

## POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE <sup>1</sup>: AVANCES EN SU INSTITUCIONALIZACIÓN

Por Ruth Muñoz <sup>2</sup>



Asamblea de la Cooperativa Unión Solidaria de Trabajadores  
(Foto gentileza de la Cooperativa UST)

*En la actualidad, son 14 los municipios del Conurbano que cuentan con políticas activas de economía social y solidaria, y 11 de ellos las implementan desde dependencias específicas. Aunque bastante vulnerable a los vaivenes de las gestiones municipales, el panorama muestra una creciente institucionalización.*

---

<sup>1</sup> Agradecemos a los más de 40 entrevistados, fundamentalmente funcionarios y trabajadores municipales, por su tiempo y compromiso para intercambiar sobre el trabajo que realizan. En particular, a Oscar Minteguía por la entrevista que aquí compartimos; y a Alberto Gandulfo que nos ayudó a corroborar la situación en varios partidos del Conurbano.

<sup>2</sup> Investigadora y profesora adjunta del Instituto del Conurbano (UNGS) E- mail: [rmunoz@ungs.edu.ar](mailto:rmunoz@ungs.edu.ar)

## LA IMPORTANCIA DE RELEVAR A ESCALA MUNICIPAL

En este artículo nos proponemos presentar un panorama general sobre la situación de las políticas de economía social y solidaria (ESS) en el Conurbano Bonaerense desde el 2011 hasta la actualidad.

Entendemos como ESS a una gran variedad de prácticas que pueden definirse como experiencias económicas no capitalistas, que se orientan por una mejor reproducción de la vida de sus actores y de sus comunidades<sup>3</sup>.

En cuanto a las políticas de ESS, haremos referencia sólo a aquellas dedicadas explícitamente a esas prácticas, que en la región generalmente utilizan la denominación de economía social (ES).

Considerar que un gobierno municipal desarrolla políticas en este campo, implica que encontramos intervenciones consistentes en un conjunto articulado de políticas (no sólo una actividad aislada, como una feria de economía popular cada tanto, por ejemplo), con al menos un año de vigencia ininterrumpida y que, además de implementar políticas del nivel nacional o provincial, cuenten con alguna iniciativa municipal propia o que se haya desarrollado algún elemento de adaptación a lo local. Por ejemplo, un programa de asistencia técnica local que sea complementario al Manos a la Obra del nivel nacional<sup>4</sup>.

La información agregada sobre el desarrollo de experiencias de ESS – cooperativas, mutuales, empresas recuperadas- en el Conurbano es

---

3 Esta es la idea principal de la definición propuesta por el Prof. José Luis Coraggio, investigador del ICO-UNGS, en un capítulo de un libro de 2015. "Para pensar las nuevas economías: conceptos y experiencias en América Latina" en de Sousa Santos, B.; Cunha, T. (eds). Actas del Coloquio Internacional "Epistemologías do Sul: Aprendizagens globais Sul Sul, Sul Norte e Norte Sul", Vol. 3. Outras Economias. Universidade de Coimbra. Disponible en: [www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Livro\\_OE.pdf](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Livro_OE.pdf) (la definición está en la página 81).

4 Se nos iría mucho espacio en explicar cada uno de los programas de ESS implementados desde el nivel nacional. Recomendamos la lectura de la tesis doctoral de Castelao Caruana (2013) que se dedica específicamente a ello. Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1229\\_CastelaoCaruanaME.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1229_CastelaoCaruanaME.pdf)

aún exhaustiva ([VER INDICADOR a](#)), [b](#)) y [c](#)) Sobre las políticas se conoce bastante a nivel nacional (hay varios libros, artículos, tesis [VER DOCUMENTO](#))) pero a escala municipal sabemos sólo sobre algunos pocos municipios ([VER DOCUMENTO b](#)) y [c](#)), por lo que desde el Observatorio nos propusimos identificar estas políticas para los 24 partidos del Conurbano.

Lo que sigue es una primera síntesis de los resultados preliminares del trabajo de identificación de políticas de ESS que iniciamos en 2015 y continúa hasta la actualidad<sup>5</sup>. Hasta donde conocemos, es el primer relevamiento a escala de todo el Conurbano y pedimos a los lectores que nos hagan llegar sus comentarios así logramos seguir ampliando el conocimiento del tema para que esté actualizado y sea de utilidad.

## **POLÍTICAS PARA UNA PRÁCTICA ECONÓMICA MUY DIFUNDIDA EN EL CONURBANO**

A lo largo y ancho del Conurbano nos topamos con experiencias de ESS. Ya sea iniciativas más espontáneas propias de economía popular, que se motorizan según las habilidades propias para la producción y venta de bienes o servicios que generen algún ingreso para las familias, otras más organizadas con raigambre histórica como diversos tipos de cooperativas o mutuales; las más recientes redes de comercio justo/ solidario o bancos comunales; hasta otras que revisten una resistencia y lucha más compleja como las empresas recuperadas. Se trata de prácticas que han logrado resolver las necesidades de gran parte de la población, cambiando de forma y alcance según las épocas, pero siempre apuntando al mismo objetivo: ser un medio para lograr fines que tienen que ver con la reproducción de la vida y no con las ganancias del capital.

A pesar de su evidente importancia a nivel social, no suelen gozar del reconocimiento que merecen por parte del Estado y fue a raíz de lo ge-

---

<sup>5</sup> La investigación se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación Orientado (PIO-CONICET-UNGS) denominado "Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano Bonaerense".

neralizada y profunda crisis de 2001-2002 que empezaron a formar un poco parte de la agenda estatal en sus distintos niveles.

A nivel local, en el Conurbano, encontramos que Moreno ha sido un municipio pionero en políticas de ESS, diseñándolas e implementándolas desde fines de la década de los '90, momento en que comenzaba a perfilarse la crisis. Incluso se puede reconocer el papel que tuvo este municipio al inspirar algunas de las políticas y leyes que a partir del 2003 comenzaron a darse en el país, como por ejemplo, la Ley de Microcrédito N° 26.117 del año 2006<sup>6</sup>.

En este nuevo contexto, a los que se sumaron los impactos de la crisis de 2008, varios municipios comenzaron a darle más importancia a este sector, principalmente como un medio para mejorar la problemática del trabajo y la generación de ingresos de los sectores populares más empobrecidos. Entre ellos, se destacan los casos de Morón (de gran dinamismo hasta el reciente cambio de gestión) y San Martín, que apuesta a la promoción de distintas formas organizativas de ESS, con propuestas interesantes, variadas y dinámicas, ocupándose no sólo de la economía popular sino de otras formas organizativas como las empresas recuperadas, o encarando políticas de hábitat junto con actores de larga trayectoria en el campo como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI). Esta labor llevó a que quisiéramos compartir más de la experiencia en ese municipio con Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social de la Municipalidad de San Martín<sup>7</sup> ([VER ENTREVISTA](#)).

A partir del relevamiento realizado, encontramos que en más de la mitad de los partidos (13) se implementaban políticas de ESS hasta el año 2015. Esto es, en orden alfabético: Avellaneda, Florencio Varela, General San Martín, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Quilmes, San Miguel y Tigre ([VER INDICADOR](#)).

6 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=118062>

7 Bajo esta Secretaría está la Dirección General de Economía Social y Solidaria.

Compartimos algunos de los resultados referidos a las gestiones municipales de 2011-2015, para luego presentar los principales cambios detectados en la actualidad.

Vemos que la mayoría de las políticas se dirigían, fundamentalmente, a emprendimientos mercantiles de familias populares, aunque en algunos casos también consideran emprendimientos asociativos de más escala como cooperativas de diverso tipo (trabajo, vivienda, etc.) y, en muy menor medida, se ocupan de expresiones de la ESS, como ser las empresas recuperadas o la agroecología.

La mayoría de las iniciativas relevadas se dedican a la implementación de políticas que surgieron del nivel nacional (como el Manos a la Obra, Monotributo Social, Microcrédito, Marca Colectiva, etc.) pero también de algunas provinciales (como la Ley de Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia –Alas-<sup>8</sup> N° 13.136) y, también, encontramos políticas de origen netamente municipal.

Estas políticas se suelen basar en instrumentos de promoción concentrados en tres ejes: 1. la formación o capacitación (cursos cortos en gestión, procesos de formación en principios y valores de la ESS, capacitación en oficios, etc.); 2. la comercialización (a través del armado y difusión de ferias, apertura y mantenimiento de tiendas exclusivas o compartidas con otros, compras públicas, etc.); y 3. el financiamiento (con créditos, microcréditos y subsidios, a través de diversas formas como bancos sociales, consorcios de gestión asociada, fondos rotatorios, etc.). Algunos pocos partidos han logrado sancionar ordenanzas de reconocimiento y facilitación de la habilitación de los locales productivos y/o de venta y llegan a considerar, por ejemplo, exenciones impositivas, como es el caso San Martín ([VER ORDENANZA](#)). También son pocos los que se ocupan de densificar las relaciones entre los sujetos de política y el sostenimiento de redes no sólo para fines mercantiles sino también políticos, culturales, etc.

---

<sup>8</sup> [http://www.ungs.edu.ar/foro\\_economia/wp-content/uploads/2012/05/2003\\_Bs-As\\_Ley-13.136-ALAS.doc](http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/wp-content/uploads/2012/05/2003_Bs-As_Ley-13.136-ALAS.doc)

Respecto de la mirada acerca de las políticas relevadas, cabe señalar que buena parte de las mismas son consideradas como acciones claramente orientadas en la línea de la ESS o ES por todos los municipios – como las capacitaciones para el mejoramiento de los emprendimientos mercantiles, por ejemplo; mientras que en el caso de otras políticas – como el Programa Argentina Trabaja-, es más discutida, puesto que es considerada como una política de ESS en algunos municipios y como un programa netamente asistencial en otros.

## **ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA: NUEVA INSTITUCIONALIDAD A NIVEL MUNICIPAL ( 2011-2015)**

Casi todos los municipios (10 sobre un total de 13) que llevan adelante este tipo de políticas, lo hacen desde áreas específicamente creadas para tales fines durante los últimos años.

La mayoría de estas dependencias se denominan de ES, mientras que San Martín utiliza una categoría más amplia: Dirección General de ESS; aunque también hablaban de ESS en Moreno y Morón para algunos programas, documentos y relatos.

Si bien en general encontramos estructuras institucionales de gestión coherentes con las políticas que se llevan a cabo en su seno, también, hay casos de municipios que desarrollan políticas de ESS en otras áreas. Por ejemplo, llama la atención la estructura de Quilmes, con las intervenciones de ESS “desparramadas” por su organigrama, ya que las acciones dirigidas a las empresas recuperadas y a los emprendedores sustentables no pertenecen a la Dirección específica de ES (las primeras están dentro de Industria y los segundos dentro de Producción).

Resulta importante aclarar que en este tipo de casos, para los fines de esta nota, se analizan sólo las áreas que los municipios denominan explícitamente como de ESS o ES.

A su vez, mientras que varios municipios utilizan la denominación de "economía social" a secas para estas áreas (Lanús, Lomas de Zamora y San Miguel); algunos asocian la economía social a otros campos de política como ser: economía social y empleo (Ituzaingó y Morón) o economía social y hábitat (Avellaneda); en otros municipios enfatizan algunas formas organizativas específicas del sector, como las microempresas<sup>9</sup> (Moreno y Tigre) o ambas, es decir, una forma específica como la cooperativa, junto con el campo de política de empleo (Quilmes).

En línea con lo institucionalizado a nivel nacional, las políticas de ESS de los municipios se ha desarrollado mayoritariamente desde los organismos de Desarrollo Social o similares como ser Desarrollo Humano, Políticas Sociales, Políticas Sanitarias (Ituzaingó, Lanús, San Martín, San Miguel, Tigre), aunque también se erigieron en el marco de otras áreas, como la Secretaría de Gobierno/Administración General (Morón y Quilmes), Obras y Servicios Públicos (Avellaneda), o como organismos descentralizados (Lomas de Zamora y Moreno)

También es interesante apreciar el rango que alcanzan estas áreas en los municipios. La mayoría de ellas son Direcciones; en cuatro casos son Direcciones Generales (Avellaneda, Lanús, Quilmes, San Martín), una se denomina Dirección Coordinadora (Tigre) y tres son Direcciones a secas (Ituzaingó, Lomas, San Miguel). En el período entre 2011-2015, sólo Morón llegó al nivel de Subsecretaría y Moreno a Coordinación General, de la que se desprende la Dirección General.

A su vez, en algunos pocos casos estas áreas tienen un desarrollo que ha dado lugar a la creación de sub-dependencias para organizar las actividades de promoción. Se destacan, entre ellos, el caso de Moreno de cuya Coordinación General, en el período analizado hasta 2015, se

---

<sup>9</sup> Es una discusión si las microempresas forman parte o no del campo de la ESS. En este punto sólo mencionamos que esas áreas se denominan de "economía social y microempresas". Pero conceptualmente, para incluir o no una experiencia dentro de la ESS, más que el tamaño de la misma, interesa la lógica con la que se llevan adelante las actividades. Es decir, puede ser una microempresa de la ESS (por, por ejemplo, sus valores de cuidado a las personas por sobre lo monetario o financiero), o ser una microempresa convencional para quien los trabajadores son un costo necesario para la producción y no los organizadores y actores clave eje de la experiencia.

desprendía la Dirección General de Promoción y Articulación de Emprendimientos, de donde surgen dos dependencias: la Coordinación del Programa de Asistencia Técnica y Financiamiento de Emprendimientos, por un lado, y la Coordinación del Programa de Articulación de Emprendimientos y Cadenas de Valor, por otro, con dos Jefaturas de Programa cada una de ellas. De la primera Coordinación: la Jefatura del Programa de Promoción y Financiamiento de Emprendimientos y la del Programa de Asistencia Técnica Integral de Emprendimientos; de la segunda: la Jefatura del Programa de Desarrollo de Canales de Comercialización y la de Desarrollo de Productos.

Y también cabe mencionar el caso de Morón que, siendo Subsecretaría, alcanzó un grado de desarrollo institucional de lo más complejo que hemos detectado para el período de gestión anterior. Para el año 2011, que es de cuando tenemos disponible el organigrama (cuando dependía de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General), de la Subsecretaría de Promoción del Empleo y la Economía Social, se desprendían seis subdependencias: la Administración General, la Coordinación de Promoción del Empleo, la Coordinación de Orientación Ocupacional y Descentralización, la Dirección de Programas de Obra de Infraestructura por Cooperativas, la Unidad Ejecutora del Programa Ingreso Social por Trabajo (Argentina Trabaja) y la Coordinación de Promoción de la Economía Social. De esta última, a su vez, surgía por un lado la Oficina de Promoción de Cooperativas y Mutuales (con el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria) y la Oficina de Promoción de Emprendimientos Autogestivos, en la que se implementaban las políticas relacionadas con la Red Morón Emprendedores, la Feria de Emprendedores, la Marca Local EME y el Programa Municipal de Apoyo a Iniciativas Productivas. A partir del cambio de gobierno, se ha simplificado y reducido el alcance de esta institucionalidad. Lo que no sólo es propio de Morón, sino que se verifica también en otros municipios, como veremos a continuación.



## LAS POLÍTICAS DE ESS EN LOS VAIVENES DE LAS GESTIONES MUNICIPALES. PRINCIPALES CAMBIOS A PARTIR DE 2016

Muchas de las políticas y dependencias de ES/ESS desarrolladas durante el periodo 2011- 2015 enfrentaron modificaciones con los cambios de gestión de los respectivos gobiernos municipales. Al respecto, hemos detectado algunos municipios en los que la cuestión ganó espacio en la agenda gubernamental, mientras que en otros bajó su presencia o desapareció.

Entre los municipios en alta, se destacan:

- **Hurlingham:** Creación de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Promoción de la Economía Social, con varias políticas implementadas desde allí; de todo el relevamiento realizado para el período actual y el anterior en los 24 partidos, es el primer caso que llega a rango de Secretaría;
- **Malvinas Argentinas:** Creación de la Dirección de Promoción de la Economía Social, dependiente de la Subsecretaría de Promoción Social, con la implementación de varias políticas específicas a través de dos coordinaciones: la Coordinación de ferias de la economía social y cooperativismo y la Coordinación de agricultura familiar urbana y ejecución de programas;
- **Esteban Echeverría:** desde la Coordinación de Empleo se inició con el diagnóstico, la planificación y la implementación de dos políticas que denominan de ES, aunque no se avizore aún la creación de una dependencia específica, sino que seguirían implementándose políticas desde Empleo.

Entre los municipios en baja, resaltan:

- **Lanús:** Dejó de existir el área específica y también las políticas (en la página de internet actual del municipio no se encuentra referencia alguna a la ESS y las entrevistas a funcionarios actuales no identifican la existencia de políticas, excepto por la implementación de la Ley ALAS);
- **San Miguel:** La Dirección cambió de nombre, pasando a ser Dirección de Desarrollo Emprendedor y Microempresas, dando una nueva orientación a las políticas que ya prácticamente no hacen referencia a la ES;
- **Morón:** Si bien en la página web del Municipio sigue apareciendo como Subsecretaría, varios testimonios manifiestan que pasó a ser Dirección, dependiente de Políticas Sociales y Abordajes Integrales. El titular que asumió apenas se dio el cambio de gestión, ya fue cambiado debido a acusaciones de corrupción, según medios de prensa locales. Las políticas ahora se orientan más al emprendedurismo convencional, con varios cambios sustantivos: dejó de usarse la marca colectiva EME<sup>10</sup>; se cerraron los locales exclusivos que había en el Oeste Shopping y la Terminal; hay menos financiamiento; los emprendimientos familiares y las cooperativas dejaron de ser proveedores del municipio. En palabras de Nérida Fernández, quien lleva a cabo el emprendimiento Alambique<sup>11</sup> (y que también podemos ver en el video de EME): "mi impresión es que la economía social en el municipio de Morón prácticamente dejó de existir, perdimos todo el apoyo. Yo empecé como microemprendedora y gracias al municipio logré que me habilitaran el espacio de producción y con eso pude inscribir mis productos y seguir creciendo. Llegué

---

<sup>10</sup> "EME es la marca colectiva creada por el Municipio de Morón para los emprendimientos autogestivos de la economía social", define una emprendedora en este video explicativo: <https://www.youtube.com/watch?v=6UycDuCNhzY>. Es una de las varias iniciativas que se rigen por la Ley nacional N° 26.355 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138933/norma.htm>)

<sup>11</sup> <https://www.facebook.com/mermeladas.alambique/>

a hacer catering para el municipio pero con la nueva gestión no me llamaron más; prefieren las empresas a los emprendimientos. A mí me da la impresión que cuando este gobierno habla del emprendedorismo, piensan en empresas, no están pensando en nosotros, no nos tienen en cuenta”;

- **Quilmes:** Se mantiene la Dirección, con varios cambios de autoridades a partir de la nueva gestión. Hubo reducción de personal y cambios en las políticas, sobre todo en las relacionadas con cooperativas;
- **Moreno:** El Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local – IM-DEL- redujo su estructura, y el área de ESS pasó a denominarse Coordinación General Programa Desarrollo de la Economía Popular; sigue funcionando el Mercado Popular de la plaza del centro pero con menos feriantes, menos controles sobre lo que se oferta y sobre los niveles de precios; se cerró uno de los dos locales de la marca colectiva Hecho en Moreno (HEM); hay menos fondos destinados a ser represtados como microcréditos en el Banco Social.

## **PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE ESS EN EL CONURBANO BONAERENSE**

Teniendo en cuenta todos los cambios experimentados, y a pesar del menor alcance en algunos casos, en la actualidad encontramos 14 municipios con políticas activas de ESS y 11 de ellos con dependencias específicas.

Queriendo hacer un balance comparativo sobre los resultados del trabajo, nos preguntamos sobre las principales causas que llevan a la implementación de políticas de ESS, ya que no es en todos los municipios que se dan este tipo de políticas y, una vez creadas, hay distintos grados

de exposición a los cambios de gobierno, lo que afecta la sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo.

Entre las variables explicativas, encontramos que en más de la mitad de los casos con políticas, se da en conjunto que: a) existen en ese territorio actores sociales de peso que ponen en la agenda municipal estos temas, b) hay funcionarios con poder dentro del municipio que vienen del sector o que tienen formación en temas de ESS y la llevan a la práctica política y, por último, c) que el partido gobernante es del Frente Para la Victoria.

En este sentido, encontramos una relación directa entre los cambios en los gobiernos y los cambios en las políticas de ESS. En los casos en que el gobierno pasó del Frente Renovador al Frente para la Victoria, encontramos creación de áreas y expansión de políticas. Por el contrario, en los tres partidos en que el gobierno pasó del Frente para la Victoria hacia la alianza Cambiemos-PRO (Lanús, Morón y Quilmes) y en San Miguel (donde ganó el Frente Renovador pero se dio una alianza orgánica del intendente reelecto con el PRO, pasando al gabinete de la Provincia de Buenos Aires), se observa un cimbronazo en estas políticas, con un sesgo anti ESS. En Moreno, los cambios se dan en el seno del Frente para la Victoria y es un caso cuya evolución amerita ser estudiada en profundidad.

Por otro lado, vemos que casos más incipientes o con desarrollos más acotados, como Lanús o San Miguel, pueden ser más vulnerables que otros con un mayor desarrollo como Morón o Quilmes, con actores de peso que pueden defender estas políticas desde la sociedad.

Estos aspectos parecerían estar indicando cuestiones claves a tener en cuenta en la coyuntura política actual. Por sobre todo, están marcando que se vuelve necesaria una revisión sobre el modo en que se llevan adelante estas políticas desde lo local, siendo necesario generar instancias de articulación, intercambio y reflexión entre municipios con

políticas de ESS y con los propios sujetos de las políticas, de forma tal de darles mayor visibilidad y fortalecerlas como un medio para mejorar las condiciones de vida de la población del Conurbano. Este avance no puede darse de suyo sino que, también, debe ser sometido a evaluación específica y con la participación de las distintas expresiones de la ESS al respecto, de modo tal de ir adaptando las políticas a las necesidades de los diversos agentes, actores y sujetos.