

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
INSTITUTO DEL CONURBANO
MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA
EN EL GRAN BUENOS AIRES: UNA INVESTIGACIÓN EN EL NIVEL LOCAL

TESISTA: CLAUDIA MURCHIO
DIRECTORA: DANIELA SOLDANO

SEPTIEMBRE DE 2012

A la memoria de Marcela.

A quien extraño tanto.

AGRADECIMIENTOS

Quiero destacar la generosidad, excelente disposición, aportes y buena dosis de paciencia de quienes de una u otra manera estuvieron vinculados con este trabajo.

Reciban mi enorme gratitud los entrevistados para esta investigación y mi directora de tesis Daniela Soldano.

A la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Luján y a la Universidad Nacional de General Sarmiento les agradezco el apoyo económico brindado para financiar el costo de la Maestría.

Jorge, Emiliano y Santiago: ¡gracias por acompañarme en cada momento!

INDICE

INTRODUCCIÓN

Objetivos y Contextualización de la investigación.....	6
Encuadre metodológico.....	9
Secuencia de la exposición.....	13

PARTE I: MARCO TEORICO

CAPÍTULO 1

Acerca del Estado, las políticas públicas y la cuestión de la Economía Social y Solidaria.	16
---	----

CAPITULO 2

La Economía Social y Solidaria en clave política: poder instituyente, participación, sostenibilidad y autonomía de los actores.....	28
---	----

PARTE II: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL MUNICIPIO DE MORÓN

CAPÍTULO 3

Algunas notas acerca del proceso de transformación del Estado.....	38
La Economía Social y Solidaria en la estructura orgánico funcional municipal.....	51

Una etapa, un contexto institucional.....	57
Otra etapa, otro contexto institucional.....	66
La experiencia del Presupuesto Participativo en Castelar Sur.....	74

CAPÍTULO 4

Las áreas estatales para la ESyS: el énfasis en la participación y la problemática de la desocupación.....	85
La Economía Social y Solidaria como cuestión.....	93

CAPÍTULO 5

Diversidad en la caracterización que los actores hacen de la ESyS.....	98
Divergencias respecto de las formas de construcción de la ESyS.....	103
Perspectivas de los actores en torno de la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS	108
La autonomía de los actores de la ESyS.....	119
La participación de los actores en las políticas públicas para la ESyS.....	129

REFLEXIONES FINALES: Oportunidades, desafíos y limitaciones del

Estado en la promoción de la Economía Social y Solidaria.....	133
--	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	146
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Objetivos y contextualización de la investigación

En el proceso de construcción de una economía centrada en el trabajo y en la racionalidad reproductiva de la vida, la intervención del Estado es uno de los temas que concita el interés de diversos actores vinculados a la Economía Social y Solidaria (ESyS). Por acción u omisión, el Estado define escenarios, constituye actores, perfila entramados de interacción hacia afuera y hacia adentro del mismo Estado y, en este sentido, puede ser analizado en la perspectiva de su contribución en la construcción de la ESyS.

Las múltiples experiencias existentes en ámbitos nacionales y subnacionales, desarrolladas en los últimos años, revelan la riqueza que presenta la ESyS ubicándose como un subsistema, en el marco de una economía mixta, integrada, además, por el subsistema de economía pública y el subsistema de economía privada.

En esta investigación nos proponemos indagar sobre las políticas públicas para la promoción de la ESyS en el distrito de Morón, focalizando la atención en la interacción entre las instituciones estatales y la sociedad civil y centrandó el análisis de las políticas en el tratamiento que hacen de tres cuestiones que consideramos estructurantes de la dimensión política de la ESyS: la autonomía de los actores, la participación de los mismos en las iniciativas del Estado para el sector y la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS.

Asimismo, la mirada puesta en las diversas formas en que los actores estatales y no estatales se representan la ESyS, las disputas que se generan en torno de los sentidos que se le atribuyen y las prácticas concretas que en cada momento van configurando institucionalmente al sector, creemos que nos permite acercar elementos de análisis para estudios que profundicen sobre la intervención del Estado en la construcción de la ESyS.

El período que se aborda es el que se inicia con la gestión de Martín Sabbatella, en 1999 hasta la actualidad. La estrategia metodológica se basó en un trabajo de campo de corte cualitativo cuya muestra integró a funcionarios del gobierno local que se desempeñan en temas relacionados con la ESyS, emprendedores sociales y miembros de organizaciones que agrupan a cooperativas y mutuales. Al mismo tiempo, realizamos observaciones directas y consulta de documentos.

Elegimos el municipio de Morón por dos motivos: porque tiene una historia y un presente vinculados con la ESyS y, porque aún existiendo experiencias político-institucionales similares en otras localidades, las iniciativas de ESyS en el distrito de Morón, surgen en el marco de un doble desafío, por un lado, el de la crisis que estalla a fines de 2001 y, por otro, el del intento de reconstruir sobre otras bases un estado local que, en la gestión del intendente Juan Carlos Rouselot¹ estuvo fuertemente asociado al clientelismo político y al manejo corporativo de los asuntos públicos.

Caracterización del municipio de Morón

Se encuentra ubicado al noroeste de la provincia de Buenos Aires, integrando el primer cordón del Conurbano Bonaerense, y en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires. Morón es la ciudad cabecera del distrito y está situada a 20 kilómetros del centro de la Capital Federal. El partido de Morón posee 55,66 km² de superficie y una densidad poblacional de 5.734,1 habitantes/ km².

Limita al norte con el partido de Hurlingham, al noroeste con Ituzaingó, al noreste con Tres de Febrero, al sudoeste con Merlo y al sudeste con La Matanza.

Mediante la ley provincial 11.610, sancionada en diciembre de 1994, el partido de Morón fue fraccionado, creándose los partidos de Ituzaingó y Hurlingham. Morón quedó conformado con cinco localidades: Castelar, El Palomar, Haedo, Morón y Villa Sarmiento.

¹ Tres veces intendente en el municipio de Morón desde 1987, destituido por el Concejo Deliberante en 1999 y condenado a prisión e inhabilitación para ejercer cargos públicos en septiembre de 2000 por malversación de fondos públicos y amenazas.

Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010², el distrito cuenta con 321.109 habitantes y su participación en la población provincial es del 2,06%.

Comparando la provincia de Buenos Aires y el distrito de Morón, los valores consignados en el último censo poblacional con respecto a la cantidad de habitantes por grupos de edad, revelan el menor porcentaje registrado en Morón para las personas de 0 a 14 años, con el 19,6% contra un 24,8% para la provincia. Asimismo, se destaca un porcentaje mayor en el grupo etario de 65 y más años, registrando la provincia un 10,7% y Morón, un 14,9%. El 0,8% de la población moronense de 10 años y más es analfabeta, en la provincia de Buenos Aires, el valor asciende al 1,4%.

De los 106.902 hogares existentes en el partido, el Censo 2010 arroja como resultado que el 83,46% habita en casas y el 14,92% en departamentos. A su vez, el 92,16% de los hogares tiene cerámicas, baldosa, mosaico madera o alfombrado como material predominante de los pisos, el 81,3% de los hogares tiene agua de red, el 91,1% cuenta con gas de red y el 59,3% tiene computadora.

Morón es un municipio sin zonas rurales, por lo cual, sus actividades económicas se desenvuelven en los sectores secundario y terciario. En este sentido, el distrito cuenta con un importante centro de desarrollo en el sector manufacturero como es el Parque Industrial La Cantábrica.

Actualmente, según información proporcionada por la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social, se encuentran radicados en el partido alrededor de 9.700 locales comerciales y de servicios y, aproximadamente, 750 establecimientos industriales. En este último sector, las ramas más importantes son la metalúrgica y metalmecánica, que concentra el 25% del total de las empresas industriales, la textil reúne al 14% de las firmas, la industria de plásticos, el 13% y la alimenticia, el 10%.

² Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar>

Encuadre metodológico

Según Souza Minayo, la metodología es el camino del pensamiento y de la práctica para el abordaje de la realidad que incluye “las concepciones teóricas del abordaje, el conjunto de técnicas que posibilitan la construcción de la realidad y el soplo divino del potencial creativo del investigador” (2003:14). En este sentido, entendemos la cuestión metodológica como un momento de decisión importante en el proceso investigativo, en el que es imprescindible poder distinguir entre la mera elección de técnicas de recolección de datos y la decisión en torno de cuáles serán nuestras estrategias de investigación.

El diseño metodológico de esta investigación es cualitativo en la medida en que este enfoque permite trabajar con el universo de significados, motivos, aspiraciones, creencias, valores y actitudes (Souza Minayo, 2003) de los funcionarios del gobierno local y los actores relacionados con las diversas experiencias de ESyS en el distrito. La perspectiva del actor es de suma importancia en este tipo de abordajes metodológicos y, por tanto, constituye un punto de relevancia en nuestro estudio. Desde los marcos de significación atribuida a la cuestión de la ESyS creemos que se organizan los discursos y las prácticas que van fijando la posición de los diversos actores y, de este modo, delinean el perfil de la política pública para la ESyS. Asimismo, un diseño exploratorio como el que nos proponemos, encuentra una mejor adecuación con el carácter abierto, interactivo y revelador de la diversidad y complejidad del objeto (Saltalamacchia, 2004) que el enfoque cualitativo asume en la investigación social.

Es a través de los actores vinculados a la cuestión de la ESyS, con los sentidos³ que le atribuyen a la misma, las particulares modalidades que asume su interacción, los marcos de negociación y acción generados, que podemos analizar la intervención del Estado en la construcción de la ESyS, no perdiendo de vista que la indagación se realiza

³ Siguiendo a Saltalamacchia, sentido como “el lugar que ocupan los hechos en la “estructura de relevancias” que organizan la percepción activa del sujeto” (2004:634)

en torno de una experiencia acotada territorialmente y desde un Estado local que actúa dentro de los márgenes de la sociedad capitalista.

Desde el análisis de los discursos y las prácticas intentamos tener un acercamiento a algunas dimensiones que consideramos relevantes para evaluar la intervención del Estado en la definición de políticas para la ESyS. Por un lado nos preguntamos: ¿en qué medida el gobierno local propicia la participación en las decisiones de las políticas dirigidas al sector, la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS y la autonomía de los actores?; por otro lado, ¿cuáles son las demandas y las iniciativas que surgen desde los actores vinculados a la ESyS?

Estos interrogantes surgen de la presunción de que hay elementos que pueden ser abordados desde la relación Estado-sociedad y que nos ubican en la dimensión política de la ESyS: la autonomía de los actores de la ESyS, la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS y la participación en la toma de decisiones del Estado. A partir de estos aspectos, se constituyen escenarios donde se ponen en juego sujetos, luchas de poder, maneras de resignificación de los discursos y las prácticas, modalidades de institucionalización de la ESyS. El análisis de las políticas públicas para la ESyS en el partido de Morón es realizado tomando en consideración estos aspectos a través de los cuales pueden evidenciarse límites y potencialidades del Estado para la construcción de otra economía.

Las técnicas cualitativas que utilizamos fueron las entrevistas individuales y la observación. A través de entrevistas no estructuradas y semi-estructuradas intentamos obtener datos sobre los valores, las actitudes y las opiniones de los sujetos investigados (actores estatales y no estatales de la ESyS. La entrevista no estructurada, afirma Saltalamacchia (2004), puede ser considerada un verdadero testimonio de la sociedad que experimentó el entrevistado y, en ese sentido, esta técnica nos aporta toda la riqueza de experiencias y sociabilidades que constituyen al entrevistado y el cúmulo de

informaciones que puede brindar en su relación con el investigador. La entrevista semi-estructurada, aunque partiendo de un plan general elaborado por el entrevistador, permite que sea el entrevistado quien, durante la conversación, desarrolle los temas con la profundidad y método que le resulte más cómodo. Por otra parte, la observación permite acceder a distinto tipo de datos relacionados con el entorno donde se mueven los entrevistados y que muchas veces no pueden ser captados a través de una entrevista. Ambas técnicas las consideramos complementarias en nuestro trabajo de campo.

Utilizamos la estrategia de muestreo teórico (Taylor y Bogdan, 1987) como guía para la selección de las personas a entrevistar. En el intento de comprender la dinámica de la relación Estado-sociedad en el marco de las políticas públicas para la ESyS, fuimos definiendo el grupo de informantes a partir de la técnica de “bola de nieve” en virtud de la cual, desde el conocimiento de algunas personas, accedimos a otros informantes. De esta manera, sin tener fijado de antemano el número de entrevistas a realizar, se nos abrió la posibilidad de incorporar distintos casos relacionados con nuestra tema de investigación. Así señalan Taylor y Bogdan: “en el muestreo teórico el número de “casos” estudiados carece relativamente de importancia. Lo importante es el potencial de cada “caso” para ayudar al investigador en el desarrollo de las comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social” (1987:108).

El trabajo de campo fue realizado entre fines de agosto y mediados de diciembre de 2010. En esta etapa de la investigación, observamos la tarea de asistencia técnica a cuatro emprendedores efectuada por tutores y presenciamos el dictado de un curso de capacitación en ESyS coordinado por especialistas de la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social (SPEyES).

Los actores estatales y no estatales de la ESyS entrevistados, constituyen nuestras fuentes, “encarnación del *otro* con quien el investigador se relaciona”, nos dirá Saltalamaccia (2004:576, cursiva en el original).

Entrevistamos a doce técnicos de la Coordinación de Promoción de la Economía Social, a dos funcionarios que se desempeñaron en la Dirección de Políticas de ESyS, al responsable del área de obras de infraestructura llevadas a cabo por cooperativas, a una ex funcionaria del área de Relaciones con la comunidad. Sólo dos funcionarios –el coordinador del Presupuesto Participativo y la secretaria de una Unidad de Gestión Comunitaria (UGC)- fueron entrevistados en enero y marzo de 2011⁴.

Con respecto a los actores no estatales de la ESyS, entrevistamos a emprendedoras delegadas de la Feria Permanente de ES, coordinada por el municipio de Morón, y a referentes de distintas organizaciones de la ESyS que actúan en el distrito. Las cooperativas y mutuales tuvieron la iniciativa de conformar la Federación de Economía Social de Morón y zona Oeste (FECOSOM) y participaron en el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria. Por su parte, algunos emprendedores⁵ se agruparon en la Unión de Emprendedores (UNEM) que integra incluso a emprendedores que no son del distrito. Otra de las organizaciones que nuclea a emprendedores es la Feria de Emprendedores, Solidaridad, Unidad y Respeto (FESUR). Desde estos actores colectivos, intentamos reconstruir el vínculo con los actores estatales, además de registrar las variadas formas en las que se representan la ESyS.

La información secundaria relevada fue de tipo documental: informes técnicos, manuales operativos, normativa local referida a la ESyS, actas y registros de información de diverso tipo. Esta documentación nos proporcionó elementos para el análisis de los discursos y las prácticas de los funcionarios vinculados con la promoción de la ESyS y, al mismo tiempo, facilitó la evaluación de la orientación que asume el accionar del Estado en términos del estímulo a la participación, la autonomía y la sostenibilidad de la ESyS.

⁴ Cabe destacar que, lamentablemente, no fue posible concertar una entrevista con la subsecretaria de Promoción del Empleo y ES a pesar de haberla solicitado en reiteradas oportunidades.

⁵ Castelao Caruana (2009) menciona a Nueva Red, constituida por emprendedores que participaron en el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria y en la Red Morón de Emprendimientos, creada por el municipio, pero en nuestro trabajo de campo no encontramos activo a este grupo.

La interacción entre el proceso de recolección de datos y el análisis de los mismos fue permanente y fue, precisamente, a partir de ese diálogo constante, que aparecieron cuestiones no previstas originalmente. Al respecto, Cruz Neto sostiene que “una investigación no se restringe a la utilización de instrumentos refinados de recolección de información para dar cuenta de sus objetivos. Más allá de los datos acumulados, el proceso de campo nos lleva a la reformulación de los caminos de la investigación, a través del descubrimiento de nuevas pistas” (2003: 48).

En similar dirección señalan Denman y Haro que “el principio de flexibilidad en el diseño de investigación cualitativa es acaso uno de los principios más contundentes, debido a la conciencia de indagar una realidad que no se conoce aun en sus pilares más básicos. También que el diseño tenga un carácter abierto y circular, en el sentido que permite rediseñar los objetivos, las hipótesis, los métodos de análisis, la selección de sujetos y las mismas estrategias de investigación que se van empleando, dando ocasión a las oportunidades espontáneas de acceso e incluso a una intuición fundamentada” (2002:31-32).

En este sentido, en el marco del trabajo de campo tomamos conocimiento de las iniciativas de un grupo de vecinos de los barrios humildes de Castelar Sur que buscan, de manera concertada, mejores condiciones de vida individual y colectiva. Utilizando dispositivos de participación ciudadana promovidos por el municipio, construyen proyectos comunes que aumentan la vida de la comunidad.

Secuencia de la exposición

En la Parte I, integrada por los dos primeros capítulos de esta tesis, desarrollamos los lineamientos teóricos que guiaron nuestra investigación.

En el Capítulo 1, conceptualizamos al Estado como expresión de una relación social, de carácter no homogéneo y contradictorio, que fija su posición en torno de una

necesidad socialmente problematizada –en nuestro tema de interés, la cuestión de la ESyS- a través de las políticas estatales, cuya implementación supone tomar en consideración el conjunto de condiciones que contextualizan la gestión de las mismas.

En el Capítulo 2, nos abocamos al tratamiento teórico-conceptual de la dimensión política de la ESyS que entendemos se concreta, fundamentalmente, a partir de tres aspectos: la autonomía de los actores, la participación de los mismos en las políticas públicas para el sector y la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS. Nuestro análisis de las particularidades que asumen las políticas públicas en el municipio de Morón para la ESyS lo efectuamos en términos de estos tres aspectos mencionados.

La Parte II está conformada por tres capítulos en los cuales se exponen y analizan los resultados de la investigación.

En el Capítulo 3, reseñamos las principales características del proceso de transformación del Estado en el distrito de Morón, el cual consideramos que está basado de manera significativa en la promoción de la participación ciudadana, y por tal motivo, cobra relevancia en términos de nuestro objeto de estudio. También realizamos el análisis de las dimensiones funcional, material y política de la implementación de las políticas públicas para la ESyS en las dos áreas que específicamente están relacionadas con la ESyS: la Dirección de Políticas de ESyS y la Subsecretaría de Promoción del Empleo y ES. Asimismo, aún sin pertenecer funcionalmente a las áreas de ESyS, el Programa de Presupuesto Participativo ejecutado en tres barrios de Castelar Sur, es abordado como experiencia relevante asociada a las políticas estatales para la ESyS.

En el Capítulo 4, retomamos los dos espacios institucionales con competencia directa en la cuestión de la ESyS para, desde otro ángulo del análisis, reflexionar acerca del recorrido que siguieron las políticas públicas para la ESyS.

La Participación ciudadana y el Desarrollo Local, en tanto que dimensiones relacionadas con los procesos de reforma del Estado en los años '90, dejaron su impronta

en la Dirección de Políticas de ESyS y en la Subsecretaría de Promoción del Empleo y ES con respecto a la orientación que asumieron las políticas para el sector. Al mismo tiempo, a través del tratamiento de la ESyS como cuestión, evaluamos el perfil de las posiciones sostenidas por los actores y los rasgos que asume el vínculo entre los mismos.

En el Capítulo 5, siguiendo los lineamientos teóricos consignados en el Capítulo 2, abordamos el análisis de las formas en la que los actores estatales y no estatales se representan la ESyS, las divergencias surgidas en torno del proceso de construcción de otra economía y las visiones existentes acerca de la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS, la participación y la autonomía de los actores.

Por último, en las Reflexiones finales nos referimos a las cuestiones centrales abordadas en la investigación y dejamos señalados dos temas –la importancia de la dimensión territorial y el campo de la lucha política- que consideramos de relevancia para futuras indagaciones que, focalizando el análisis en la relación Estado-sociedad, permitan profundizar el conocimiento en torno del alcance de las políticas públicas en su contribución para la construcción de la ESyS.

PARTE I

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

El encuadre conceptual que realizamos en este Capítulo plantea dos niveles de generalización diferenciales: uno más abstracto, en el cual el abordaje del Estado se realiza en tanto que Estado capitalista y otro, de alcance medio, que nos sitúa en las capacidades estatales y en las condiciones de implementación de las políticas estatales.

Acerca del Estado, las políticas públicas y la cuestión de la Economía Social y Solidaria

Creemos necesario precisar aún más lo que entendemos por ESyS. En nuestra caracterización de la ESyS señalada sucintamente en la Introducción de este trabajo, hacíamos referencia al proceso de construcción de una economía centrada en el trabajo y en la reproducción de la vida. Ahora, siguiendo a Coraggio (2007a), podemos ampliar esta primera aproximación, sosteniendo que la ESyS es una propuesta de prácticas económicas que, en el marco de la economía mixta actualmente existente –integrada además, como ya dijimos, por la economía capitalista y la economía pública- perfila un sistema alternativo al capitalista, orientado por la reproducción ampliada de la vida de todos y opuesto al principio de acumulación de capital. En este sentido, implica una transición hacia otra economía que reconoce el sentido estratégico de la vida humana –no escindido del respeto a la naturaleza- y ello supone, necesariamente, una lucha contrahegemónica por otros valores, otras instituciones y otra política. La búsqueda conciente de esa otra economía, toma forma en múltiples experiencias sostenidas en la solidaridad, la participación, discusión y decisión colectivas instituyentes de otra sociedad.

Coraggio reseña diversas propuestas para avanzar hacia otra economía que, en términos muy amplios, pueden variar entre:

“a) redistribuir los ingresos que generan las actuales estructuras productivas y de propiedad, interviniendo macroeconómicamente desde el Estado para distribuir de una manera más justa que como lo hace el mercado libre y así lograr un ‘capitalismo democrático’, sin necesariamente modificar las formas micro y mesoeconómicas,

b) construir un nuevo sector orgánico de Economía Social y Solidaria –en base al desarrollo, agregación y articulación de organizaciones económicas con relaciones de producción no capitalistas- que coexistiría y/o pugnaría, en una economía mixta, con las lógicas y organizaciones del capital y del Estado⁶,

c) construir otro sistema económico (Otra Economía), que sustituya al actual, sobreconformando las relaciones de competencia entre intereses particulares con relaciones de redistribución, solidaridad y reciprocidad y el predominio de un bien común legítimamente establecido” (Coraggio, 2004: 2-3).

El proceso de construcción de la ESyS constituye una transición y, en este contexto, el Estado es un actor de relevancia por todo lo que puede hacer (y no hacer) para la promoción de la ESyS.

En este sentido, el Estado no es un bloque monolítico sino que expresa a través de las políticas que implementa, los resultados de la correlación de fuerzas sociales que existen en toda sociedad históricamente determinada y que atraviesan al Estado (Quiroga, 1981; Thwaites Rey y Castillo, 1999). Por ello, constituye un campo de fuerzas donde se presentan contradicciones, redes de poder, coordinación conflictiva de

⁶ En esta propuesta, el autor esquematiza tres versiones: 1) la integración de trabajadores excedentes a nuevas formas económicas en las que produzcan eficientemente y compitan entre sí y con las empresas capitalistas en los mismos mercados; 2) la coexistencia que, desde el cuestionamiento a este criterio de eficiencia y sostenibilidad, propone un sector relativamente desconectado del sistema capitalista y 3) la superación del sistema cultural capitalista a partir de una lucha donde están fuertemente entrelazadas la economía, la política y la cultura. (Coraggio, 2004)

iniciativas que toman cuerpo en los aparatos del Estado y en los funcionarios y perfilan las políticas estatales (Poulantzas, 1979).

Porque lo concebimos como arena política en la que se dirimen esas relaciones de fuerza, podemos pensar en una dinámica en la que el Estado puede (o no), entre otras cuestiones, resolver a través de la redistribución de recursos, las necesidades básicas de los ciudadanos. Del mismo modo, puede limitar (o no) el accionar destructivo del capital contra los sujetos y la naturaleza. También puede facilitar (o no) la creación de espacios públicos, deliberativos, participativos en los cuales se dé cabida a la discusión y decisión colectiva de los asuntos que afectan a todos.

En este sentido, O'Donnell se pregunta: “¿Pero cuáles son las cuestiones que entran en la agenda de atención de instituciones estatales, en qué sentido se las define como tales, quiénes son las partes ‘autorizadas’ para debatirlas y cuáles son las modalidades de su resolución? Esto es el resultado de luchas en las que se replantea continua y complejamente la importancia de las bases de dominación que se ponen en juego (...) Por eso el Estado es, como toda relación social, una relación de fuerzas. Y por eso, también, su derecho y sus instituciones, a pesar de la faz de neutralidad que recomponen continuamente, están atravesados por las luchas y las contradicciones de la sociedad” (1984:223).

Momentos de ascenso en la movilización del campo popular –como presente y como historia de las luchas y los aprendizajes colectivos realizados- dejan su impronta en la institucionalidad estatal y, aunque ésta resulte fragmentada, revele yuxtaposiciones u omisiones, constituye la expresión de tales luchas.

Consecuentemente, los posicionamientos de las partes en pugna, van modelando una arquitectura institucional del Estado que puede mostrarse contradictoria al gestar intervenciones que, simultáneamente, aseguren gobernabilidad a través, por ejemplo, de políticas asistencialistas, con eventual creación de lazos de dependencia con los sujetos

beneficiarios, y también, apertura de cauces para que se profundicen las demandas por una mayor participación en las decisiones. Cuán amplios sean los márgenes de esos cauces dependerá en cada momento de los recursos de poder con que cuenten los distintos actores.

En este sentido, la coexistencia en el seno del Estado de lógicas diversas, asociadas a la acumulación de poder político, a la gobernabilidad-legitimación del sistema social y a la construcción democrática del bien común (Coraggio, 2004), complejiza el funcionamiento de las instituciones estatales⁷, dando por resultado tensiones y divergencias en las prácticas y en los sentidos que orientan las acciones de los funcionarios estatales.

Los funcionarios son, indudablemente, portadores de determinados intereses, desde sus propias subjetividades y a partir -y como resultado- de su implicación en diversas configuraciones de poder, identidad y pertenencia.

Poulantzas (1991), plantea que los funcionarios estatales, como categoría social específica, independientemente de su origen de clase, se comportarán en función de los requerimientos de un aparato estatal que funciona a partir de los resultados de las contradicciones sociales. Así, por ejemplo, la persistencia de políticas neoliberales (como resultado de la lucha política que “encarna” material e históricamente en el seno del Estado) no es puesta en entredicho desde el comportamiento de los funcionarios estatales.

Por otra parte, hay límites en el accionar del Estado que se comprenden en la dinámica de las sociedades de la periferia que se caracterizan por ser heterogéneas. En este sentido, Evers (1989) sostiene que, la heterogeneidad estructural pone de manifiesto la existencia de una situación en la que el modo de producción capitalista es dominante pero no único. En este marco, y a modo de ejemplo, formas comunitarias de tenencia de

⁷ Siguiendo a O'Donnell, instituciones estatales como momento de objetivación de una relación social: “La reificación o cosificación del Estado capitalista en sus instituciones es la modalidad típica de su apariencia” (1984:215)

la tierra, de utilización colectiva de los medios de producción, de la comercialización, practicadas ancestralmente por los pueblos originarios, coexisten con las formas de producción capitalistas y, al mismo tiempo, contradicen la legalidad del Estado capitalista basada en la garantía coactiva de la propiedad privada.

Si sostenemos, siguiendo a Evers, que los límites de la acción del Estado debemos entenderlos desde la dinámica de sociedades heterogéneas, lo que puede realizar el Estado estará entonces permeado por esta heterogeneidad estructural y podremos apreciar cómo se concretan esos límites –históricamente- en las funciones estatales: intervención estatal que llega (límite de su acción) hasta el punto en que no sea afectada la propiedad privada, teniendo que conducirse entonces de manera indirecta e imprecisa, garantizando al mismo tiempo legitimidad y acumulación, con consecuencias impredecibles con respecto a las reacciones que pueda generar, restricciones financieras, restricciones informativas en virtud de que muchas veces debe resolver crisis de diversa índole sin posibilidades de descifrar sus causas reales y operando sobre las mismas a partir del ensayo y error. Todos estos elementos perfilan su carácter de Estado contradictorio.

En esta dinámica contradictoria, las intervenciones estatales son permanentes, en ocasiones, no planificadas y no coordinadas coherentemente entre los distintos aparatos involucradas en temáticas similares (y, en no pocas veces, ni siquiera coordinadas dentro de una misma agencia o sector estatal), ejecutadas a través de un aparato estatal fragmentado en múltiples órganos y con inhibiciones en la capacidad resolutive de estamentos con menores responsabilidades jerárquicas, exigidas de respuestas concretas a los múltiples intereses sociales que afecta el accionar del Estado, diseñadas por estructuras de decisión formales y también informales. Al mismo tiempo, se produce una tensión constante en cuanto a las formas en las que el Estado construye su propia legitimidad en la medida en que no puede aparecer como una legitimidad general,

aceptada por todas las fuerzas sociales y, en su lugar, se pueden establecer legitimidades parciales e inestables, referidas a la aceptación por parte de distintos sectores sociales.

Los umbrales de intervención del Estado (Offe, 1990) dejan entrever las situaciones dilemáticas a las que se expone el Estado cuando debe intervenir para afrontar las crisis que el mismo sistema capitalista genera y que éste no puede resolver, necesitando recurrir entonces a un actor que revista el carácter de aparente exterioridad (Quiroga, 1981; O'Donnell, 1984). En este sentido, las intervenciones del Estado se debaten entre “necesarias” o “peligrosas” para el conjunto del sistema creando tensiones y contradicciones que podrían, posiblemente, abrir brechas para una incidencia estatal propiciatoria de otras relaciones sociales. Afirma Offe que, aún cuando estas contradicciones no implicaran automáticamente la quiebra del capitalismo, podrían “convertirse en foco de conflicto social y lucha política orientada a superar la forma mercantil como principio organizador de la reproducción social” (1990:116)

Al mismo tiempo, y remitiéndonos a los actores de la ESyS, desde las unidades domésticas de la economía popular, los colectivos de trabajo, las comunidades y asociaciones articuladas políticamente, sectorial o territorialmente, surgen profundas divergencias en relación a las posibilidades de contribución del Estado para la construcción de la ESyS: desde la desconfianza hasta la aceptación –con distintos grados de exigencia y reclamo- de la intervención estatal, los posicionamientos son diversos y matizados.

Tomando en consideración eventuales limitaciones del Estado para la promoción de la ESyS, de todos modos podemos señalar que, así como la ESyS se plantea como un proceso en construcción, el Estado también debiera ir configurándose como otro Estado, avanzando por los caminos de la democracia participativa y no sólo representativa. Las contradicciones que evidencian el accionar del Estado pueden ser interpretadas como oportunidades para la novedad, como puntos de ruptura que habilitan otros discursos y

otras prácticas desde las instituciones estatales. En términos de las contradicciones y las tensiones que existen en el seno mismo del Estado es posible recuperar, tal como sugieren de Sousa Santos y Rodríguez (2002), la dimensión de una lucha que es necesario dar dentro y fuera del Estado para lograr el fortalecimiento de las experiencias alternativas de producción.

La realización de un estudio de carácter exploratorio de las políticas estatales para la ESyS en un municipio determinado, permite apreciar al Estado “en acción (u omisión)”, inserto en un proceso social en el cual se relaciona con otros actores sociales afectados o interesados en la resolución de alguna cuestión –en tanto que necesidad socialmente problematizada (Oszlak y O’Donnell, [1976] (2007)).

En ese juego de fuerzas, resulta interesante analizar quiénes, cómo y por qué actúan respecto de la ESyS –definiéndola como cuestión y fijando posición cada uno de los actores, incluso el Estado- las motivaciones, percepciones, representaciones y expectativas que cada uno tiene, los recursos de poder con los que cuentan y las estrategias que definen, los conflictos y alianzas que devienen en la interacción entre ellos.

En la intervención del Estado, opera un doble proceso que también requiere ser registrado: hacia afuera del Estado, en tanto estas tomas de posición redefinen posiciones en otros actores y, hacia adentro del Estado, toda vez que se generan reacomodamientos, reajustes y distinto tipo de repercusiones al interior del aparato burocrático (Oszlak y O’Donnell, [1976] (2007)). De esta manera, se aprecia el complejo proceso social en el que se inscribe el conjunto de las posiciones de actores estatales y no estatales y que nos permite visualizar políticas estatales no permanentes ni homogéneas (aún considerando su carácter coactivo) y dinámicas de interacción que constantemente plantean instancias de conflicto y negociación en torno de una cuestión históricamente definida.

Como señaláramos anteriormente con respecto al marco teórico empleado en esta tesis, el análisis de las políticas públicas para la ESyS en el municipio de Morón, es guiado por conceptos de un nivel de generalización de alcance medio, el de las “capacidades estatales” y el de “Régimen local de implementación”, que tratamos a continuación.

Las decisiones y acciones (u omisiones) del Estado expresadas en términos de políticas públicas, implican una trama relacional entre el Estado y la sociedad -con las complejidades que hemos indicado más arriba- en torno de la cuestión de la ESyS y se enmarca en determinadas reglas de juego, esto es, siguiendo a Repetto (2004), que existen normas e instituciones que rigen y orientan la acción de los actores y configuran de variadas maneras la capacidad administrativa y política del Estado.

Repetto caracteriza la capacidad estatal “como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder” (2004:11). En términos generales, la noción de capacidad alude a las posibilidades que tienen las instancias de gobierno para priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Además de tener un componente técnico-administrativo -en tanto que el Estado constituye un aparato burocrático-, las capacidades estatales ponen de manifiesto capacidades políticas asociadas a los “recursos de poder distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena política, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas” (2004:19)

Siguiendo la idea desarrollada por Repetto (2009) sobre los escenarios fundamentales de la institucionalidad social como ámbitos en los que se entrecruzan las reglas y la gestión, podemos examinar los escenarios internos de las unidades organizativas vinculadas con la ESyS atendiendo a los puntos de ruptura entre las lógicas

políticas y las técnico-profesionales, reconociendo las características que asume la cultura organizacional, identificando capacidades y recursos existentes en la áreas específicas, observando las modalidades de vinculación con otras áreas de la gestión local y con los destinatarios de las políticas para el sector de la ESyS.

Por otra parte, los escenarios de interacción entre las instancias nacionales y subnacionales, perfilan diversos grados de autonomía para la gestión local de la ESyS según las políticas que se implementen en el distrito y expresan también la mayor o menor capacidad de las autoridades municipales para la gestión de recursos provenientes de las otras jurisdicciones estatales y una particular inserción en la constelación de poder que definen los actores político-institucionales de esas instancias.

Sin perder de vista la dinámica general de la sociedad en la que se inscriben las políticas y el marco de interacciones generado durante el diseño e implementación de las mismas, Chiara y Di Virgilio (2009) nos acercan elementos para analizar la complejidad de la gestión de políticas sociales⁸ al integrar aspectos de la dimensión técnica y política involucrados. Definen la gestión en tanto “espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas” (2009:60). En estas coordenadas que delinean procesos de articulación de recursos y de relación Estado-sociedad, nos situamos para estudiar las políticas para la ESyS.

Siguiendo a las autoras arriba mencionadas, es posible identificar que, en el nivel local, se va construyendo en los planos material, funcional y político, un ordenamiento que regula la acción de los actores y que constituye un Régimen local de implementación. El mismo es definido como “el conjunto de condiciones que –desde las distintas dimensiones (funcional, material y política)- organizan los arreglos entre los participantes de la gestión

⁸ Tomamos esta conceptualización como un aporte interesante para nuestro tema de investigación, aún en el entendimiento de que las políticas para la ESyS incluyen y exceden a las políticas sociales (Hintze, 2009).

de las políticas” (2009:65). En esta clave, intentaremos inscribir el recorrido institucional que siguió la ESyS como política estatal en el municipio de Morón.

Las condiciones del Régimen de implementación en su dimensión funcional hacen referencia a las reglas de juego del régimen jurídico que fijan las competencias y funciones del Estado en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales.

La dimensión material da cuenta de los mecanismos y sentidos atribuidos a la redistribución y asignación del gasto de los recursos por parte del Estado. En el nivel local de implementación, la dinámica resultante de la puesta en juego de estos aspectos, revelan los márgenes de acción de los actores involucrados, tanto al interior del gobierno local y en su vínculo, especialmente con los recursos provenientes del nivel nacional, como en las particularidades que asume la relación entre actores estatales y no estatales en cuanto a los sectores que son priorizados en la asignación de recursos.

La caracterización de las condiciones políticas del Régimen de implementación, remite a los niveles de autonomía de los actores -tanto estatales como no estatales-, al margen de acción concreto que el régimen jurídico vigente habilita a que tengan los mismos y a la manera en que definen su interacción a partir de los recursos de poder que detentan y ponen en juego.

Al respecto, Chiara y Catenazzi (2009), señalan que la participación en la gestión de las políticas públicas, configura dinámicas de acción que expresan las intencionalidades de quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones y la lógica de sus argumentaciones, las capacidades en el ejercicio del poder que cada actor posee y el despliegue de estrategias que conduzcan la diversidad hacia la concreción de una acción pública consensuada. Al mismo tiempo, esta diversidad supone la emergencia de conflictos y también la existencia o no de capacidades para gestionarlo.

Por último, situando nuestro análisis en la relación Estado-sociedad en el nivel local, nos brinda valiosos elementos un estudio coordinado por Rofman (2010) en cuatro

partidos del conurbano bonaerense, en el cual se caracterizan cuatro tipos diferenciados de formas de interacción entre organizaciones sociales de base territorial y el Estado.

Las variadas modalidades que asume este vínculo van desde la fuerte dependencia de las organizaciones de los aportes económicos del Estado hasta una relación establecida en torno del conflicto o de la presentación de demandas desde un lugar de exterioridad respecto del Estado, pasando por relaciones de deliberación conjunta establecida en el marco de espacios multiactorales de interacción o de participación en la implementación de programas asistenciales.

La autora concluye que, si bien estas formas de vinculación no se ajustan necesariamente a los ideales democratizadores presentes en los discursos sobre participación ciudadana, sí permiten pensar en una creciente implicación de la sociedad civil en la tarea del Estado, en un involucramiento social en la política estatal que apunta a una recuperación del carácter público del Estado. En este sentido, habría un acercamiento al enfoque que enfatiza la “necesidad de “republicar” el Estado, es decir, ampliar la intervención pública sobre los mecanismos de construcción de la agenda pública y gubernamental y sobre los procesos de formulación de políticas” (Rofman, 2011:9). Así, la participación ciudadana habilitará el control social sobre problemáticas públicas y la socialización de la política.

En esta ampliación del espacio público más allá de la frontera de lo estrictamente estatal, se resignifica la importancia de los actores de la sociedad civil: “Esta propuesta de implicar fuertemente a la sociedad en la construcción de lo público supone el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto desde el punto de vista político, puesto que implica reconocer la amplitud de los ámbitos de intervención de las instituciones de la sociedad civil y su entrelazamiento con los procesos políticos, como en el nivel organizacional, ya que conduce a la multiplicación de instancias de participación

ciudadana en la formulación y gestión de políticas públicas” (Rofman, González Carvajal y Anzoátegui, 2010:140).

Por otra parte, el análisis de esta dinámica se enriquece cuando se toma en cuenta que la acción de los actores sociales expresa en la dimensión territorial una particular dialéctica entre sociedad y espacio. Un enfoque de esta naturaleza, sugiere Rofman: “permite entender las relaciones de poder implícitas en este proceso, y relacionar las configuraciones territoriales que de él emergen con la estructura social, económica y política de las sociedades que protagonizan los fenómenos de constitución social del territorio” (2010:14)

CAPÍTULO 2

La Economía Social y Solidaria en clave política: poder instituyente, participación, sostenibilidad y autonomía de los actores

El poder instituyente, la participación y autonomía de los actores de la ESyS, la sostenibilidad de las experiencias, constituyen, en nuestra perspectiva, aspectos fundamentales para comprender la dimensión política de la ESyS. En esta tesis, rescatamos estos aspectos para seguirlos en el registro que el Estado hace de ellos y las características que, consecuentemente, perfilan su relación con los actores del sector, analizada a la luz de estos tópicos.

Nos interrogamos en torno de la problematización, el debate y las acciones que desde la ESyS son posibles de ser planteados sobre las distintas formas de violencia directa, ejercida sobre comunidades campesinas, que persisten en el tiempo y son asimilables a los procesos de acumulación originaria como los analizados por Marx en *El Capital*; o la constatación de la violencia implementada por un mercado capitalista orientado por la maximización de la ganancia, con destrucción sistemática de las condiciones para la vida humana, cálculo mercantil y empresarial fragmentario como cálculo de guerra o de pirata que entroniza la racionalidad instrumental medio-fin, generando destrucción de naturaleza y pérdida de vidas humanas (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009); o la exacerbación de un modelo de consumo que emparenta el tener con el ser en virtud de la existencia de un sistema económico que privilegia valores de cambio e invisibiliza valores de uso.

Las experiencias de la ESyS, interpelan prácticas y discursos hegemónicos y pugnan por trascenderlos desde otro sentido atribuido a la economía, con el objeto de centrarla en el trabajo y en las capacidades autogestivas de los trabajadores. Estas experiencias, parten de otras subjetividades, pretenden rescatar otros valores, otra ética

respetuosa de la diversidad y el disenso y recreada en búsquedas colectivas de soluciones a los problemas de todos.

En este sentido, abordar estas cuestiones nos posiciona en la dimensión política de la ESyS y supone hacer hincapié en sujetos, poderes instituyentes e instituidos, formas de resistencia, relaciones de poder, correlación de fuerzas en cada momento histórico, conflictos, contradicciones, aprendizajes colectivos, solidaridades, avances y retrocesos en la lucha por concretar un proyecto societal emancipador desde y para los trabajadores.

Las múltiples experiencias de la ESyS nos sitúan en esta dimensión y nos posibilitan la interpretación en clave política de aquellos elementos que se vinculan con la organización, producción y reproducción de la vida de la comunidad, que van materializando en instituciones sociales y políticas, el principio de la vida humana arraigada en una 'voluntad de vivir' ancestral y de tendencia comunitaria, como afirma Dussel (2006).

Pensamos entonces, siguiendo a Dussel (2006), en el poder instituyente como la organización que se da a sí misma una comunidad política, poder que requiere ser actualizado a través de la acción y la institucionalización, proceso que implica el pasaje de un poder en sí de la comunidad hacia la constitución de un poder fuera de sí.

La reflexión que realizamos a partir de las experiencias de la ESyS, madura en la perspectiva de una hermenéutica del poder instituyente⁹ y, en este sentido, abrevaría en una hermenéutica de la esperanza, de las aspiraciones a una mejor vida individual y colectiva que se visibilizan en proyectos compartidos. Castoriadis señala que, la política como actividad autoinstituyente, "... es proyecto de autonomía: actividad colectiva reflexionada y lúcida tendiendo a la institución global de la sociedad como tal. Para decirlo en otros términos, concierne a todo lo que, en la sociedad, es participable y compartible" (1997:14).

⁹ Planteamos esta perspectiva del análisis a partir del concepto de hermenéutica del surgimiento de las experiencias alternativas al capitalismo que desarrolla Boaventura de Sousa Santos (2002)

Desde el encuentro, el desencuentro y el reencuentro, la reflexión colectiva, los afectos, las acciones, los aprendizajes, la necesidad de fundación de un nosotros, se va perfilando la búsqueda de los actores de la ESyS por la transformación democrática de la sociedad. Democracia, según Castoriadis (1996) como el régimen en el que la esfera pública se hace verdadera y efectivamente pública, pertenece a todos, está efectivamente abierta a la participación de todos.

En la búsqueda conciente y activa de transformación social aparecen, en las experiencias de la ESyS, elementos que remiten a varios conceptos que desarrollaremos y profundizaremos a continuación: poder instituyente y poder instituido, autonomía, representación, participación, deliberación, espacio público.

El poder instituyente, como potencia colectiva, supone una fuerza creadora, funda, crea, instituye. Es, como sostiene Kalyvas (2005), un poder productivo de la vida humana de la comunidad y es, justamente, la búsqueda de mejores condiciones de vida para todos, desde la construcción de una identidad basada en el “nosotros” –silenciado y desaparecido por dictaduras cívico-militares o por la prepotencia de un sistema económico que, como decíamos más arriba, destruye naturaleza y vidas humanas- la fuerza que moviliza a los actores de la ESyS.

El poder instituyente no ejerce el poder, diseña las reglas que regularán el ejercicio del poder, no emana desde arriba sino desde abajo, desde las fuentes subyacentes de la realidad instituida. Se manifiesta en instituciones que crea o modifica, es la potencialidad de lo instituido. En las experiencias de la ESyS, se revela en múltiples formas en las que se concreta un “aumento” (Dussel, 2006) de la vida de la comunidad.

El poder instituyente, instituye, conforma instituciones y resiste ser absorbido totalmente por la realidad instituida, guarda, como señala Dussel (2006), la necesaria distancia como para retener la soberanía que le permita impugnar las instituciones que contradicen su fundamento, cuando no tienen como horizonte la producción de la vida de

la comunidad. En esto último reside la permanencia de mínimos parámetros compartibles por la comunidad, aún frente a la pluralidad que supone la acción política -en términos de Arendt-, son los principios inmanentes del poder instituyente que, como guías para la acción, no le hacen perder de vista lo que debe realizar. Desde la posibilidad del cuestionamiento colectivo, de la confrontación, se redefine el marco de lo entendible como poder legítimo e ilegítimo. En este contexto, pueden existir situaciones ilegales pero legítimas y legales ilegítimas.

El valor asignado por muchos de los actores de la ESyS a la autonomía, a la participación en las discusiones y en la toma de las decisiones, define el marco de la relación con el poder político local y, cuando es necesaria la confrontación con el gobierno local y con las prácticas propias de la cultura política tradicional, así se efectiviza ese poder cuestionador, buscando, además, aquella adecuada distancia que aleje a los actores de la ESyS de la tutela del Estado.¹⁰

El poder instituyente presiona sobre la sociedad instituida y, aún en las diferencias entre los participantes de ese poder, comparten valores asociados a la simetría, la autonomía, la reciprocidad, la solidaridad.

Ampliando un poco más lo ya señalado, Castoriadis (1997) entiende a la política como una tarea que afecta a todos los miembros de la colectividad, una tarea que presupone la igualdad de todos y trata de hacerla efectiva, una tarea que también es de transformación de las instituciones en el sentido de la democracia. Afirma que la política es una “actividad explícita y lúcida que concierne a la instauración de las instituciones deseables”, y la democracia constituye un régimen de auto-institución explícita y lúcida tanto como es posible, de instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva

¹⁰ “Las actividades organizadas por el Municipio y el funcionamiento del Consejo [Municipal de Economía Social y Solidaria de Morón] alentaron la asociación de las organizaciones del sector, las cooperativas y mutuales formaron FECOSOM y los emprendimientos sociales se agruparon en dos asociaciones, UNEM y Nueva Red. Este paso fue el resultado de un proceso de desarrollo y consolidación de la identidad y las fortalezas de las organizaciones, lo que a su vez motivó la necesidad de generar vínculos independientes de la tutela del Estado” (Castelao Caruana, 2009:12-13).

y explícita. Esta autoinstitución es un movimiento incontenible, que no pretende lograr una sociedad perfecta sino una sociedad libre y justa en la medida de lo posible. A este movimiento, Castoriadis lo llama el proyecto de una sociedad autónoma y, llevado a su cumplimiento, debe establecer una sociedad democrática. En este sentido, este autor permite entender la democracia no sólo desde la perspectiva procedimental sino también como autonomía. Es un régimen que permite que todas las preguntas puedan ser planteadas desde un proceso de deliberación racional, donde ninguna posición ni jerarquías están determinadas o garantizadas en el punto de partida.

La búsqueda consciente de “otra forma de hacer política” -aún cuando en ocasiones el intento supone fuertes divergencias y hasta rupturas pero, en general, asumiendo un punto de partida distinto al de las modalidades de construcción de la política partidaria tradicional- implica el desarrollo de prácticas assemblearias, la combinación de representación y participación, la inexistencia de cargos al interior de las organizaciones, el respeto a las diferencias surgidas por diversas trayectorias y experiencias político-partidarias y de organización social de sus miembros.

Asimismo, podemos pensar, siguiendo a Castoriadis (1997), en la articulación de autonomía y democracia desde el hacer efectivo de la colectividad, su puesta en cuestión de lo instituido a partir de un proceso de deliberación que supone, por un lado, individuos autónomos, capaces de reflexionar, de crear y modificar lo instituido, (aunque sus preferencias no sean las que prevalezcan) y por otro, la existencia de un marco social histórico, ya que nadie es libre solo ni en cualquier sociedad. De este modo, este darse uno mismo su ley, la auto-nomía, es el actuar reflexivo de una razón que se crea en un movimiento sin fin, de una manera a la vez individual y social.

La autonomía de la colectividad, que se realiza a través de la autoinstitución y el autogobierno explícitos, es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la

componen y la autonomía de los individuos es inconcebible sin la autonomía de la colectividad.

La política, en términos de la autonomía individual y social, se vuelve una actividad colectiva reflexionada que apuntala la construcción de proyectos comunes y, en diversas experiencias de la ESyS, se procura constantemente supeditar las diferencias de un orden menor a los intereses del conjunto, esto es, anteponiendo a los particularismos, el horizonte de la producción de vida de la comunidad.

El compromiso por la búsqueda autónoma de soluciones de los problemas que afectan la vida colectiva, implica garantizar el desarrollo de una democracia deliberativa que conduce a la reflexión sobre las propias prácticas de la ESyS y que encuentra su expresión en las variadas iniciativas deliberadamente promovidas por las organizaciones del sector.

Habermas¹¹, sostiene que en la construcción y en el ejercicio de una democracia deliberativa aparecen como condiciones formales, la libertad de las partes para hablar y exponer sus distintos puntos de vista sin limitación, la igualdad de las partes de modo que sus concepciones y argumentos tengan el mismo peso en el proceso de discusión y la resolución de la discusión por la fuerza del mejor argumento. Así, surge una decisión legítima que no representa la voluntad de todos pero que es algo que resulta de la deliberación de todos y, como sostiene Castoriadis, en la perspectiva de la autonomía, desde la oportunidad que cada uno tiene de participar en la formación de lo instituido, aunque no prevalezcan las preferencias de algunos.

En una perspectiva similar, Dussel (2006) afirma que la idea de racionalidad dialógica, pretende una aceptación de las variadas formas del hacer colectivo que viabilizan la participación simétrica de sujetos autónomos, libres y racionales, en busca de

¹¹ Tomado de Pineda Garfias, R (2002) y citas ss.

consensos vinculantes. Entre los actores de la ESyS se vuelve relevante la construcción de vínculos basados en la confianza entre los sujetos.

En este fluir del diálogo, transcurre el poder instituyente y se van materializando las instituciones. Diálogo que en los actores de la ESyS está mediatizado por el afecto y la voluntad manifiesta del vivir juntos, superando historias de desarraigos personales, familiares y aislamientos, forjando una identidad colectiva allí donde no existía.

En este ejercicio que supone un aprendizaje colectivo constante, la política va produciendo sujetos que van transformando su realidad y encontramos, en el caso de la ESyS, una dinámica virtuosa que combina representación y participación en muchas de las experiencias: los miembros de las organizaciones definen formas de representación para la interlocución con el gobierno local pero que no suponen el otorgamiento de facultades y atribuciones escindidas de las decisiones –y el sentido asignado a las acciones- que toman todos los participantes de esas organizaciones y que controlan en su cumplimiento efectivo. En otro plano, el trabajo en red constituye el aprendizaje de una forma de hacer política propiciatoria de la participación directa y del fortalecimiento de vínculos como dispositivos para la resolución colectiva de problemas comunes.

Desde el análisis de la dinámica de la representación y la participación, podemos observar que en muchas experiencias de la ESyS, surgen modalidades de intermediación entre la comunidad y el gobierno local que implican un arduo trabajo de compatibilización de los requerimientos y decisiones de la comunidad con los requisitos legales y técnicos de la gestión municipal y suponen también aprendizajes para la negociación, el seguimiento y control de la ejecución de las iniciativas.

De esta manera, se concretan formas de participación que permiten apreciar la idea embrionaria de la complementariedad subyacente en la descentralización de las acciones de la política local a cargo de actores de la ESyS. Según Boaventura de Sousa Santos, la concepción de complementariedad “implica la decisión de la sociedad política

de ampliar la participación en el plano local a través de la transferencia o de la devolución, a formas participativas de deliberación de prerrogativas decisorias que eran impedidas inicialmente por los gobernantes” (2004:45). Muchas organizaciones instalan en la agenda local una institucionalidad política distinta que atienda a las necesidades de inclusión de las comunidades y que sea respetuosa de una identidad forjada en el trabajo cotidiano de los miembros de las mismas.

Ahora, este esfuerzo colectivo creador, instituyente, participativo, puede perder dinamismo cuando desde una cultura política tradicional se castiga el no alineamiento de las organizaciones de la ESyS a las premisas de esa cultura y se les retira su apoyo: es la existencia de un contexto institucional que, como afirma Boaventura de Sousa Santos (2004), hace que el fenómeno participativo vea disminuido su potencial democratizador.

Asistencialismo, clientelismo político y las variadas formas en las que se traduce la política corporativa atentan contra la autonomía, la participación, la corresponsabilidad en la gestión y el control ciudadano que consideramos clave en el proceso de construcción de la ESyS. En este sentido, señala Thwaites Rey (1999) que la cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos: la manera en que dialogan gobernantes y gobernados en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales; la forma en que se disponen las cosas para que un fin pueda ser logrado y la intensidad con la que se aplican los recursos del gobierno para que los propósitos planteados sean alcanzados.

En el desarrollo de procesos participativos, cobra importancia la creación de un espacio público donde, como sugiere Coraggio (2004:23) “el sistema de necesidades, su legitimación las condiciones y formas de su resolución sean discutidas de manera informada y con autenticidad”.

La creación y fortalecimiento de los espacios públicos posibilita, según Da Silva Telles (2004), por una parte, el acceso a acuerdos sobre la definición de los parámetros

que pueden delimitar el arbitraje de los intereses y la deliberación política plural; por otra parte, la diversidad y la complejidad de una sociedad encuentran una forma concreta de expresión y el interés común puede ser definido sobre la base de las prioridades, aspiraciones y reivindicaciones verdaderamente sentidas por la comunidad.

Consideramos que estos espacios, aún siendo promovidos por el Estado, pueden ser públicos no estatales, abiertos a múltiples actores, ámbitos para la problematización de diversas situaciones, de la visibilización de conflictos, alianzas, acuerdos programáticos y de planificación de la acción colectiva y que, desde esta movilización y organización, sea posible instalar temas en la agenda política local que exijan la definición de otra forma de procesamiento y resolución por parte del sistema político.

En el marco de la ESyS, la lucha por otro sentido de la economía y de la política, entraña una lucha cultural por otros valores y otras subjetividades que se concreta en una multiplicidad de movimientos que perfilan diversos proyectos colectivos de transformación social y que, en la cotidiana construcción, se afirman con la vocación por dotar de sostenibilidad a los emprendimientos de la ESyS desde una permanente extensión de las relaciones asociativas solidarias y la profundización, por ampliación y politización, de las redes de actores, grupos, comunidades e instituciones, promoviendo, además, como sugiere Coraggio (2007b), políticas que superen la división entre las esferas de la producción y la reproducción de las unidades de la ES y entre lo económico y lo social que, de lo contrario, reproducen pequeños emprendimientos socioproductivos refugio para apenas la sobrevivencia de sus integrantes.

Pero pensar en la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS también implica lograr que el Estado financie emprendimientos con fuerte intervención en el armado de cadenas de valor, en la adquisición de medios de producción colectivos, en apoyo científico y tecnológico, al tiempo que dé respuestas para la satisfacción de necesidades básicas de los trabajadores (alimentación, vivienda, educación, salud, seguridad social) y

de cuidado de la naturaleza. En ello, es fundamental la intersectorialidad como puesta en acción de diversos organismos estatales con competencia directa en estos temas (Hintze, 2009).

Políticas de crédito a agricultores familiares o la realización de compras del Estado a cooperativas o asociaciones de la ES, entre otras, hacen a la sostenibilidad de las experiencias de la ES y, como sostiene Schiochet, plantean un escenario en el que “lo novedoso no es la mitigación de la responsabilidad estatal, sino un nuevo arreglo en la articulación entre Estado y la sociedad, mediada por organizaciones colectivas y autogestionarias y no sólo por empresas privadas o directamente por la burocracia estatal” (2009:288).

PARTE II

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL MUNICIPIO DE MORÓN

CAPITULO 3

En este Capítulo trabajamos en dos planos: uno general, en el que se presentan los rasgos más destacados del proceso de transformación del Estado en el municipio de Morón, el cual consideramos que se conecta con nuestro tema de estudio, en la perspectiva de la relación Estado-sociedad y la importancia atribuida a la participación ciudadana, aspecto relevante de la dimensión política de la ESyS. El otro plano, nos remite a la caracterización de las políticas públicas para la ESyS en el distrito, desde los espacios institucionales existentes en el ámbito estatal y las iniciativas municipales para el sector.

Algunas notas acerca del proceso de transformación del Estado¹²

A partir de 1999, con la llegada de Martín Sabbatella al gobierno del municipio de Morón, comienza a plantearse la necesidad de reformar el Estado, ubicando en otras coordenadas la relación Estado-sociedad, para recuperar la confianza en el Estado, estrechando, paulatinamente, el vínculo entre representantes y representados. Desde esta perspectiva, la nueva gestión municipal, se afirma en la clausura de la etapa del anterior gobierno local encabezado por Juan Carlos Rousselot, el cual es caracterizado como corrupto y basado en prácticas clientelares.¹³

¹² En este apartado no se pretende abordar la totalidad del complejo proceso de transformación del Estado en Morón a partir de la gestión de Martín Sabbatella, sino tomar algunos aspectos que resultan relevantes en términos de los objetivos de esta investigación.

¹³ En marzo de 1999 J.C. Rousselot es detenido y acusado por malversación de fondos públicos en las obras de traslado de un hospital municipal que no llegaron a concretarse. Días antes, el Honorable Concejo Deliberante había aprobado el pedido de destitución según el dictamen de la Comisión Investigadora del

Asimismo, se propicia que el diseño de reforma estatal no implique sólo la delegación de funciones del Estado nacional en las instancias subnacionales, provinciales o locales como surgía de las propuestas descentralizadoras de los años noventa. Temas tales como la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y la eficiencia en la gestión, son incorporados en la agenda del gobierno local a partir de 1999 pero fuertemente asociados con la pretensión de construir una democracia de proximidad, en la cual, según se sostiene desde los discursos, los ciudadanos cobren particular relevancia en el quehacer de los asuntos públicos, lográndose de este modo, reforzar la legitimidad del gobierno local. En este sentido, sostiene Sabbatella¹⁴:

“Los gobiernos locales dejaron de ser entidades prestadoras de servicios básicos, para participar con fuerza en el desarrollo económico, cultural, urbanístico y social de sus territorios. Este nuevo rol se vio favorecido y se ve favorecido por la cercanía entre los representantes y la comunidad local. Pero esta cercanía puede volverse inocua si no se establecen canales, mecanismos y herramientas que garanticen una verdadera democracia de proximidad; esto es, una democracia en la que el vínculo próximo sea recíproco para representantes y representados, favoreciendo el protagonismo de estos últimos en el diseño e implementación de políticas gubernamentales.”

La alta significación otorgada por el municipio de Morón a la participación ciudadana y a la creación de espacios de articulación multiactoral, en términos del diseño de nuevas formas de vinculación Estado-sociedad, aparece destacada en Carmona y Anzoátegui (2010a).

HCD que lo responsabilizaba de graves irregularidades en las obras de construcción de la autopista Camino del Arroyo Morón. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/1999/03/19/e-04010d.htm>.

¹⁴ Discurso de Martín Sabbatella pronunciado a fines de 2005 con el objeto de evaluar los avances obtenidos en la ejecución del Programa de descentralización municipal y anunciar la implementación de nuevas iniciativas, como el lanzamiento del Presupuesto Participativo en 2006. Disponible en: www.moron.gov.ar/elintendente/descargas/discursos

Según estos autores, uno de los dispositivos conducentes al logro de una mayor legitimación de la gestión es el Presupuesto Participativo (PP): “El Presupuesto Participativo se articulaba con otros instrumentos (por ejemplo, mediación vecinal de conflictos, políticas de género y juventud, acciones con organizaciones comunitarias, actividades recreativas y culturales, desarrollo estratégico, descentralización), lo cual mostraba un modelo proactivo de intervención pública y fuerte direccionamiento de las autoridades en sus principales líneas (2010a:240). Por ello, concluyen que en el municipio de Morón: “el tipo de relación Estado-sociedad predominante en función de los programas y espacios de articulación abiertos es amplia a nivel de los actores involucrados y acciones emprendidas, si bien el desarrollo de las iniciativas está fuertemente centralizada en el impulso gubernamental local” (2010a:248)

Annunziata (2008), en una perspectiva similar, señala que todos los mecanismos participativos existentes en el municipio de Morón tienen por objeto “acercar” a los vecinos y a los representantes, producir no sólo cercanía geográfica, como ocurre, por ejemplo, con el Programa de descentralización municipal o el Concejo en los barrios, sino también cercanía simbólica, como proponen las Audiencias públicas, los Consejos vecinales temáticos, el PP y las políticas de transparencia.

Otro de los ejes centrales de la reforma estatal quedará plasmado en el Programa de descentralización, desconcentración y participación ciudadana¹⁵, el cual se organiza a través de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) localizadas en distintas zonas del distrito¹⁶. La promoción del desarrollo local, la democratización política del Estado, sostenida en la integración y participación de sectores cada vez más amplios de la población, la gestión asociada con las organizaciones locales y diversos actores sociales junto con la eficacia y transparencia en la prestación de los servicios municipales,

¹⁵ Decreto 664/05 disponible en www.moron.gov.ar/transparencia/descargas/decretos/2005/mayo_05_segunda.pdf

¹⁶ Unidades de Gestión Comunitaria creadas por el Decreto 997/02.

son señaladas como aspectos constitutivos de este proceso de construcción de una relación Estado-sociedad civil basada en la cooperación y la complementación.

Desde la creación en 2002 de la primera UGC, ubicada en la localidad de Haedo, las UGC conforman una red de efectores de servicios municipales que articulan en el territorio las tareas de las diversas áreas de la gestión y constituyen, también, un ámbito propicio para el vínculo entre los vecinos y los concejales. Asimismo, promueven la participación ciudadana a través de Consejos Vecinales¹⁷ que tienen carácter consultivo y honorario y que, en el marco de reuniones plenarias y del trabajo desarrollado en comisiones temáticas, los ciudadanos y los representantes de las organizaciones sociales existentes, diagnostican, planifican y controlan la ejecución de las políticas que los afectan. El Presupuesto Participativo, es una de las iniciativas en la que los vecinos debaten en torno a las prioridades de cada barrio y deciden los proyectos a ejecutar al año siguiente sobre la base del presupuesto asignado a cada UGC.

Las UGC evolucionaron desde su constitución como ámbito de coordinación para efectivizar, en primer lugar, la desconcentración administrativa hasta llegar a ser el espacio apropiado para el fortalecimiento de la presencia del ejecutivo en el territorio y la escucha activa de las demandas y propuestas de los ciudadanos al tener en la actualidad rango de Secretaría, integrando de este modo, el gabinete del gobierno local junto con las Secretarías temáticas.¹⁸

La Secretaria de una de las UGC afirma lo siguiente en la entrevista realizada:

“Con una práctica participativa y una democracia de proximidad podemos establecer vínculos que no podría el Intendente tener continuamente con

¹⁷ En el marco de la aprobación del Programa de Descentralización, Desconcentración y Participación ciudadana, se crearon los Consejos Vecinales por la Ordenanza 7033/05, aunque de hecho, algunos existían desde 2003.

Disponible en http://digesto.hcdmoron.gov.ar/hcd_digesto/pdf/2005/2005-7033.pdf

¹⁸ La estructura orgánica municipal está compuesta por 15 Secretarías: Jefatura de Gabinete, Gobierno y Seguridad Ciudadana, Economía y Finanzas, Salud y Desarrollo Social, Planificación Estratégica y Administración General, Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales, Obras y Servicios Públicos, Transparencia institucional y Control de Gestión y las Secretarías correspondientes a las 7 UGC.

Tomado de: www.moron.gov.ar/areasdegobierno/index.php

todos los vecinos y que nosotros, desempeñando nuestra función diaria en el territorio, lo podemos hacer”.

En esta cita se observa la relevancia atribuida a la descentralización en términos de la participación ciudadana y el establecimiento de vínculos más estrechos entre el Estado y la sociedad civil, aspectos que son asociados con los criterios que orientan el proceso de reforma estatal.

En la misma dirección, Annunziata (2008) señala que la descentralización aparece desde el discurso estatal con la doble ventaja de mayor eficiencia y mayor participación asociada con la desconcentración administrativa y la participación comunitaria. Así, “la proximidad articula dos efectos: eficiencia/eficacia (capacidad de “resolver problemas”) y mayor participación (mayores oportunidades de reclamar “soluciones a los problemas”). Esta doble dimensión de la proximidad de la democracia local se explicita también en los dos primeros objetivos estratégicos del Programa [de descentralización municipal]: 1. Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales y 2. Fortalecer una gestión democrática y participativa” (2008:123)

La descentralización plantea en los desarrollos más recientes, la búsqueda de una mayor integralidad en la implementación de las políticas públicas que supere la compartimentalización de las áreas de gobierno y favorezca la generación de respuestas que atiendan la multidimensionalidad de los problemas que afectan a los vecinos y, al mismo tiempo, las especificidades propias de cada zona. Esto supuso encarar diversas tareas que afrontaran la complejidad que este diseño institucional imponía, desde la formación de los equipos territoriales hasta la modificación de los formatos presupuestarios y del flujo de trabajo de la gestión municipal. Al respecto señalaba el Intendente, Lucas Ghi, en su discurso de apertura del período de las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante, el 5 de abril de 2010:

“A partir de este año, desde el área recientemente creada de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales tenemos como horizonte la implementación de políticas públicas con lógica territorial y con foco en intervenciones socio-sanitarias y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Morón.

Abordajes Integrales profundiza el proceso de descentralización ya que cada Unidad de Gestión Comunitaria, en coherencia y sincronía con la gestión, diseña un dispositivo de trabajo particular”¹⁹

La Secretaria de la UGC entrevistada enfatiza la necesidad de este abordaje integral de la gestión municipal:

“El último desafío en nuestra descentralización ha sido los abordajes integrales... El año pasado hicimos la capacitación con todos los profesionales del territorio... Nuestro planteo de que transformar es gobernar tiene que ver con algo que queremos romper, que no es que sea producto de los '90 pero está tan acentuado en todos los espacios del Estado, sea en Nación, Provincia o Municipio, y es el formato de ministerio temático. Nosotros queremos hacer abordajes más integrados, no tan segmentados ni fragmentados. Nos está costando muchísimo romper con estructuras tan anquilosadas, empleados que están tan habituados a esto... Nos molesta mucho que las familias tengan que recorrer millones de ventanillas para resolver una situación. Nos inquieta que una familia tenga un chiquito con bronquiolitis y las propias médicas o trabajadoras sociales de la sala no hayan resuelto que le faltaba una chapa, porque si no resolvemos la gotera en la cabeza, va seguir con bronquiolitis”

¹⁹ Disponible en www.moron.gov.ar/elintendente/descargas/discursos/discurso_apertura_2010.pdf

En un aspecto que nos interesará particularmente respecto de esta dimensión territorial de la gestión del gobierno local, podemos señalar la importancia atribuida a las UGC, como espacio para la difusión de políticas locales de Economía Social. El Decreto 664/05²⁰ indica como una de las funciones de estas Unidades:

“Coordinar las acciones de las diferentes áreas municipales y de las demás entidades públicas en el territorio, desarrollando actividades culturales, educativas, de capacitación no formal y de apoyo a microemprendedores locales, además de acciones de promoción destinadas a los jóvenes. En esta misma línea actuarán como centros difusores de las políticas locales de Economía Social”

Otro de los temas que resulta significativo en términos del proceso de transformación estatal a partir de 1999, es la transparencia²¹ en la gestión pública y en ello, nuevamente, será la ampliación de los marcos de la participación de los vecinos en los asuntos públicos lo que se concibe como decisivo para garantizar el mayor control ciudadano de las acciones del gobierno local.

En virtud de la implementación del Programa de participación ciudadana para la transparencia y eficiencia en la gestión pública, se llevaron a cabo las siguientes iniciativas: creación de la Oficina Anticorrupción, presentación y publicación de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios, ejecución del Programa de contratación transparente y del Programa Discrecionalidad Cero (Informe Auditoría Ciudadana, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2005²²)

²⁰ Disponible en www.moron.gov.ar/transparencia/descargas/decretos/2005/mayo_05_segunda.pdf

²¹ Existe una Secretaría de Transparencia institucional y Control de Gestión tal como se consignó en la nota al pie N° 18.

²² El Programa Auditoría Ciudadana de la calidad de las prácticas democráticas, ejecutado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, evaluó cuatro prácticas democráticas en distintos municipios del país: la cultura cívica, la participación ciudadana, el trato a los vecinos, la rendición de cuentas. El registro de lo debatido y reflexionado por el Gobierno local y la ciudadanía en el marco de Foros Cívicos en torno de las prácticas auditadas junto con el trabajo realizado por un equipo técnico a través de grupos focales, entrevistas, encuestas y análisis de la normativa vigente, concluyó en un Informe con los Resultados de la Auditoría que, previamente difundido, se presentó en una Audiencia Pública.

La puesta en marcha del Programa Discrecionalidad Cero se inicia en marzo de 2004, cuando el intendente Sabbatella, el presidente del Concejo Deliberante y el Presidente del Consejo Escolar, firmaron con la Fundación Poder Ciudadano –capítulo local de Transparencia Internacional- un Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de Gobierno. Dicho Programa implica la Publicidad de las audiencias de gestión de intereses, el Acceso a la información pública, la creación de la figura del Defensor del Pueblo, la Rendición de cuentas, la Difusión del presupuesto de gastos y recursos municipales, el Resumen de gestión, la Elaboración participativa de normas.

En el Decreto N° 1307/04 se establece el procedimiento de Elaboración participativa de normas. A través de esta normativa, se propicia un espacio institucional para que, a través de consultas no vinculantes, encuentren expresión las opiniones y propuestas sobre normas administrativas por parte de la ciudadanía en general y sectores interesados²³. En virtud del mencionado Decreto, se aprueba el Reglamento para la publicidad de la Gestión de intereses en el ámbito del Departamento Ejecutivo; se establece el procedimiento para la Rendición de la Gestión de gobierno; se aprueba el Reglamento de Audiencias públicas para el Departamento Ejecutivo²⁴; se promueven las Declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos.²⁵

Además de los espacios de participación existentes a nivel territorial, en cada UGC, se convoca a los ciudadanos a integrar los Consejos temáticos: Consejo Municipal de las Mujeres, Consejo Municipal de la Tercera edad, Consejo Municipal de personas con necesidades especiales, Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, Mesa de

Existe un Informe Preliminar de Resultados, anterior al momento de la realización de la Audiencia Pública llevada a cabo en noviembre de 2005, en la que se pusieron en consideración los resultados de la Auditoría Ciudadana en Morón.

Disponible en www.moron.gov.ar/transparencia/descargas/informe_preliminar_audiencia_moron.pdf

²³ En el marco de la elaboración participativa de normas se generó la normativa que regula el acceso a la información pública.

²⁴ Según del Decreto 250/98 el Concejo Deliberante también puede convocar a Audiencia pública para conocer la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos.

²⁵ Decreto 1307/04 disponible en

<http://moron.gov.ar/transparencia/descargas/decretos/2004/segundaparteseptiembre2004.pdf>

concertación juvenil, Consejo Municipal de Salud, Foros de Seguridad, Consejo Empresarial, Mesa de Concertación gremial.

En el ámbito del Concejo Deliberante está contemplada la iniciativa popular a través de la cual los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar proyectos en ese cuerpo. Otro espacio de participación ofrecido por el HCD de Morón es la Banca Abierta²⁶, regulado por el Decreto del Concejo Deliberante N° 83/98 que establece que esta Banca puede ser utilizada por todas las personas que la soliciten, para expresar una opinión, hacer un reclamo o fundamentar una propuesta. También se implementa el Programa El Concejo en los barrios, creado por el Decreto del HCD N° 264/04, que habilita a los vecinos a solicitar el tratamiento, en una Sesión Especial, de determinados expedientes que los afecten particularmente (Informe Auditoría Ciudadana, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2005).

A partir del registro de aquellos aspectos que consideramos más relevantes, observamos que el proceso de reforma estatal pretende estar fuertemente orientado hacia la transparencia de los actos de gobierno, la eficiencia en la prestación de los servicios municipales y el involucramiento de los vecinos en el diseño y control de las políticas públicas a través de la creación de canales y mecanismos para la participación promovidos por el Estado.

Como fue indicado anteriormente, lo reseñado hasta aquí resulta muy importante en esta investigación toda vez que las políticas públicas para la ESyS se diseñan e implementan en el marco de una transformación del Estado que, impulsada desde la gestión de Martín Sabbatella, creemos que está prioritariamente sostenida en la participación ciudadana como dispositivo legitimante de la acción del gobierno local. Ya a través de la conformación de una ciudadanía informada que tiene a su alcance canales para ejercer la denuncia sobre irregularidades y el control de la gestión, ya por el

²⁶ La norma, creada en 1998, fue actualizada e implementada en 2007.

involucramiento de los vecinos en iniciativas del gobierno que reconstruyen el vínculo entre representantes y representados.

Luego de realizada una exploración en torno de los distintos mecanismos y canales habilitados para la participación ciudadana en Morón, podemos señalar algunos problemas que se presentan en esta dinámica de promoción y convocatoria desde el gobierno local al protagonismo de los vecinos en el diseño, ejecución y control de las políticas estatales.

Cabe aclarar que, en lo que sigue, trabajamos sobre una caracterización general, una primera aproximación a los límites que se le plantean a la participación ciudadana. Más adelante, analizamos la dinámica participativa, específicamente en lo relacionado con la ESyS, según lo observado en nuestro trabajo de campo.

El Informe de Auditoría Ciudadana (2005) da cuenta de la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (en el año 2004) en los espacios promovidos por el municipio, registrándose la mayor participación especialmente en las UGC, con la asistencia de alrededor de 30-40 vecinos en las reuniones regulares, en los Consejos Municipales temáticos vinculados con organizaciones comunitarias²⁷ y en el Consejo Municipal de la Tercera Edad. Sin embargo, en la encuesta domiciliaria realizada²⁸, se indica que el 81% de los moronenses no participa en actividades u organizaciones comunitarias, siendo del 96% el porcentaje de quienes no participan en partidos políticos y, en más de la mitad de estos casos, por falta de interés.

²⁷ Nivel de participación: Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria: participaron 15 cooperativas y mutuales; Consejo Municipal para personas con necesidades especiales: participaron 35 instituciones; Consejo Municipal de la tercera edad: participaron 80 mayores y 25 instituciones; Consejo Municipal de las mujeres: participaron 35 mujeres; Mesa de concertación juvenil: participaron 20 organizaciones; Consejo Local de Economía Social: participaron 40 organizaciones; Mesa de concertación gremial: participaron las tres CGT.

²⁸ Encuesta domiciliaria efectuada a 400 personas residentes en el distrito y mayores de 18 años, realizada entre el 20 de noviembre y 10 de diciembre de 2004.

Este entramado de organizaciones sociales aparece en la actualidad como uno de los problemas que se le plantea a una gestión que convoca a la participación. En este sentido, la secretaria de la UGC señala en la entrevista:

“Las organizaciones sociales, a los cuales yo adhiero, me interesan, porque no hay participación si no hay encuentro de vecinos, están como diluidas. Si vieran sus derechos como conquista, debieran estar tirando la puerta abajo de este lugar pidiendo el cumplimiento de sus derechos. Esto, por ejemplo, hasta el momento no se ve. Hay una participación moderada, discuten, participan pero aisladamente, el entramado a nivel de organizaciones está muchísimo más débil”.

Con respecto a las características que adquiere la participación en la UGC que está a su cargo, agrega:

“El Consejo (Vecinal) pone la escucha a todos los vecinos... (lo integran) en general, personas mayores porque hay una práctica de dos generaciones para atrás, que tenían una alta participación, presidentes de sociedades de fomento, clubes, todo eso fue una ebullición, los barrios se organizaban para su propio crecimiento pero después, la época del proceso y la década del '90 trituró todo, entonces queda (la participación) como cultura de vida en las personas muy mayores que, casi todas, superan los 70 años. Estamos haciendo el esfuerzo (para convocar) a la franja de los de 30, 40 años, que se le animen a ponerle el cuerpo al barrio, a pensar en el bien común... es muy difícil lograr la participación en generaciones que no fueron educadas en la solidaridad y en ser comprometidos con el conjunto... Pasa también que viene un vecino a la asamblea del inicio del año y, en lugar de proyectar algo, pide por su arbolito, por el frente de su casa o cuando se le solucionó el problema deja de participar... Participan vecinos y también instituciones. Hay instituciones que han cambiado su rol: las sociedades

de fomento ya no fomentan el desarrollo urbano en los barrios sino que dan futbol, los clubes hacen fiestas y alquilan el salón para los casamientos, los cumpleaños de quince... Hay que revisar la necesidad de los espacios comunitarios.”

Por otra parte, la desconfianza hacia los partidos políticos hace más difícil la traducción en términos electorales de lo visualizado como logros del actual gobierno, al no contar con una extendida militancia que se constituya en el soporte organizativo de la gestión en los barrios. Así lo señala uno de los funcionarios entrevistados:

“Cuando se llega al territorio a través de distintas acciones, se identifica al Estado local y no al partido de gobierno y esto plantea inconvenientes porque es necesario construir y afianzar el poder -y la militancia en este sentido tiene un rol muy importante-, ya que el sistema electoral es una de las formas de acceder a ese poder”.

La intención del gobierno local de ampliar la participación ciudadana en el marco de la descentralización, aparece como una preocupación constante en la gestión de Martín Sabbatella, que se continúa hasta el presente como lo indican las citas anteriores, y puede observarse en los registros realizados por Pagani (2005) en su investigación sobre los alcances y limitantes de la participación ciudadana existentes en tres municipios de la provincia de Buenos Aires, uno de los cuales fue Morón. La autora señala la mayor participación en los Consejos Vecinales de las UGC de sectores de clase media y de jubilados, apostándose, en esa etapa, a tratar de integrar de manera más activa a los sectores más pobres del distrito.

Otros factores identificados en la investigación de Pagani como obstaculizadores del proceso de participación ciudadana dan cuenta de las limitaciones que impone la Constitución provincial en términos de la promoción de mecanismos de participación no

vinculantes²⁹; de las fallas en la comunicación interna entre las áreas temáticas del gobierno y las UGC que generaba en las secretarías, desconocimiento de las acciones desarrolladas en el territorio³⁰; de la falta de formación, información y compromiso de muchos empleados de la administración, sumidos en la inercia burocrática y no consustanciados con la impronta que se quería imprimir a las acciones de gobierno; de la crisis de representatividad que también afectó a las organizaciones sociales, quedando vacías de contenidos y de prácticas participativas.

Las políticas públicas para la ESyS

En esta parte del capítulo, caracterizamos los espacios institucionales en los cuales se inscribe la ESyS como política pública, los actores involucrados -estatales y no estatales- y las iniciativas del Municipio para el sector.

Nos proponemos abordar estos temas tomando en consideración la secuencia temporal en la que se fueron implementando las políticas para la ESyS y los ámbitos institucionales en los que se recrearon.

A partir del análisis de las dimensiones funcional, material y política, vamos delineando el Régimen local de implementación de las políticas públicas para la ESyS. De

²⁹ La Constitución de la provincia de Buenos Aires establece, según la reforma de 1994, en su Art. 211 de la Sección X – Disposiciones transitorias: “La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad de que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta”. Sin embargo, aunque el Decreto-Ley N° 6769/58 (Ley Orgánica de las Municipalidades) no contemple normativamente, por ejemplo, el instituto de la Audiencia pública, en Morón tiene estatus de Decreto municipal y se aplicó en 2000 y 2005 en las licitaciones para la recolección de residuos domiciliarios. El Presupuesto Participativo tampoco está contemplado por la normativa de la provincia pero, de hecho, es una herramienta de participación en la asignación de fondos públicos –aunque, sobre montos limitados- que en el distrito se viene implementando desde 2006. Camou y Di Virgilio (s/f) sostienen que estos institutos de democracia semidirecta, se desarrollaron en un contexto de limitadas competencias que contribuyeron a la generación de una institucionalidad local informalizante, débil. Es verdad pero, agregamos nosotros, también constituye un desafío cotidiano para la gestión local, emprender con liderazgo y voluntad política, la creación de instrumentos y construcciones alternativas que habiliten la profundización del proceso de participación ciudadana.

³⁰ Se intentó subsanar esta dificultad promoviendo la presencia de un funcionario de cada área del gobierno en reuniones organizadas en las UGC. Posteriormente, se cambió el estatus jerárquico de los responsables de las UGC, de coordinadores a secretarios integrantes del gabinete junto con las secretarías temáticas, para que de esta manera ganaran en mayor capacidad de decisión e interacción con todas las áreas de la gestión.

este modo, caracterizamos las competencias y funciones de las áreas del Estado relacionadas con nuestro tema de interés.

Trabajamos con las normas que regulan al sector, las cuales dan cuenta de las yuxtaposiciones al interior del aparato burocrático y la variedad de perspectivas que orientan la ESyS.

Al mismo tiempo, las normas e instituciones de la ESyS inciden en la acción de los actores involucrados, estatales y no estatales, quienes ponen en juego sus recursos de poder y que, hemos registrado, fundamentalmente, en clave de la diversidad de posicionamientos respecto de la autonomía de los actores, a lo largo de las distintas etapas por las que transitó y transita actualmente la ESyS como política pública: hay actores que quedan desplazados de la institucionalidad estatal asociada a la ESyS, mientras que otros resultan fortalecidos, unos aparecen gozando de mayor capacidad de decisión y otros, no.

Por último, también evaluamos la dimensión material reveladora de los rasgos que asume el financiamiento de la ESyS, en virtud de la relación entre la jurisdicción nacional y la municipal, el sentido atribuido a la asignación de los recursos y las prioridades definidas respecto del gasto de los mismos

La ESyS en la estructura orgánica municipal

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

de Desarrollo Económico Local, desarrollaba acciones relacionadas con los emprendimientos productivos.

Desde el registro de las Misiones y Funciones de ambas áreas, podemos apreciar la perspectiva que orienta las políticas para el sector.

Tomaremos tres decretos que indican las modificaciones de la estructura municipal como consecuencia de los cambios que acontecen en la institucionalidad de la ESyS. Tenemos que considerar que, como es habitual en los procesos vinculados a la gestión de las políticas públicas, los cambios primero se observan en las prácticas del Estado y, posteriormente, se institucionalizan.

Según el Decreto N°480/06³¹, la Dirección de Políticas de Economía Social y Solidaria, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, tiene como Misión:

“Promover el asociativismo como instrumento eficaz para producir, trabajar y obtener servicios en condiciones de valoración humana, adecuación empresaria y equidad distributiva”.

Entre las Funciones señaladas en la normativa, destacamos aquellas que hacen referencia al actor colectivo de la ESyS al que el Estado se dirige, la modalidad que la participación de los mismos puede asumir, la promoción de la organización de los actores y la vinculación de la ESyS con lo alternativo:

“Promover el desarrollo económico cooperativo y mutual”

“Generar espacios de formación asociativa basados en la participación y la discusión, capaces de diseñar políticas estratégicas de la Economía Social para Morón”

³¹ Disponible en: http://moron.gov.ar/transparencia/descargas/decretos/2006/abril_especial_nro2_2006.pdf

“Auspiciar la interrelación de las entidades, tendiendo a conformar y consolidar una integración asociativa para la producción y comercialización de bienes y servicios y la reproducción de la Economía Social”

“Vincular a la Economía Social con otras experiencias nacionales”

“Propiciar la relación de organizaciones de Economía Social con organizaciones sociales”

“Capacitar a personas e instituciones en formas alternativas de reproducción económica de la vida”

Como podemos apreciar, el asociativismo constituye una idea-fuerza estructurante de lo que actúa la institucionalidad estatal desde esta área.

Por su parte, el otro ámbito relacionado con la ESyS, la Oficina de Economía Social, de la Dirección de Promoción al Empleo y Economía Social, a su vez, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico Local, define como Misión:

“Partiendo de la concepción de que la Economía Social y Solidaria se basa en el trabajo y la solidaridad donde el centro es el ser humano y no el lucro, promueve actividades que contribuyan al desarrollo de dicha economía..., generando un aumento del bienestar y de la calidad de vida de los hogares más vulnerables. En este marco, desarrolla estrategias para crear, promover, fortalecer y consolidar emprendimientos socio-productivos, comerciales o comunitarios, que sean la principal estrategia socio-productiva de los/as emprendedores/as que los/as componen.

Estimular la asociatividad, solidaridad y encadenamiento económico entre los emprendimientos solidarios de base popular generados y entre éstos y distintas unidades económicas locales y regionales”

De las Funciones de la Oficina de Economía Social, rescatamos las que nos indican la importancia atribuida al proyecto productivo como uno de los ejes que estructuran las acciones del área y aquellas relacionadas con la intervención en la Red Morón de Microemprendimientos:

“Difundir acciones desarrolladas por el Departamento de Economía Social tendientes a la generación y fortalecimiento de proyectos productivos de autoempleo”

“Orientar y acompañar a la población destinataria de la Dirección en la formulación de proyectos socio-productivos y/o de servicios”

“Gestionar la financiación de los proyectos productivos/de servicios formulados y evaluados positivamente a partir de la gestión de recursos propios, nacionales y provinciales”

“Acompañar el crecimiento y consolidación de la Red Morón de Microemprendimientos”

“Promover acciones destinadas a facilitar la comercialización de la producción de los emprendimientos de la Red Morón de Microemprendimientos”

En esta área, la ESyS está fuertemente vinculada con la problemática del empleo. Esta será, como destacaremos más abajo, la orientación que finalmente resultará predominante en las políticas estatales para la ESyS.

En el recorrido institucional que realiza la ESyS y los ámbitos en los cuales se despliega como política pública, se producen tensiones generadas por las diversas perspectivas que la orientan. En este contexto, las intervenciones del Estado, intentan cerrar las brechas que aquella diversidad va abriendo en el diario acontecer de la gestión de las políticas de la ESyS.

Ya habíamos afirmado en otro capítulo, que el Estado no es un bloque homogéneo, monolítico. Desde los aportes teóricos realizados por O'Donnell (1984), interpretamos que esa superposición de competencias funcionales se debe a un proceso de toma de decisiones en el Estado que, desde una racionalidad acotada, procede en base a una dinámica de ensayo y error, tratando de encontrar respuestas subóptimas –nunca plenamente satisfactorias- a los problemas que se le van presentando. De esta manera, resulta una arquitectura institucional compleja y contradictoria que genera, entre otras consecuencias, conflictos al nivel de los equipos municipales, disputas de poder y de sentidos, en este caso, en torno de la ESyS. Esta situación es, precisamente, la que observamos con respecto a los contextos institucionales en los que se inscribió la ESyS en el municipio de Morón.

El Decreto N°312/08³², establece una modificación en la estructura orgánico funcional, definiendo, de este modo, un nuevo estado de cosas en lo que a institucionalidad de la ESyS se refiere.

Los cambios más significativos nos muestran que la Dirección de Políticas de Economía Social y Solidaria, que dependía de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, fue suprimida. A su vez, la Dirección de Promoción al Empleo y Economía Social, que dependerá, a partir de este decreto, de la Subsecretaría de Desarrollo Económico Local, tendrá a su cargo, la Coordinación de Políticas de Integración Mutua y Cooperativa, además de las Oficinas de Programas de Empleo, de Formación, de Economía Social y la Agencia de Empleo.³³

³² Disponible en: http://moron.gov.ar/transparencia/descargas/decretos/2008/marzo_2008_01.pdf

³³ No podemos registrar Misión y Funciones de la Coordinación de Políticas de Integración Mutua y Cooperativa porque en el decreto disponible en el sitio oficial del Municipio de Morón que hemos utilizado, el ítem correspondiente a esta área no figura.

Otra modificación en la estructura municipal queda establecida en el Decreto N°2471/09³⁴. La Dirección de Promoción al Empleo y Economía Social pasa a ser Subsecretaría y su Misión será:

“Contribuir al desarrollo económico social del distrito ejecutando políticas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los/as vecinos/as de Morón (mayores de 18 sin límite de edad) beneficiarios/as o no de programas de empleo, con dificultades de vinculación con el mercado de trabajo: desocupados/as; subocupados/as; trabajadores/as del sector informal, promoviendo su incorporación a emprendimientos productivos, al mercado de trabajo formal o a proyectos de formación para el trabajo. En este marco, el Estado municipal asume la ejecución de políticas sociolaborales que tiendan, mediante el trabajo, a su integración social y constitución como ciudadanos/as.

Entender en el desarrollo de obras y servicios públicos a través de empresas asociativas”

A partir de este cambio, la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social (SPEyES) incorpora a su cargo a la Dirección de Gestión de Obras de Infraestructura por Cooperativas³⁵, que anteriormente era la Coordinación de Desarrollo de Infraestructura por Cooperativas y dependía de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano.

Al final de este recorrido, la ESyS concluye en un único espacio institucional: la 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.

³⁴ Disponible en: http://moron.gov.ar/transparencia/descargas/decretos/2009/especiales/b-especial_10_12_2009.pdf

³⁵ Esta Dirección es la que actualmente coordina las acciones del Programa Argentina Trabaja del Mrio. de Desarrollo Social de la Nación.

Una etapa, un contexto institucional: iniciativas para la ESyS desde la Dirección de Políticas de Economía Social y Solidaria

Desde el inicio de la gestión de Martín Sabbatella, en el marco del proceso de transformación del Estado local y de reconstrucción del vínculo de confianza con la sociedad, comienza el contacto con las cooperativas, mutuales y las redes de trueque desde la Dirección de Relaciones con la Comunidad. Luego del estallido de la crisis de 2001, y a partir del trabajo que se venía realizando en forma asociada, se considera relevante gestar una política específica para estas organizaciones creándose, entonces, un área de Coordinación de cooperativas y mutuales.

Con la idea 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).

Integrado por dos representantes de cada una de las mutuales, cooperativas y redes de clubes del trueque y dos funcionarios de la Coordinación de cooperativas y mutuales, el CMESS es presidido por el intendente municipal y tiene carácter consultivo, por lo tanto, sus propuestas deben ser aprobadas por decisión del ejecutivo municipal o del Concejo Deliberante. Entre los objetivos del Consejo, podemos señalar: estimular la creación de instituciones de economía social y solidaria, fomentar la creación de una conciencia pública favorable a las organizaciones de la economía social y solidaria, desarrollar actividades de formación e información y todo tipo de eventos relacionados con el sector, estudiar y sugerir la concreción de proyectos de bien público, obras de infraestructura, cooperativas escolares, servicios públicos, microemprendimientos, salud pública, transporte, acción social, comunicaciones y otros de interés comunitario, dar cumplimiento a la ley provincial de educación obligatoria de cooperativismo en las escuelas del distrito, proponer modificaciones a la legislación municipal, provincial y/o nacional, fomentar la creación de un Consejo Regional de Economía Social y Solidaria.

Aún antes de estar conformado el CMESSE se promovió desde la Coordinación de cooperativas y mutuales, el encuentro con las organizaciones, para eliminar, paulatinamente, la desconfianza hacia el Estado, buscando colocarlo en el lugar del apoyo, de la contribución al fortalecimiento de la ESyS y de la gestión para intentar acercar las soluciones que necesitaban las organizaciones.

Una de las primeras iniciativas –a instancias de la Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social Limitada, que administraba la radio FM En Tránsito de Castelar- fue la elevación al Concejo Deliberante de un proyecto de decreto para que, el entonces presidente de la Nación Eduardo Duhalde, modificara el Art. 45 de la Ley 22.285 de la última dictadura, que impedía a las asociaciones sin fines de lucro la administración de un medio de radiodifusión.

También se debatieron en el ámbito del CMESSE líneas de trabajo que se concretaron en diversas acciones: articulación institucional con el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), el IPAC (Instituto Provincial de Acción Cooperativa), el IMFC (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos), con Federaciones Cooperativas, con la Confederación de Cooperativas de la República Argentina, desarrollo de cursos de capacitación en formación de cooperativas, cursos de cooperativismo a docentes, promoción de la creación de grupos pre-cooperativos, formación de capacitadores en cooperativismo, asistencia a las cooperativas y mutuales en cuestiones legales y contables, capacitación a los miembros de las organizaciones en manejo de conflictos e integración de grupos asociativos. Asimismo, en las reuniones del Consejo se brindaba información sobre distintas fuentes de financiamiento para las actividades de las organizaciones del sector.

El CMESSE fue creado con la intención de constituir un espacio de reflexión y de debate en torno de las potencialidades de la ESyS, de lo que representaba para los distintos actores involucrados y de la importancia de visibilizar a la ESyS. En este último

sentido, surgió como propuesta, según se indica en el Acta de reunión del CMESS del 8 de julio de 2004, la creación de un “órgano de difusión colectivo (periódico, revista, boletín), como difusor de los sectores formales de la Economía Social de Morón”. Tal herramienta fue la Revista Puentes. Construyendo Economía Social, editada como publicación del Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria.

Esta Revista³⁶, en su primer número, señala que la Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria (creada a fines de 2003, dependiente de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización) y el CMESS “procuran potenciar las acciones que fortalezcan y consoliden el asociativismo en Morón, iniciando, entre otras cosas, esta publicación que pretende comunicar, informar y acercar a las asociaciones entre sí. Se propone también hacer visible la capacidad productiva del sector asociativo”. (pág 2)

El énfasis puesto en la importancia de la organización del sector, en la percepción de constituir el sector “formal” de la ESyS y la presencia cercana del Estado, aparecen en la siguiente cita de la mencionada revista:

“En debates previos con las cooperativas y mutuales del distrito comprendimos que estas entidades, constituyentes del sector formal de la Economía Social y Solidaria deben mostrarse, haciéndole ver a la sociedad las realizaciones concretas que desarrollan y las capacidades que detentan.

Estas instituciones, empresas sociales sin fines de lucro, necesitan unirse entre sí, federarse, no sólo por actividad sino también territorialmente. Esta integración entre organizaciones que incluye al Estado, en un ámbito específico, parece ser un instrumento básico de desarrollo institucional y comunitario”. (Revista Puentes N°1, pág 2)

³⁶ Como cooperativas y mutuales integrantes del CMESS figuran 35 organizaciones

La participación en el año 2005 en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, dejó aprendizajes y desafíos. En la Revista Puentes Nº2, en su nota editorial se afirma:

“...los distintos sectores del mutualismo y del cooperativismo en Argentina son muy fuertes. Pero no han podido, hasta ahora valorarse en su conjunto y, consecuentemente, no asumen la responsabilidad política que les toca a la hora de pensar la forma de reconstruir este país.

Que los miembros de los movimientos cooperativo y mutual no sólo generen su propia fuente de trabajo, no sólo brinden servicios a su grupo de asociados o a su ciudad, no sólo construyan sus propias viviendas, no sólo vean sus ombligos. Las cooperativas y mutuales más poderosas deberían contribuir al desarrollo de las nuevas organizaciones, competir con las empresas “privatizadas”, hacerse cargo en la generación de trabajo genuino, sano y bien pago, integrando a las sociedad en una propuesta de conjunto”.

En esta etapa, y desde la Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria (que sucedió al área de Coordinación de Cooperativas y Mutuales), se organizaron las Ferias de la Cooperación como espacios para la exposición de productos y servicios de la ESyS, la participación en experiencias de capacitación y el intercambio de experiencias asociativas.

En los Fundamentos y Objetivos de la Feria de la Cooperación 2003, 1º Encuentro Regional de Economía Solidaria³⁷, organizada conjuntamente entre el Municipio y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, se sostiene “el propósito de promover y mostrar la potencialidad del sector asociativo, su eficiencia y eficacia como herramienta de desarrollo y transformación social”, apostando al rescate de valores tales como la solidaridad, la ayuda mutua, la democracia y la autogestión que, desde los aprendizajes

³⁷ Realizada entre el 23 y el 26 de octubre de 2003 en la Plaza Gral. San Martín del partido de Morón.

colectivos realizados como consecuencia de la crisis de 2001, se plasmaron en nuevas prácticas de organización solidaria de trabajadores desocupados, de empresas recuperadas, de pequeños y medianos empresarios empobrecidos, de pequeños productores agropecuarios marginados del mercado.

Se afirma en el mismo documento, el convencimiento de que la forma asociativa de organización de la ESyS permite la satisfacción de muchas necesidades y que, “a la eficiencia y eficacia empresarial, se agrega la participación conciente de los asociados en la gestión y en la toma de decisiones”. Por otro lado, se cree necesario “instalar una concepción solidaria, no lucrativa, democrática de las relaciones sociales que demuestre que es posible generar riqueza para el bien común, por medio de la ayuda mutua y el esfuerzo propio, sin la explotación del trabajo por el capital, para la construcción de “Otra Cultura”.

Desde la visión de la ESyS planteada en esta Feria, se sostiene que la economía asociativa tiene como principales exponentes a las cooperativas y mutuales. En la Feria de la Cooperación de 2005³⁸, con objetivos similares a los fijados para la Feria anterior pero enfatizando sobre los valores y principios y la importancia de la ESyS en el plano de la economía nacional, aparecen, junto con las cooperativas y mutuales, “distintos emprendimientos y asociaciones productivas de bienes y servicios que constituyen otra manera de organizar la economía a partir de necesidades objetivas de la persona, de la sociedad y del país, en un contexto de desarrollo sustentable y de respeto por la totalidad de los seres que habitan este planeta”.

La Feria de la Cooperación de 2008, 3º Encuentro Regional de Economía Social y Solidaria³⁹, fue organizado por el Municipio de Morón y la Unidad Temática de Desarrollo Local de la Red de Mercociudades. Se destaca en la Declaración final que, esta edición,

³⁸ 2º Encuentro Regional de Economía Solidaria, realizado entre el 17 y el 20 de noviembre de 2005 en la plaza Gras. San Martín, Morón.

³⁹ Llevada a cabo en los días 25 y 26 de octubre, en la plaza Gral. San Martín, Morón.

“...fue un aporte a la cohesión del movimiento, mostrando no solo el potencial productivo y de servicios sino también el debate de ideas, contribuyendo a un posicionamiento del sector, en cuestiones relativas a las cooperativas de servicios públicos y sus dificultades para consolidarse, el aporte cada vez más necesario de los ámbitos académicos en particular la universidad pública, la visión del cooperativismo a la nueva ley de radiodifusión, la propuesta de las organizaciones de agricultura familiar de construir políticas universales desde una actitud propositiva, la equidad de género y la participación de la mujer en los ámbitos de conducción del movimiento cooperativo y la Economía Social”⁴⁰.

Uno de los funcionarios de la Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria, nos señaló en la entrevista, que lo más significativo en las Ferias de la Cooperación de 2003 y 2005 en las que había tenido intervención de manera directa, había sido la participación de las organizaciones que, por otra parte, se inscribía en un criterio promovido desde esa Coordinación para otras iniciativas:

“Lo más importante en esas ferias fue la participación de las organizaciones, no las hizo sólo el municipio, las hicimos juntos... tratábamos de que la responsabilidad fuera compartida, cada uno se hacía cargo de una parte, así surgió la revista Puentes, podría haberla pagado sólo el municipio, pero no quisimos que fuera de esa manera: una parte la pagó el municipio y otra, las organizaciones. Así tiene otro aire, la sentís propia, te interesa difundirla, utilizarla”.

Hasta esta etapa, el CMES constituyó un espacio para el análisis de los problemas que afectaban a las cooperativas y mutuales y la búsqueda de soluciones de manera conjunta entre los actores de la ESyS y los representantes del Estado. Desde la

⁴⁰ Disponible en: http://www.moron.gov.ar/desarrolloeconomico/declaracion_final.php

mirada de los funcionarios que convocaban a las reuniones del Consejo, la intervención del municipio se inscribía en la dinámica de un esfuerzo común. Así nos indicó un funcionario del área:

“El Consejo no era vinculante en términos legales, era vinculante en términos políticos... Hablábamos de los problemas y veíamos qué podíamos hacer. Se hacían notas sobre algunas cuestiones y se elevaban para que después se transformaran en una política. De esta manera, por ejemplo, se logró hacer una ordenanza para que las cooperativas y mutuales no pagaran impuestos municipales, los que quedaron afuera fueron las mutuales de seguros y el banco Credicoop, eso supuso una modificación de la ordenanza fiscal”

En esta misma línea de acciones generadas desde el CMESS, otro funcionario que se desempeñó en la Coordinación de Economía Social y Solidaria, nos refirió lo que sigue:

“En ese período, desarrollamos un concepto de Estado promotor de la Economía Social, a través del cual Morón organizó las Ferias de la Cooperación y funcionó con un consejo consultivo, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, que agrupó no sólo a cooperativas y mutuales sino que también integró a los emprendimientos productivos, que fueron esas figuras asociativas que comenzaban a aparecer y a sumarse a la Economía Social más orgánica. Pero la idea no era que sólo fuera un ámbito de consulta sino también propositivo para que, dentro de las atribuciones del Estado municipal, pudiera generar políticas en beneficio de las empresas de la Economía Social... Se hicieron muchas cosas, una de las iniciativas fue en el marco del Programa Mejor Vivir, que estaba dentro de Ley de Emergencia Habitacional... Comprando el pliego para presentarse en una licitación, era posible ejecutar un módulo de 40 casas para remodelar o

refaccionar... Se presentó el problema que para las cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción, comprar el pliego era muy caro y a las empresas capitalistas no les interesaba como negocio, por eso, la convocatoria quedaba vacía. A propuesta del CMESS se vota una ordenanza por la cual se baja al 1/1000 los pliegos y así, una de las cooperativas de trabajo y construcción de Morón, gana la licitación y ejecuta en tiempo y forma el Programa Mejor Vivir”.

El dinamismo del Consejo como espacio de articulación entre el Estado y la sociedad y algunas de las temáticas abordadas, pueden apreciarse a partir de los registros de las Actas de reunión del CMESS:

Planteo ante funcionarios del Área Cooperativas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (ex IPAC) invitados a la reunión del Consejo:

“Se comentó la injusticia de la reglamentación que impide constituir cooperativas de limpieza (así como de seguridad, vigilancia y correo y radiodifusoras) para favorecer la creación de nuevas fuentes de trabajo, al contar con población desempleada y capacitada para dicha labor” (Acta del 12 de agosto de 2004)

Gestión de recursos:

“Se decidió la presentación como Consejo ante el CENOC, identificando a la revista Puentes como herramienta de articulación, estableciendo que el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria es una red de organizaciones de la sociedad civil, lo cual entendemos se ajusta a la línea de subsidios ofrecidos” (Acta del 5 de mayo de 2005)

Inserción institucional de la ESyS y del CMESS:

“La Coordinación [de Políticas de ESyS] informó de nuestra participación en la reunión conjunta de bloques del HCD, el martes 19 de Junio, donde puntualmente se trataba, entre otros, la eximición de la Mutual Cantábrica y se observó la falta de información que tiene el legislativo con respecto a la Economía Social en general y en particular las políticas desarrolladas por el Consejo de Economía Social y Solidaria, circunstancias que motivaron un debate primario en cuanto a las dificultades institucionales del sector. Se planteó como una necesidad, impulsar encuentros con los distintos bloques de concejales y así dar a conocer funciones, actividades y propuestas del sector de la Economía Social” (Acta del 28 de julio de 2005)

Articulación con la Dirección de Empleo del Municipio:

“Se informó las características del Programa Nacional “Agua más trabajo” que impulsa la formación de cooperativas. También del primer encuentro que tuvo la Dirección de Políticas de Economía Social y Solidaria conjuntamente con la Agencia de Empleo del Municipio de Morón, el miércoles 31 de Mayo. Se entregó copia del resumen referido a las normas básicas para la creación de las cooperativas. Los miembros del Consejo compartieron el criterio de no sólo responder a la urgencia de generar empleo, sino intentar formar cooperativas que perduren después de finalizado el programa” (Acta del 2 de junio de 2006)

Presencia del CMESS en el Consejo Asesor del Intendente:

“Se aprobó la propuesta de solicitar al Sr. Intendente la participación en el Consejo Asesor de un miembro del Consejo Municipal de Economía Social. El Concejal A. F. [del Bloque Nuevo Morón y Pte. de la Comisión de Desarrollo Local, Economía

Social e Integración Regional] nos plantea la importancia de tener participación en el Consejo Asesor⁴¹, por ser una instancia de aportes a las decisiones políticas del Sr. Intendente” (Acta del 13 de noviembre de 2006)

La existencia de cambios institucionales, que significaron el inicio de otra etapa para la ESyS en el municipio de Morón, y el tratamiento de nuevas iniciativas que aparecieron en la agenda de trabajo, hicieron que el CMESS perdiera protagonismo. Adelantándonos a la siguiente etapa, debemos señalar que, en el año 2010, por ejemplo, el Consejo formalmente se reunió dos veces⁴².

Otra etapa, otro contexto institucional: iniciativas para la ESyS desde la Dirección de Promoción del Empleo y Economía Social

En diciembre de 2009 el Municipio firma el Convenio con el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁴³. El proceso de selección de las personas registradas en la Agencia de Empleo municipal, que conformarían las cooperativas de trabajo y todas las acciones de tipo administrativo

⁴¹ Este Consejo fue creado por Decreto N° 1432/01. Es presidido por el Intendente y está integrado por representantes de organizaciones académicas, religiosas, profesionales, gremiales, empresariales. Es convocado por el Intendente Municipal para analizar, opinar, proponer sobre temas estratégicos.

⁴² Accedimos al Acta N° 2 de la reunión del CMESS del 2 de septiembre de 2010 en la que se registra, como uno de los temas importantes, la posibilidad de que el Consejo acompañe la difusión del Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social, a través de la implementación de talleres informativos y de sensibilización. En la reunión anterior, se trataron temas relacionados con la organización del viaje a la feria de Economía Solidaria de Santa María, Brasil realizado en el mes de julio.

⁴³ El 1/12/09 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Municipalidad de Morón suscriben el Convenio N° 7031 por el cual se ejecutará en el distrito el Programa Inclusión Social con Trabajo. El plazo previsto para la ejecución de las obras acordadas es de 180 días a partir de la suscripción del Acta de Inicio de Obra. El monto total del subsidio institucional otorgado por el MDS al municipio, que incluye los rubros Materiales, Herramientas, útiles y libros contables, Gastos administrativos y Mano de obra o capacitación, es de \$14.536.212. Por otra parte, se crea por Decreto N° 462 del 12 de abril de 2010, la Unidad Ejecutora Municipal Ingreso Social con Trabajo, dependiente de la SPEyES que establece, entre otros aspectos, que la Municipalidad define y elabora los proyectos de obra a ejecutar por parte de las cooperativas y que comprará por cuenta y orden de las cooperativas los materiales, herramientas, útiles y libros contables que las mismas requieran. Actualmente, se encuentran funcionando en el distrito, 15 cooperativas integradas por 60 personas cada una, alcanzando un total de 900 trabajadores, seleccionados según perfil laboral, con dificultades en relación a la inserción en el mercado de trabajo y en condiciones de agravada vulnerabilidad social (con hijos discapacitados, vivienda precaria, familia numerosa).

Disponible en: http://moron.gov.ar/transparencia/argentina-trabaja/descargas/convenio_con_nacion.pdf

implicadas -tareas realizadas con anterioridad a la firma del Convenio-, significaron un redireccionamiento de los esfuerzos de los agentes estatales con el objeto de garantizar la puesta en marcha y gestión del Programa nacional Argentina Trabaja. En este contexto, las posibilidades de continuar con la dinámica de trabajo que, hasta ese momento, había sido característica del CMESS, se redujeron notablemente.

En el apartado anterior, hemos focalizado nuestra atención en las iniciativas generadas desde una de las áreas vinculadas a la ESyS: la de Coordinación de Políticas de Economía Social y Solidaria -después Dirección de Políticas de Economía Social y Solidaria- dependiente de la Secretaría de Relaciones con la comunidad, que impulsó acciones destinadas, fundamentalmente, para cooperativas y mutuales, en la perspectiva de la gestión asociada, con una fuerte integración de estos actores de la ESyS⁴⁴ y el Estado en el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria.

La otra área que también estaba relacionada con la ESyS era la Dirección de Promoción del Empleo y Economía Social⁴⁵, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico Local, con responsabilidad en el acompañamiento de emprendimientos productivos autogestivos.

Las intervenciones desde esta área se fueron orientando centralmente hacia personas desocupadas que, producto de la crisis, constituían uno de los sectores de la población más demandantes de respuestas. De esta manera, se impulsaron acciones en el marco de programas de empleo y de promoción de la empleabilidad a través de propuestas educativas y de formación profesional. Posteriormente, se plantea el apoyo para la creación y gestión de emprendimientos productivos. En este contexto, se desarrolla una línea de trabajo en la que los beneficiarios de los planes sociales son

⁴⁴ Sumando posteriormente a los microemprendedores, en un proceso no exento de tensiones, como después señalaremos.

⁴⁵ Actualmente, Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social, dependiente de la Secretaría de Administración General y Planificación Estratégica.

orientados para la conformación de microemprendimientos unipersonales, familiares, asociativos o empresas pre-cooperativas.

La responsable del área señalaba en un Coloquio internacional sobre políticas públicas para la ESyS:

“Desde la necesidad de dar respuesta a estas situaciones de falta de empleo, quisimos acompañar desde el área a las personas que querían desarrollar algún tipo de emprendimiento productivo y que, habiendo sido expulsadas del mercado de trabajo formal, difícilmente, aún mediante acciones de formación profesional o educativa, podían ser incorporadas nuevamente”⁴⁶

El acompañamiento a los emprendedores implicará para esta área municipal, implementar líneas de financiamiento para la compra de insumos y herramientas, asistencia técnica, capacitación y apoyo para la comercialización. Asimismo, desde acciones orientadas al estímulo en el proceso de formalización, se asesora e inscribe a los emprendedores en el régimen de Monotributo social⁴⁷, se los asiste en la tramitación de la eximición del impuesto a los Ingresos Brutos, a partir de la aplicación de la Ley ALAS⁴⁸, se los convoca a la inscripción en el Registro Municipal de Actores de la ES y se gestiona el Permiso de Funcionamiento para Actores de la ES. Más abajo, nos referiremos a la normativa municipal que crea los dos últimos instrumentos.

El financiamiento de los emprendimientos productivos autogestivos combina programas de origen nacional y municipal. En la actualidad, la principal línea de financiamiento es municipal y se está a la espera de la aprobación de un Proyecto Integral

⁴⁶ Lic Eugenia Navarro, panelista en el Coloquio Internacional: La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social, realizado el 17 de diciembre de 2007 en la Ftad. de Ciencias Económicas de la UBA. Presentación publicada en la Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, N°1, Ftad. Cs. Económicas, UBA, abril de 2009, pág 50.

⁴⁷ El Monotributo social es una categoría tributaria que tiene como finalidad la inclusión social a través de la formalización de la actividad económica desempeñada por personas en situación de vulnerabilidad social.

⁴⁸ Ley de la provincia de Buenos Aires N° 13136 que promueve y apoya a las Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS) en el marco de la Economía Social.

presentado ante el Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación por 15 emprendimientos productivos, 35 asociativos, el desarrollo de un centro de diseño y desarrollo de productos en innovación indumentaria, capacitación y tutorías para emprendimientos gastronómicos y textiles⁴⁹.

A continuación presentamos un cuadro que resume la cantidad de proyectos productivos formulados en el período 2003-2010, según programa de financiamiento:

Programa	Años	Cantidad de proyectos
Mrio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) Emprendimientos Productivos Solidarios	2003-2004	43
MDS-Mrio de Trabajo, (MTEySS) Plan Herram x Trabajo-Plan Manos a la Obra	2004-2005	9
MDS-Plan Manos a la Obra ⁵⁰	2005-2007	58
MTEySS-Programa Seguro de Capacitación y Empleo. Pago único	2007-2009	47
Progr Municipal de Apoyo a Iniciativas Productivas	2007-2010	204
Total	2003-2010	361

Fuente: Coordinación de Promoción de la Economía Social, Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social, 2010

Actualmente, el municipio cuenta con 216 emprendimientos activos. Discriminados por rubro, el 46% son emprendimientos textiles; el 21% de servicios y comercio; el 19% de artesanías y el 14% de gastronomía.⁵¹

⁴⁹ Los fondos solicitados al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación totalizan \$794.340 para financiar Equipamiento, materiales e insumos de los proyectos productivos, Asistencia Técnica, Capacitación y Seguimiento. Actualmente, se encuentra en etapa de evaluación por parte del MDS el Plan presentado por el municipio.

⁵⁰ Según Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Municipio de Morón, firmado en 2005, por un monto total de \$ 531.929,15

⁵¹ En base a datos proporcionados por la Coordinación de Promoción de la Economía Social, Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social, 2010.

La Coordinación de Promoción de la Economía Social, de la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social (SPEyES) cuenta con un equipo de tutores – especialistas en gastronomía, en diseño de productos y en proyectos textiles- que realiza la asistencia técnica a los emprendimientos con el objeto de acompañarlos en su proceso de formalización. Tanto para los emprendedores que se inician en alguna actividad como a los que ya vienen desempeñándose en sus proyectos productivos, los tutores asesoran en aspectos técnicos, en costos y en temas relacionados con la comercialización. La Subsecretaria del área señala que “se trabaja con tres ejes: competitividad, equidad y protección social. Los ejes están diseñados apuntando a la sustentabilidad de los proyectos y a garantizar que los proyectos se desarrollen con un lógica económica y de trabajo distinta a la de la economía capitalista”⁵²

La Agencia de Empleo de la SPEyES, desarrolla acciones de orientación ocupacional y de formación para el trabajo y, cuando se detectan competencias habilitantes para el desempeño en emprendimientos productivos autogestivos en las personas desocupadas que se acercan a esta oficina municipal, son derivadas al área de Coordinación de Promoción de la Economía Social donde los técnicos en formulación de proyectos le dan forma a la idea proyecto del potencial emprendedor.

Desde la SPEyES se elaboraron y elevaron al Concejo Deliberante tres proyectos de Ordenanza que fueron aprobados y están actualmente en vigencia:

La Ordenanza 12208/10⁵³ crea el Registro Municipal de Actores de la Economía Social. Este instrumento tiene como objetivos: crear un marco regulatorio de las actividades desarrolladas por las cooperativas, mutuales y emprendimientos productivos autogestivos, sistematizar la información relacionada con estas unidades económicas para posibilitar su monitoreo y el acceso a medidas que fomenten su desarrollo y

⁵² Lic Eugenia Navarro, panelista en el Coloquio Internacional: La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social, 2007, Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, N°1, abril de 2009, Ftad. Cs. Económicas, UBA, pág 52.

⁵³ Disponible en: http://digesto.hcdmoron.gov.ar/hcd_digesto/pdf/2010/2010-12208.pdf

formalización, cuando fuera necesario, especialmente, de las actividades de los emprendimientos. La fuente de información es el Formulario de Solicitud de Registro y la inscripción en el mismo se concreta una vez que el emprendedor haya sido visitado por un tutor que certifica que el emprendimiento se encuentra comprendido en los principios de la Economía Social. Esto es, según especifica la norma, deben ser unidades económicas “que no persiguen la obtención de ganancias sino la satisfacción de necesidades vitales individuales y familiares y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, organizando sus actividades bajo relaciones horizontales, equitativas, igualitarias y democráticas en un marco de respeto al medio ambiente”.

A través de la Ordenanza 12209/10⁵⁴ se crea el Permiso de Funcionamiento para Actores de la Economía Social que tiene como finalidad formalizar las actividades desarrolladas por las unidades económicas de la ES, siendo alcanzados por los beneficios del régimen que fija esta Ordenanza, las cooperativas, mutuales y emprendimientos que se encuentren inscriptos en el Registro Municipal de Actores de la ES.

Se establecen en esta norma, exenciones en el pago de Derechos de Habilitación, de Construcción, de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, entre otros. No obstante, son exigibles, en el caso de las unidades económicas de la ES del rubro gastronómico, el cumplimiento de normas de seguridad e higiene y el certificado de aprobación de un curso de Manipulación de alimentos

Las unidades económicas que obtengan este Permiso podrán inscribirse como proveedores del estado municipal e incluso, del Programa Nacional Argentina Trabaja.

La Ordenanza 12418/10⁵⁵ crea el Programa Municipal de Subsidio a emprendimientos socio-productivos o de servicios, cuyos fondos provienen de recursos

⁵⁴ Disponible en: http://digesto.hcdmoron.gov.ar/hcd_digesto/pdf/2010/2010-12209.pdf

⁵⁵ Disponible en: http://digesto.hcdmoron.gov.ar/hcd_digesto/pdf/2010/2010-12418.pdf

coparticipables de la provincia de Buenos Aires y que el municipio tomó la decisión de destinarlos para el financiamiento de esta iniciativa.

El objetivo del Programa es el de “promover la generación de estrategias de inserción laboral en el marco de la Economía Social y Solidaria para personas desocupadas o subocupadas del distrito de Morón de bajo nivel socio-económico y de mayor vulnerabilidad social, para promover y garantizar la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo”

Está destinado a mujeres jefas de hogar con hijos menores de 18 años a cargo, jóvenes de entre 18 y 30 años y adultos mayores de 50 años. Se priorizan estos grupos por ser los que más dificultades tienen para insertarse o reinsertarse en el mercado laboral formal.

Los montos máximos del subsidio son de hasta \$ 7000 para cada uno de los emprendimientos productivos o de servicios unipersonales seleccionados para recibir el incentivo financiero y de hasta \$14000 para los emprendimientos asociativos.⁵⁶

Entre otros requisitos, la norma establece que los integrantes de los emprendimientos que obtengan el subsidio, deben pertenecer a hogares con ingresos que no superen una canasta y media al momento de concretarse el proyecto. También deberán aceptar asistencia técnica y tutorías y comprometerse a participar de acciones de formación relacionadas con la temática del auto-empleo, la Economía Social, las relaciones de género y el cooperativismo y mutualismo. Por otro lado, no podrán obtener el subsidio personas que desarrollen emprendimientos que impliquen relaciones de dependencia entre los integrantes de la unidad económica.

En cuanto a las líneas de acción implementadas por la SPEyES para la promoción de la comercialización de las unidades económicas de la ESyS, podemos mencionar la creación de la marca colectiva “Eme”, que estimula el desarrollo de una identidad local –

⁵⁶ Según nos indicó la coordinadora del área de Promoción de la ES, los recursos presupuestarios afectados al programa municipal son cercanos a \$1.000.000. Asimismo, cabe aclarar, que no se le entrega dinero al emprendedor, el municipio le compra la maquinaria, las herramientas y los insumos que necesita.

además de la asumida desde las marcas propias de cada microempresario, emprendimientos o cooperativa integrados a la marca colectiva- asociada, como sello de calidad, con el desarrollo de actividades económicas solidarias y sustentables.

Por otra parte, según se indica en la folletería de la Subsecretaría, se busca promover las premisas del trabajo autogestivo y asociativo, sensibilizar a la comunidad en torno del comercio justo al tiempo que facilitar la exhibición y venta de productos, a través de la instalación de Tiendas de la ES en Al Oeste Shopping, de la localidad de Haedo. En este centro comercial funciona, desde 2009, un stand gastronómico en el que se comercializan dulces, mermeladas, miel, cervezas artesanales y licores y, en 2010, se inauguró un local en el cual se venden artículos regionales, indumentaria, artesanías y accesorios⁵⁷.

La Agrupación de Colaboración Empresaria⁵⁸ que reúne a emprendedores y microempresarios que ofrecen sus productos en estas tiendas, utiliza la marca colectiva Eme. Los emprendedores son quienes tienen mayores dificultades para garantizar continuidad, calidad y escala.

Otro espacio de comercialización de productos elaborados por los emprendedores de la ESyS promovido por la SPEyES, es la Feria Permanente de Emprendimientos de la ES, ubicada en la Plaza Gral. San Martín, en el centro de Morón, que funciona todos los fines de semana y feriados con aproximadamente 40 emprendedores⁵⁹. También, con el apoyo del municipio, algunos emprendedores participan de ferias de Economía Solidaria que se realizan en las ciudades de Canelones, Uruguay y Santa María, Brasil.

⁵⁷ El municipio paga el alquiler del local comercial y afecta personal de la planta municipal para la atención del público en el stand de gastronomía y en el local. Cede estos espacios de comercialización, por el plazo de tres años, a la Agrupación de Colaboración Empresaria, conformada por emprendedores sociales y microempresarios.

⁵⁸ Esta Agrupación, anteriormente vinculada con la Subsecretaría de Desarrollo Económico Local, actualmente, está bajo la órbita de la SPEyES,

⁵⁹ Funciona regularmente desde mayo de 2009, anteriormente se organizaba para algunas fechas especiales, como para el día de la madre, del padre, navidad, etc.

La Red Morón de Emprendimientos, según indica el Catálogo de emprendimientos productivos y de servicios, elaborado por la SPEyES, “es un instrumento creado por el municipio para promover el desarrollo integral de las unidades económicas localizadas en el distrito” y constituye “un lugar de pertenencia concreta y simbólica a través del cual los emprendimientos adquieren entidad como organizaciones de base popular, asumiendo responsabilidades y erigiéndose en sujetos de derechos específicos”. Está integrada por los emprendedores que están en el Registro de Actores de la ES y por aquellos que son asesorados continuamente por los tutores de la Coordinación de Promoción de la ES de la SPEyES. Quienes integran esta red, están siempre informados de las distintas acciones que desarrolla el área.

Con respecto a las acciones destinadas a las cooperativas⁶⁰ y mutuales, podemos señalar las exenciones municipales que habilita la inscripción en el Registro Municipal de Actores de la ES, el asesoramiento en cuestiones legales y contables y la capacitación a cooperativas y a grupos pre-cooperativos⁶¹.

La experiencia del Presupuesto Participativo en Castelar Sur

Hasta aquí, hemos caracterizado dos contextos institucionales diferentes asociados a la ESyS, considerando los actores estatales y no estatales involucrados y las iniciativas gestadas por el municipio en ambos espacios.

Nuestro interés en este apartado, es reseñar una experiencia de participación ciudadana, en el marco de una iniciativa estatal como es el Presupuesto Participativo (PP), cuya coordinación metodológica y administrativa está a cargo de la Dirección de Organizaciones y Participación comunitaria, dependiente de la Secretaría de Relaciones

⁶⁰ En un listado provisto por la oficina de Cooperativas y Mutuales, de la Coordinación de Promoción de la ES (CPES) de la SPEyES, figuran 80 cooperativas pero todavía no está depurado, por lo tanto, no hay datos precisos sobre la cantidad de organizaciones que actualmente están activas.

⁶¹ Según un Informe elaborado por la oficina de Cooperativas y Mutuales, de la CPES, en 2010, se realizó la asistencia técnica a una cooperativa de trabajo y a 15 cooperativas del Programa Argentina Trabaja del MDS y se llevaron a cabo talleres para grupos pre-cooperativos de conductores de vehículos (remiseros, camioneros), de cuidadoras domiciliarias, de enfermeras y de psicólogas sociales.

con la Comunidad y Abordajes Integrales y la ejecución y puesta a punto del programa es responsabilidad de las UGC. En este sentido, el PP está claramente vinculado al proceso de descentralización municipal del que nos hemos ocupado al principio de este capítulo.

Desde la institucionalidad existente, el PP es un Programa que tiene que ver con “otra oficina”, distinta a la relacionada con la cuestión de la ESyS.

Tomamos en cuenta el Programa del PP porque está en la perspectiva de los objetivos de nuestra investigación. A partir del análisis de las políticas públicas para la ESyS, el PP nos ubica en la relación Estado-sociedad y nos permite captar elementos que despliegan la dimensión política de la ESyS.

En apretada síntesis, dado que no nos proponemos estudiar este mecanismo participativo en particular, destacaremos algunos datos globales acerca del PP y las características que asume el proceso de participación de este dispositivo.

La experiencia del PP⁶² se inicia en 2006 y el monto del presupuesto participable en esa edición fue de \$1.000.000, repartidos proporcionalmente entre las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) en función de la cantidad de habitantes de cada una. Participaron más de 3.000 vecinos en la votación de los proyectos a implementarse al año siguiente.

En 2010, participaron 26.627⁶³ vecinos y eligieron 54 proyectos que el Municipio concretaría durante el 2011. El monto participado distribuido entre las UGC ascendió a \$ 3.500.000⁶⁴.

Desde aquella primera experiencia, se hicieron diversos ajustes, como por ejemplo, agregar el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas al criterio de la cantidad de

⁶² Disponible en: <http://moron.gov.ar/presupuestoparticipativo>

⁶³ Tomado del Boletín El Municipio N° 131 de enero/2011. Este total de participantes representa el 8.3 % de los habitantes del distrito.

⁶⁴ Para tener un punto de referencia, representa aproximadamente el 0.6% del presupuesto municipal total para 2011. Según el Boletín El Municipio N° 131 de enero/2011, el presupuesto presentado asciende a \$515.669.216. De todos modos, el cálculo exacto del monto destinado para el PP surge de la aplicación de un porcentaje –en general, cercano al 5%- sobre los gastos flexibles (que difieren de los gastos rígidos afectados al pago al personal, a la contratación del servicio de recolección de residuos, entre otros).

habitantes para repartir el monto participado, o responsabilizar a los equipos técnicos de las distintas áreas del gobierno para elaborar los proyectos, ya que esta tarea, llevada a cabo por los propios vecinos, había generado mucho desgaste y esta situación impactaba negativamente en los niveles de participación.

El proceso del PP se desarrolla a lo largo del año, iniciándose en las asambleas barriales⁶⁵ en las cuales los vecinos plantean ideas y propuestas en torno de las necesidades y prioridades de cada barrio. Luego, las áreas temáticas del municipio elaboran pre-proyectos -sobre la base de los Informes Territoriales que sintetizan todas las ideas y propuestas surgidas en las asambleas- que son puestos a consideración de los vecinos para, posteriormente, culminar el proceso de formulación de los proyectos que el gobierno local deberá ejecutar. En la etapa de formulación de los proyectos, los equipos municipales tienen en cuenta, por un lado, la viabilidad técnica, política presupuestaria y jurídica de las propuestas presentadas y, por otro, evitan superposiciones con iniciativas ya existentes en las UGC. Cabe señalar que, en algunas ocasiones, buscando la mejor adecuación, los proyectos elaborados se alejan de las propuestas presentadas por los vecinos. La última instancia, la de mayor nivel de participación de los vecinos, es la Feria de Proyectos donde se votan los proyectos que se presentaron⁶⁶. Pueden participar todas las personas mayores de 14 años que viven, estudian o trabajan en el partido de Morón.

Los proyectos votados son girados a las áreas temáticas correspondientes para trabajar en su implementación. Desde cada Consejo Vecinal se designan las personas que conformarán la Comisión de Seguimiento para controlar la ejecución de los mismos⁶⁷.

⁶⁵ Los ámbitos de realización de las asambleas barriales y de la votación de los proyectos son: las dependencias municipales, las escuelas secundarias y las organizaciones sociales.

⁶⁶ De las dos convocatorias masivas para la participación, -las asambleas barriales y la Feria de Proyectos- es notablemente mayor el interés demostrado por los vecinos por participar en esta última instancia, atribuyéndole mucha importancia a la consulta sobre los proyectos que efectivamente se ejecutarán al año siguiente en sus barrios.

⁶⁷ Según nos refirió en la entrevista un funcionario del área, de los proyectos a ejecutar en 2010, el 92% de los mismos se ejecutó en tiempo y forma.

El funcionario responsable del área nos hizo referencia a la decisión de la gestión de promover una participación lo más amplia posible, apelando a múltiples canales de comunicación para garantizar el protagonismo de los vecinos en todo el proceso:

“Nuestra decisión es ir a buscar esa participación, se hacen asambleas en la mayor cantidad de lugares posibles, se colocan urnas en todos los lugares que se puedan. Si todo quedara librado al que se preocupa o se acerca por sus propios medios, seguramente la participación sería mucho menor”

Las temáticas abordadas en los proyectos seleccionados en el PP 2010, que serán implementados durante el año 2011, están relacionadas con la instalación de rampas, refugios peatonales, cestos de residuos en la vía pública, semáforos, mejoramiento de la iluminación, bacheo de calles, actividades deportivas, recreativas y culturales, talleres de promoción de la salud, entre otras. (Boletín El Municipio, enero 2011)

El intendente Lucas Ghi, refiriéndose a la participación ciudadana que promueve el PP, destacó, en ocasión de la realización de la última fase de la edición 2010 del PP, que “las ideas y los proyectos que plantea la comunidad a lo largo de todo el proceso, son fundamentales en la elaboración del presupuesto municipal y sirven para fortalecer lazos entre el gobierno y los vecinos y hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos”⁶⁸

Este señalamiento del intendente, nos da la pauta de cómo el PP también contribuye a formar la agenda del gobierno. Aún los proyectos que no pueden implementarse por distintas razones, son importantes en la medida en que orientan sobre las prioridades y necesidades de los ciudadanos.

Así nos refería el funcionario del área sobre el particular:

“En las primeras ediciones del Presupuesto Participativo, lo que hacíamos, en el marco de las asambleas, era registrar sólo aquellas iniciativas que podían ser

⁶⁸ Disponible en: http://moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/2010/proyectos_elegidos.php

viales por presupuesto participado, con el correr de las ediciones, empezamos a registrar todo, todo puede ser información valiosa para diagnosticar la situación de cada lugar”

Finalmente, queremos poner en relieve dos proyectos seleccionados en la UGC de Castelar Sur, en el PP de 2009⁶⁹, porque consideramos significativa la puesta en relación que nos habilita a realizar en términos de la ESyS y la creación de comunidad.

Uno de los proyectos aprobados, con un monto de \$20.000, fue la colocación de 20 puestos en una feria de emprendedores ubicada en la plaza del barrio San Juan. Este espacio, además de constituir un ámbito para la exposición y comercialización de productos elaborados por emprendedores de la ESyS, es un lugar de encuentro de los vecinos en el que se desarrollan diferentes actividades comunitarias.

Con relación a las áreas municipales intervinientes para la puesta en marcha de este proyecto, el funcionario entrevistado nos señaló:

“El área que intervino, además de la Unidad de Gestión Comunitaria N° 5 de Castelar Sur, fue la de Planificación urbana que es la encargada de hacer el diseño del espacio público”

El otro proyecto que destacamos, surge de la iniciativa de un grupo de vecinos para la creación de un Fondo Rotativo Solidario⁷⁰ de \$100.000⁷¹, destinado al mejoramiento

⁶⁹ Disponible en: http://moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/proyectos_elegidos_09.php

⁷⁰ En una cartilla explicativa del funcionamiento del Fondo Rotativo Solidario se indican los siguientes pasos: 1) Reuniones barriales donde se informa sobre el proyecto, 2) Solicitud de crédito por parte de las familias, 3) Priorización de las solicitudes 4) Relevamiento social y constructivo llevado a cabo por arquitecto/a y trabajador/a social, 5) Evaluación de las situaciones relevadas en la Mesa de Gestión, 6) Firma del Acta de Compromiso Grupal con las familias que obtendrán el crédito, 7) Compras realizadas desde la Mesa de Gestión en los comercios seleccionados por las familias, 8) Firma del Convenio individual y el pagaré que compromete a cada familia, 9) La familia realiza la mejora acordada en el menor tiempo posible, 10) Recupero en cuotas. Con los fondos del recupero se pueden otorgar nuevos créditos.

⁷¹ Según se consigna en el Boletín El Municipio, Año 11 N° 131, de enero de 2011 los proyectos del PP ganadores en noviembre de 2010 para Castelar Sur fueron: Fondo Rotativo: \$100.000; Mejoras edilicias en el Jardín Municipal N° 5 El Portal de Belén y el CEIM N° 1 del barrio San Juan: \$260.500; Actividades

habitacional de familias que no tienen acceso a un crédito en el circuito formal, que viven en los barrios Marina, San Juan y Santa Rosa de Castelar Sur. Dicho proyecto, se puso en práctica en 2010 y se ejecutará en 2011 nuevamente.

A través de este fondo, se otorgan préstamos por un monto máximo de \$2000 que permite a las familias o a las personas destinatarias, resolver problemas de vivienda que puedan estar afectando sus condiciones sanitarias y/o de seguridad, como por ejemplo, inconvenientes en los pisos, pozos, tanque de agua, conexiones domiciliarias, necesidad de reparación de paredes, techos, colocación de aberturas.

Solidariamente se ofreció este préstamo a las 50 familias más necesitadas de los barrios, quienes se comprometieron a devolverlo en cuotas de bajos montos.

Para la puesta en marcha del Fondo Rotativo Solidario, el funcionario del área entrevistado, nos informó que intervinieron *“la UGC, la Dirección de Producción Social del Habitat, la Dirección de Organización y Participación Comunitaria y la asociación civil que tenía experiencia en ese tema”*. Ante nuestra pregunta sobre la intervención de la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social en estos proyectos, el funcionario nos respondió que:

“En estos casos no hubo una intervención de esa Subsecretaría, sí en otras iniciativas, como por ejemplo, la realización de un taller de capacitación en panadería en el barrio San José y en Morón Sur, en el cual el diseño y ejecución del mismo estuvo a cargo del área de Economía Social, que contempla también la posibilidad de que las personas que se forman puedan pensar no sólo en un mero saber sino también en aplicar ese aprendizaje en el mundo productivo y convertirse en emprendedores”

Una referente barrial, que participó activamente para que se pudieran llevar a cabo los proyectos del PP, nos explicó cómo funciona el Fondo Rotativo:

“El municipio tenía mucho miedo de implementarlo porque no sabían cómo se podía implementar y qué podía resultar, porque ellos no quieren hacer algo que no dé resultados y que después tenga mala propaganda en los barrios.

Se formó una mesa⁷² que está compuesta por dos personas del municipio, que son de la UGC, dos personas de Madre Tierra, que era la organización que iba a recibir el préstamo y tenía experiencia en el tema porque venía trabajando en un programa parecido y, por parte nuestra, dos manzaneras [del Plan Vida de la provincia de Buenos Aires] de cada barrio.

La gente que tiene un problema de vivienda se anota y las asistentes sociales las visitan con una planilla en la que se hacía un relevamiento de la situación de la casa [y se asignaba un puntaje]. Estas planillas iban a esa mesa pero sin nombre, se elegía la problemática por puntaje. Se eligieron las diez primeras personas y después se decían los nombres y ahí intervenían las manzaneras que conocían a las personas para decir si realmente lo necesitaban al préstamo y si lo podían devolver.”

Finalmente, nos señaló:

“Nosotros ganamos un derecho con el Presupuesto Participativo, es un logro, una decisión nuestra, una libertad que la adquirimos nosotros, que no la podemos perder. Suba el gobierno que suba, al Presupuesto Participativo no hay que sacarlo nunca, tenemos que luchar por eso, porque es en lo único que podemos decidir nosotros por nuestro barrio”.

⁷² Mesa de Gestión Participativa que tiene a su cargo tomar las decisiones vinculadas con el Fondo. Participan la organización Madre Tierra, que administra el Fondo y aporta asistencia técnica, el equipo municipal de las distintas áreas y dos trabajadoras vecinales representantes de cada uno de los tres barrios de Castelar Sur, elegidas en asamblea.

A través de las dos experiencias reseñadas y desarrolladas en el marco del PP –la instalación de puestos en la Feria de emprendedores y el Fondo Rotativo Solidario de Castelar Sur-, encontramos la emergencia de la novedad que instala el poder instituyente de la comunidad, constituyendo ese poder fuera de sí como materialización de las aspiraciones de mejores condiciones de vida individual y colectiva y también, desbordando lo instituido, cuestionándolo si es necesario.

El Fondo Rotativo Solidario surge como una iniciativa de un grupo de vecinos que busca de manera conciente y concertada la producción de la vida de la comunidad. Mejorar las condiciones habitacionales de algunas de las familias de los barrios humildes de Castelar Sur, es aumentar la vida de la comunidad. De esta manera, la actividad colectiva deliberada de los vecinos se vuelve política, en tanto implica la construcción de proyectos comunes, y esto implica, según Castoriadis (1997), proyecto de autonomía de un actuar reflexivo a la vez individual y social.

Frente a lo esperable en materia de proyectos del PP, acotados a un repertorio conocido por actores estatales y no estatales, probados y aprobados en su “viabilidad” técnica, financiera y jurídica –colocación de semáforos, instalación de rampas, trabajos de bacheo en las calles, construcción de refugios peatonales-, el Fondo Rotativo apareció como lo nuevo que conmocionó lo instituido, que generó “miedo” ante la incertidumbre de cómo podía resultar su implementación, según nos relataba una de las personas que lo impulsó.

Comienzo, iniciativa que revela el surgimiento de lo nuevo y, desde allí, lo inesperado que acontece cuando las personas están con otras, compartiendo palabras y actos en la esfera política (Arendt, 2008).

El PP en tanto mecanismo propiciatorio de la participación ciudadana, requiere de un espacio público en el cual sea posible inscribir la deliberación política plural, la

confrontación, la negociación y también la reacción frente a lo que produce alejamiento de los valores sustentados en las prácticas solidarias. En este sentido, fue necesario “activar” los proyectos, discutirlos, argumentar sobre los beneficios que reportarían a la comunidad, convencer, lograr fijarlos en la agenda del Estado. Así, la instalación de los puestos de la Feria de Castelar permitió que la feria se convirtiera en lugar de comercialización de productos elaborados por los emprendedores y ámbito de encuentro y recreación de los vecinos. Al igual que el Fondo Rotativo, creó más comunidad. Pero para llevar a buen término este proyecto, fue necesario impugnar procedimientos dilatorios en su ejecución, controlar y exigir el cumplimiento de todo lo acordado. Y también ir por más: que se hicieran más veredas, que se iluminara mejor la plaza donde funciona la Feria.

La experimentación de estas formas de producir comunidad, al tiempo que politiza a los actores, facilita la emergencia de una subjetivación emancipatoria, necesaria para la ESyS. En este sentido, afirma Veronese: “La oportunidad de hablar y manifestarse en asambleas, reuniones, etc. favorece que el sujeto se constituya en la acción y en el lenguaje, en la producción simbólica y en la interacción, en un sentido emancipatorio” (Veronese, 2007:44).

El análisis en términos de creación de espacio público y acción política resulta interesante por su contraste con las situaciones de necesidades vividas por los vecinos de los barrios humildes de Castelar Sur que activaron la implementación de los proyectos del PP.

En la perspectiva del concepto de acción de Arendt, es necesaria la liberación de los sujetos de sus necesidades vitales porque el laborar es la “actividad en la que el hombre no está junto con el mundo ni con los demás, sino solo con su cuerpo, frente a la desnuda necesidad de mantenerse vivo” (Arendt, 2008:235). Sin embargo, la existencia del espacio público en el que circulan las palabras, donde se debaten las ideas, se

confronta, se acuerda, promueve el surgimiento de la política y la posibilidad de la acción, aún entre vecinos con claras necesidades materiales de mantenimiento de sus vidas.⁷³

Por último, queremos señalar nuestra diferencia con respecto a algunos tópicos señalados por Annunziata (2008) en su investigación sobre los mecanismos participativos en el marco de la democracia de proximidad en la experiencia de Morón. Tomamos especialmente su análisis de la implementación del PP.

Coincidimos con la autora en su apreciación respecto de varios puntos: el poco interés que despierta la participación ciudadana a través de este tipo de dispositivos, a juzgar –aún siendo nominalmente cifras mayores que las registradas en su estudio- por los 26.000 vecinos participantes en el PP de 2010 sobre los casi 321.000 habitantes del distrito; el escaso monto del presupuesto participado, que en el mencionado año distribuyó \$ 3.500.000 entre todas las UGC; el riesgo de que se convierta, desde los particularismos de los planteos de los vecinos, en una “ventanilla de reclamos” y que implique una pérdida de su carácter político; la disminución de la motivación por la modificación de las propuestas de los vecinos en función de exigencias de viabilidad de los proyectos, según la evaluación de los equipos municipales.

Annunziata afirma que, en el marco de la atención a la singularidad de las experiencias participativas, acontece una “democratización desparramada”, se profundiza la fragmentación de la comunidad política. El Estado, en su búsqueda de proximidad entre representantes y representados, intenta conocer las problemáticas particulares y lograr consensos, armonizar los intereses de las partes, y esto lo pone en el lugar de dar la palabra. Por ello, crea los mecanismos de participación, convoca y aparece como prioritaria la posibilidad de expresarse más que el contenido mismo de lo que se expresa.

⁷³ Siguiendo la misma línea de análisis, en una investigación realizada por Fernández Andrada con las trabajadoras de la cooperativa de Modistas Unidas Venceremos, localizada en un barrio de Porto Alegre, Brasil, la participación de las cooperativistas y los vecinos en el PP, permitió el surgimiento de la política: “La experiencia del PP sirvió como continente para la construcción de significados y de proyectos colectivos, en una claro ejercicio de política” (Fernández Andrada, 2007:94)

A partir de lo observado en nuestra investigación, creemos que –adelantando alguna conclusión que realizaremos posteriormente- aún cuando las instancias participativas no excedan los marcos de lo consultivo, en el caso del PP en Castelar Sur, la acción política de los vecinos permitió la aparición del espacio público, la deliberación, el surgimiento de subjetividades asociadas a la ESyS y, en definitiva, la posibilidad de construir un proyecto autónomo, con impactos en lo individual y colectivo. Para Annunziata, el escaso efecto en la toma de decisiones –aún siendo múltiples las instancias participativas que, por otra parte afirma, no surgen espontáneamente de la acción ciudadana-, no permite inferir la emergencia de un contra-poder, ni siquiera la transmisión de un poder a la ciudadanía. En nuestra opinión, en cambio, la experiencia del PP en Castelar Sur sí revela creación de poder al nivel de los vecinos de la comunidad y sostenemos esta apreciación porque situamos en otro lugar el punto de partida del poder. Nos dirá Arendt: “El único factor material indispensable para la generación de poder es el vivir unido del pueblo. Sólo donde los hombres viven tan unidos que las potencialidades de la acción están siempre presentes, el poder puede permanecer con ellos...” (Arendt, 2008:224)

CAPITULO 4

En este Capítulo, nos interesa analizar el recorrido que siguieron las políticas públicas para la ESyS en los dos contextos institucionales referidos en el Capítulo anterior, pero situando ahora nuestra reflexión en dos planos. Primero, del proceso de reforma del Estado de los '90, que tuvo un decisivo impacto en el nivel de los municipios, recuperamos dos ejes: por un lado, la Participación ciudadana y, por otro, el Desarrollo local, con el fin de observar la manera en que estas dimensiones influyeron en las políticas públicas para la ESyS. Segundo, analizamos la ESyS como cuestión a partir de la cual los actores involucrados definen sus posiciones.

Las áreas estatales para la ESyS: el énfasis en la participación y la problemática de la desocupación

La transformación estatal llevada a cabo en Morón a partir de 1999 -como ocurrió en otros municipios- se asienta en el proceso de reforma del Estado de los años '90⁷⁴, donde el desarrollo local⁷⁵, la planificación estratégica, la participación y el empoderamiento de los actores locales, la recreación de sinergias a partir de la constitución de alianzas multiactorales con desarrollo y fortalecimiento de las capacidades

⁷⁴ Oszlak (2001), a partir del análisis que realiza sobre el proceso de reforma estatal en Argentina, América Latina y algunas experiencias de los países de la OCDE, sostiene el surgimiento de un tipo de Estado que conceptualiza como "transversal" que manifiesta la extensión del atributo estatal a otras instancias subnacionales, en el marco de la descentralización, y un cambio en su vinculación con el mercado, las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional. Este concepto "alude a una forma estatal que atraviesa las diversas instancias o niveles jurisdiccionales (nacional, territorial y local) y establece entre éstos nuevas reglas de interacción en los planos de la distribución del poder, la división de responsabilidades funcionales y el financiamiento de la gestión pública, creando así un sistema de vasos comunicantes, abarcativo y continuo" (Oszlak, 2001:35). En este marco, el autor señala que, aún cuando el Estado nacional no hubiese desarrollado las capacidades para desempeñar su nuevo papel, en particular, en lo referido a acciones orientadas a la responsabilización, a la coordinación interjurisdiccional, a la información y el control de gestión, dispone de la "llave de caja", esto es, concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general teniendo capacidad para decidir sobre el destino de esos recursos.

⁷⁵ Manzanal (2009), dando cuenta del accionar de los programas de Desarrollo Territorial, Desarrollo Local, Desarrollo Territorial Rural y social en general, sostiene que "los mismos colocan entre sus objetivos prioritarios la promoción de la 'participación' y el 'empoderamiento' de los respectivos actores beneficiarios. Y, sin embargo, la instrumentación de estos objetivos es parcial, limitada y no busca generar una mayor autonomía en las decisiones de los actores para aumentar su poder, para 'empoderarlos'" (Manzanal, 2009:23)

endógenas para la competitividad y modernización de la estructura económica local, expresaron en la realidad de los territorios, la modalidad que asumió el cambio hacia el debilitamiento de un Estado central planificador con fuerte impacto en las instancias subnacionales tanto provinciales como municipales.

Junto a esta incidencia en el plano local de la reforma del Estado, surgida en aquella década en el contexto nacional –sin olvidarnos que, a su vez, ello respondió a una matriz de transformaciones globales-, también creemos que operaron causas originadas en la historia local inmediata que le otorgaron singularidad al proceso de transformación estatal en el distrito. De este modo, la dinámica general llevó a que el municipio de Morón se hiciera cargo de sus propios desarrollos, gestionara los recursos indispensables a tales efectos, movilizara todas las capacidades locales, planteara dispositivos para la concertación entre actores públicos y privados y, también, se diera políticas destinadas a los sectores de la población más vulnerables: niños, jóvenes, mujeres, desocupados. Por otro lado, la recuperación de la confianza de los ciudadanos, después de la intendencia encabezada por Juan Carlos Rousellot, resultaba indispensable para legitimar la nueva gestión local y, en este sentido, la participación ciudadana se concibió como una herramienta altamente eficaz para construir la democracia de proximidad.

Clemente (2005) afirma que las políticas descentralizadas promovieron diagnósticos y planificaciones participativas, creación de comisiones de trabajo conjuntas entre el Estado y sociedad civil, mesas consultivas, mecanismos de auditoría, procedimientos que fueron impulsados como metodologías de gestión para la administración de recursos escasos pero que, al mismo tiempo, significaron un mayor acercamiento entre las organizaciones sociales y el Estado, especialmente a nivel local. En este contexto, cobran particular importancia las alianzas multiactorales y su intervención en programas focalizados, en planes de desarrollo local y en experiencias de

participación ciudadana como el Presupuesto Participativo y los Consejos de política social.

Ubicándonos en la promoción de la participación ciudadana como eje estructurante del proceso de transformación del Estado, la Coordinación de Cooperativas y Mutuales (luego, Dirección de Políticas de ESyS), dependiente de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, desarrollará sus acciones teniendo como meta la recomposición del entramado socio-institucional del distrito.

La intervención del Estado en este proceso, implicó brindar las condiciones para que surgiera la organización y el fortalecimiento de los actores de la ESyS y la co-gestión de las políticas para el sector.

El ámbito creado para el encuentro entre actores estatales y no estatales, y propiciatorio de la participación, fue el Consejo Municipal de ESyS (CMESS). En este contexto, los funcionarios estatales se colocaron en un plano de simetría⁷⁶ con las cooperativas y mutuales, cumpliendo el rol de un actor más, aunque con la capacidad de mediar entre las organizaciones y el ejecutivo o el Concejo Deliberante para lograr la aprobación de las propuestas discutidas en el seno del CMESS.

En la perspectiva de los actores, de la normativa existente y de la documentación relevada, la ESyS es representada en términos de un movimiento de construcción colectiva de una forma alternativa de reproducción económica de la vida y de transformación social. Así lo expresa una de las Funciones de la Dirección de Políticas de ESyS. Sostenidos en valores, identificándose como sector “formal” y “orgánico” de la ESyS, integrado por “empresas sociales”, por “organizaciones”, buscando visibilidad y posicionamiento frente al sector privado y estatal, avanzando en el fortalecimiento de la organización y la unidad en la acción, la apuesta de los actores involucrados, es política.

⁷⁶ Siguiendo a Hintze (2009), consideramos que, en la disposición de los funcionarios, es posible registrar la existencia o no de vínculos simétricos entre actores estatales y actores de la ESyS, en el marco de la construcción de una cultura compartida, necesaria para la promoción de políticas para el sector.

En el ejercicio de la política como medio para construir sentidos compartidos sobre el presente y el futuro, como dice Coraggio (2004), la participación ciudadana -auspiciada por el Estado local- como uno de los ejes fundamentales del proceso de transformación estatal, y los espacios de debate y de representación de intereses como el CMES, constituyen herramientas de suma importancia para instalar a la ESyS como proyecto colectivo instituyente de otra economía.

El otro eje en el que inscribimos el proceso de transformación del Estado local -en línea con la reforma estatal de los '90- y su influencia en el diseño de políticas para la ESyS, es el de la generación de iniciativas para dinamizar el Desarrollo Local. En este sentido, Cravacuore (2005), sostiene la idea de una “desconcentración del viejo modelo de desarrollo”, que desplaza el eje de la planificación del desarrollo del Estado nacional al local y conservando en este último la centralidad en el diseño y ejecución de las políticas. De esta manera, los gobiernos locales se ubican en el núcleo de sociedades locales caracterizadas, además, por la debilidad de los actores no estatales.

La incorporación en la agenda pública de los temas del Desarrollo Local supuso según Cravacuore que, en el marco del incremento creciente del desempleo, los gobiernos locales tuvieran que darse políticas de promoción: creación de agencias de desarrollo, de consorcios intermunicipales, de incubadores de empresas, aumento de la competitividad empresarial, fomento del comercio exterior, capacitación de recursos humanos, promoción del empleo.

Llegados a este momento del análisis, nos encontramos con la otra área municipal vinculada con la ESyS: la Dirección de Promoción del Empleo y Economía Social, que dependió de la Secretaría de Desarrollo Económico Local y que en la actualidad es la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social (SPEyES), dependiente de la Secretaría de Administración General y Planificación Estratégica.

En Morón, como en otros municipios, las políticas del área de Desarrollo Local tendrán como principales destinatarios a los micro, pequeños y medianos empresarios y también a los beneficiarios de los planes de empleo. Para estos últimos, la obtención de un subsidio implicará una contraprestación en proyectos comunitarios o en formación laboral. La SPEyES será el área responsable de implementar los planes sociales dirigidos a los desocupados.

La cuestión de la desocupación, nos sitúa en la revalorización de la intervención del Estado en los procesos de Desarrollo Local, en sociedades con problemáticas asociadas a la desafiliación generada por la crisis de la sociedad salarial, la fragmentación del tejido social que dejan las políticas neoliberales, en fin, la caída en situaciones de vulnerabilidad social de amplios sectores de la población, que inclina el peso de las decisiones del Estado configurando un determinado tipo de relación Estado-sociedad.

Como ya lo señaláramos en el capítulo anterior, en la Misión de la Oficina de Economía Social de la Dirección de Promoción del Empleo y Economía Social (actualmente, SPEyES), aparecen mencionados los hogares más vulnerables como destinatarios de diversas acciones a ser desarrolladas por el área y la consolidación de emprendimientos socio-productivos. “Desocupados/as, subocupados/as, trabajadores/as del sector informal” serán convocados desde la Agencia de Empleo para que puedan obtener financiamiento para emprendimientos o para integrar las cooperativas del Programa Inclusión Social con Trabajo, diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social.

Las políticas para la ESyS, desde esta perspectiva, se abocarán a desarrollar capacidades emprendedoras y a promover cooperativistas, con las dificultades que, en términos de la subjetividad de los involucrados, estos procesos de aprendizaje pudieran significar.

En una investigación realizada por Hintze sobre políticas públicas para la ESyS en Venezuela y Brasil (2010), se analizan dimensiones que, en el caso de las políticas venezolanas, en algún sentido, encontramos similitudes con el caso de nuestro estudio.

Desde la necesidad de armonizar tiempos políticos, técnicos y sociales en la implementación de las políticas para el sector, la autora señala el avance que existe en Venezuela en términos de crear institucionalidad para la ESyS, de promover la participación, sin que esos procesos y tiempos políticos sean acompañados con los tiempos técnicos y sociales: se requieren fuertes aprendizajes para generar herramientas políticas, metodológicas y técnicas que permitan acompañar adecuadamente la novedad que plantean las políticas y también, para lograr la constitución y el fortalecimiento de los actores colectivos de la ESyS.

Con respecto a estos últimos, sostiene que: "... establecer un entramado de asociatividad, desarrollar los valores que lo sostengan, adquirir capacidades, habilidades y saberes compartidos demanda tiempos distintos según se trate de un proyecto organizado por actores con o sin experiencias asociativas previas; que se conocen entre sí y ya han establecido lazos de confianza; o que están recién construyéndolos en la propia interacción que implica encarar un proyecto conjunto; en el cual todos conocen el oficio o, por el contrario, deben aprenderlo y enseñar(se) saberes diferenciales" (Hintze, 2010:81-82)

En la misma dirección de lo que acabamos de señalar, interpretamos las dificultades surgidas en la tarea de constitución de las cooperativas de trabajo del Plan Agua más Trabajo, según lo que nos relataba una técnica de la Coordinación de Promoción de la ES; o la complicación en la coordinación de grupos de cooperativas dependientes de fuentes de financiamiento distintas con diferentes modalidades de gestión y desigual forma de obtención de los ingresos por parte de cada asociado; o el desacuerdo que genera entre cooperativistas de organizaciones tradicionales la formación

de cooperativas en el marco de los planes sociales⁷⁷. Por otra parte, cabe destacar, que las causas de estos inconvenientes no pueden ser atribuibles a la gestión local ya que en esta jurisdicción se implementan políticas formuladas en el nivel nacional.

En el caso de la SPEyES, constatamos la centralidad del Estado en el diseño de las políticas para la ESyS, como anteriormente habíamos indicado siguiendo a Cravacuore, la misma centralidad de los gobiernos municipales para impulsar el Desarrollo Local en el marco de la reforma estatal. Esta posición preponderante del Estado la hemos registrado en otras iniciativas municipales que, aunque funcionalmente no son identificadas como propias de la ESyS, consideramos relevantes para el fortalecimiento del sector como es la promoción de la participación ciudadana.

La urgencia para dar respuesta a la problemática de la desocupación se instala en la agenda del Estado y esto tiene consecuencias en otros planos, además de lo ya mencionado desde el punto de vista de la apropiación de las iniciativas por parte de los destinatarios de las políticas⁷⁸.

En principio, podemos evaluar el impacto que genera a nivel local la implementación de las políticas gestadas en instancias nacionales y la gestión de los recursos que las mismas aportan. Lo deseable, sin lugar a dudas, es la posibilidad de que se generen políticas para la ESyS en las que intervengan los estados de las distintas jurisdicciones: nacional, provincial y municipal y que el abordaje implique intervenciones estatales desde las áreas económicas, sociales, culturales. Creemos que la dificultad surge cuando las políticas para la ESyS quedan restringidas a una única orientación.

La creación en 2003 del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), dejará

⁷⁷ En el caso de Venezuela, un entrevistado planteaba a Hintze (2010) la diferencia existente entre crear cooperativistas o cooperativas.

⁷⁸ Cabe aclarar que, aún no estando dentro de los límites de este trabajo profundizar sobre este punto, entendemos la importancia decisiva que la problemática de la desocupación tiene en la perspectiva de su impacto en términos institucionales y, siguiendo a Portes (2007), la influencia causal que sobre los cambios institucionales ejercen los niveles más profundos de la cultura y la estructura social.

su impronta en la direccionalidad de las políticas de Desarrollo Local a través de iniciativas relacionadas, básicamente, con el financiamiento de proyectos productivos para lograr el mejoramiento de los ingresos de las familias en situación de vulnerabilidad social, el fortalecimiento de los emprendimientos y la capacitación de los emprendedores.⁷⁹

La ejecución del PMO o del Programa de Inclusión Social con Trabajo en Morón –y, cabe insistir, no solamente en Morón- influye en la orientación de las acciones, en los sentidos atribuidos a la ESyS y también en el acompañamiento y adecuación en tiempos y esfuerzos que exige al equipo municipal en términos técnicos, profesionales y administrativos. En este sentido, evaluamos el predominio de la implementación de las políticas sociales del MDS como limitante del carácter amplio que debieran tener las políticas públicas para la ESyS.

Nos asistimos -para una mejor comprensión de dicha limitación- de la definición que Danani da sobre las políticas sociales como “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la *distribución secundaria del ingreso*” (Danani, 2004:11. Cursivas en el original). En cambio, las políticas para la ESyS, afirma Hintze (2009) aunque las incluyen, exceden el campo de las políticas sociales, toda vez que también operan en la distribución primaria de los ingresos que retribuye a los factores de la producción, a través de la generación de ingresos en formas de trabajo no regidas por la relación capital-trabajo.

Pero también tenemos que evaluar la incidencia de la ejecución de las iniciativas del MDS en función de los montos implicados. En Morón, ello supone, como indicamos en

⁷⁹ Hay otras iniciativas en el marco del Plan Manos a la Obra que apuntan a la gestión asociada, al desarrollo de encadenamientos productivos para fortalecer los procesos de desarrollo local a través de la implementación de planes integrales, aunque muchas veces, especialmente en los distritos del conurbano bonaerense, esa integralidad no sea tal y las presentaciones de los municipios al MDS terminen siendo una compilación de proyectos productivos. Actualmente, en el Plan se financian Talleres familiares: el MDS entrega directamente máquinas o herramientas que requieren los emprendedores.

el Capítulo anterior, aproximadamente, \$14.500.000 para la ejecución del Programa Inclusión Social con Trabajo, a través del cual se conformaron 15 cooperativas en las que se desempeñan 900 personas; un subsidio de más de \$500.000 para financiar la puesta en marcha de 58 proyectos productivos en el marco del PMO, según Convenio entre el MDS-Municipalidad de Morón suscripto en 2005 y aprobado por Resolución ministerial en julio de 2006; y los casi \$800.000 solicitados al MDS en 2010.

La Economía Social y Solidaria como cuestión

En este apartado, analizamos las características que asume la ESyS como cuestión, en cada una de las áreas vinculadas con el sector. Para ello, recurrimos a dos elementos: por un lado, al ciclo de la cuestión de la ESyS, entendiendo el concepto de cuestión, en los términos de Oszlak y O'Donnell [1976] (2007), como necesidad/demanda socialmente problematizada en torno de la cual, el Estado y otros actores toman posición. Por otro lado, hacemos hincapié en el tipo de vínculo entre funcionarios y actores de la ESyS en el marco de la gestión de las políticas que, para la ESyS, debiera estar basado en la simetría, la cooperación y la autonomía (Hintze, 2009) o, lo que consideramos de igual significado, los atributos de la cultura política e institucional expresados en la modalidad que asume el diálogo entre gobernantes y gobernados (Thwaites Rey, 1999). Al mismo tiempo, realizamos el análisis considerando los puntos de acceso a la cuestión de la ESyS, por parte de los diferentes actores estatales y no estatales.

Si tomamos los dos ámbitos institucionales en los que se gestaron políticas para la ESyS en Morón (Coordinación de Políticas de ESyS –CPESyS- y Dirección de Promoción del Empleo y ES -DPEyES), en ambos casos, fue el Estado el que dio surgimiento a la cuestión de la ESyS⁸⁰.

⁸⁰ Para hacer esta afirmación nos situamos al nivel del municipio en la medida en que es el mismo Estado el que incluye la cuestión de la ES en su agenda y, como podremos apreciar en el análisis que efectuaremos en adelante, esta toma de posición del Estado abre el campo de decisiones y acciones –e inacciones- de los actores no estatales. En el nivel nacional, especialmente desde las políticas diseñadas por el MDS a

En el caso de la CPESyS, consideramos que el inicio de la cuestión se debió a la necesidad de reconstruir el entramado social, en el contexto de un nuevo gobierno que pretendía recuperar la confianza de los ciudadanos. Este objetivo acercó a los actores estatales a organizaciones de la ESyS como las cooperativas, las mutuales y las redes de trueque, entre otras.

El diálogo establecido entre los actores implicó la recreación de vínculos simétricos y de cooperación horizontal, conservando los actores estatales, como ya dijimos, el desempeño de una función mediadora con las instancias de decisión. Asimismo, este diálogo se enriquecía a partir de los valores, saberes, experiencias y grado de organización de los actores no estatales. El espacio de discusión, de reflexión, de gestación de acuerdos para la acción colectiva, de crecimiento político de los actores, fue el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria. El énfasis estuvo puesto en la organización de los involucrados en las iniciativas de la ESyS.

El ciclo de la cuestión de la ESyS implicó que las cooperativas, mutuales y redes de trueque (activas hasta aproximadamente el año 2002), convocadas por el Estado, entraran inicialmente a la cuestión desde el planteo de necesidades/demandas concretas: derogación de uno de los artículos de la (actualmente podemos decir “ex”) Ley de Radiodifusión de la dictadura cívico-militar de 1976, rebaja en el precio de los pliegos de licitación de obras, exenciones impositivas. Después, sobreviene un compromiso mayor por parte de todos los actores involucrados hacia la proyección política de la cuestión a través de la necesidad de visibilización de la ESyS y la realización de Ferias de la Cooperación realizadas en una plaza céntrica del distrito, o de la construcción de un polo de la ESyS en el distrito (que quedó en el plano de las ideas); o de la búsqueda de un posicionamiento de las organizaciones en otro lugar más cercano a las decisiones y la

partir de 2003, la ES se convierte en cuestión desde las múltiples experiencias alternativas de producción e intercambio, asociativas, comunitarias, surgidas en la sociedad civil en el marco de la crisis económica de 2001, de las cuales los clubes del trueque, las empresas recuperadas, solo fueron algunos ejemplos, entre otros.

idea (no concretada) de darle continuidad a la presencia de las mismas en el Consejo Asesor del Intendente (sólo una vez fueron convocados).

A partir de 2007, se incorporan nuevos actores, los emprendedores, y las diferencias en las trayectorias, en las características de cada sector participante en la cuestión, plantearon un enriquecedor –y también entendemos, por momentos, desgastante- proceso de debate y reflexión colectiva. Las nuevas incorporaciones y sus aportes agregaron más elementos al proceso de politización de los actores en torno de la cuestión de la ESyS.

La modificación de la estructura orgánica municipal que lleva a la integración del área de cooperativas y mutuales a la DPEyES, el redireccionamiento de la política en virtud de la implementación del Programa de Inclusión Social con Trabajo, el reforzamiento de la afectación de recursos físicos y humanos para la creación y monitoreo de emprendimientos productivos, el cambio en las características que asumirá el diálogo entre actores estatales y no estatales, sumados a la pérdida de capacidad de movilización de recursos argumentativos -por la falta de confianza entre los actores, por la dificultad de poder representarse, desde la diversidad, una idéntica lucha por otra economía-, desgrana a los actores de la cuestión en esta etapa: la Federación de Economía Social de Morón y zona Oeste (FECOSOM) no termina de consolidarse como organización, la Unión de Emprendedores (UNEM) se desvincula del municipio, los funcionarios que habían trabajado con las cooperativas y mutuales, cambian de espacio de desempeño profesional. La cuestión de la ESyS en torno de la cual el Estado y los actores no estatales habían tomado posición hasta ese momento, también se modificó en sus contenidos y en su recorrido, haciendo que las políticas para la ESyS variaran.

Las acciones que se llevan a cabo en la DPEyES nos muestran que la cuestión de la ESyS iniciada desde esta área, estará ahora focalizada en la problemática de la desocupación, complejizada con situaciones de vulnerabilidad social.

Los contenidos que caracterizan la posición del Estado quedarán entonces asociados a aquellos individuos que requieren una especial atención por sus “urgencias” en lo económico y social, por “las situaciones personales y familiares desesperadas” como nos refirieron en sus testimonios varios de los técnicos del equipo de la oficina de Coordinación de Promoción de la ES de la actual SPEyES. En el proceso de conformación de las cooperativas del Programa Argentina Trabaja, los criterios de selección apuntaron a personas desocupadas que tuvieran “problemas sociales”.

Una parte de los destinatarios de las políticas públicas para la ESyS son, entonces, individuos, ya como integrantes de cooperativas de trabajo que será necesario incluirlos en aprendizajes de nuevas sociabilidades portadoras de nuevas identidades, ya como emprendedores que a veces “no hacen caso” a las recomendaciones realizadas en el marco de la asistencia técnica ofrecida, que “esperan” que les salga un trabajo, que “solicitan” vacaciones, que están “agradecidos” por todo lo que hacen por ellos y creen que más no se puede pedir. Por su parte, las cooperativas y mutuales, en tanto organizaciones tradicionales de la ESyS, según lo registrado durante nuestro trabajo de campo, reciben asesoramiento en temas legales y contables, capacitaciones y no expresan “demandas concretas” al municipio porque tienen en otros espacios institucionales –agencias estatales nacionales y provinciales- la posibilidad de canalizarlas.

En este contexto, y desde la importancia atribuida a la intervención estatal, creemos que en esta etapa de la institucionalidad de la ESyS, predomina la funcionalidad del Estado en términos de generación de integración social, con el eventual desaprovechamiento de la emergencia del conflicto como constitutivo de una mayor politización de todos los actores involucrados, pugnando desde saberes, trayectorias, subjetividades diversas por la construcción de un proyecto común en el marco de la ESyS. Como ya lo señaláramos, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria

perdió el dinamismo que había tenido en la anterior etapa institucional de la ESyS y la posibilidad de ser espacio de debate, reflexión y acción conjunta de todos los actores.

El acceso a la cuestión de la ESyS se efectiviza, fundamentalmente, desde individuos que requieren de una acción estatal que intente garantizar mínimos parámetros de protección social que les permita obtener un ingreso y mejoras en las condiciones de realización del trabajo a través de la formalización de las actividades de las unidades de producción.

Al mismo tiempo, esta modalidad de acceso perfila el tipo de relación establecido entre actores estatales y no estatales: desde la referencia a individuos en situación de vulnerabilidad social, los vínculos se vuelven menos simétricos y horizontales si los comparamos con los existentes en la anterior etapa institucional de la ESyS y, por lo tanto, se resienten las posibilidades de una relación basada en el diálogo, en el encuentro de actores que, en un determinado espacio, debaten, se oponen, acuerdan, proponen, actúan, problematizando, priorizando y fijando posición sobre aquellas dimensiones de la ESyS que consideren verdaderamente relevantes. En el marco de este tipo de vínculos, las iniciativas son de los actores estatales y los actores no estatales toman posición dentro de los márgenes que habilita la política estatal.

CAPITULO 5

Actores estatales y no estatales de la Economía Social y Solidaria: representaciones, tomas de posición, divergencias

En este Capítulo hacemos hincapié en las perspectivas de los actores involucrados en la ESyS, porque desde sus discursos se evidencia toda la complejidad que el proceso de construcción de la ESyS supone. Así lo hemos planteado en el Capítulo 1 al dar cuenta de la variedad de propuestas para avanzar hacia otra economía.

En la medida en que nuestro objeto de estudio aborda las políticas públicas para el sector, indagar acerca de la diversidad de representaciones y las divergencias existentes, las brechas abiertas entre los discursos y las prácticas, nos ubica en las modalidades que asume la relación Estado-sociedad. Según la caracterización que los actores estatales y no estatales hacen de la ESyS, de la sostenibilidad de las experiencias, de la autonomía y la participación, se perfilan distintos tipos de sujetos que se vinculan de determinada manera con la cuestión de la ESyS, y desde allí, se fijan las posiciones que al respecto asume cada uno de los involucrados: como individuos desocupados, en situación de vulnerabilidad social, como microempresarios, como socios de cooperativas y mutuales que pueden competir en el mercado y constituirse en empresas sociales, como facilitadores o no, de la organización y el fortalecimiento de los actores de la ESyS.

Diversidad en la caracterización que los actores hacen de la ESyS

Desde la normativa vigente, la ESyS se asocia con unidades económicas que no orientan sus actividades por la obtención de ganancias, se organizan mediante relaciones horizontales, democráticas y se definen por un tratamiento respetuoso de la naturaleza. Así, la Ordenanza municipal que crea el Registro de Actores de la Economía Social, incorpora a los emprendimientos que reúnen aquellos atributos.

En uno de los materiales entregados a los participantes de un taller de Orientación al Trabajo Autogestivo⁸¹, que coordinaron dos capacitadoras de la SPEyES, la ESyS se vincula con la no explotación de las personas, la inexistencia de una relación patrón-empleado, la autogestión de los trabajadores/as y el reparto equitativo del excedente, el respeto de las identidades culturales y el medio ambiente, el comercio justo y el consumo responsable y el desarrollo de prácticas orientadas por la democracia, la cooperación, la solidaridad, la promoción de la dignidad, la valorización del trabajo humano.

Durante el desarrollo del Taller, la capacitadora en ES enfatizó, en sus respuestas a diversas consultas de los participantes, la importancia de la formalización de los emprendimientos, a través de la inscripción en el Monotributo Social y la necesidad de asociarse, de compartir responsabilidades e ingresos, en lugar de tercerizar tareas que fomentaría el trabajo no registrado.

La subsecretaria de Promoción del Empleo y Economía Social, afirma sobre la ESyS:

“La Economía Social siempre contribuye a un desarrollo con mayor equidad por los principios que sustenta y por centrarse sobre prácticas horizontales, igualitarias y democráticas, por modificar la relación capital-trabajo y por impulsar el trabajo autogestivo. A partir de allí, se recupera claramente la capacidad de organización, de gestión y de control de los trabajadores y de las trabajadoras Por otro lado, reivindica el trabajo asociativo y solidario...”

...Para evitar una definición acotada de la Economía Social que haga referencia a una economía informal, marginal, de pobres para pobres, los gobiernos locales deben asumir un fuerte desafío que significa fortalecer a la Economía social como

⁸¹ Presenciamos el taller realizado el 16/9/2010, conjuntamente por la Coordinación de Promoción del Empleo y la Coordinación de Promoción de la Economía Social, dependientes de la SPEyES.

sector partiendo de la base de que es una opción política e ideológica para nosotros.”⁸²

Otro funcionario, que tiene a su cargo la coordinación de las obras que llevan a cabo las cooperativas de trabajo, nos refería las dimensiones que están implicadas en la ESyS:

“La Economía Social no atiende sólo la situación económica de la gente sino también los problemas sociales complicados, el Programa [Argentina Trabaja] pide como requisito estar desempleado, Morón le pone algo más: que los trabajadores desocupados tengan algún problema social, un hijo discapacitado, mucha carga de familia, una vivienda precaria”.

Por su parte, la coordinadora de Promoción de la Economía Social nos indicaba en la entrevista que, en el marco de la inclusión social, la equidad, el igual acceso de todos los ciudadanos a una vida digna, a la educación, al trabajo, a la salud, el empeño de su área está ligado a la generación de oportunidades. En este sentido, se promueve un muy fuerte apoyo a emprendimientos productivos que constituyen:

“una herramienta muy eficaz para varios objetivos: el combate a la pobreza pero también para combatir el trabajo en negro, los trabajos a fasón de gente que tiene un oficio, que perdió su empleo formal en alguna de las tantas crisis que hemos vivido como sociedad y hoy tiene el oficio pero no tiene las máquinas, las herramientas, las posibilidades de llevar ese oficio de manera independiente. Ahí es donde intervenimos y esa intervención supone que algunos casos sean financiables y otros no, pero igual se los inscribe en el Registro de Actores de la Economía Social”.

⁸² Lic Eugenia Navarro, panelista en el Coloquio Internacional: La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social, 2007, Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, N°1, Ftad. Cs. Económicas, UBA, abril de 2009, pág 51

Esta asociación de la ESyS con la inclusión social y la autogestión -como alternativa a la explotación ejercida desde la economía privada y respuesta frente a la problemática de la desocupación-, también hemos podido captarla en el relato de diversos técnicos entrevistados que se desempeñan en la Coordinación de Promoción de la Economía Social⁸³ (CPES). Su vínculo con los potenciales emprendedores se genera, básicamente, a partir de la Agencia de Empleo, que toma contacto con los desocupados/subocupados de bajo nivel socioeconómico que llegan hasta esta oficina en busca de trabajo. Una de las opciones ofrecida a estas personas es la posibilidad de obtener un subsidio para desarrollar un emprendimiento, siempre que se encuentren comprendidas en los grupos de población a los que está destinado el Programa Municipal de Apoyo a Iniciativas Productiva. Asimismo, desde las UGC -especialmente la de Morón sur, Castelar sur y El Palomar, donde hay mayores problemas relacionados con la desocupación- y desde el área de Acción Social, son derivadas hacia la SPEyES, personas con dificultades laborales y sociales.

Desde otra visión, la ESyS está orientada hacia la promoción de microempresarios. En esta perspectiva, aparecen las limitaciones de los emprendimientos autogestivos, según nos señala una técnica de la CPES:

“Es muy difícil que se vea la importancia de la gestión, la autogestión tiene un límite porque si no tenés capital social, la autogestión se te cae, terminás siendo un taller que cose para una empresa que te paga un precio muy bajo... Hay cursos de formación pero tienen que formarse como microempresarios o ir en camino hacia

⁸³ El equipo técnico de la Coordinación de Promoción de la Economía Social de la SPEyES está integrado por formuladoras de proyectos productivos y de servicios, tutores encargados del seguimiento de los emprendimientos, responsable de la Oficina de promoción de emprendimientos autogestivos, responsable de la Oficina de promoción de cooperativas y mutuales, técnica afectada al trabajo con cooperativas y mutuales, responsable de la Feria permanente de emprendimientos de la Economía Social, responsable de los espacios de comercialización en Al Oeste Shopping.

eso, no seguir acumulando conocimiento técnico sobre el oficio porque muchos lo tienen, sino cómo darle un marco para que tenga otro valor ese oficio”.

Por parte de quienes están relacionados con las cooperativas, la ESyS es una economía basada en el asociativismo, sustentada en valores, que promueve la participación de los socios en la gestión de la organización y que no es incompatible con la eficiencia empresarial.

Un integrante de FECOSOM (Federación de Economía Social de Morón y zona Oeste) nos indicaba en la entrevista:

“Se cree que si sos muy democrático no podés ser eficiente. Hay que hacer un trabajo cultural muy importante, desde el siglo XIX se está haciendo, sentir que hay otra manera de humanizar la economía, de llevar una familia adelante, desde la solidaridad, la ayuda mutua y que de eso se puede vivir dignamente, que no es un eslogan ni una cosa utópica.

Nosotros creemos que la Economía Social puede ir y pelear la renta comercial, no creo en la Economía Social de la subsistencia ni de la distribución de la pobreza sino en la Economía Social como una herramienta para competir en el mercado, con los servicios que las cooperativas y mutuales pueden dar”

Una de las técnicas de la CPES que asesora a cooperativas y mutuales, sostiene:

“Considero Economía Social aún a una Pyme que tiene empleados o a una cooperativa que tiene empleados”

Por el contrario, desde los técnicos de la CPES que trabajan con los emprendedores, la premisa fuertemente sostenida es que las unidades económicas de la

ESyS no pueden contratar mano de obra porque, como indicábamos más arriba, en las condiciones en las que se realizaría, sería bajo formas de trabajo no registradas.

Divergencias entre los actores respecto de las perspectivas o formas de construcción de la ESyS

Para abordar las divergencias surgidas entre los actores en torno de las formas de construcción de la ESyS, planteamos tres puntos de tensión: entre actores no estatales, esto es, entre cooperativistas/mutualistas y emprendedores, al interior del Estado y entre los agentes estatales y los actores no estatales.

La conformación de cooperativas en el marco de iniciativas surgidas desde el gobierno nacional, genera al equipo municipal, dificultades en la coordinación de los distintos programas que, por tener características y modalidades diferentes de gestión, deriva en desigualdades al interior de los grupos de población destinatarios de estas políticas. Esto nos señalaba uno de los funcionarios:

“Las dos cooperativas de “Agua más trabajo” no tienen un ingreso seguro, reciben los ingresos contra certificación, en cambio, el Argentina Trabaja, es un programa de empleo y reciben un ingreso sin necesidad de certificar una obra, se certifica al final del módulo de trabajo, no mensualmente y no se relaciona con la percepción del ingreso. Es bastante complicado manejar esa diferencia”

Desde la perspectiva del integrante de FECOSOM, surge lo siguiente:

“Las del Argentina Trabaja, no son cooperativas, son programas sociales con la palabra cooperativa, ahora ponen todas las fichas ahí, le ponen el rótulo de cooperativa pero no lo son. Han sacado a mucha gente de la miseria, le dan un sueldo, están trabajando pero ¿por qué las llaman cooperativas?”

También hay diferencias entre los emprendedores y cooperativistas. Funcionarios que habían trabajado con las cooperativas y mutuales, marcan las características y expectativas de los distintos actores y los inconvenientes que se le presentan al Estado para abordar esta diversidad:

“Hay organizaciones de cien personas, con veinte años de existencia y microemprendedores que hace seis meses que están funcionando, es muy difícil hacer una política común poniéndolos en el mismo plano porque son dos cosas distintas. Un Consejo [Municipal de ESyS] dominado por microemprendedores no puede nunca pensar más allá de los problemas del día a día, ni siquiera está pensando en un modelo social, desde las organizaciones [las cooperativas y mutuales] sí se piensa en un modelo de sociedad y no sólo que les vaya bien, que funcionen y que se solucionen todos los problemas que tienen”

...“Juzgamos a los microemprendedores como gente que hacía lo que podía para subsistir, en términos de una economía de la pobreza pero, cuando les iba bien, que eran muy pocos, enseguida se transformaban en economía capitalista, si podían hacer una Sociedad de Responsabilidad Limitada se pasaban y si crecían más, se pasaban a una Sociedad Anónima, no tenían la voluntad de hacer algo asociativo, no buscaban juntarse con el otro”

...“Los emprendedores no planifican a dos años, a veces lo hacen de mes a mes, por lo general, piden subsidios porque no pueden evaluar el repago de un crédito, por ejemplo. Las cooperativas, buscan líneas crediticias para aprovechar oportunidades de negocios”

En la misma dirección, el integrante de FECOSOM nos señalaba:

“En el marco del Consejo [Municipal de ESyS], los emprendedores decían que todos éramos iguales, pero no representamos lo mismo, si yo tengo una

cooperativa de 40 socios, todos los meses tengo que hacer el balance para el INAES [Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social], tener la personería jurídica, una matrícula y vos hacés batitas y trabajás en negro, yo tengo que rendir cuenta y vos no... Se tardó mucho en el Consejo para que se den cuenta que no representamos lo mismo... Los políticos confunden los pilares en los que se sostiene la Economía Social y así se quiebran y se cae la Economía Social”

Entre los emprendedores también surgen diferencias. La evaluación que realiza el integrante de la UNEM sobre la posición de otros emprendedores, es la que sigue:

“Había emprendedores que no tenían interés en organizarse para hacer una movida distinta... El 80% de los emprendedores pretenden vivir del asistencialismo... Nosotros no estábamos de acuerdo con eso”

Asimismo, emergieron divergencias dentro de los equipos municipales que pertenecían a las dos áreas relacionadas con la ESyS: la Coordinación de Políticas de la ES, que dependía de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y la Dirección de Promoción del Empleo y la ES, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico Local. Como ya indicamos, ambas agencias están actualmente integradas en la Subsecretaría de Promoción del Empleo y la ES.

Los funcionarios que se desempeñaron en la Coordinación de Políticas de la ESyS afirmaron:

“Nuestra mirada estaba muy ligada a las cooperativas y mutuales, no hacia los microemprendimientos, otro área trabajaba con ellos, desde la Secretaría de Desarrollo Económico Local, pero no los trataban como microemprendimientos sino como microempresarios, empresas hechas y derechas pero chiquitas... A nosotros

nos quedaron los conceptos de organizaciones sin fines de lucro y asociativismo... Entendíamos la ES asociativa, sin fines de lucro y con voluntad de crecer, de ser un gran sector de la economía"... "Queríamos que las cooperativas y mutuales no estuvieran separadas, se tenían que juntar, queríamos fortalecer al sector, juntándolas y esto lo promovimos desde el Estado"

...“No apuntábamos al desarrollo local, desde la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, nos proponíamos reconstruir la trama social, promover organizaciones que sostuvieran un modelo político, a crear organización con una mirada solidaria, que se hicieran cosas juntos, en ese sentido, el Consejo [Municipal de Economía Social y Solidaria] permitió juntar a las organizaciones, trabajar conjuntamente con el Estado y tener el espacio de hablar y de tener iniciativas”

...“En Argentina Trabaja las cooperativas contraprestan, reciben un ingreso fijo por actividades que, en general, diseña el municipio. El problema surge si se reemplazan los objetivos y se pasa a una situación en que todo el andamiaje administrativo del Estado se concentra en este programa y se aleja de la promoción de la ES orgánica. En ese marco, se dejó de lado al Consejo Municipal de ES”

...“Con el Programa Argentina Trabaja, se rompe el principio de equidad del movimiento cooperativo porque si alguien no trabaja cobra igual. En las cooperativas cada quien cobra según lo que aportó. Además, no es asociativismo, tuvieron que armar cooperativas para entrar en el Programa”

...“Hoy no se tiende a consolidar el espacio de la ES. Nosotros propusimos sentarnos a discutir en igualdad de condiciones con las entidades empresariales, discutir junto con el Estado municipal y el sector de la ES, no solamente recursos sino ser parte activa del modelo de ciudad que se va construyendo. Todo eso quedó superado por esta nueva etapa que significó el programa Argentina Trabaja”.

Con relación a los puntos de divergencia entre actores estatales y no estatales, en los testimonios registrados, podemos observar que, centralmente, se ubican en dos dimensiones de alta significación para la promoción de la ESyS, tal como la planteamos en esta investigación: la dificultad para garantizar la plena autonomía de los actores de la ESyS y la falta de participación de los mismos en las decisiones relacionadas con la formulación, implementación y control en la ejecución de las políticas para el sector.

Una de las técnicas del área de Cooperativas y Mutuales de la CPES nos hizo referencia a los inconvenientes que tuvieron en la tarea de constitución de cooperativas para uno de los planes de inclusión social:

“Había que convocar a reuniones, seleccionar gente para el “Agua más Trabajo”, dieciséis personas que costó trabajo organizarlos, cuando había que hacer una zanja salían corriendo, no había continuidad, no hacían los papeles, todos los días renunciaban, en menos de un año se tomaron cien personas porque entraban y se iban, no iban a trabajar”

Uno de los funcionarios que había trabajado con las cooperativas y mutuales, nos señaló:

“Para el Argentina Trabaja, se convocó a gente desempleada que, por supuesto, tiene que tener una oportunidad, se le ha dicho que tiene que incorporarse en una cooperativa, no es una decisión del desempleado y todo termina reducido a una contraprestación para ganar \$1200. Así, el funcionamiento del Consejo de Administración, el funcionamiento asambleario, el aprendizaje de los principios del cooperativismo, no están al orden del día. Todo pasa por tener un capataz para que las personas trabajen”

Un funcionario de la Coordinación de Políticas de la ESyS, afirmó:

“Hubo un cambio importante en la política para la ES, se apuntó más que nada a los microemprendimientos, a que el hacer lo hace sólo el Estado, no veo participación”

Perspectivas con respecto a la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS

Desde la SPEyES, las líneas de acción relacionadas con la sostenibilidad están dirigidas centralmente hacia emprendimientos productivos. En este sentido, el apoyo brindado para lograr la formalización, la asistencia técnica realizada por los tutores y la promoción de la comercialización son iniciativas centrales.

El mercado capitalista es la referencia inmediata para entender la sostenibilidad de los emprendimientos tanto por parte de los actores estatales como de los no estatales: la capacidad de comprar insumos de calidad a precios razonables, la posibilidad de colocar los productos o servicios en diversos espacios de venta. En los testimonios de varios técnicos entrevistados, ideas tales como mejora en la competitividad, aumento de la productividad, gestión eficiente, obtención de un saldo favorable entre ingresos y costos de producción, son recurrentes y ponderan el grado de éxito conseguido por el emprendedor. Finalmente, el resultado constatado es que, en muchos emprendimientos, por la debilidad estructural que los caracteriza, es altamente improbable que puedan calificar en esos ítems.

Emprendimientos aislados y con dificultades al nivel de la gestión, tienen escasas posibilidades de sobrevivencia, según una técnica de la CPES:

“Las unidades de producción son muy sencillas, tienen problemas estructurales que nos exceden con la problemática de la población en sí, la inestabilidad, la vulnerabilidad, la incapacidad de capitalizarse. El subsidio es el primer paso pero después, para la gestión, se necesita otro tipo de apoyo porque si no, se caen, por

más que tengas la mejor máquina de coser, si no sabés de mercado, si no tenés elegido un nicho, no se activa... Tenemos que generar encadenamientos, se les da un subsidio pero la mortalidad es muy alta y son muy pocos los que se sostienen porque faltan más cadenas de comercialización, hay que integrarlos al aparato comercial real, establecer vínculos con la comunidad”

El responsable de la coordinación de obras ejecutadas por cooperativas de trabajo, nos refirió en la entrevista que pertenencia y permanencia en estas organizaciones administradas por el municipio, constituyen dimensiones en tensión:

“Hay dos cooperativas del Plan Agua más trabajo⁸⁴, AySA gestiona el crédito con el Banco Mundial y el municipio es el ente ejecutor de las obras. Ya ejecutamos tres módulos de agua, hemos dado agua a tres barrios importantes de Morón... El inconveniente es que [los trabajadores de las cooperativas] no tienen un ingreso seguro, por lo tanto, la gente tiene que esmerarse de otra manera porque sólo recibe ingreso contra certificación de obra... Cuesta sostener los grupos de trabajadores porque los fondos no llegan regularmente entonces si consiguen un trabajo abandonan el grupo”

Por otro lado, hay iniciativas del municipio que pretenden incidir en la sostenibilidad de las unidades económicas de la ESyS, por ejemplo, posibilitando que aquellas que obtengan el Permiso de funcionamiento para Actores de la ES puedan inscribirse como proveedores del estado municipal e incluso, del Programa Nacional Argentina Trabaja, además de estar eximidas del pago de algunos impuestos municipales.

⁸⁴ Desde el año 2007, AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.) es la responsable de coordinar y financiar la ejecución de las obras vinculadas al abastecimiento de agua potable y servicios cloacales. En este sentido, la empresa ejecuta el Plan Agua + Trabajo, iniciativa surgida desde el Gobierno Nacional, orientado a disminuir el riesgo sanitario de la población sin acceso a estos servicios esenciales y propiciar la creación de fuentes de trabajo mediante la conformación de cooperativas. El Plan Agua + Trabajo se destaca por utilizar mano de obra poco calificada o proveniente del sector informal para el desarrollo de las obras de extensión de redes de agua. Disponible en: http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=232

La comercialización es uno de los inconvenientes que afrontan los emprendedores de la ESyS. El municipio crea, entonces, espacios de comercialización para contribuir al sostenimiento de estas unidades económicas, generando puntos de venta en Al Oeste Shopping y habilitando la Feria Permanente de Emprendimientos de la ES.

Sin embargo, si bien son importantes estos espacios para contribuir a la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS, cabe señalar que, hasta el momento, no parecen ofrecer mejores respuestas para microempresarios y emprendedores sociales:

“En la ACE, al principio había treinta y ocho emprendimientos que totalizaban cincuenta y cuatro personas y con las demoras para la apertura del local se fueron muchos, ahora hay trece. Igual van a volver porque si las ventas no son muy altas les sirve de vidriera estar en el shopping. Les sirve para participar en muchos eventos y lograr contactos.

... Los que elaboran productos gastronómicos no están en el Registro de Actores por los requisitos para el ingreso, provienen del área [municipal] de Industria, son pequeñas unidades productivas que tienen habilitado el establecimiento de elaboración y la habilitación del producto. Tienen otro trabajo, algunos tienen esta actividad como un hobby, hay un contador, un abogado, una jubilada... Las dificultades que tienen los emprendedores son de acceso al financiamiento para la compra de insumos, no garantizan stock, con la venta de los productos, compran los insumos pero no pueden reponer rápidamente para proveer al local. Hay veces que no garantizan calidad porque compran ofertas y no siempre son de buena calidad”. (técnica de la CPES)

Con relación a la Feria Permanente de Emprendimientos de la ES, allí también se plantean problemas para la sostenibilidad de las unidades de producción. Así nos comentaba la delegada de la Feria:

“En todo momento va entrando gente a la Feria [Permanente de Emprendimientos de la ES], así como entran, salen, porque como a muchos no les conviene, no siguen. Somos treinta y ocho que la venimos remando hace un año y medio... Yo dependo de esto, a otros les hace bien porque hay señoras, por ejemplo, que están solas en la casa y vienen acá aunque no vendan tanto.”

Asimismo, las posibilidades de sostenimiento de las cooperativas en el marco de una economía mixta, también encuentran limitaciones:

“Es necesario poder competir en el mercado, estar dentro del sistema, que nos reconozcan, no bordear el sistema, competir con cualquier empresa privada y para eso, tiene que haber políticas. Por ejemplo, en una licitación de un millón de pesos la Economía Social no puede participar, pero si fraccionás los servicios viene un empresario capitalista y él contrata a cooperativas para que hagan distintos trabajos. Así es como bordeamos el sistema, tenemos que ver qué podemos rasguñar...” (integrante de FECOSOM)

Ante las dificultades relacionadas con la comercialización y la gestión de los emprendimientos, se recurre a la complementación con otros ingresos:

“Muchos se caen porque sabemos que de por sí los emprendimientos son muy débiles, algunos consiguen trabajo en blanco, que es lo que querían, otros no venden o venden muy poco, no guardan la plata para volver a comprar insumos, después se quedan con las máquinas [que proveen los programas que financian emprendimientos productivos] pero no tienen insumos...Uno de los problemas que tienen es dónde vender lo que producen, algunos van a otras ferias, no pueden vivir bien del emprendimiento, salvo algunos de la Feria que se mantienen, tienen hijos en el Argentina trabaja, tienen otros trabajos...” (técnica de la CPES)

Acompañando a los tutores en sus visitas a emprendedores, pudimos observar que, en determinados casos, el subsidio municipal obtenido para desarrollar un proyecto productivo, es considerado como un complemento de otros ingresos familiares en relación de dependencia. Según nos afirmaba la Coordinadora de Promoción de la ES: *“las estrategias de supervivencia que tienen los emprendedores son múltiples: hay redes familiares de ayuda, está la Asignación Universal por Hijo... Hay otros que tienen más capacidad emprendedora o sus productos son mejores y viven perfectamente bien de esa actividad”*

En las limitaciones que encuentran muchos emprendimientos para ser sostenibles, se revela la disociación existente –como consignábamos en el encuadre conceptual- entre las esferas de la producción y la reproducción de las unidades de la ESyS. Por otra parte, sin un abordaje intersectorial por parte de diversos organismos estatales que actúen de manera conjunta en problemáticas asociadas a la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, las posibilidades de sostenibilidad de las experiencias de la ESyS se ven reducidas y por ello, entonces, los emprendimientos constituyen un recurso más en el marco de múltiples estrategias de supervivencia.

Ciertos aspectos de la sostenibilidad de los emprendimientos son categorizados en la Planilla de Asistencia Técnica para emprendimientos productivos o de servicios que completan los tutores cuando realizan visitas de seguimiento. Las preguntas formuladas en el punto referido a la “Sustentabilidad económica del emprendimiento” abordan tres aspectos: la relación ingresos por ventas y costo del proyecto, disponibilidad de fondos para la reposición de máquinas e insumos y el interés del emprendedor en participar de la Red de emprendimientos de Morón y en los puntos de venta.

A partir del análisis de este tipo de materiales elaborado por la CPES, creemos que queda planteada la dificultad de reducir, de modo prioritario, la “sustentabilidad” de las

unidades de la ESyS a una ecuación de resultados económicos (ventas menos costos=ganancia), siendo que la sostenibilidad, siguiendo a Coraggio (2007b), debe estar afirmada en un proceso de afianzamiento de las redes de actores, grupos, comunidades e instituciones.

Iniciativas estatales que favorezcan la creación de vínculos de los emprendedores sociales con distintas instituciones, estarían en la dirección de la promoción de la sostenibilidad. Una de las técnicas de la CPES considera que a través de la Red de Emprendedores se *“podrían hacer los guardapolvos de las maestras de los jardines municipales, la ropa de trabajo de los hospitales...Ahora hay un proyecto para que los ajuares del Plan Vida los hagan los emprendedores”*

Por otra parte, las fallas en la gestión de los emprendimientos, aparecen mencionadas por los técnicos de la CPES entrevistados, como serios inconvenientes para la sostenibilidad:

“Hay emprendedores que están quedados, les cuesta salir de la casa, están esperando que los llamen para un trabajo, no hacen volantes, ni tarjetas que no son tan caras, no calculan los costos de la mano de obra...Tienen que animarse a salir, a mostrar lo que hacen, a conocerse con otras personas, a estar en redes sociales, muy pocos van a otros lados, otras ferias, no hacen stock ni siquiera para la Feria [Permanente], venden en el barrio, a los conocidos, no hacen publicidad de sus productos”.

...“No pueden afrontar en escala pedidos porque son muy de subsistencia. Terminamos siendo psicólogos porque están muy mal en su vida, no sólo en lo laboral”

...“¿A quién le puedo comprar materias primas más barato?, ¿hay otros emprendedores que me puedan proveer?, articular en redes, eso no aparece como interés de los emprendedores. Desde la situación personal familiar desesperada, el

emprendimiento es una salida provisoria, no lo piensan como un proyecto permanente. Algunos pueden consolidar su emprendimiento, le dedican más tiempo, aumentan el volumen, tienen la visión de crecimiento económico, de obtención de mayores ingresos dentro del mercado capitalista”.

...“Los emprendedores gastronómicos venden en el barrio, a lo que le puedan pagar los vecinos...”

...“Los emprendedores no entienden que tienen que sacar costos, que tienen que organizar bien el emprendimiento, que tienen que saber bien cuánto ganan, saber si están perdiendo, se manejan más bien por instinto, no registran, no evalúan... También tienen el problema de todos los emprendimientos: compran más caro, a veces no ofrecen cosas buenas, compiten en un mercado que ofrece productos mejores, igual estamos atrás para que mejoren... cuesta que te hagan caso. Tienen que salir de la venta en negro, de la venta chiquita, formalizarse, yo les digo: si querés crecer, tenés que facturar”

La vulnerabilidad de los emprendedores aislados contrasta con las ventajas que potencialmente ofrece a actores de la ESyS, como las mutuales y cooperativas, el hecho de estar integrados en distintos espacios:

“A diferencia de los microemprendimientos, que en general son unipersonales, las mutuales y cooperativas siempre están integrados en otras entidades” (técnica de la CPES)

Frente a aquellos emprendimientos cuya sostenibilidad se encuentra fuertemente limitada, que con muchas dificultades permiten generar algún ingreso, existe en Morón una experiencia organizativa de parte de emprendedores que, a instancias de la convocatoria realizada por el municipio, se conformaron como la Unión de

Emprendedores (UNEM). Actualmente, por diferencias relacionadas con el rol que asume el Estado en su relación con los actores no estatales, se encuentran distanciados de la SPEyES.

Nos interesa rescatar de esta experiencia la importancia asignada a la organización de los emprendedores que busca desarrollar redes sociales que trascienden el distrito e impactan en la sostenibilidad de los emprendimientos de todos los que participan en esas redes.

La UNEM surge como iniciativa de un grupo de emprendedores/as de Morón que se propusieron organizarse en el marco de la Economía Social y Solidaria. En uno de sus documentos se señala que la Misión de la organización es: *“Promover el desarrollo integral de nuestros emprendimientos, fomentando acciones participativas, autogestivas y éticamente responsables en el marco de la Economía Social y Solidaria”*, y la Visión, implica que: *“Los emprendedores/as se vinculan solidariamente en nuestra y otras comunidades, logrando elevar su calidad de vida, su autonomía, fortaleciendo sus capacidades en un nuevo modelo económico”*

La UNEM, junto con otras organizaciones, comenzaron hacia fines de 2008, un proceso de creación y consolidación de un Espacio Nacional de la Economía Social y Solidaria, el ENESS, “que reúne a organizaciones no gubernamentales, vinculadas a emprendimientos productivos, que comparten el objetivo de desarrollar y consolidar la Economía Social y Solidaria. Es un espacio nacional abierto, de carácter urbano y rural... organizado en base a núcleos regionales, donde se encuentran representantes de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Corrientes y Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

Asimismo, la UNEM integra una red social que procura el mutuo beneficio resultante de la asociación para mejorar las posibilidades de la comercialización de los

productos de los emprendedores. Concurren a ferias locales, provinciales y también a eventos internacionales, en el marco del Espacio Mercosur Solidario⁸⁵. Ha realizado convenios con Cáritas de Bahía Blanca y el Andamio Social de Zárate, en los que se promueve la comercialización de los productos de los emprendedores de cada organización en las localidades de los asociados.

Uno de los referentes de la UNEM destacó en la entrevista:

“Nacimos en el 2006, en la Feria de Canelones, en Uruguay, fuimos invitados por el Municipio de Morón. Éramos parte de una lista, no nos conocíamos, empezamos a conocernos y allí surgió la idea de que cuando volviéramos, nos organizáramos para conseguir espacios de ventas... Después, cuando empezamos a interactuar con otra gente, vimos que había algo más, no sólo eran importantes los espacios de ventas, había toda una línea de pensamiento, una forma de vivir, empezamos a investigar qué era eso de la Economía Social”

Está claro, que emprendedores y cooperativistas tienen que poder vivir de lo que producen porque, de esta manera, tomando una idea de Hintze (2009), se estaría constatando una victoria en la lucha cultural y contra-hegemónica que la sostenibilidad de la ESyS implica.

En el marco de la disputa en la que se encuentra la ESyS con la economía capitalista, poner en cuestión la importancia atribuida al mercado, puede favorecer la realización de intercambios sustentados en prácticas no mercantiles.

⁸⁵ En un comunicado del Espacio Mercosur Solidario se señala: “con el ánimo de conocernos, intercambiar experiencias y coordinar acciones, este Espacio comienza a articular en enero de 2006 en la I Feria Canaria de Economía Solidaria. Desde entonces, hemos tenido encuentros en Asunción (Paraguay), Rosario (Argentina), en el 2006, Atlántida (Uruguay), Santa María (Brasil) y Temuco (Chile) en el 2007 y finalmente El Pinar (Uruguay), en enero pasado [de 2008]. Han acompañado a cada uno de nuestros encuentros, sendas ferias de economía popular y solidaria en una muestra clara de hacer hincapié tanto en las dimensiones políticas y reflexivas como en la comercialización de nuestros productos y la acción y promoción de nuestras productoras y productores”

En esta línea de pensamiento, Coraggio sostiene: “Los criterios propios de la sociedad mercantil capitalista no son “realistas”, en tanto mero reflejo de la realidad objetiva, sino un criterio normativo operativo cuyo cumplimiento no implica el éxito y la sostenibilidad, ni su incumplimiento la desaparición de la empresa o emprendimiento” (2007:91).

Sin embargo, es necesario tener presente que la posibilidad de alcanzar una sostenibilidad socioeconómica depende de múltiples factores –y no casi exclusivamente del resultado económico entre ingresos y costos, como hemos observado que se considera en nuestro caso de estudio-. Algunos de esos factores serían: las políticas públicas y los efectos redistributivos en materia fiscal, de acceso a la salud, a la educación, a la seguridad social, entre otros; la existencia y calidad de redes de cooperación de sectores que apoyen la ES; la ampliación del ámbito de las relaciones asociativas solidarias; la correlación de fuerzas (Coraggio, 2007).

Sin lugar a dudas, muchos de estos factores escapan a las posibilidades de intervención directa del municipio, pero creemos que su contribución en la búsqueda de sostenibilidad de la ESyS desde una perspectiva más amplia, es factible.

El municipio puede promover el surgimiento o fortalecimiento de actores colectivos y, desde este tipo de iniciativas que apunten a superar el aislamiento de los emprendedores sociales, contribuir a la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS. En el caso reseñado de Castelar Sur, por ejemplo, desde la UGC se estimuló la creación de la organización de emprendedores FESUR. La SPEyES impulsó la formación de la Red de Emprendimientos pero, hasta donde pudimos relevar, no representa una organización conducida por los emprendedores constituyendo, en cambio, una herramienta operativa para difundir información, realizar convocatorias a cursos y talleres por parte de la Subsecretaría.

Las cooperativas, como nos señalara uno de nuestros entrevistados, abandonadas a su propia suerte, pueden apenas sobrevivir o quedar subsumidas a la lógica del capital dejando de lado los valores propios del cooperativismo. Organizados de manera autónoma, potenciando redes con otros actores y apoyados por el municipio, se ampliarían las posibilidades de construcción de un contexto meso socio-económico que apunte la sostenibilidad de los actores de la ESyS (Coraggio, 2007).

Otra iniciativa que desde el municipio se puede llevar a cabo, es garantizar la existencia y continuidad de un espacio público en el que se puedan debatir, proponer y decidir rumbos para la ESyS en el distrito y, en lo que a sostenibilidad se refiere, discutir y diseñar las estrategias que la concreten. En el marco de la Dirección de Políticas de ESyS, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, fue un ámbito de trabajo conjunto entre actores estatales y no estatales para promover y fortalecer la ESyS. Nuestra impresión, como ya lo expresáramos más arriba, es que en la actual etapa el Consejo perdió dinamismo. Por otro lado, hay un espacio de encuentro entre emprendedores y actores estatales que surge en el marco de las reuniones de los integrantes de la Feria Permanente pero, los niveles de dependencia observados a partir de las entrevistas realizadas y la documentación analizada, no nos permiten concluir que ese sea un espacio público auspicioso, en términos arendtianos, de la novedad que promete la acción política.

En los espacios públicos se puede forjar una subjetividad asociada a la ESyS, construida sobre la base de los aportes provenientes de las experiencias de todos los participantes y, si éstos se encuentran organizados, mejor.

Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos, Veronese dice: “El que no encuentra su lugar en el mercado capitalista, en la sociedad que se constituye, corre el riesgo de experimentar la sensación de fracaso, despersonalización, aniquilación, depresión, pobreza o miseria” (2007:31). Esta forma de producir no-existencia funciona como factor

de una determinada subjetividad sostenida en una lógica productivista para la cual la competitividad es fundamental. (Veronese, 2007). En sentido contrario, el encuentro entre actores con trayectorias y aprendizajes diversos y compartibles, habilita el surgimiento de subjetividades favorables a la sostenibilidad de la ESyS al estar basadas en todo aquello que desde la lógica productivista hegemónica es desechado por irracional o, cuanto menos, poco eficiente: la cooperación, la sustentabilidad humana y ambiental.

Por último, pensamos que el enraizamiento de las iniciativas para la ESyS en la comunidad –y no solamente desde la perspectiva de una presencia en el territorio con cursos y talleres o información sobre el financiamiento de emprendimientos productivos-, permite reforzar significativamente la sostenibilidad de la ESyS por todo lo que la comunidad brinda desde los lazos de confianza y relaciones de reciprocidad que pudieran existir o contribuir a recrearse.

La autonomía de los actores de la ESyS

En este punto, destacamos del material documental analizado y de las entrevistas realizadas, aquellos aspectos de los discursos que nos acercan a la cuestión de la autonomía, para caracterizar desde este tópico, la relación de los actores de la ESyS con el Estado.

El Reglamento para la Feria Permanente de Emprendimientos de la Economía Social y Solidaria, elaborado por la SPEyES, nos permite apreciar el lugar en las decisiones que se reserva el Estado: la “potestad” de seleccionar y “permitir” la participación de emprendedores en la Feria, la intervención en cuestiones operativas (definición de los días de funcionamiento, ubicación de los puestos), la imposición de sanciones. Podemos leer en este documento:

“El organismo responsable de la implementación de la Feria Permanente es la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social, dependiente de la Secretaría

de Planificación Estratégica y Administración General del Municipio de Morón. Esta área tiene la responsabilidad y potestad de seleccionar y permitir o no la participación de los emprendimientos, cooperativas y mutuales de la economía solidaria inscriptos en el Registro Municipal de Actores de la Economía Social de Morón y las organizaciones no localizadas en el distrito que soliciten participar de la Feria con carácter de invitados.”

En cuanto a la organización de la Feria, el Reglamento establece en algunos de sus puntos:

“La SPEyES establecerá los días de funcionamiento ordinario de la Feria, como así también las eventuales fechas extraordinarias...”

...“La SPEyES otorgará la ubicación de acuerdo a criterios basados en ubicaciones de los stands que ayuden a mejorar la presentación de productos y a maximizar los ingresos de los emprendedores”

...“Mientras estén en sus puestos, los/as emprendedores/as, deberán llevar la credencial de la Feria Permanente de la Economía Social y Solidaria en un lugar visible que los identifique, así como también las remeras que llevan el logo de la Red Morón de Emprendimientos. Estos elementos serán intransferibles a otras personas”

...“Los emprendimientos se comprometen a participar en forma obligatoria a todas las reuniones organizadas por la SPEyES relativas a la Feria Permanente de la Economía Social y Solidaria, donde se tratarán y decidirán cuestiones relativas al funcionamiento y organización de la misma”

También se establece la designación de delegados y las tareas que deberán desempeñar:

“Para garantizar responsabilidad compartida o co-gestión público privada en el desarrollo de la Feria se designará democráticamente a tres personas entre los participantes de cada período bimestral, como Delegados/as titulares. Dichas personas serán las encargadas de llevar un Libro de Actas, donde se registrará la

asistencia de los y las feriantes con la firma de ingreso y egreso de cada uno, informar a través de reuniones semanales el viernes posterior de la Feria a la SPEyES acerca de la asistencia, faltas cometidas, informar en caso de registrarse casos de reventa de productos y toda otra irregularidad a efectos de su notificación y acción por parte de la SPEyES, como así también, cumplir las disposiciones de la misma respecto de la Feria Permanente de emprendimientos. También velarán por la conservación de los stands y de las sillas y por la organización y desarrollo normal de la Feria. Estos cargos serán renovados bimestralmente, en atención al esquema de rotación dispuesto”

La SPEyES podrá imponer sanciones a los feriantes. Las que siguen, son algunas de las situaciones pasibles de sanción:

“Comercializar productos que no sean de elaboración propia”

“Tercerizar partes del proceso productivo o su totalidad”

“No asistir en el horario establecido”

“No cumplir con la asistencia pautada, no concurriendo el reemplazante del emprendedor al puesto y quedando el mismo sin ocupar”

“A la tercera falta injustificada a la Feria y/o a las reuniones de la misma, se aplicará una sanción”

“Cometer actos de inconducta o deshonestidad con el público, compañeros/as de tareas, otros emprendimientos o personal municipal”

“No colaborar en las tareas de armado, desarmado, traslado y limpieza de los stands y lugar de la Feria”

En el punto 13 del Reglamento se trata el tema de las suspensiones:

“En caso de no revertir la situación que produjo la sanción el emprendimiento será suspendido.

La suspensión de un emprendimiento implicará su imposibilidad de participar en la Feria, lo cual le será notificado en forma fehaciente por la SPEyES, quien dispondrá del período correspondiente”

Una de las delegadas de la Feria Permanente entrevistada, nos hizo una referencia sobre el vínculo que establecen los emprendedores con la SPEyES:

“El municipio nos apoya: en que tengamos un lugar de trabajo, que no nos cobren por el puesto⁸⁶, que tengamos los baños, nos llevan de viaje, con todo pago, nos invitan a eventos, a ferias en las provincias, te apoyan en propaganda, con folletos, nos consiguieron un lugar para dejar los puestos porque antes pagábamos un flete...”

La coordinadora de Promoción de la Economía Social nos señalaba que pertenecer a la Red Morón de Emprendimientos, creada por el municipio, facilita la asistencia técnica a los emprendedores:

“La Red de emprendedores no tiene una orgánica, por ahora, simplemente, son personas inscriptas en un padrón que acceden a una serie de beneficios promocionales, que reciben dos tutorías anuales, que tienen el Permiso de Funcionamiento, la posibilidad de ir a ferias, de usar la marca Eme, si tienen un producto que califique... para eso sirve la Red, para participar de reuniones, encuentros regionales o de lo que hagamos”

⁸⁶Los artesanos feriantes que dependen del área de Cultura, y que están a unos metros de la Feria Permanente, pagan por el puesto que ocupan.

Una integrante de la Feria Permanente, nos indicaba lo siguiente:

“Nosotros somos la Red de emprendedores, los de la feria, nos beneficiamos porque podemos venir a trabajar a la Feria, si no tenés un lugar, terminás siendo un mantero, como tanta gente que está tirada en el piso, que muchas veces vienen los de la municipalidad y los sacan porque no están habilitados...”

En el marco de las decisiones que toma la SPEyES, la delegada de la Feria nos comentaba:

“Estamos viendo si nos van a dar un permiso para no venir, porque a fines de enero no hay gente, o tener una semana... uno viene todo el año remándola... No sabemos si nos dejan una semana o dos de descanso, hay que consultar con la directora porque si nos dan un lugar, no está bien que no abramos por mucho tiempo, es como un trabajo...La finalidad de ellos es que la Feria esté abierta todos los fines de semana, todo el año. Incluso cuando fuimos a Uruguay, cada uno tiene un suplente que abre acá porque no se puede no venir. Pero en enero la gente se va... que aunque sea nos dejen uno o dos fines de semana sin venir”

...“Pedimos si podemos abrir la Feria en un día que no sea en fin de semana. Se consulta en la feria y la decisión es del municipio”

...“Como Red de emprendedores nos conectamos con el Mercosur, pero eso lo hace el municipio”

La referencia predominante en los discursos y en las prácticas de los actores estatales a la situación de vulnerabilidad de los individuos destinatarios de las políticas de la ESyS (personas desocupadas/subocupadas/trabajadores del sector informal que serán promovidos a emprendedores/integrantes de cooperativas de trabajo fomentadas por programas nacionales), plantea un escenario de asimetría, de fuerte posicionamiento de

la SPEyES para generar iniciativas⁸⁷ y, por esta vía, los emprendedores se vuelven dependientes de las decisiones que toman los actores estatales.

Desde ese lugar, y a modo de ejemplo, hemos señalado que la Subsecretaría tiene la “potestad”, como indica el Reglamento para la Feria Permanente de Emprendimientos de la ESyS, de seleccionar a los actores de la ESyS habilitados a participar en la Feria, impone sanciones, requiere de los delegados, entre otras tareas a llevar a cabo, la de informarle las irregularidades ocurridas en la Feria, otorga permiso para que los emprendedores se tomen vacaciones.

Desde los emprendedores, la diferencia aparece claramente marcada: “ellos” y “nosotros”. Diferencia que expresa las asimetrías entre actores no estatales y estatales pero también la existencia de un nosotros que, además, surge como sumatoria de individualidades reunidas a instancias del Estado. Emprendedores e integrantes de cooperativas de trabajo de los programas nacionales que, en este contexto, no interpelan, esperan indicaciones y cuentan con márgenes estrechos de decisión.

Los emprendimientos autogestivos promovidos por la SPEyES, resultan ser, más que nada, una defensa ante la eventual caída en la extrema explotación del sector privado, un intento de auto-sustentación bajo el formato de unidades productivas que, en su gran mayoría son unipersonales, con el complemento de otros ingresos familiares, en algunos casos, con un comprometido acompañamiento (según lo observado) y asistencia técnica de los tutores de la SPEyES. Pero también estos emprendedores tienen la expectativa de que surja el “trabajo en blanco, que es lo que quieren”, como nos decía una de las técnicas de la Coordinación de Promoción de la ES. La evocación de los marcos de seguridad y certidumbre característicos de la sociedad salarial, encuentra su

⁸⁷ En el Capítulo 4 señalamos que, en la anterior etapa de la institucionalidad de la ES en el distrito, los actores estatales y no estatales –las cooperativas y mutuales y los funcionarios de la Dirección de Políticas de ESyS- se planteaban un escenario de cooperación para la promoción de las políticas del sector y contaban con el Consejo Municipal de ESyS como espacio vigoroso de debate, de formalización de propuestas para la acción –no siempre concretadas- y también de conflicto, en virtud de las diversas miradas en torno de la ES, cuando se incorporan en 2007 los emprendedores.

distancia con la realidad de emprendimientos que, aislados y enfrentados a las exigencias del mercado, adolecen de muchas dificultades para sostenerse y, por lo tanto, refuerzan su dependencia de las políticas gubernamentales, limitando las posibilidades de apropiación de la ESyS, no ya siquiera la búsqueda de autonomía.

Sin embargo, otros actores de la ESyS luchan por conquistar su autonomía desde afuera del Estado, como hemos registrado en los casos de UNEM y de FECOSOM. Aquí, el “estar juntos”, el dar la pelea por las “necesidades comunes” supone emanciparse con otros. Schneider y Peyré Tartaruga, abordando la cuestión del desarrollo rural, sostienen que los procesos de cambio social con los cuales está asociado “deberían favorecer la mejora de la calidad de vida, la ampliación de la justicia social, de las libertades individuales y de la emancipación política. En verdad, se trata de un proceso de generación de la autonomía y de la construcción de un proyecto colectivo que, como sostiene Castoriadis, es la única forma posible para realizar la emancipación” (2006:90).

Los emprendedores nucleados en UNEM diseñaron, desde su conformación, diversas estrategias tendientes a consolidarse como organización que actúa dentro del país y en vínculo con organizaciones de otros países. Uno de los funcionarios que se desempeñó en el área de ESyS en la anterior etapa, refiriéndose a la UNEM, nos señaló en la entrevista:

“Ellos querían hacer su proceso de crecimiento, tener autonomía, ser independientes. La UNEM entendió que no podían estar solos los emprendedores, que tenían que asociarse... Definieron que no estaban sólo para acompañar las iniciativas del municipio, que eran dos actores que podían articular para generar cosas en común... La UNEM va más allá del subsidio, de que el Estado les dé plata, se juntan para capacitarse y como grupo asociativo generan ingresos, han logrado como emprendedores, intercambios productivos que son casi como encadenamientos productivos y eso lo hicieron ellos, no el Estado”

Uno de los integrantes de la UNEM nos contó acerca de algunas de las iniciativas de la organización:

“Tenemos un banco de insumos, tenemos telas, alpaca que fuimos comprando porque eran baratos, buscábamos las ofertas que, al principio, pagábamos de nuestros bolsillos... [También generamos] un pequeño ahorro porque hacemos remeras, bolsas ecológicas y esa plata queda en UNEM, compramos con un fondito que ahora tenemos. Somos autogestivos. El ENESS [Espacio Nacional de Economía Social y Solidaria] busca recursos para los pasajes, comidas o lugares para dormir cuando hacemos ferias... No estamos conectados sólo con emprendimientos u organizaciones de Argentina sino también con organizaciones de otros países, así ampliamos un espacio de venta para todos”

...“Ahora estamos en otra etapa, que son los proyectos, por ejemplo, armamos un proyecto para que los chicos de las escuelas conocieran la ES, ese proyecto se hizo y funcionó bien, se hizo en la escuela 35 de Morón y en la escuela 100 de Haedo con chicos de 5º y 6º grado. Ahora estamos en un proyecto tecnológico, el tema es fabricar placas de energía solar que carguen baterías para celulares, notebook o las luces de las ferias que necesitamos nosotros. La idea es trabajarlo con la UTN [Universidad Tecnológica Nacional] y una escuela técnica con la posibilidad de que los chicos se queden con ese emprendimiento, para que trabajen en el diseño y en el desarrollo del proyecto”.

...“A los emprendedores de Bahía Blanca les cuesta conseguir telas, hilos baratos, nosotros acá se los conseguimos a buenos precios y se los mandamos por encomienda...”

...“Tenemos la idea de armar una red de redes donde estén conectados todos los emprendedores de La Quiaca a Ushuaia y que se armen rondas de negocios”

A partir del trabajo que habían realizado las cooperativas y mutuales con la Coordinación de Políticas de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, en el marco del Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria (CMESS), fue planteándose la necesidad de constituir un actor colectivo con vida propia. Este proceso culmina, en 2008, con la creación de la Federación de Economía Social de Morón y Zona Oeste (FECOSOM). Uno de sus integrantes nos relató:

“Los integrantes de FECOSOM nos conocimos en el Consejo. El municipio había invitado a las cooperativas y mutuales para plantear los problemas y necesidades que tenían las organizaciones, pero también para debatir sobre la Economía Social en un ámbito municipal. Vimos la necesidad de tener más autonomía y de que la ES debía seguir más allá de las políticas públicas. Hasta ese momento, habíamos tenido el apoyo del municipio pero tal vez, más adelante no, entonces si nos quedábamos exclusivamente en ese espacio era probable que si cambiaba el intendente o la política, quedaríamos desintegrados. Por eso decidimos integrarnos más allá del municipio”

Actualmente, FECOSOM está en una etapa de reformulación. El cambio en la direccionalidad de las políticas del sector, como señaláramos en el Capítulo 3, inaugurando una nueva etapa en la institucionalidad estatal de la ESyS, también significó para las cooperativas y mutuales participantes en el CMESS replantear sus objetivos como organización y la modalidad de su relación con el municipio.

Uno de los funcionarios de la anterior etapa de las políticas para la ESyS, evalúa el proceso que hizo FECOSOM en los siguientes términos:

“Hubo un excesivo acompañamiento del Estado a FECOSOM, casi fue paternalista la relación, cuando cambió el eje de intervención desde el municipio, las cooperativas y mutuales perdieron espacio, pasaron a un segundo plano.... Ahora tiene que redefinir qué hacer, hacer un diagnóstico para ver qué proponer, debatir cómo reorientar su accionar colectivo, porque cuando las organizaciones están solas, son desbordadas, abandonan los principios del cooperativismo, tienen que salir a competir en el mercado todos los días y corren el riesgo de quedar atrapadas por la lógica capitalista”

El integrante de FECOSOM nos decía:

“Las cooperativas quieren cosas concretas, para reflotar FECOSOM y que la gente vea que FECOSOM sirve, primero tenemos que armar los servicios para que esa necesidad forme a FECOSOM, para recuperar representatividad desde el trabajo, desde la acción. Nosotros hicimos al revés, primero creamos la institucionalidad y después brindamos un servicio”

Lo señalado por otro de los funcionarios del área que trabajó con las cooperativas y mutuales y el representante de FECOSOM, nos permite hacernos un cuadro del estado actual de la situación que atraviesa esta organización:

“Hace poco hubo una reunión que se llamó la Mesa de la Economía Social de Morón, pretendemos empezar desde más chiquito, no se pudo consolidar la Federación, empecemos otra vez, no dejemos de juntarnos”

“En la reorganización de FECOSOM queremos rejerarquizar las cooperativas tradicionales, que están bastante invisibilizadas, ver las necesidades de cada una para ver cuáles son las necesidades comunes y pelear por esas necesidades

comunes, organizarnos políticamente... La ES no es del municipio, podemos trabajar juntos pero no necesariamente, si hay políticas, el Consejo [Municipal de ESyS] se reflota, porque es un espacio válido”

También, a partir de las experiencias del PP -en tanto que dispositivo de participación promovido por el Estado-, desarrolladas en barrios humildes de Castelar Sur -en los que, no caben dudas, existen situaciones de vulnerabilidad social- la acción solidaria, creadora de lo nuevo, en y desde la comunidad, se afirma en el proceso de construcción de autonomía.

Las cooperativas y mutuales de FECOSOM, los emprendedores de la UNEM, los emprendedores de FESUR y quienes participaron en los proyectos del PP de Castelar Sur, son actores de la ES que, desde las propias necesidades que definen el lugar de la singularidad, recorren el sinuoso camino de la construcción de una subjetividad que tenga en cuenta al otro, con conflictos y contradicciones pero también dialogando e intentando concertar para la acción. Desde allí, la autonomía es construida como una relación social donde los demás están siempre presentes como alteridad, nos dirá Castoriadis⁸⁸. Con respecto al proceso de producción de una subjetividad afin a la ES, afirma Veronese:

“La subjetividad emergente prefiere saberse *yotro*: Soy uno, soy libre, pero con-vivo con el otro sin el cual yo no existo. Así, el *yotro* es singular, libre y posee su cuerpo, su deseo, su capacidad de creación y autoría; pero no puede prescindir del otro, pues su libertad se alimenta de la del otro” (Veronese, 2007:48, cursiva en el original)

La participación de los actores de la ESyS

En los apartados anteriores, hemos analizado, en el marco de la relación Estado-sociedad, las características que asume la intervención del Estado y su posicionamiento

⁸⁸ Tomado de Manzanal (2007)

en cuestiones relativas a la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS y la autonomía de los actores del sector. Ahora, evaluamos los procesos de participación en los que se involucran los actores y el lugar que ocupa el Estado respecto de este aspecto constitutivo de lo que hemos denominado la dimensión política de la ESyS.

El Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria fue, inicialmente, un espacio de encuentro y participación de las cooperativas y las mutuales. Aún siendo de carácter consultivo, algunas de las propuestas allí surgidas, como reseñamos más arriba, lograron convertirse en ordenanzas municipales que beneficiaban a estas organizaciones.

El Consejo tuvo, según nuestro entrevistado de FECOSOM, su *“época de gloria, cuando se estaba pensando hacer un polo de la ES en un gran predio, pero después cambió la política en el municipio y entonces se dejó de lado esta idea... Habíamos logrado estar como FECOSOM, en unas mesas de trabajo con cámaras de comercio, de profesionales, que convocaba Sabbatella, eso para nosotros fue un avance, discutir a la misma altura que cualquier cámara desde nuestro sector pero fue una reunión y nunca más... El Estado contribuye a la ES pero tiene que abrir el juego para que haya más organizaciones participando”*

En la actualidad, y desde la experiencia acumulada en su articulación con el Estado, sostiene este entrevistado:

“El Estado no tiene que ser protector sino promotor, tiene que promover el diálogo basado en la participación... En el Argentina Trabaja hay cosas que podrían decidir las cooperativas y las decide el Estado, se crea una política paternalista: ‘tengo que estar porque me necesitan’ y no dejar que las propias bases puedan hacer, organizarse, discutir, emplear la palabra, democratizar la palabra en sus asambleas, hasta equivocarse. Todo tiene que ser controlado y

estructurado...Tendríamos que estar participando en las decisiones en cuestiones de infraestructura, de comercio...”

Por su parte, desde la Coordinación de Promoción de la Economía Social (CPES), se nos señalaba que *“las cooperativas tienen su propia red con el INAES [Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social] y con el DIPAC [Dirección Provincial de Acción Cooperativa], la demanda concreta no nos llega a nosotros, somos nosotros los que los convocamos a que pensemos juntos qué podemos hacer”*

En la etapa actual, las cooperativas y mutuales están distantes de la posibilidad de participar en las decisiones, como reclama nuestro entrevistado de FECOSOM, sus “demandas concretas” se canalizan por agencias estatales de otras jurisdicciones, con el municipio se plantea una más imprecisa convocatoria a “pensar” las acciones en común.

En el ámbito barrial, y desde la experiencia del PP, la participación de una parte de la comunidad, define una modalidad de acción que implica la persistencia en el reclamo, la exigencia del cumplimiento de lo comprometido por el Estado y el control de la ejecución de las iniciativas de los vecinos. Nos señalaba una de las emprendedoras que, además, integra la organización Feria de Emprendedores, Solidaridad, Unidad y Respeto (FESUR):

“Antes los emprendedores estábamos en la feria de la plaza del barrio a la intemperie... después empezamos a trabajar en el Presupuesto Participativo, queríamos tener veinte puestos fijos...Presentamos el proyecto y ahí empezó un lento caminar para la votación, de estar encima de la gente, explicarle sobre este proyecto y el del Fondo Rotativo Solidario, que para nosotros es como un mini-banquito. Logramos que ganara el proyecto de los puestos en octubre del año pasado [2009] pero los puestos recién se hicieron hace tres meses [en septiembre de 2010]... Nos habían robado algunos postes porque los puestos estaban mal

hechos, entonces fuimos a hablar con el área de Infraestructura y conseguimos que se repusieran los postes, que nos hicieran todo el piso, que no estaba en el presupuesto, más una vereda adelante, colocaron una columna nueva de luz en la plaza que ahora ilumina a todos los puestos...”

Por otra parte, las características de la participación de los integrantes de la Feria Permanente, revelan la preeminencia de los actores estatales ya que son representantes del municipio quienes coordinan las reuniones que, según el Reglamento, son obligatorias. En las reuniones se abordan cuestiones organizativas de la Feria, de convivencia entre los emprendedores, debaten sobre problemas que se les puedan ir planteando. Así nos refería la Delegada:

“Tenemos reuniones cada 15 días o una vez por mes, ahí se vuelcan los problemas que tenemos, por ejemplo, la última reunión decidimos los días que íbamos a venir a la feria, los horarios de entrada y de salida”

Algunos de los temas del Orden del día registrados en el Acta de Reunión de la Feria Permanente del 15 de septiembre de 2010 se refieren a cuestiones como las que siguen:

“En esta Reunión se analizará entre los feriantes cómo ha sido la organización del armado y desarmado de la Feria y si se han cumplido los distintos roles para lograr realizar esta tarea en forma organizada, cómo fue la relación entre compañeros, qué dificultades y logros se observaron con el paso del tiempo

... Con motivo de tener iluminación y cambio de estación, se volverá a definir el horario de ingreso y cierre de la Feria

... Se dará por finalizado el cuarto período del año, se iniciará el quinto período promoviendo el cambio o renovación de delegados. Se elegirán como siempre por mayoría de votos”

La Delegada de la Feria nos señalaba que, en general, nadie quiere ser delegado porque es un trabajo pesado: *“Tenés que mediar entre la gente, coordinar la Feria, acomodar los emprendimientos, tomar decisiones, por ejemplo, si está por llover, decir aguantamos o nos vamos... y después si no llueve, si te equivocás porque cayeron dos gotas y después sale el sol, te perdiste todo un día de venta... te consultan y me vuelvo loca, porque no soy dios para saber si va a llover o no...”*

El Reglamento de la Feria Permanente promueve la constitución de un Fondo Económico Solidario. Con el aporte del 1.5 % de lo que ganan, los emprendedores deciden el destino de esos recursos. La coordinadora municipal de la Feria nos indicaba que: *“ese Fondo lo manejan ellos: compraron los cables para instalar la luz en los puestos, compraron una zorra para transportar los puestos, a una chica que le falleció el hermano le dieron plata del fondo...”*

A partir de lo expuesto, evaluamos que, la centralidad de la SPEyES en la toma de decisiones, reduce el repertorio de cuestiones sujetas al debate a problemáticas que pueden ser importantes en términos de organización de la Feria pero no habilita el avance hacia un involucramiento de los feriantes en la discusión sobre la direccionalidad o los contenidos de las políticas para el sector, situación que, probablemente, motivaría el surgimiento de divergencias y conflictividad entre los actores, como había ocurrido otras veces en el seno del Consejo Municipal de ESyS en la etapa anterior. Por otra parte, desde el “nosotros” de los emprendedores, en tanto que suma de individualidades, no surge una verdadera organización con capacidad de irrumpir en los espacios de debate para discutir, proponer, cuestionar, decidir.

Si bien en nuestro trabajo de campo no observamos la promoción, por parte del Estado, de una participación sustantiva en los términos en los que acabamos de mencionar, sí aparece en la valoración del representante de la UNEM, la relevancia que

adquiere el auspicio de la SPEyES de la participación de los emprendedores en espacios de formación, de comercialización, de interacción con otros actores de la ESyS, que puede traducirse en un importante impulso hacia una profundización en la búsqueda de nuevos horizontes en la perspectiva de la ESyS. Así nos relataba el representante de UNEM:

“El municipio me aportó mucho, en el conocimiento de teoría, en el hecho de haber podido ir a las ferias de Uruguay y de Brasil, conocer a los del Movimiento Sin Tierra, a la gente del MOCASE [Movimiento Campesino de Santiago del Estero], me dio talleres sobre marcos legales, de packaging, de mercadeo. Con todo eso nos dijimos que teníamos que rever todo”

Como hemos señalado, el municipio de Morón, desde la gestión de Martín Sabbatella, ha tomado la cuestión de la participación ciudadana como uno de los ejes estructurantes de la política pública. Así, en el marco de la descentralización y la convocatoria del Estado a generar y recrear sinergias para el desarrollo local, la sociedad civil tiene capacidades y potencialidades a ser desplegadas en orden a esa meta.

Sin embargo, la participación promovida es fundamentalmente a nivel consultivo. En lo que hace estrictamente a la incorporación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, es donde creemos que hay un camino por recorrer, en una transición paradigmática que supone voluntad política de los dirigentes y una mayor apropiación de los actores de la ESyS como lugar desde el cual disputar sentidos por otra economía, por otra política, en fin, por otra sociedad.

Sin lugar a dudas, los procesos participativos implican relaciones de poder y dependerá de los recursos materiales y simbólicos movilizados por los actores involucrados, la posibilidad de que se logre una profundización de la democratización de la sociedad civil y del mismo Estado.

En este sentido, coincidimos con Portes cuando señala que si la población convocada a participar en procesos deliberativos “ve que no llevan a nada o que producen resultados predeterminados por las autoridades, la participación disminuye rápidamente y surge un descontento general” (2007:486)

El Consejo Municipal de ESyS, si bien constituye un espacio propiciatorio de la participación y la deliberación, el decreto que lo crea consigna explícitamente que tiene carácter consultivo y que sus propuestas deben ser decididas por el Ejecutivo municipal o el Concejo Deliberante. Este recorte en los márgenes de la participación opera muchas veces como uno de los factores causales del escaso involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, junto con las dificultades de sumar tiempos personales restados a otros ámbitos de los proyectos vitales de los sujetos, además de las historias de desconfianza hacia la clase política, entre otros. En este caso, creemos que la debilidad organizativa⁸⁹ de los actores de la ESyS, reconocida por los mismos protagonistas, no permitió sostener este espacio como prerrequisito necesario para proponer una ampliación y profundización del proceso participativo implicándose en las decisiones vinculadas a las políticas para la ESyS.

En el caso de la participación para la aprobación de los proyectos relacionados con la instalación de los puestos en la Feria de emprendedores de Castelar Sur y el Fondo Rotativo Solidario, en el marco del PP, primó la organización de un grupo de vecinos para concretar fines que afectan a la comunidad⁹⁰. Como lo señalamos en otro capítulo, la concreción de una Feria mejor establecida como espacio para la comercialización de productos elaborados por emprendedores y artesanos y la creación de un fondo de dinero

⁸⁹ Entendiendo que “organizaciones son grupos de personas, que conforman una instancia, un sistema o una estructura, formal o informal de coordinación y cooperación, con el fin de alcanzar objetivos comunes (que no podrían lograr en forma individual) y por ello acuerdan o establecen una distribución de tareas y funciones y crean y/o aceptan normas y reglas de funcionamiento” (Manzanal, 2007:28)

⁹⁰ Comunidad que, en términos weberianos, remite: “a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social -en el caso particular, por término medio o en el tipo puro- se inspira en el *sentimiento* subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de *constituir un todo*. (Weber, [1922] 2008:33, cursivas en el original)

para que, solidariamente, se contribuya a mejorar la situación habitacional de las familias más necesitadas de este aporte, producen más vida de la comunidad, como dice Dussel.

Asimismo, desde el convencimiento y compromiso de los participantes en la acción, se trascendieron los temas casi preestablecidos para afectar los montos participados del presupuesto, se fue más allá de los bacheos de calles, de la instalación de refugios o de semáforos, que no caben dudas de cuán necesarios son pero, en lo que respecta a esta investigación, tomamos nota del aprendizaje que significa para los actores estatales y no estatales este tipo de experiencias: en tanto que concluimos que aumenta la vida de la comunidad, creemos que avanza hacia políticas sustantivas para la ESyS. Por tanto, consideramos que el PP no pertenece a “otra oficina municipal”, importa un desafío para la gestión superar la fragmentación de las iniciativas que posibiliten una más orgánica política para la ESyS.

Desde esta participación comunitaria politizada⁹¹, el componente de comunidad nos permite pensar en una participación que es capaz de avanzar hacia aspectos que desbordan lo esperable, que conjura la dinámica de una “democratización desparramada” con participación de unos pocos, como más arriba nos señalaba Annunziata, y preanuncia la promesa de una ampliación de la democracia representativa de la que está claro, en sociedades complejas, no podrá prescindirse pero sí aumentar su potencial emancipador.

El lugar de coordinación de esta diversidad que la ESyS plantea a los actores estatales -rica en procesos y experiencias y también en conflictos- supone un aprendizaje personal, grupal, institucional, pero el municipio de Morón asumió hace más de una década la importancia de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y, hasta el momento, la sostiene y puede tomar la decisión de comprometer a más actores y profundizarla. A los actores no estatales les cabe lo que dice Veronese, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos: “Hace falta que los actores traduzcan, los unos para los

⁹¹ Entendiendo la politización como un “proceso de toma de conciencia de la población sobre su condición ciudadana, es decir, con derechos y deberes que se concretan en espacios sociales comunes” según El Troudi, Harnecker y Bonilla (2007: 21)

otros, sus preocupaciones isomórficas en lo que concierne a la transformación de lo instituido” (2007:40). Traducción que hemos encontrado concretada en el caso de los emprendedores de FESUR y su participación comunitaria en el marco del PP.

REFLEXIONES FINALES

Oportunidades, desafíos y limitaciones del Estado en la promoción de la ESyS

A lo largo de esta investigación hemos focalizado nuestra atención en la relación entre el Estado y la sociedad, indagando en torno de las políticas públicas para la ESyS en el distrito de Morón en su vinculación con los tres aspectos que hemos definido como estructurantes de la dimensión política de la ESyS: la autonomía de los actores de la ESyS, su participación en las políticas públicas del sector y la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS.

Recapitulamos los tópicos trabajados en esta tesis.

En la primera parte, integrada por los dos primeros capítulos de esta tesis, elaboramos nuestro encuadre teórico. En el Capítulo 1, se presentan dos niveles de generalización: uno más abstracto, en el cual abordamos al Estado en tanto que capitalista y otro, de alcance medio, que nos ubica en las capacidades estatales y en las condiciones de implementación de las políticas estatales.

En el Capítulo 2, definimos conceptualmente poder instituyente, sostenibilidad de las experiencias de la ESyS, participación y autonomía de los actores de la ESyS, para guiar nuestro análisis acerca del tratamiento que el Estado hace de estos aspectos.

En la segunda parte de nuestra investigación, exponemos y analizamos el material obtenido en el trabajo de campo.

En el Capítulo 3, realizamos un abordaje descriptivo de las políticas públicas para la ESyS. Inicialmente, caracterizamos el proceso de transformación del Estado operado en el municipio de Morón desde la gestión de Martín Sabbatella, a partir de 1999, en la cual, la participación ciudadana es uno de los componentes referidos como centrales para lograr la legitimidad del gobierno local. Nos interesa rescatar esta temática porque ponderamos la relevancia que la participación de los actores tiene para la ESyS.

Luego, describimos las dimensiones funcional, material y política de la implementación de las políticas públicas para la ESyS en dos ámbitos institucionales en los que se inscribieron: la Dirección de Políticas de Economía Social y Solidaria (DPEyS) y la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social (SPEyES).

En el marco de estos espacios, caracterizamos la estructura orgánico-funcional de estas áreas, la normativa que regula el sector, los recursos materiales asignados y los recursos de poder puestos en juego por los actores involucrados.

También tomamos en cuenta el Programa del Presupuesto Participativo (PP) desde una experiencia comunitaria: las acciones de los vecinos de tres barrios de Castelar Sur.

Aunque el PP no se encuentra orgánicamente relacionado con la ESyS, creemos que está en la perspectiva de los objetivos de nuestra investigación, en la medida en que nos sitúa en la relación Estado-sociedad y nos permite registrar elementos que despliegan la sostenibilidad de las experiencias, la participación y la autonomía de los actores de la ESyS.

El Capítulo 4, nos ubica nuevamente en los dos contextos institucionales vinculados con la ESyS con el objeto de analizar el recorrido que siguieron las políticas públicas para el sector. Para ello, situamos nuestra reflexión en dos planos: en el marco del proceso de reforma del Estado de los años '90 -que tuvo un decisivo impacto en el nivel de los municipios-, emergen la Participación ciudadana y el Desarrollo Local como dimensiones significativas de dicho proceso. Nuestro análisis de lo registrado en el trabajo de campo, nos llevó a asociar la Participación como eje articulador de las políticas para la ESyS diseñadas en la DPEyS y al Desarrollo Local –y dentro de éste, la centralidad que adquiere la cuestión del empleo- como dimensión orientadora de las políticas para la ESyS implementadas por la SPESyES.

El otro plano en el que analizamos el recorrido de las políticas públicas para el sector, nos remite al tratamiento de la ESyS como cuestión a partir de la cual los actores involucrados definen sus posiciones.

Por último, en el Capítulo 5, el análisis de los resultados del trabajo de campo, nos concentró en las perspectivas sostenidas por los actores estatales y no estatales respecto de la forma en que se representan a la ESyS, las divergencias surgidas en torno del proceso de construcción de otra economía y las visiones existentes en torno de la sostenibilidad, la participación y la autonomía de los actores.

En términos de la capacidad de un Estado municipal para contribuir a crear las bases materiales y subjetivas para promover la ESyS, consideramos que en Morón existen elementos como para que ello sea posible.

La formalización de los emprendimientos productivos, la asistencia técnica a los mismos y la promoción de la comercialización, son iniciativas importantes pero no suficientes para contribuir a la sostenibilidad de las experiencias de la ESyS. Políticas públicas que estimulen la creación y continuidad de espacios públicos, que contribuyan al surgimiento o fortalecimiento de actores colectivos, que los apoyen en su organización autónoma, que potencien redes, que pretendan enraizar las iniciativas en la comunidad, orientan la búsqueda de una sostenibilidad entendida y llevada a la práctica concreta en términos más abarcadores.

Las tensiones intraburocráticas, caracterizaron el recorrido que las políticas para la ESyS siguieron en los dos contextos institucionales específicamente vinculados con la ESyS: la DPEyS, orientada hacia el fortalecimiento de cooperativas y mutuales y, la SPEyES, sostenida en una fuerte relación con las iniciativas de la política social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Estas tensiones culminaron con la unificación de las áreas bajo la coordinación de las políticas para el sector por parte de la SPEyES, la cual direcciona, significativamente, sus intervenciones en términos de la problemática de la desocupación, la subocupación y la vulnerabilidad social. En esta perspectiva, perdió dinamismo el Consejo Municipal de ESyS que, bajo la coordinación de la DPEyS, había tenido un importante estímulo como espacio para concretar la participación de los actores y para que los mismos profundizaran, desde la oportunidad del encuentro para la reflexión colectiva de sujetos autónomos, el intento de construcción de proyectos compartidos que hacen a la sostenibilidad de la ESyS.

La existencia de un “ellos” y un “nosotros”, expresa las asimetrías entre los actores estatales y los emprendedores e integrantes de las cooperativas de trabajo de los programas sociales, quienes cuentan con escasos márgenes de decisión y un umbral bajo de autonomía. Sin embargo, allí donde es posible el “estar juntos”, creando comunidad –y en este sentido, las políticas públicas pueden cumplir un rol preponderante, como hemos analizado en el caso del Presupuesto Participativo en Castelar Sur- se afirma el proceso de construcción de autonomía.

En cuanto a la participación, podemos señalar que la fuerza del cambio que inauguró en 1999 Martín Sabbatella en el municipio, supuso movilizar capacidades para transformar un Estado atravesado por la corrupción. Apelar a la participación ciudadana fue un recurso eficaz para instalar en la agenda pública una concepción ética de la política basada en la defensa de la transparencia en la gestión de los asuntos de todos. Afincar las políticas públicas en general y, en particular las relacionadas con la ESyS, en la honestidad de los funcionarios y la transparencia de todos los actos públicos como valores imprescindibles del sistema político, nos parece un punto de partida más que esencial.

La convocatoria a la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas, por el contrario, tiene una destacada presencia en el discurso y en la creación de múltiples dispositivos para canalizarla pero no resulta lo suficientemente amplia de modo tal de involucrar a los vecinos no sólo en la consulta o el acceso a la información sino también en las decisiones. En este sentido, las políticas públicas para la ESyS se orientan en la misma dirección con el mismo déficit, el cual podría ser, en parte, superado si desde las mismas se apuntalara el proceso de una participación comunitaria politizada, donde el componente comunidad, entraña la posibilidad de la ampliación de la democracia representativa.

Creemos que avanzar en términos de una profundización de la democracia participativa, contribuye en la promoción de la ESyS. Pero este desafío, implica cambios en varios aspectos en los cuales el Estado tendrá un lugar importante, y en lo que respecta a la ESyS, especialmente, en su rol de articulador y coordinador de la diversidad de actores y experiencias de la ESyS, así como también en su capacidad de procesar la impronta contrahegemónica que la ESyS podría dejar en la institucionalidad estatal.

El proyecto colectivo de construcción de la ESyS es una ardua tarea que requiere amalgamar convicciones, compromisos y voluntades. La transición hacia otra economía se asienta en los marcos de una sociedad capitalista en la que aún persisten -no sólo en el plano económico sino también en el ideológico- elementos propios del neoliberalismo – modelo que ha demostrado su mayor eficacia en el plano de lo simbólico, con su carga de individualismo afectando prácticas, discursos y subjetividades.

Es en este contexto en el cual se sitúa el intento del municipio de Morón de diseñar e implementar políticas públicas para la ESyS. En el proceso en el que se fijan posiciones en torno de la cuestión de la ESyS y se configuran las políticas, queremos incorporar dos elementos que nos parecen relevantes para comprender las posibilidades del Estado en el caso que hemos estudiado, para promover la ESyS. Necesitamos remitirnos, entonces,

al territorio⁹² y al campo político⁹³, con la pretensión de sólo iniciar una reflexión para ser retomada en futuras investigaciones.

La posibilidad de desarrollar un subsistema de ESyS supone, en virtud de aquella lucha contrahegemónica a la que hacíamos referencia más arriba, el despliegue de disposiciones, actitudes y capacidades individuales y colectivas, orientadas por una vocación política verdaderamente transformadora de parte de todos los actores involucrados, convencidos y decididos a contribuir en este proceso de construcción.

En este sentido, desde el campo político vigente, nos interesa agudizar la observación y el análisis sobre la presencia o no, en el municipio de Morón, de prácticas que no contribuirían en el desarrollo y fortalecimiento de la ESyS. Esto lo señalamos desde la perspectiva de algunas de las características propias del sistema político que, por otra parte, no consideramos atribuibles sólo a la dirigencia política de Morón. Entendemos que lo que está en juego es la posibilidad de avanzar en un cambio en el nivel más profundo de los valores⁹⁴ que sustentan el sistema político actual. Y esta tarea incluye y excede a los actores estatales del municipio de Morón.

Podemos indagar, por ejemplo, en torno de la necesidad de “asegurar” el control del territorio, como una de las prácticas políticas que fijan restricciones en las posibilidades de abrir el juego a todos los actores para que puedan intervenir en la política local, cada uno, desde sus “capitales”, sus trayectorias, su oportunidad de confrontar con otros, sus capacidades para establecer alianzas en función de objetivos compartidos.

De esta manera, aparecería una tensión entre el ser y el deber ser en el campo de la política toda vez que, por un lado, es necesario involucrarse en el juego con las

⁹² Siguiendo a Schneider y Peyré Tartaruga: “...el territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la copresencia de cada persona. Y considerando el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios con otros actores sociales, instituciones y territorios. (2006:84-85)

⁹³ Campo, en términos de Bourdieu, en tanto sistema específico de relaciones objetivas de alianza o conflicto, competencia o cooperación, según las posiciones ocupadas por los agentes sociales.

⁹⁴ Siguiendo a Portes (2007)

condiciones que impone el sistema político y, en ello, el territorio es central para la definición de las relaciones y los posicionamientos desde el territorio y hacia afuera; y, por otro lado, concretar en el plano de la realidad institucional, la idea-fuerza de transformación que, como hemos estudiado en este trabajo, también implica al Estado.

Asimismo, en Morón, desde las prácticas sostenidas por los actores estatales para construir una democracia de proximidad, como requisito imprescindible para lograr reconstituir el vínculo de confianza entre representantes y representados, se puede avanzar -en una nueva etapa con saludable impacto en la ESyS- en una dirección que fuera de los representantes a los representados, porque creemos que, en el sentido contrario, esto es, el acercamiento de los representados hacia los representantes, ha sido satisfactoriamente abordada, según nuestra apreciación. Característica de esta última situación, fue la promoción de la participación como herramienta decisiva para instalar la cuestión de la transparencia en la agenda pública local, que contribuyó para que los ciudadanos moronenses se acercaran a los representantes, teniendo canales apropiados para denunciar irregularidades o actos de corrupción cometidos por los funcionarios y acceder a toda la información que diera cuenta de la transparencia de la gestión.

Que los representantes se “acerquen” a los representados, significa profundizar la democracia participativa, promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones y ejerciendo una escucha activa por parte de los actores estatales. Así, se cerraría el círculo virtuoso de confianza mutua entre representantes y representados. Para los actores estatales, esto supone mayor nivel de exposición ante la ciudadanía, mayor disposición para abrir el juego político y aceptación del desafío de articular y coordinar la diversidad y los conflictos emergentes de los distintos sectores, por supuesto, incluido el de la ESyS. Para los actores no estatales de la ESyS, un involucramiento en estos términos, implica “desaprender” lógicas de reivindicación cerradas al puro interés

sectorial, con altas dosis de “quejas” y poco propositivas y animarse a aprender del otro y de juntar las fuerzas para converger en todo lo que los une.

Por último, el municipio de Morón, tiene la posibilidad de contribuir al desarrollo de la ESyS, desde las prácticas existentes y la experiencia acumulada. Puede, en el marco de la relación Estado-sociedad, estimular la co-responsabilidad de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas del sector, promoviendo la formación y/o fortalecimiento de actores sociales autónomos que discutan los sentidos de las políticas para la ESyS y que, en el proceso de deliberación, queden fijadas las posiciones que delinearán las políticas.

La experiencia analizada del PP en Castelar Sur, nos permitió evaluar la importancia de la comunidad en la perspectiva del desarrollo de la ESyS, consecuentemente, incluirla en la elaboración de las políticas del sector, podrá llevar al redimensionamiento de las potencialidades de la ESyS, trascendiendo los límites de una política que la asocia fuertemente a la generación de ingresos y a la centralidad del Estado en el planteo de las iniciativas.

Al mismo tiempo, para que sea posible el diálogo entre actores estatales y no estatales, es indispensable imprimirle otra dinámica al Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria. En una nueva etapa, debería contar con la participación de todos los actores de la ESyS, que la convocatoria surgiera amplia y generosa para convertirlo en un espacio para la reflexión, el debate, la puesta en común de experiencias y saberes, la participación en las decisiones y, desde allí, avanzar en un proceso en el cual, con la presencia de actores sociales organizados autónomamente, sea posible aportar la novedad incesante de la acción política y darse la oportunidad de la emergencia de la creatividad colectiva para construir otra economía.

BIBLIOGRAFÍA

Annunziata, R. (2008): Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón, mimeo

Arendt, H (2008): La condición humana, Paidós, Buenos Aires

Camou, A. y Di Virgilio, M. (s/f): Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el conurbano bonaerense, mimeo

Carmona R. y Anzoátegui, M. (2010): Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En Rofman, A. (comp): Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, UNGS, Buenos Aires

Castelao Caruana, M.E. (agosto 2009): La articulación territorial de la Economía Social y la co-construcción de políticas sectoriales. El Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria de Morón. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la Economía Social y solidaria en América Latina y Canadá, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Ftad. Cs. Económicas, UBA, Buenos Aires

Castoriadis, C (1996): La democracia como procedimiento y como régimen. En Iniciativa Socialista, Nº 38, Buenos Aires

Castoriadis, C (1997): Poder, política, autonomía. En Un mundo fragmentado, Altamira, Buenos Aires

Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009): La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (org): Gestión de la política social. Conceptos y herramientas, UNGS, Prometeo Libros, Buenos Aires

- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009):** Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (org): Gestión de la política social. Conceptos y herramientas, UNGS, Prometeo Libros, Buenos Aires
- Clemente, A. (2005):** Políticas sociales y alianzas para el desarrollo y la inclusión social. Lecciones del Programa Fortal. En Clemente, A. y Del Valle, J. (comp): Pobreza, desarrollo y alianzas multiactorales. Balance y perspectivas. IIED-AL, Buenos Aires
- Coraggio, J.L. (2004):** ¿Es posible otra economía sin (otra) política?. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires
- Coraggio, J.L. (2007a):** Una perspectiva alternativa para la Economía Social: de la Economía Popular a la Economía del Trabajo. En Coraggio, J.L. (org): La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas, Altamira/UNGS, Buenos Aires
- Coraggio, J.L (2007b):** Economía Social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo), CICCUS, Buenos Aires
- Cravacuore, D. (nov 2005):** La articulación de actores para el desarrollo local. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Agendas regionales en conflicto, Córdoba, Argentina.
- Cruz Neto, Otávio (2003):** El trabajo de campo como descubrimiento y creación. En Minayo, M.C. (org): Investigación social. Teoría, método, creatividad. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Da Silva Telles, V. (2004):** La sociedad civil entre la ciudadanía y la filantropía. En Política social y economía social. Debates fundamentales, Danani, C (comp), Altamira, UNGS, Buenos Aires
- Danani, C. (2004):** Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Danani, C. (comp): Política social y Economía Social. Debates fundamentales, Altamira/OSDE/UNGS

Denman, C y Haro, J (2002): Introducción. Trayectoria y desaríos de los métodos cualitativos en la investigación social. En Denman, C y Haro, J (comp): Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social, El Colegio de Sonora, México.

Dussel, E (2006): 20 tesis de política, S XXI, México

El Troudi, H Harnecker, M. y Bonilla, L (2007): Herramientas para la participación. Centro Internacional Miranda, Colección Debates, Caracas

Evers, T. (1989): El estado en la periferia capitalista, Siglo XXI, México.

Fernández Andrada, C. (2007): Cooperativa UNIVENS: el encuentro de la política con el trabajo, importantes repercusiones psicosociales de la autogestión. En Veronese, M. (org): Economía Solidaria y subjetividad, Altamira/UNGS, Buenos Aires

Hinkelammert, F. y Mora Jiménez, H. (2009): Economía, sociedad y vida humana. Preludio a una segunda crítica de la economía política, Altamira/UNGS, Buenos Aires

Hintze, S. (2009): Políticas públicas/Gestión. En Cattani, A., Coraggio, J.L., Laville, J.L. (org): Diccionario de la otra economía, Altamira/UNGS/CLACSO, Buenos Aires

Hintze, S. (2010): La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela, CLACSO, Buenos Aires

Kalyvas, A (2005): Soberanía popular, democracia y poder constituyente. En www.politicaygobierno.cide.edu

Kapron, S. y Fialho, A. (2004): Políticas públicas para la Economía Solidaria. En Cattani, A. (org): La Otra Economía, Altamira/OSDE/IUNGS, Buenos Aires

Manzanal, M. (2007): Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (comp.): Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto. CICCUS, Buenos Aires

Manzanal, M. (2009): Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina. En Manzanal, M. y Villarreal, F. (org.): El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino. CICCUS, Buenos Aires

O`Donnell, G. (1984): Apuntes para una teoría del Estado. En Oszlak, O. (comp): Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Paidós, Buenos Aires

Offe, C. (1990): Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Universidad, Madrid.

Oszlak, O. (2001): El estado transversal. En Encrucijada UBA 6, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires

Oszlak, O. y O`Donnell, G. [1976] (2007): Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires

Pineda Garfias, R (2002): La democracia deliberativa, lus et praxis, Vol 8, Nº 2, Universidad de Talca, Chile

Portes, A. (2007): Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. En Desarrollo Económico, Vol 46 Nº 184, IDES, Buenos Aires

Poulantzas, N. (1979): Estado, poder y socialismo, Siglo XXI, México

Poulantzas, N.; Miliband, R y Laclau, E. (1991): Debates sobre el estado capitalista, Ediciones Imago Mundi, Colección el Cielo por asalto, Buenos Aires.

Quiroga, Hugo (1981): "Estado y crisis: nociones conceptuales" en Crisis económica y poder militar, CEAL, Buenos Aires.

Repetto, F. (2004): Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documentos de trabajo del INDES. Departamento de Integración y Programas regionales, BID

Repetto, F. (2009): El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (org): Gestión de la política social. Conceptos y herramientas, UNGS, Prometeo Libros, Buenos Aires

Rofman, A. (2010): Introducción. En Rofman, A. (comp): Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, UNGS, Buenos Aires

Rofman, A. (2011): Participación ciudadana en el Gran Buenos Aires: entre discursos y experiencias, mimeo.

Rofman, A., González Carvajal, M.L y Anzoategui, M. (2010): Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción. En Rofman, A. (comp): Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, UNGS, Buenos Aires

Saltalamacchia, H (2004): Del proyecto al análisis: aportes a la investigación cualitativa. En <http://saltalamacchia.com.ar/libroaportealainv/htm>

Santos, B (2004): Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia, Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia.

Santos, B y Rodríguez, C (2002): Para ampliar o canone da produção. En Santos, B.: Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro

Schiochet, V. (2009): Políticas públicas. En Cattani, A., Coraggio, J.L., Laville, J.L. (org): Diccionario de la otra economía, Altamira/UNGS/CLACSO, Buenos Aires

Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I (2006): Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales.

En Manzanal M, Neiman G y Latuada M (coord): Desarrollo rural. organizaciones, instituciones y territorio, CICCUS, Buenos Aires

Souza Minayo, M. C. (2003): Ciencia, técnica y arte: el desafío de la investigación social.

En Investigación Social. Teoría, método, creatividad. Lugar Editorial, Buenos Aires

Taylor, S. y Bogdan, R. (1987): Introducción a los métodos cualitativos de investigación.

La búsqueda de significados, Paidós, Barcelona

Thwaites Rey, M. (1999): El Estado: notas sobre su(s) significado(s), FAUD, Univ.

Nacional de Mar del Plata

Thwaites Rey, M. y Castillo, J. (1999): Poder estatal y capital global. Los límites de la

lucha política. En Borón, A., Gambina, J. y Minsburg, N. (comp): Tiempos violentos.

Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, CLACSO/EUDEBA,

Buenos Aires

Veronese, M. (2007): Articulación teórica entre subjetividad y actividad laboral. En

Veronese, M. (org): Economía Solidaria y subjetividad, Altamira/UNGS, Buenos Aires

Weber, M. (2008): Economía y sociedad, FCE, México