San Miguel, principalmente en el proceso inicial de conformación de la Dirección de Economía Social, se establecieron una serie de contactos con otras instancias gubernamentales con el objetivo de adquirir conocimientos acerca del campo y de la gestión. Por otra parte, como ya hicimos mención, en el año 2012 se comienza a esbozar los lineamientos del plan denominado “Polo Social de Capacitación y Desarrollo Productivo local”, y es en este contexto que se llevan a cabo reuniones de trabajo con diversos actores relacionados sobre todo con la esfera productiva. Así es que se realizan en algunos casos, convenios como por ejemplo con la Confederación Económica de la Provincia de Buenos Aires. Además de ello y en el marco del plan mencionado se planificaba la puesta en marcha de la Incubadora de Empresas-programa que comenzó en el año 2014- que también contempla articulaciones con diversas dependencias y programas pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, así como del ámbito nacional, con el objetivo de poder llevar a cabo acciones conjuntas.

Por otra parte, se realizaron gestiones ante la CONAMI, con el objeto de establecer vínculos con este organismo y obtener apoyo inicial, entre otros propósitos se procuraba obtener recursos económicos para solventar el programa municipal de microcréditos. Y aquí nos interesa remarcar que se obtuvo una parte minoritaria de los microcréditos, pero en poco tiempo estos vínculos se fueron desquebrajando de forma progresiva, y con esto la pérdida paulatina de los recursos, que hasta el momento no se han restablecido. A su vez, debemos señalar que otras de las iniciativas implementadas por

ambos municipios es el monotributo social, que como ya mencionamos con anterioridad, depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En ambos casos, los destinatarios son aquellos que forman parte de diversos programas (ferias, microcréditos, etc.) en los que se promueven la conformación de diversos emprendimientos. Respecto a este programa, a fines del año 2015 se inició un periodo de reformulación por lo menos en términos de los efectores del mismo. Hasta ese momento, los municipios cumplían con las tareas de asesoramiento e inscripción de las personas a dicho programa. Ahora bien, la posibilidad de poder anular la intermediación de los municipios al mismo, sin dudas, atenta contra la incorporación de nuevas personas y el fortalecimiento del monotributo social.

Un aspecto que nos parece necesario remarcar, es que en ambos casos, el programa Argentina Trabaja no forma parte de ninguna de las Direcciones de la DGESS y de la Subsecretaría. En San Martín, este programa funciona bajo la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y en San Miguel, depende directamente de Secretaría de Gobierno, que según los responsables, se implementó de forma discontinuada. Lo puntualizamos ya que el programa a escala nacional, por lo menos en sus inicios, y hasta la gestión del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2015) se implementó en el marco de políticas de promoción de la ESS. Lo que sucedió a nivel local, por lo menos en los municipios de estudio, el programa en ningún momento formó parte de las dependencias de ESS, pero a su vez tampoco existió la intención de que así fuese.

A raíz de lo planteado hasta aquí respecto a este punto, podemos evidenciar, que en ambos casos, existe una búsqueda para poder establecer articulaciones con el nivel provincial y nacional, sobre todo en San Miguel, se aspira a reanudar vínculos a partir de la asunción de las nuevas autoridades afines al signo partidario actual en el nivel

local. Y en San Martín, por el contrario, se presupone lo contrario<sup>124</sup>. De este modo, los cambios en los escenarios políticos (tanto a escala municipal como nacional) han producido modificaciones en las políticas que se implementan, sobre todo en términos de la continuidad, discontinuidad o cese de algunos programas.

Un atributo asociado al de la transversalidad, es el de la *Territorialidad*. Este refiere a la importancia que tiene el territorio como articulador de actores y recursos para las políticas. Este concepto tal como lo plantea Hintze (2014) es relevante tomando en consideración a las organizaciones socioeconómicas solidarias que están insertas y se despliegan territorialmente que se consolidan a través del trabajo autogestionado y asociativo. Para los casos de estudio, esto da cuenta de importantes diferencias entre uno y otro.

En San Martín existe un reconocimiento de estos actores de la ESS previamente existentes, no así en San Miguel, que focaliza más en los individuos y desde una mirada más propia de la economía empresarial en los sectores populares. En ambos casos encontramos experiencias que se vienen desarrollando en los distintos barrios del distrito y otras se conforman como nuevos emprendimientos que se comienzan a consolidar a partir de su incorporación en algún programa. Con respecto a estos últimos, lo que se promueve en líneas generales a través de los diversos programas es procurar visibilizar a estos actores en el territorio, así como también fortalecer los procesos de comercialización de los bienes y servicios que estos promueven (ejemplo de ello, son las ferias que se distribuyen en diversos lugares del distrito, principalmente plazas centrales o periféricas).

---

<sup>124</sup> En momentos en que ambos municipios pasaron a formar parte del Frente Renovador, liderado por Sergio Massa, también aludían a ciertas interconexiones, merma de las relaciones o ciertas dificultades con determinados programas nacionales.

Otro aspecto de relevancia es el que hace alusión a las formas en que estos actores y las diversas experiencias se articulan con el territorio. Si bien esto puede abarcar diversas dimensiones para su análisis, en nuestro caso, nos centramos en el grado de participación/articulación en el marco de las políticas municipales<sup>125</sup>. Al enfocarnos en este atributo, el de territorialidad, lo que podemos observar es que los actores se distribuyen en distintos barrios de los distritos, y desarrollan sus actividades sin que exista un mecanismo y/o un espacio de gestión- que sea lo suficientemente abarcativo- para articular las prácticas de los diversos actores, así como la conformación de redes de actores que opere de forma articulada en todo el territorio. Estos aspectos se condicen con un proceso incipiente de incorporación de estas políticas en la agenda gubernamental, esto no solo tiene relación con el tiempo transcurrido, sino con la intervención de diversos organismos, actores y niveles jurisdicciones que logren una articulación de sus acciones de forma conjunta. En la medida que no suceda, los programas e iniciativas pueden presentarse como dispersas, fragmentadas territorial, institucional y temporalmente. Y esto de alguna forma contribuye a que este tipo de políticas sean concebidas como políticas de gobierno y no como políticas de Estado (Shiochet, 2009).

El poder alcanzar el objetivo señalado depende, en parte, de la posibilidad de potenciar el accionar de estos actores desplegados en el territorio a través de su inclusión tanto en los espacios institucionales que se conformen para tal finalidad como en el seno de sus políticas. Es así que el componente *participativo* es esperable y deseable en el diseño de este tipo de políticas orientadas a la ESS. Esto significa concebirlas en el marco de procesos de conflictos, de negociación y consenso entre las organizaciones de la sociedad civil y del Estado (Hinzte, 2009 y 2014), así también como procesos de co-

---

<sup>125</sup> Aspectos que se desarrollan en este apartado.

construcción entre diversos actores (Vuotto, 2007). Es entonces, que intentamos dar cuenta de los programas e iniciativas que contemplan espacios de construcción colectiva, con la participación de diversos actores.

Cuando analizamos los casos en función de este cuarto atributo, podemos decir, que en muchas ocasiones se esboza el término “participación” para dar cuenta de las relaciones que se establecen con diversos actores en los programas o espacios de gestión del municipio. En este sentido, existe una diferenciación y distanciamiento respecto al uso del término, y lo que nosotros entendemos por “participación” en el marco de las políticas orientadas a la ESS, que pretenden ir un poco más allá, esto es que los espacios institucionales que se conformen sean ámbitos que promuevan relaciones horizontales, dinámicas y que estas adquieran cierto nivel de integralidad e institucionalidad. Partiendo de esta base, si nos parece importante señalar algunas diferencias entre los casos, en función de los lineamientos y los dispositivos “participativos” desplegados en el seno de las políticas existentes y la intencionalidad política-institucional de poder ampliarlos.

En el caso de San Martín se pueden evidenciar iniciativas que promueven la “participación” de los actores colectivos del campo de la ESS y el municipio. En este sentido, una de estas iniciativas es la experiencia de la *Mesa de Gestión Compartida* o también denominada Mesa de Recuperadas, que tiene por objeto mejorar el funcionamiento y sostenimiento de las Empresas Recuperadas. Este ámbito vigente promueve la participación de los integrantes de este tipo de empresas y del municipio, a partir de la discusión/intercambio acerca de las problemáticas que atraviesan y las posibles acciones a implementar que puedan mejorar su sostenibilidad en el tiempo. De este espacio surgieron algunas de las iniciativas que se implementan como ser la

exención del pago de la Tasa municipal y el programa de incentivos de compra a las empresas recuperadas por parte del municipio.

Otras de las iniciativas promovidas es el “*Consortio de Gestión Compartida*”, este ámbito se organizó con la pretensión que diversos actores de la sociedad civil (movimientos y organizaciones sociales, instituciones eclesiásticas y educativas) con el municipio pudieran tener un espacio de diálogo para abordar las problemáticas sociales. Este tipo de espacio de participación replica la experiencia implementada en su momento por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, a cargo de quien es hoy el actual Secretario de Desarrollo Social del municipio (Oscar Minteguía). Esta iniciativa fue perdiendo relevancia por distintos motivos, que pueden o no estar interconectados (discontinuidad en la participación de los actores involucrados, insatisfacción de las demandas planteadas por los actores en virtud de los tiempos y alcance de las soluciones concretas por parte del municipio, entre otros).

Para responder a los requerimientos de este atributo, en términos ideales, estos espacios de gestión deben ser promovidos y fortalecidos, para lograr constituirse como ámbitos de acción estables en el tiempo y a la vez, procurar ampliar la cantidad y la diversidad de actores intervinientes. Pero quizás lo más importante es que se conformen en espacios de acción decisivos para la planificación, implementación y evaluación de políticas a nivel local.

En el caso de San Miguel, tomando como referencia lo planteado en ítems anteriores, no existen espacios institucionales abiertos o que posibiliten la participación de los actores, sobre todo, en lo que refiere a actores colectivos. Un dato interesante es que en la etapa inicial de conformación de la dependencia se remarca que existieron intentos por convocar a actores locales y para promover la difusión de temáticas relacionadas con el

campo de la ESS. Así lo expresaba una funcionaria “(...) *el primer Subsecretario comenzó a tener contacto con las organizaciones y comenzaron a crear como especie de taller de difusión sobre economía social, más abierto*”. Esta iniciativa solo quedó en un intento que no pudo efectivizarse y lo de lo que se desprende de todo lo mencionado hasta aquí, desde ese entonces hasta la actualidad no se han registrado cambios significativos que puedan visualizarse como un posible escenario participativo.

En definitiva, la participación como parte de un proceso de relaciones horizontales y dinámicas y de planificación de políticas con el alcance que requieren estos procesos en el campo de la ESS, está lejos de poder concretarse. No obstante, las experiencias que se llevan a cabo en el municipio de San Martín- con avances y retrocesos- nos parecen muy valiosas y que aportan efectivamente en la construcción de este tipo de políticas. Y sin dudas, que la institucionalización de este tipo de vínculos requieren de mecanismos flexibles y menos estandarizados propios de los organismos estatales, así como también la construcción de una cultura compartida, que involucre en el hacer a los gestores públicos y los sujetos de derecho de las políticas para la economía social (Hintze, 2003).

A continuación, resumimos los hallazgos de nuestro análisis en los casos de estudio, en relación con los atributos deseables de las políticas de ESS planteados por la autora.

**Cuadro N° 6: Aplicabilidad de atributos deseables de políticas de ESS**

<b>Atributo</b>	<b>San Miguel</b>	<b>San Martín</b>
<b>Intersectorialidad</b>	Mayor nivel de articulación de la Dirección de Hábitat Social con otras dependencias municipales	Prevalecen las articulaciones entre las direcciones pertenecientes a la DGESS.
<b>Transversalidad</b>	Menor nivel de articulación con otras instancias jurisdiccionales, debido a que la casi totalidad de los programas son municipales.	Mayor nivel de articulación con organismos a nivel nacional, por la implementación de programas nacionales, no sólo estrictamente relacionados con políticas de ESS.
<b>Territorialidad</b>	Focalización en un solo tipo de actor, de diverso alcance territorial, predominantemente barrial. Se busca visibilizarlos a través de programas de comercialización, fundamentalmente a través de ferias en plazas	Reconocimiento de la diversidad de actores que componen el heterogéneo mundo de la ESS. Visibilización a través de procesos de comercialización, participación y un mayor nivel de articulación de actores colectivos en todo el territorio
<b>Participación</b>	Inexistentes, tampoco se detectó indicios de generación de espacios participativos.	Existencia de espacios institucionales que favorecen la participación de diversos actores.

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas a referentes, informes y ordenanzas municipales

#### **4.3 La orientación de las políticas: perspectiva teórico-práctica y alcances de sus intervenciones**

En este apartado pretendemos dar cuenta, específicamente, de la orientación de las políticas que surgen de los dos casos de estudio. Nos proponemos marcar algunos indicios -que se presentan en los casos - acerca de las perspectivas que subyacen a lo que interpretamos como la orientación más marcada de las políticas públicas de ESS analizadas. Para ello, nos centraremos específicamente en analizar el tipo de destinatarios que predominan en sus políticas, según como son definidos los programas e iniciativas prestando particular atención a la terminología utilizada. A su vez, tratamos de analizar el tipo de intervención según el alcance (micro, meso o sistémico), para clasificar las intervenciones según el tipo de corriente a la que adscriben dentro de campo la ESS, siguiendo la clasificación propuesta por Coraggio (2013 y 2015).

Si analizamos los casos en concreto podemos encontrar cierto patrón de acción que nos permite descifrar algunas tendencias. En el caso de San Miguel, la casi totalidad de los programas que implementa la Subsecretaría tienen como principales destinatarios a individuos y de forma dispersa y asistemática se articula con actores colectivos, pero estos no son los destinatarios de sus políticas. A partir del trabajo de campo realizado, detectamos que la categoría más utilizada para referirse a los destinatarios de los programas e iniciativas, es la de “emprendedores”, haciendo referencia a todos aquellos que llevan adelante lo que denominan “emprendimientos productivos y/o de servicios”, siendo el “emprendedor” el actor principal de sus acciones. Por ejemplo, el programa San Miguel Emprende e Incuba tiene como slogan: *“Hace que tu idea, proyecto o emprendimiento se transforme en una empresa capaz de competir en el mercado”*. En este sentido, las políticas que se implementan procuran que los emprendimientos logren insertarse con éxito en el mercado, fundamentalmente a escala distrital.

Esta es una tendencia que se fue consolidando a través del tiempo y que se profundiza en el marco de los nuevos procesos de reconfiguración del gobierno local, que en los últimos tiempos, se están llevando a cabo en las Direcciones. Es en el marco de los cambios previstos, el término “Economía Social” desaparecerá de las denominaciones de la Subsecretaría. Hasta ahora solo permanecía esta denominación en la Dirección de Economía Social que próximamente se convertirá en Dirección de Desarrollo Emprendedor y Microempresas. En este sentido, pudimos evidenciar que, en este caso, existe un proceso de consolidación de las dependencias y de sus políticas con una orientación hacia el emprendedorismo. Lo que originalmente se podía encontrar como algo más acotado a la Incubadora de Empresas, con este cambio de denominación vemos el fortalecimiento de la lógica hegemónica, y/o bien la sumisión de los

programas e iniciativas más estrictamente relacionados con la economía popular, bajo un prisma “mercantilizante”.

En el caso de San Martín, la tipología de actores intervinientes en los programas e iniciativas que suelen interpelar y/o articular es más amplia que lo habitual, no sólo por la diversidad que es abarcada sino por el papel que asumen en las políticas, lejos de ser meros destinatarios. Por ejemplo, es destacable que existan espacios de cogestión de las políticas con actores colectivos, como ser la “Mesa de Gestión compartida o Mesa de Empresas Recuperadas”, donde ellas intervienen en la implementación de políticas y, en menor medida, en instancias de formulación de las mismas. Se trata de un espacio consolidado y relativamente estable, donde si bien no participan activamente todas las recuperadas, es concebido como perteneciente a todas ellas. No sucede lo mismo con otros espacios conformados para promover la participación y diversificación de actores intervinientes, como es el caso del “Consortio de Gestión Compartida” aquí pudimos observar una disminución de la cantidad así como de la diversidad de actores con el transcurso del tiempo. Y de dónde surge el programa “Fondo de reparamiento habitacional Monseñor Angelelli” para el otorgamiento de créditos para el mejoramiento de la vivienda. En el marco de este programa, los actores que perduran y que prevalecen, son por lo general, las organizaciones más barriales no mercantiles y que no están directamente relacionadas con las políticas de ESS del distrito.

Cuando analizamos los programas que se encuentran directamente relacionados con los procesos de promoción de la ESS, nos encontramos que sus destinatarios son actores tanto individuales como colectivos. Haciendo un análisis sobre el uso de las categorías para las designaciones de sus destinatarios, encontramos mucho de lo nuevo, como ser “trabajadores autogestivos”, junto con, y al mismo tiempo y hasta en el mismo programa, categorías más tradicionales como las del emprendedorismo, que aún

persisten y pugnan por su permanencia, con un sentido más mercantil y que no pone en el centro a los trabajadores. Son tensiones que emergen en los procesos de fortalecimiento de los programas y Áreas específicas, que implican un trabajo sostenido en busca de la unificación de los conceptos, que son cuestiones que pueden parecer menores a la hora de la implementación de un programa o iniciativa, pero creemos que la utilización de los mismos implican, muchas veces, cierto posicionamiento y direccionalidad en cuanto a conceptualizaciones, así como diverso grado de apropiación según el funcionario, técnico o empleado público del que se trate.

Por ejemplo, en el programa Manos de San Martín, el término más utilizado para sus destinatarios es el de emprendedores. Así lo podemos ver en la gráfica que presentan con el slogan “Feria de Emprendedores: Manos de San Martín-del productor al consumidor”<sup>126</sup>, pero a su vez no es el única designación utilizada, sino que también se apela al de “trabajador autogestivo”, en principio para designar al principal promotor del emprendimiento y luego dar cuenta del total de personas involucradas en el mismo (familiares y no familiares).

Por su parte el programa Fondo de Financiamiento Solidario (FFS), otorga “créditos individuales” y “créditos asociativos”, estos últimos destinados al financiamiento de las cooperativas del distrito. En este programa se presenta a sus destinatarios como “emprendedores autogestivos” o “trabajadores autogestivos”, lo que desde el trabajo de campo realizado podemos decir es que en principio no existe una distinción clara en la utilización de estos términos.

En otro de los documentos disponibles se presenta a los destinatarios como “los vecinos de General San Martín (personas físicas o jurídicas) mayores de 18 años que desarrollen

---

<sup>126</sup> Manos de San Martín, economía social y solidaria, descargado 4/11/2017 de: <https://www.facebook.com/Manos-de-San-Martin-Econom%C3%ADa-Social-y-Solidaria-270969586424832/>

estrategias de Economía Social y Solidaria con una experiencia mínima de 6 (seis) meses en el desarrollo del proyecto para el cual solicitan financiamiento”. A su vez se menciona que para ello, deberán estar inscritos en el “Registro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria”<sup>127</sup>.

Respecto al Programa de Incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas, es contundente la definición y el encuadre de los destinatarios. En este se define a la empresa social como “toda aquella unidad económica productiva y/o de servicio que sea gestionada directamente por sus trabajadores, sea bajo la forma jurídica de cooperativa de trabajo, otra similar o se verifiquen las características organizativas del trabajo autogestionado y asociativo”<sup>128</sup>.

Podemos decir que existe un proceso conceptual en construcción, y es por ello, que en determinados momentos se apela al concepto de emprendedor/emprendedores y luego a otros, así lo expresa una funcionaria de la Dirección de Promoción de la Economía Social: “(...) si bien ahora se habla de emprendedores, nosotros ahora le estamos cambiando la palabra a trabajadores autogestivos o trabajadores de la economía social y solidaria”.

Teniendo en consideración lo mencionado nos permitimos recuperar algunas nociones teóricas que aluden y definen conceptos tales como “trabajo autogestionario” y “autogestión”, claves para enmarcar estas prácticas que trascienden lo individual y se conforman como procesos colectivos. Por un lado, Trajano y Carvalho (2004) conciben al trabajo autogestionario como un proceso dual, de construcción de identidad individual, pero también colectivo, sin que esto suceda sin cuestionamientos, tensiones y conflictos. Sobre todo, porque esto conlleva una ruptura con las formas tradicionales

---

<sup>127</sup> Power point-Presentación del Fondo de Financiamiento.

<sup>128</sup> Ordenanza 18178-S-2015

de trabajo (asalariadas o dependientes). Por su parte, Alburquerque (2004:39) concibe a la autogestión como un “conjunto de prácticas sociales que se caracteriza por la naturaleza democrática de las tomas de decisión, que favorece la autonomía de un colectivo”. Esta forma de construcción conceptual del trabajo, se desarrolla en concreto en diversos Emprendimientos Asociativos de Trabajadores Autogestionados (EATA), y cuya sostenibilidad, no solo depende de su utilidad mercantil, sino que abarca principios más plurales (reciprocidad, distribución, entre otros), de aquí que se apele al concepto de sostenibilidad plural de estos emprendimientos, y con el objeto principal de poder garantizar la reproducción de la vida de los trabajadores que los integran (Vázquez, 2010).

A partir de esto, nos parece necesario dar cuenta de la utilización de conceptos propios del campo de la ESS, así como de otros que se distancian de estos, con el solo objetivo de remarcar que esto también forma parte del esfuerzo por consolidar a los propios actores y procesos, y la orientación de las prácticas en un campo en disputa.

Otras de las dimensiones a analizar en este punto se centran en los alcances de las intervenciones. Para ello nos permitimos tomar en consideración el enfoque teórico-práctico desarrollado por Coraggio (2013 y 2015) para aproximarnos-a partir de la información relevada-, a la orientación y las tipologías de las acciones llevadas adelante y su alcances (micro, meso, macro, sistémico<sup>129</sup>). El análisis transversal de las políticas, nos muestra que en ambos casos, la mayoría de las intervenciones son predominantemente de escala micro. Sin embargo, se observa una mayor tendencia y potencialidad para generar procesos de mayor alcance, al menos a nivel meso, en el caso San Martín. A continuación trataremos de ejemplificar estas diferencias.

---

<sup>129</sup> La distinción entre nivel macro y sistemático (o también denominado Otra Economía) se presenta de esta manera en el último de los trabajos (2015). En el trabajo de 2013 el nivel macro y sistémico aparece de forma conjunta y en este se apela el termino de corrientes de la ESS.

El programa “Manos de San Martín” promueve la organización de espacios feriantes, pero hace poco tiempo que una parte de estos han podido acceder a los créditos que promueve la Dirección General de ESS, en este sentido, son emprendimientos generados y no financiados por el municipio. Los responsables del programa lo conciben como programa “macro”, que más allá de las ferias, lo que se busca es afianzar los procesos de apoyo a la producción (a través del acceso a créditos) y comercialización (“tiendas solidarias” una comercializadora tendiente a propiciar la distribución de los productos). Si bien existe una planificación estratégica para que estas iniciativas alcancen mayor sinergia a futuro, esto todavía no logra plasmarse en la práctica.

Precisamente por esto es que consideramos, que desde nuestra perspectiva, el programa tiene un nivel de alcance micro. Esto es tomando en consideración, por un lado, que lo que prevalece son los productos fruto de los emprendimientos que se comercializan en estos espacios feriantes, ya consolidados en el territorio (con diversos grados, dependiendo del lugar donde se desarrollen). Por otro lado, podemos decir que las otras iniciativas mencionadas todavía están en una etapa incipiente de ejecución, y además de ello, que aún no poseen un nivel de articulación entre los actores intervinientes y las acciones que nos permitan ubicarlas a nivel meso.

Por otra parte, quisiéramos remarcar aquí dos programas que presentan ciertas características que nos parecen interesantes de destacar. El primero de los programas es el Fondo de reparamiento habitacional “Monseñor Angelelli”, destinado a mejorar la infraestructura de las viviendas. A pesar de tener un alcance micro, se constituye en un mecanismo posible y accesible de acceso a algún tipo de financiamiento para las familias de escasos recursos con el objeto de poder mejorar sus viviendas. Los

responsables del programa remarcan que en algunos casos es la primera experiencia que tienen los miembros de estos hogares de acceso a un crédito.

La “Mesa de Recuperadas” (espacio de cogestión), de la cual se desprenden una serie de programas e iniciativas, entre estos, el “Programa de incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas”, que promueve la compra de diversos insumos a este tipo de empresas. Y por último, también debemos mencionar la puesta en marcha del “Régimen de empadronamiento de empresas sociales y cooperativas” que les posibilita la exención de la tasa de Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos (ALSMI) y, también se relaciona con el “Fondo de Financiamiento Solidario San Martín” (aunque no haya salido de ésta), da cuenta del potencial del nivel meso al que está llegando el caso de San Martín. Este conjunto de iniciativas, sin dudas, hace foco en diversas problemáticas que atraviesan estas empresas: la falta de financiamiento, dificultad para insertar su producción en el mercado, y el gravamen de impuestos. En ese sentido, creemos que efectivamente favorecen la consolidación de estos actores en el territorio, pero sin embargo, todavía no ha logrado un nivel de articulación que permita encuadrarlo en un nivel de alcance meso. Este quizás sea el caso, en el que los procesos de institucionalización de estas políticas adquieren un carácter híbrido, entre los planos (micro/meso).

En términos generales, podemos decir que las políticas implementadas tienen un alcance micro, y que algunas contemplan ciertas características que les posibilitaría alcanzar un nivel meso, sobre todo cuando son partícipes o destinatarios de estas los actores colectivos que, por ejemplo, tienen más predisposición para operar en redes de diverso tipo y de esta forma afianzar las relaciones entre Estado y otros actores de la sociedad. En efecto, aquellas dependencias que establecen espacios de gestión que interpelan a diversos actores tienen la potencialidad de lograr un mayor alcance y sostenibilidad de

sus políticas. Es entonces, que este conjunto de programas tienen como finalidad el fortalecimiento de actores de la ESS, y que sin dudas, favorecen los procesos de crecimiento y de sinergias de este sector.

En el caso de San Miguel, como mencionamos con anterioridad, la casi totalidad de los programas que implementa la Subsecretaría tienen como principales destinatarios a individuos y de forma dispersa y asistemática se articula con actores colectivos, específicamente con organizaciones barriales/comunitarias, pero puntualmente para llevar o coordinar en estos espacios algunos cursos o dictado de talleres de capacitación propios de esta Dirección.

En cuanto a los distintos programas e iniciativas, tienen un peso significativo aquellos que otorgan créditos o microcréditos para distintos fines. Entre estos están: el “Programa Municipal de Microcrédito”, que otorga microcréditos para el desarrollo de emprendimientos productivos o servicios y el programa “San Miguel Emprende” que otorga subsidios para la compra de herramientas, maquinarias e insumos. Respecto a estos dos programas es de destacar que en la praxis son complementarios, y tendientes a impulsar la sostenibilidad y promoción de los emprendimientos. También existen dos programas, el primero de estos en línea con los anteriores, programa “San Miguel Emprende, produce y vende”, que propicia la comercialización a través de los espacios feriantes, pero que no necesariamente se implemente de forma articulada con estos. Y por último el programa “Habitar San Miguel”, que otorga microcréditos para el mejoramiento de las viviendas. Desde la perspectiva de nuestro análisis, el conjunto de estos programas tienen un alcance micro. Los tres primeros tienen por objeto la promoción y/o generación de emprendimientos, su sostenibilidad y su inserción en el mercado. Sin que estos se articulen entre sí (salvo los dos primeros) o con otros (programas y actores) para lograr un alcance mayor en el territorio. El último, de los

programas se destina al financiar mejoras habitacionales que son acotados a sectores medios o medios bajos, que si bien son de importancia para aquellos que pueden acceder a estos, son de alcance limitado.

Por su parte, el programa “San Miguel Incuba” promueve la formación de emprendimientos productivos a una mayor escala a diferencia de aquellos que son financiados por microcréditos o los que participan de los espacios feriantes. La formación impartida, tiene como objeto el fortalecimiento de los emprendimientos individuales en el mercado. En todo caso, si tomamos en consideración ese solo punto podríamos enmarcarlo como un programa que promueve emprendimientos de mayor escala, pero en el que no se contempla la participación de actores colectivos y propios del campo de la ESS. Y más allá de esto, tampoco existen iniciativas de capacitación y/o formación que incentiven los procesos asociativos entre los que participan de este y de otros programas, y los que existen se focalizan en el éxito de cada uno de estos emprendimiento a la luz de su inserción y sostenimiento en el mercado, más que en tratar de consolidar espacios que contribuyan a la formación de redes o la consideración de actores de la ESS que puedan potenciar estos procesos.

Precisamente, en referencia a los procesos de formación (capacitación o cursos) que ambos municipios implementan y que forman parte de este tipo de dependencias y políticas. En referencia a estos es de destacar que existe una diversificación de cursos y capacitaciones en oficios o prácticas de corta duración, que tienen por objeto que las personas puedan insertarse en el mercado de trabajo. Por otro lado, estos están orientados a actores individuales y no colectivos, pero a la vez, también mencionamos que algunos de estos se realizaron con el objetivo de reforzar los enfoques propios de la ESS (en el caso de San Martín). Muchos de estos se dictan en dependencias municipales o en sedes de otras organizaciones ubicadas o dispersas en las diversas

localidades del partido. En este sentido, podríamos decir que el alcance territorial es amplio y que son instrumentos de capacitación y formación gratuitos que deben seguir sosteniéndose, tal como vimos a lo largo de este trabajo, pero además, destacamos la diversificación de los mismos en el transcurso del tiempo. Pero consideramos particularmente relevante, que los procesos formativos incluyan concepciones que fortalezcan el campo propio de la ESS y aspectos más estrictamente vinculados con éste. Por ejemplo, al mismo tiempo que se considera el marketing como algo clave para los emprendimientos en San Miguel, tener en cuenta qué tipo de marketing. No hemos detectado que se busque difundir la trazabilidad de los productos como un elemento del mismo. Algo propio del comercio justo, totalmente ausente en estas políticas.

Por último, nos parece importante puntualizar en la necesidad del desarrollo de una conciencia de pertenencia a un sector de la economía o al campo de la ESS y sobre todo, en aquellos que son interpelados o, más aún, conformados a partir de las políticas públicas. Este es un primer paso, identificarse y reconocerse como parte y de este modo poder avanzar en la organización de un entramado de relaciones entre actores y redes de organizaciones que favorezcan su crecimiento. El rol que aquí cumple el Estado en sus diferentes niveles es fundamental (por el alcance que podrían llegar estas intervenciones, por plantear al sector como sujeto de derecho, etc.), pero a la vez, nos parece interesante remarcar las contradicciones implícitas que esto genera al interior del mismo. Así lo expresa en una entrevista Oscar Minteguía, promotor de estos procesos en el municipio de San Martín: *“Estamos tratando de hilvanar y fortalecer una economía contra hegemónica.... Y lo estamos haciendo desde el Estado que tiende a asegurar la reproducción del capital y no para asegurar la reproducción de la vida”*<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup>Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social, Municipio de San Martín. Políticas de economía social y solidaria para emancipar a los actores, documentos del observatorio. UNGS, descargado

Esto está vinculado con las dificultades de carácter sistémicas que obstaculizan la construcción de estos procesos desde el Estado, y esto también nos posiciona frente a las distintas concepciones políticas e ideológicas que pueden motorizar los procesos a mayor escala y para ello, nos parece fundamental reconocer los avances, obstáculos y desafíos que se presentan en la gestión a escala municipal. A partir de este análisis y la orientación de las políticas se determina cómo, con qué actores y las metas a cumplir. Bajo este parámetro, podríamos decir que estos procesos pueden ser enmarcados en dos perspectivas o corrientes mencionadas por Coraggio (2013 y 2015), pero que en los casos se presentan con diversos matices. Algunas de estas políticas se enfocan, en la promoción y generación de emprendimientos de carácter asociativos, gestionados por los propios trabajadores y que tienen como horizonte lograr la sostenibilidad de los mismos, puntualizando especialmente en la viabilidad económica de las iniciativas (Coraggio, 2013). Pero además, estas otras políticas tienen la pretensión de ir un poco más allá, sobre todo, aludiendo a la articulación con los actores colectivos, como las empresas recuperadas, y otras políticas asociadas para fomentar su consolidación, como mencionamos con anterioridad, pero que sin embargo, no podríamos decir que estos procesos conformen un sub-sector de ESS como menciona Coraggio.

En nuestros casos, la generación de emprendimientos asociativos locales, adquiere una escala de intervención micro y con procesos que tienden a impulsar y potenciar los procesos asociativos (San Martín) y otros que más bien se enfocan en el desarrollo de emprendimientos no asociativos, que potencian su inserción en el mercado y su viabilidad económica (San Miguel). Es entonces, que podemos diferenciar distintos mecanismos de construcción de las dependencias y de sus políticas. En el primero, existe una direccionalidad de construcción de lineamientos de las direcciones y políticas

más directamente enmarcadas en el campo de la ESS. Y en el segundo, la lógica de conformación de la dependencia y de las políticas ha tendido progresivamente a consolidar la perspectiva centrada en el “emprendedorismo”.

En este sentido y tal como sostiene Oszlak (2007) las políticas se originan a partir de la toma de decisiones que determinan ciertas acciones que permiten el abordaje de cierta cuestión y que esto conlleva una solución técnica-operativa, pero a su vez, expresan una orientación política-ideológica. De hecho, existen en estos espacios institucionales a nivel local diversas percepciones y lógicas de acción en disputa. Y que según los casos, pueden orientarse o reorientarse según las concepciones que primen a nivel local y de sus lineamientos institucionales, que a su vez están “atravesados” por los cambios y redireccionamientos que se producen en otros niveles jurisdicciones, sobre todo, a nivel nacional.

## **REFLEXIONES FINALES**

El trabajo de investigación realizado ha tenido la pretensión de dar cuenta del proceso de conformación de las “nuevas” dependencias denominadas de ESS en el Conurbano Bonaerense. Específicamente, lo que aquí queremos destacar es la potencialidad que tienen los programas e iniciativas que llevan adelante y su contribución en pos del desarrollo de una económica social y solidaria, así como también nos parece necesario identificar las limitaciones con las que se enfrentan los responsables políticos y técnicos a la hora de encarar estos desafíos a escala local.

En primer lugar, daremos cuenta brevemente de los tópicos que se desarrollaron en los apartados de esta tesis. En el primer apartado, delimitamos los aspectos metodológicos de la tesis: problema, objetivos, y estrategia de investigación. En el segundo apartado, presentamos el marco teórico que guio nuestra investigación. Este se divide en tres partes, en el primero nos centramos, en términos más generales, en el rol que cumple el Estado en la sociedad y de las políticas públicas que implementa. En el segundo, planteamos distintas concepciones teóricas acerca de las definiciones de economía popular, economía social y economía social y solidaria. Y, por último, en el papel más específico del Estado en la promoción de las políticas públicas de ESS y de las características deseables de este tipo de políticas.

En el tercer apartado, nos enfocamos principalmente en el desarrollo de los casos que se constituyeron en nuestro objeto de estudio. Previamente presentamos de forma abreviada el proceso de institucionalización de las políticas de ESS a nivel nacional- que son las que marcaron la agenda de estos cambios-, algunas de las iniciativas a nivel provincial y por último, también nos interesó mencionar las dos experiencias precursoras de estos procesos a nivel local (Moreno y Morón), y que a nuestro criterio,

sirvieron de inspiración para el desarrollo de experiencias en otros municipios. Por último, en el cuarto apartado realizamos un análisis de diversas dimensiones que a nuestro criterio son relevantes para reflexionar acerca de las dos experiencias a nivel local que aquí presentamos y que nos permiten extraer diversos aprendizajes acerca de los procesos que han transitado. Esto acompañado de los aportes teóricos-prácticos a los que hemos apelado para orientar nuestro análisis y discusión acerca del camino recorrido y la orientación de sus políticas.

Algunas de las cuestiones que nos interesa destacar en referencia a esto último es que la institucionalización de las dependencias y el desarrollo de estas políticas a nivel local, se constituyen, sin dudas en un logro para la construcción y el fortalecimiento de una economía social y solidaria. Si bien estas dependencias en cada municipio se configuraron y consolidaron de forma divergentes, éstas no solo significaron un cambio en términos “materiales”, esto es la instauración de una dependencia más en el organigrama municipal, sino también, implicaron e implican cambios de carácter subjetivos, que como aludimos en el trabajo, involucra diversas dimensiones, entre las que se destacan: el fortalecimiento discursivo y de las prácticas al interior de las dependencias como en el resto del municipio (esto último sobre todo en sus inicios), los procesos de capacitación y formación de los integrantes de las dependencias de ESS, así como de los que son destinatarios de sus políticas.

En ambos casos, se experimentaron disparidades en el nivel de desarrollo de algunas de las Direcciones que forman parte de estos nuevos espacios institucionales. Esto se tradujo en nuevas iniciativas y programas en las Direcciones más consolidadas y un estancamiento en otras. Las causantes de este proceso obedecieron a diversos motivos, entre las que podemos destacar las siguientes: dificultades para direccionar los lineamientos establecidos en las políticas respecto a sus destinatarios, falta de

articulación y/o decisiones políticas que se focalizaron en el desarrollo de algunas iniciativas y programas, en desmedro de otras.

Es preciso destacar que estos procesos de institucionalización son dinámicos y cambiantes, y que esto según los casos, muestran “continuidades” con los procesos iniciales o una redefinición de los lineamientos institucionales respecto de su etapa primaria, con mayor incidencia de algunos programas que en los tiempos de su implementación estructuran fuertemente estos espacios o tienen un rol menos preponderante en otros. Por ejemplo, el programa de microcrédito en el caso de San Miguel, se constituyó en el primero en implementarse y se convirtió en sus comienzos, en la base para el desarrollo de la Dirección de Economía Social. Además, se dio en combinación con programas de subsidios, algo que la literatura de las microfinanzas denuesta pero que, sin embargo, en el caso de San Miguel mostró que posibilita el fortalecimiento y desarrollo de los emprendimientos. Por otra parte, en el municipio de San Martín el otorgamiento de microcréditos se implementó tiempo después a la configuración de la Dirección, a fines del año 2014, y con un papel no tan determinante. Si en cambio, consideramos que la Mesa de gestión compartida, con la participación de empresas recuperadas del partido se constituyó en una iniciativa que sentó las bases de los lineamientos de políticas a futuro, no solo por el reconocimiento de estos actores, sino por la predisposición a la generación de espacios institucionales para la articulación de actores colectivos.

Por otra parte, en ambos casos identificamos como ejes articuladores de estas dependencias a los programas que incentivan la conformación de espacios de comercialización, principalmente a través de la organización de ferias en las plazas de los distritos. En el caso de San Martín, el programa Manos de San Martín se constituyó en uno de los primeros en consolidarse, y que en los últimos tiempos se fueron

diversificando y ampliando las formas de comercialización, más allá de estos espacios feriantes.

Con respecto a estos espacios de comercialización fueron distintos los dispositivos que contribuyeron a su conformación. En el caso de San Miguel los microcréditos sirvieron para el desarrollo de los emprendimientos y, con posterioridad, se organizaron los espacios feriantes. Por el contrario, en San Martín estos ámbitos de comercialización se conformaron sin mediar financiamiento y sobre la base de los emprendimientos existentes en el territorio y como ya hicimos mención, fue tiempo después que se comenzó con la implementación del sistema de microcréditos.

Otro de los aspectos que nos interesa destacar es el abordaje de la problemática del hábitat en el marco de estas dependencias. Es destacable que se haya comenzado a encarar desde estas dependencias esta problemática, con programas específicos en ambos municipios, con sus propias particularidades. Sin embargo, tienen aún un alcance limitado-esto reconocido incluso por los propios responsables- sobre todo respecto de la envergadura que alcanzan dichas problemáticas en los distritos de San Martín y San Miguel.

A su vez, también consideramos que existen otros programas e iniciativas que se desarrollan en los municipios, y que podrían potenciar los ya existentes, como ser los programas de “Presupuesto Participativo” denominado en San Martín “Presupuesto Popular Compartido” y el programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, con los que existe escasa o ninguna articulación con las dependencias de ESS. Si bien hasta ahora vienen reforzándose las acciones, este aspecto podría ser señalado dentro de las “omisiones” mencionadas al inicio de este trabajo.

En esta misma línea, y aunque no desconocemos las limitaciones presupuestarias que existen a nivel local y que condicionan el accionar en general de las dependencias, hay aspectos que quizá podrían ser encarados intentando subsanar esta cuestión que, por otro lado no deja de ser política. Al respecto y, teniendo en cuenta la literatura internacional en materia de políticas de ESS, un tema clave es la generación de un mayor nivel de intersectorialidad y transversalidad entre las diversas propuestas, así como las posibilidades de que se constituyan en iniciativas de alcance meso, o sea, que puedan tener la potencialidad de generar sinergias entre diversos actores y con una mayor articulación territorial. Esto último, principalmente tiene relación con la orientación y lineamientos de las políticas que en cada caso se establezcan, en el que los recursos económicos y humanos juegan un papel de importancia, debiendo destacar que el camino ya recorrido y la vocación manifestada en el caso de San Martín, dan cuenta del horizonte de lo posible, tanto para San Miguel como para otros municipios con este tipo de dependencias.

Además de la limitación presupuestaria, si tenemos en cuenta los recursos humanos, si bien se fueron ampliando a lo largo de los años que abarca nuestra investigación, aun así resultan insuficientes para llevar adelante los programas e iniciativas existentes, y más si se pretende ampliar y/o fortalecerlas. Además de ello, no es solo la cantidad sino que, como hicimos mención con anterioridad, es la consolidación de los equipos de trabajo respecto de las diversas situaciones contractuales existentes, que no son solo propias de estas instancias jurisdiccionales, sino que ocurren en otros niveles y organismos del Estado, pero no por ello debemos naturalizarlas y dejar de señalar la necesidad de promoción y estabilidad en las relaciones laborales en el marco del Estado.

En definitiva, y como se dejó claro a lo largo de esta tesis, los procesos de institucionalización de estas dependencias a escala municipal implican múltiples

dimensiones para su análisis y a su vez, las decisiones en torno a la consolidación o bien redefinición de las políticas conllevan un posicionamiento teórico- político que se traducen las prácticas y en lo discursivo. Respecto a esto, nos parece oportuno cerrar este trabajo remarcando los lineamientos que hacen a la orientación que hemos puntualizado respecto a las dependencias y políticas en los casos analizados.

En el caso de San Miguel, podemos decir que la dependencia creada para llevar adelante este tipo de políticas ha transitado un camino progresivo de fortalecimiento de sus lineamientos institucionales hacia el emprendedorismo y orientada a la conformación de microempresas. Desde esta perspectiva existe un marcado posicionamiento de orientación de los programas e iniciativas para que estos logren insertarse de forma exitosa en el mercado capitalista, apelando a un proceso de formación bajo estos contenidos, sin que- por lo menos desde lo institucional- exista un complemento con principios propios o específicos de la ESS. Esto también se traduce y se relaciona con los destinatarios de sus políticas, que desde sus inicios hasta el momento, no han contemplado la incorporación de actores colectivos, así como tampoco en espacios de discusión y participación a nivel institucional relacionados más estrictamente con este campo de formación.

En el caso de San Martín, podemos decir que en términos generales, las dependencias y sus políticas tienden a consolidar- a través del tiempo- los lineamientos relacionados más claramente con la construcción de una ESS. Es así que es posible trazar una línea de continuidad desde sus orígenes hasta la actualidad respecto a la orientación de los primeros programas e iniciativas hasta los que prosiguieron, aquí también destacamos la incorporación de actores colectivos propios del campo de la ESS y la conformación de ámbitos específicos para la discusión de la formulación e implementación de las mismas.

Se ha logrado reforzar, a través del trabajo, que los procesos de institucionalización a nivel local de las dependencias y políticas de ESS son cruciales para fortalecer a los actores involucrados en este tipo de iniciativas, esto es, tanto para aquellos que están inmersos en este tipo de procesos y que requieren del acompañamiento, capacitación y acceso al financiamiento para fortalecerlos. Así como para los que comienzan a transitar este camino a partir de la generación de algún emprendimiento promovido desde los programas municipales. A su vez, se considera que el tipo de orientaciones detectadas, habilitan una construcción más alternativa a nivel de lo económico con una mirada más amplia en cuanto a los destinatarios de sus políticas, como se vio en San Martín, o bien refuerzan lo existente, como ser las microempresas, que antes no tenían un lugar específico de relevancia en la agenda municipal, y ahora sí, como en el caso de San Miguel.

Es a partir de lo mencionado, que consideramos que este tipo de estudios pueden contribuir a reflexionar a partir de los aportes, limitaciones, redefiniciones de cada uno de los casos que aquí se presentaron. Considerando, finalmente, que la articulación y la consolidación de las relaciones entre Estado y sociedad civil son las que pueden potenciar este tipo de experiencias y que la continuidad de las políticas que se impulsan son las que pueden generar previsibilidad, expectativas y contribuir al sostenimiento de las mismas en las distintas orientaciones señaladas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, P. (2004): “Autogestión”, en Cattani, A. La otra economía, Colección lecturas sobre Economía Social, UNGS-Altamira, Buenos Aires
- Arroyo, D. (2004) “El cambio en la estructura social y las nuevas formas de organización en Argentina”, en Postgrado Desarrollo local y Economía Social, FLACSO, Buenos Aires, Mimeo.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012) “Reversiones y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990-2010” en *Revista Desarrollo Económico* 206, vol. 52, julio-setiembre 2012. Págs. 205-228.
- Bitar, M.A. (1999). “La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas”. Documento de Trabajo. Cátedra de Trabajo Social. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Carmona, R. (2014) “Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teóricas-metodológicas para su análisis” en *Revista de Estudios Contemporáneos* (11). Buenos Aires. Diciembre 2014. Págs.24-37
- Castelao Caruana, M. (2013). La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcance y perspectivas. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Tesis Doctoral.
- Coraggio (2004) “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?” en González Bombal, I. (2004), (comp.).

*Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local.*

CENOC-UNGS-CEDES, Buenos Aires, Libros del Zorza.

- Coraggio, J. L. (2007). “El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social”. Ponencia presentada en el Seminario/ Taller Pensando en alternativas para el desarrollo”, sobre Inclusión Social en América Latina y Ecuador., organizado por FLACSO y SENPLADES, Quito, 10-13 de diciembre de 2007.
- Coraggio, J. L. (2011) “La presencia de la economía social y solidaria (ess) y su institucionalización en América Latina”. Ponencia preparada para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, Francia. Junio 2011
- Coraggio, J. L. (2013) “Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria en *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. Brasil V. 15, Nº. 2.
- Coraggio, J. L. (2015) “La Economía Social y Solidaria (ESS): Niveles y alcances de acción de sus actores. Disponible en:  
  
[http://www.economiasolidaria.org/files/La\\_Economia\\_Social\\_y\\_Solidaria.\\_Niveles\\_y\\_alcances\\_de\\_accion\\_24\\_5\\_15.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files/La_Economia_Social_y_Solidaria._Niveles_y_alcances_de_accion_24_5_15.pdf)
- Danani, C. (2004) “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social” en Danani, Claudia (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Buenos Aires: UNGS-Altamira-OSDE.

- De Sousa Santos, Boaventura (2007) “La reinención del Estado y el Estado plurinacional” en *Revista OSAL*, Buenos Aires: CLACSO, Año VIII, N° 22, septiembre.
- Defourny, J. (2009). “Economía Social”. En Org (Cattani, Coraggio y Laville). *Diccionario de la otra economía*. Colección Lecturas sobre economía social. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento- Altamira.
- Delgado, D. y Casalis. A. (2006). “Desarrollo local protagónico y proyecto nacional”. En: El desarrollo local en el eje de la Políticas Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.
- Hespanha, P. (2009). “Microemprededurismo”, en Org (Cattani, Coraggio y Laville). *Diccionario de la otra economía*. Colección Lecturas sobre economía social. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento- Altamira.
- Hinkelammert y Mora Jiménez, (2009). *Economía, sociedad y vida humana. Preludio a una segunda crítica de la economía política*. Colección de lecturas sobre economía social. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento- Altamira.
- Hintze, S. (2003). “Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba, Argentina.
- Hintze, S. (2006) “Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible”. Síntesis de partes de la Introducción, capítulos 5 y 6 del libro del

mismo nombre editado por Espacios Editorial, 2007. Preparado para el “II Seminario-Taller de Economía Social” de la Patagonia, Trelew, 8-10 noviembre.

- Hintze, S. (2007) “La evaluación en las nuevas modalidades de políticas públicas en América Latina”. Ponencia presentada en el 4º Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración", Buenos Aires, 22/25 agosto.
- Hintze, S. (2009) “Políticas públicas/Gestión”, en Cattani, A. D; Coraggio, J. L. y Laville, J-L (organizadores). *Diccionario de la otra economía*, Buenos Aires: Coediciones UNGS-Altamira, CLACSO.
- Hintze S. (2014). “Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria” en *La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital*. Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Ecuador.
- Hintze S., Deux Marzi, M.V. y Costa, M. I. (2011) “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina” en Claudia Danani, Susana Hintze (coordinadoras). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Ed. UNGS Colección Política, políticas y sociedad N° 08.
- Hopp, M. (2013). “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance” en *Revista del Observatorio de Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas- OSERA* N° 9. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.

- Hopp, M. y Frega, M. (2012). Trabajo asociativo y políticas sociales. Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del programa “Argentina Trabaja” en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Buenos Aires: *Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Año 2 - Nro. 3* –
- Laville, J. L. y Gaiger, L. I. (2009). “Economía Solidaria”, En Org (Cattani, Coraggio y Laville). *Diccionario de la otra economía*. Colección Lecturas sobre economía social. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira.
- Mendizabal, N. (2006) “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa” En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord); *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires. Gedisa
- Monasterios, C. S. y Srnec, C. C. (2010) “La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social”. Documento 71. Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires
- Muñoz, Ruth (2006). Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local. microcrédito en el conurbano bonaerense: un análisis de casos. Tesis de Maestría en Economía Social. Instituto del Conurbano-UNGS. Los Polvorines.
- Muñoz, R. (2009). “Finanza Solidarias”. En Org (Cattani, Coraggio y Laville). *Diccionario de la otra economía*. Colección Lecturas sobre economía social. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira.
- Murchio, C. (2012). Políticas públicas para la economía social y solidaria en el Gran Buenos Aires: una investigación en el nivel local. Tesis de Maestría en

- Nirenberg, O., Braverman, J. y Ruiz, V. (2006): Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia, Paidós, Buenos Aires. Capítulo 1: La programación social y Capítulo 2: La lógica de la programación en la formulación de proyectos.
- O'Donnell, G. (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", en *Revista Nueva Sociedad "governabilidad ¿sueño o democracia?"* Caracas, Venezuela N° 128., noviembre / diciembre.
- Oszlak, O, (1997). *La formación del estado argentino: origen, progreso y desarrollo nacional*. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Oszlak, O, y O'Donnell, G (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Revista Redes*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Vol. 2, N° 4.
- Oszlak (2007) "Políticas públicas, democracia y participación ciudadana" en *Revista Voces del Sur*. Buenos Aires: Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario.
- Pastore, R. y Altschuler, B. (2015) "Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad" en *Revista EUTOPIA*. Número 7, julio, págs. 109-128

- Ragin, Charles (2007): “La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad”, Universidad de Los Andes-Sage Publications, Bogotá.
- Razeto M., L, (1999): “La economía de solidaridad: Concepto, realidad y proyecto”, in *Persona y Sociedad*, Volume XIII, #2 (Santiago de Chile, August 1999). Lien vers le site Internet de cet auteur : [www.economiasolidaria.net](http://www.economiasolidaria.net).
- Repetto, V. (2010). El aporte de la asistencia técnica integral a los emprendimientos de la Economía Social. Contribución teórica y análisis de un caso: Programa de asistencia técnica local del Municipio de Moreno. Tesis de Maestría en Economía Social. Instituto del Conurbano-UNGS. Los Polvorines. Noviembre 2010.
- Saltalamacchia, H. R. (1992). La Historia de Vida: Reflexiones a partir de una experiencia de investigación. Ediciones SIJUP. Colección Investigaciones. Puerto Rico
- Shiochet, V (2009). “Políticas públicas”. En Org (Cattani, Coraggio y Laville). *Diccionario de la otra economía*. Colección Lecturas sobre economía social. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira.
- Singer, P. (2007). “Economía solidaria. Un modo de producción y distribución”. En: Org. (Coraggio. J.L.): *L Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira.
- Subirats, J (1989) “La puesta en práctica de las políticas públicas”. En *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*, MAP, Madrid, España.

- Trajano, A. R. y Carvalho, R. (2004): “Identidad y trabajo autogestionario”, en Cattani, A. La otra economía, Colección lecturas sobre Economía Social, Altamira-UNGS, Buenos Aires.
- Vaillancourt, Y. (2011) “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas” *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* N°3. Buenos Aires.
- Vázquez, G. (2010): La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. Perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina. Tesis de Maestría en Economía Social. Instituto del Conurbano-UNGS. Los Polvorines.
- Vio, M. y Cabrera, M. C. (Coords.) (2014). La trama social de la economía popular. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Vio, M. y Cabrera, M. C. (2015). “La trama social de la economía popular en el Conurbano bonaerense”, en *Revista +E versión digital*, (5), pp. 60-67. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- Villar. A. (2008) “Políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: viejos problemas de articulación intergubernamental y nuevos desafíos de gestión”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.
- Vuotto M. (2007) (Coord.). *Co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

- Vuotto, M. (2014). *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Editorial: UNGS Colección Lecturas de Economía Social N° 06, marzo. Buenos Aires

## **ANEXO I: INFORMACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA**

### **Entrevistas iniciales a referentes claves**

- Marcela Vio. Directora de Desarrollo Local y Economía Social de la Provincia de Buenos Aires. 28 de abril de 2011
- Vanesa Repetto. Integrante del equipo técnico del IMDEL-IDEB. Municipio de Moreno. Provincia de Buenos Aires. Agosto 2011

### **Municipio de San Martín**

- Oscar Minteguía. Responsable de la Secretaría de Desarrollo Social. Abril de 2012.
- Marcelo Torrano. Se realizaron dos entrevistas, la primera en calidad de Director de Empleo y Trabajo Autogestivo. Abril de 2014. La segunda, como Director General de Economía Social y Solidaria. Mayo de 2015. Diciembre de 2016 (entrevista telefónica e intercambio de información vía mail)
- Magdalena Terrero. Directora de Promoción de la Economía Social. Se realizaron dos entrevistas, la primera el abril de 2014 y la segunda, el mayo de 2015.
- Daiana Páez. Integrante del equipo técnico de la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo. Mayo de 2015. Y mantuvimos diversos intercambios a lo largo de estos últimos años.

## **Municipio de San Miguel**

- María Rosa Silva. Responsable de la Secretaría General de Desarrollo Local y Hábitat Social. Luego, la dependencia se adquirió el rango de Subsecretaría de Desarrollo Local y Hábitat Social. Y en la Actualidad en el marco de la reestructuración la denominación será Subsecretaría de Desarrollo Local. Se realizaron tres entrevistas:

1) Mayo de 2012

2) Abril de 2014

3) Octubre de 2016

Además, mantuvimos un contacto fluido telefónicamente y por mail para actualizar la información y los cambios que se venían produciendo en la Subsecretaría. A su vez, se realizaron entrevistas a los siguientes Directores:

-Jorge Amado. Director de Hábitat Social. Octubre de 2016

-Silvia Gómez. Directora de la Incubadora de Empresas. Octubre de 2016

-Guillermo Martínez. Director de Economía Social. No se realizó entrevista personal, pero si proporcionó información de las actividades de la Dirección.

### **Cuestionario para relevamiento de datos personales y profesionales**

Este cuestionario básico tuvo por objetivo relevar información acerca de las personas que integran los equipos técnicos de los distintas Direcciones.

Se completaron 7 cuestionarios en el caso de San Martín y 5 en el caso de San Miguel, que junto con los datos aportados por los responsables de cada Dirección, pudimos obtener un perfil técnico-profesional generalizado de las personas que forman parte de las mismas.

### **Observaciones participantes y no participantes**

-Paseo de Compras (espacios feriantes). Organizado a través del programa San Miguel Produce, emprende y vende. (Observación no participante)

-Seminario "Construyendo autogestión en los barrios". Organizado por el municipio de San Martín. Se presentaron diversas experiencias de Economía Social, con exposiciones de autoridades del municipio de San Martín (Observación participante)

-Taller de chocolatería- Cursos de capacitación. Municipio de San Miguel (Observación participante).

### **Fuentes secundarias**

- Cartilla explicativa del proyecto: Entrenamiento para el Trabajo. Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo. Municipio de San Martín. 2015
- Folleto de invitación del programa “Manos de San Martín”. Organización de espacios feriantes.
- Folleto explicativo de los programas dependientes de la Dirección de Hábitat Social. Municipio de San Miguel 2016.
- Folleto explicativo del programa San Miguel Incuba. Municipio de San Miguel. 2016.

- Folleto-Invitación a la inauguración de “Fábrica de oportunidades, talleres de formación laboral”. Dirección General de ESS. Municipio de San Martín 2015.
- Fondo de Financiamiento Solidario San Martín. Dirección General de Economía Social y Solidaria. Municipio de San Martín. Power point de presentación para los emprendedores solicitantes de crédito 2015.
- Formulario utilizado para el registro y empadronamientos de las Empresas Sociales y Cooperativas. Dirección Gral. Economía Socia y Solidaria. Secretaría de Desarrollo Social – Municipio de San Martín.
- Informe de Gestión. Fondo de Financiamiento Solidario (FFS). Municipio de San Martín 2016.
- Informe de Microcréditos, Subsidios e Incubadora de Empresas. Subsecretaría de Desarrollo Local. Municipio de San Miguel. 2016.
- Mapa de la ubicación e implementación de los cursos de capacitación en los distintos centros barriales (1er, 2da y 3ra tanda). Municipio de San Martín. 2015.
- Organigrama de la nueva estructura organizativa de la Subsecretaría de Desarrollo Local. Municipio de San Miguel. 2016.
- Programa “Polo Social de Capacitación y Desarrollo Local Productivo”. Programa San Miguel Emprende e Incuba”. Incubadora de Emprendimientos Productivos de San Miguel. Municipalidad de San Miguel. 2012.
- Programa de Incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas. Ordenanza N° 18178/15. Honorable Consejo Deliberante de San Martín.

- Programa de Inserción Laboral. PIL. Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social. Power point proporcionado por la Dirección de Empleo y Trabajo Autogestivo. 2015.
- Programa Municipal “Habitar San Miguel”. Ordenanza N° 27/2011- con modificación N° 06/2014
- Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas. Honorable Consejo Deliberante Ordenanza N° 11.262/12
- Reglamentación de la Ordenanza N° 11.262/12 Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas. Honorable Consejo Deliberante.
- Relevamiento de los programas de Economía Social del Municipio de Morón. Realizado por Vanesa Repetto. Proyecto PIO: Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano bonaerense. Integrantes: Adriana Rofman, Ruth Muñoz, Guillermo Alonso, Carolina Foglia, Pedro Pérez y Paula Cecilia Rosa. 2015-2018.