



Global organization of local governments
and civil society networks

Global Forum
for Social and Solidarity
Economy



POLÍTICAS LOCALES DE ESS AL SERVICIO DE LA TRANSICIÓN SOCIOECOLÓGICA

UNA RECOPILOCIÓN INTERNACIONAL
DE 17 DOCUMENTOS DE TRABAJO

GRUPO DE TRABAJO INVESTIGACIÓN DEL GSEF



DOCUMENTO DE TRABAJO

El rol del estado local en el fortalecimiento de la economía social y popular y su aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una aproximación al Programa Local de promoción del Microcrédito "Construir Futuro" en el municipio de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, Argentina

Antonella NAFFA, Diego BARTALOTTA (Argentina)

Las políticas locales de ESS al servicio de la transición socioecológica reúne diecisiete working papers que responden a un llamado a contribuciones lanzado por el grupo de trabajo «Investigación» del GSEF.

Procedentes de todos los rincones del mundo, estos trabajos ofrecen una panorámica de diferentes políticas públicas locales, directas e indirectas, de apoyo a la economía social y solidaria. Las escalas varían, por ejemplo, desde pequeños municipios (El Hoyo) hasta ciudades más grandes (Burdeos, Grenoble, Montreal). Los textos también identifican contextos en los que las políticas locales se derivan de políticas elaboradas en niveles superiores, como las políticas provinciales (Gangwon) o nacionales (Marruecos, Haití). Por último, los ejemplos muestran la gran diversidad de la ESS, que abarca desde un festival cultural en una zona rural (Italia) hasta bancos comunitarios y municipales (Brasil).

Esta recopilación multilingüe reúne textos redactados en inglés, español y francés, y destaca los procesos de (co)construcción de políticas locales a través de experiencias de institucionalización de la economía social y solidaria, que a veces son fruto de la colaboración con los actores locales y otras veces de la apropiación política.

Cada documento de trabajo está disponible en el sitio web del GSEF, en su versión original (inglés, francés o español) y en inglés.

<https://gsef-net.org/en/local-sse-policies-collection>

Coordinación

Timothée DUVERGER (Sciences Po Bordeaux)

Marguerite MENDELL (Karl Polanyi Institute)

Comité de lectura – Miembros del GT Investigación del GSEF

Miguel BACIC (Universidade Estadual de Campinas)

Rafael CHAVES AVILA (Universitat de València)

Laurence KWARK (GSEF Advisory Committee)

Jean-Louis LAVILLE (Conservatoire National des Arts et Métiers)

Sarah MCKINLEY (Community Wealth Building Consultant)

Ruth MUÑOZ (Universidad Nacional de General Sarmiento)

Leandro PEREIRA MORAIS (Universidade Estadual Paulista)

Yvon POIRIER (RIPESS)

Marion POUZOLET (Sciences Po Bordeaux)

Denis STOKKINK (Pour la Solidarité)

Jeová TORRES SILVA JUNIOR (Universidade Federal do Cariri, Université de Poitiers)

Peter UTTING (UNRISD)

Ilcheong YI (UNRISD)

Secretario de redacción

Guillaume WEBER (Université Bordeaux Montaigne / GSEF)



Publicado por el **GSEF**, con el apoyo financiero de la **Caisse des Dépôts**.

Los contenidos de estos trabajos de investigación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El rol del estado local en el fortalecimiento de la economía social y popular y su aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una aproximación al Programa Local de promoción del Microcrédito “Construir Futuro” en el municipio de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Antonella NAFFA

Directora de Microcréditos

Licenciada en Ciencia Política y Magister en Diseño de Programas Sociales.

Diego BARTALOTTA

Presidente del CESyP

Periodista especializado en Comunicación Social.

1.Introducción

1.1 la Economía Social y Popular en la Argentina

Existe en Argentina y en la región un importante sector del mundo del trabajo que realiza sus actividades en los márgenes de la formalidad e institucionalidad. La informalidad laboral hace referencia a aquellos trabajos que no están registrados, regulados o protegidos por marcos legales e institucionales. En Argentina éste es considerado un problema estructural de larga data que afecta a un gran número de trabajadores que en gran medida realizan sus actividades bajo formas de *autoempleo*.

Estas formas son las que en muchos casos generan otro tipo de relaciones económicas y organizativas: la *economía popular* refiere a las actividades que surgieron como respuesta a las limitaciones del mercado de trabajo formal en ofrecer un empleo digno y un ingreso para el conjunto de las personas (Grabois, 2014). Incluye a emprendimientos autogestivos,

individuales, familiares o colectivos, cooperativas de trabajo, trabajadores de changas, artesanos, talleres familiares, vendedores ambulantes, feriantes, emprendimientos de servicios entre otro conjunto de actividades que muchas personas realizan para garantizar su subsistencia. Se trata de poblaciones postergadas que, a través de diversas prácticas y estrategias socio productivas familiares y/o individuales, logran mejorar sus ingresos. Suelen no estar formalizadas jurídicamente, tener ingresos bajos y su actividad está limitada a la obtención de esos ingresos para la subsistencia; su sentido no es la acumulación en sí o la apropiación de excedentes generados por el trabajo ajeno.

Siguiendo a Coraggio (2003), una unidad de la economía popular puede abarcar y/o articular uno o más hogares: grupos que utilizan en común un presupuesto para la alimentación, la vivienda y otros gastos básicos y que puede estar basada en lazos familiares como no. Es decir, puede ser un hogar o una cooperativa de trabajo, puede ser un grupo de personas, una comunidad o una familia y el objetivo principal de su trabajo es la reproducción de la vida de sus integrantes. Por lo general la economía popular tiene muy poco capital de trabajo (maquinaria, equipamiento), poca tecnología, baja productividad (en términos capitalistas), informalidad en el intercambio, condiciones precarias de trabajo y su principal “capital” o fuerza productiva son sus capacidades, sus saberes y conocimientos en determinados oficios.

La denominación economía popular adquirió mayor presencia en la agenda pública argentina a partir de la conformación de la CTEP - Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular en el año 2011 y luego mediante la aprobación de la Ley 27 345 de Emergencia Social en el año 2016. Dicha ley creó la figura del *Salario Social Complementario*¹ para los trabajadores del sector, también creó el ReNaTEP - Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular; herramienta que buscaba reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores de la economía popular.

La economía social por su parte hace referencia a un conjunto de prácticas que van más allá de esa subsistencia y/o generación de ingresos. Son prácticas que incorporan reciprocidades y solidaridades sociales y políticas (Muñoz, 2022). Podría decirse que la economía social persigue también objetivos sociales, medioambientales y de fomento de la solidaridad con un fuerte contenido colectivo de transformación social. Se trata de una economía que pretende dejar de lado las lógicas de lucro, acumulación sin límites y la competencia desmedida y por el contrario, persigue un resultado social en términos de justicia e igualdad mediante otro tipo de relaciones: de solidaridad, cooperación, de intercambio justo, autogestión o cogestión de los recursos productivos y organización del trabajo.

Jose Luis Coraggio (2020) sostiene que uno de los lineamientos principales del desarrollo de la economía social tiene como objetivo incorporar cantidades crecientes del sector de trabajadores excluidos, precarizados o potencialmente vulnerables, a formas de trabajo asociado autogestionado, cuya lógica central es la reproducción y desarrollo de las

¹ El Salario Social Complementario estuvo inicialmente enmarcado en el programa Potenciar Trabajo que luego, con el gobierno de Javier Milei mediante la Administración del Ministerio de Capital Humano a cargo de la Ministra Sandra Pettovello, pasó a denominarse “Volver al Trabajo”, dando de baja miles de salarios a trabajadores del sector que principalmente realizaban tareas en espacios socio-comunitarios.

capacidades autónomas de los trabajadores y el acceso a un nivel digno de consumo, generando un subsistema de trabajo autónomo, emancipador (diferenciado del subordinado a la acumulación privada de capital).

Cuando los mecanismos de integración social del capitalismo en general y del mercado en particular entran en crisis, surgen iniciativas de trabajo autoorganizado, prácticas de asociativismo, entre otras formas que buscan dar respuesta a las necesidades básicas insatisfechas.

Si bien existen diferencias desde su génesis entre la economía social y la economía popular (podría decirse que la economía social tiene un mayor tiempo de existencia e instalación mientras que la economía popular ha cobrado relevancia en las últimas décadas sobre todo en la realidad latinoamericana), aquí se parte de la perspectiva de que ambas contienen o tienen el potencial de construir lógicas y prácticas solidarias y asociativas.

Muchas de estas nuevas (y no tan nuevas)² formas de trabajo atravesaron en el mundo en general y en la Argentina en particular un importante proceso de reconocimiento institucional, académico, político y social. Este proceso se expresa concretamente en la aprobación de leyes, la creación de áreas de gestión pública específicas y de políticas o programas orientados a este sector. De esto también da cuenta un notorio desarrollo académico en términos de producción investigativa y en el diseño curricular de numerosas universidades que incorporan materias, seminarios de grado y posgrado sobre economía social, popular y solidaria.

Nuevas formas organizativas y de trabajo, respuestas políticas e institucionales que van surgiendo en contextos signados por profundas crisis económicas en donde el mercado de trabajo ya no da respuestas al conjunto de la población, invitan a pensar y trabajar cada vez más por una economía que ubique a las personas en el centro. Atravesamos en la actualidad también un importante reconocimiento internacional sobre el rol que tiene la economía social y solidaria en relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de diversos organismos como Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros. Por mencionar solo algunos elementos: en la 110° Reunión Anual de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la OIT, realizada en el año 2022, la economía social y solidaria (ESS) fue por primera vez uno de los temas centrales de la agenda. Posteriormente, en abril del año 2023 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la primera resolución que promueve a la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible y la reconoce como un pilar clave para el cumplimiento de los ODS. En este marco de reconocimiento a escala internacional, resulta un desafío importante que la Agenda 2030 incorpore algunas visiones arraigadas a la realidad latinoamericana, por ejemplo las experiencias de la economía popular, como parte de estas “otras economías” y nuevas formas de trabajo que tienen o podrían tener gran potencial para aportar al cumplimiento de los ODS.

² Las modalidades como las cooperativas y mutuales de la economía social en Argentina tienen mayor trayectoria -se remontan a los años 1990- en cambio las experiencias de la economía popular aparecen en el país como un emergente a partir del año 2011, según varios autores.

En Argentina existen numerosas políticas públicas y programas dirigidas a este conjunto de trabajadores que enmarcan sus actividades en la economía social y popular, muchas de ellas han sido desmanteladas recientemente y muchas otras resisten a las complejidades del contexto político y económico. El objetivo del presente trabajo es indagar sobre el alcance que pueden tener particularmente las políticas locales de economía social y popular en relación al cumplimiento de los ODS, y en el fortalecimiento de nuevas formas organizativas y de trabajo en la ciudad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires. También se intenta dar cuenta de que la intervención del Estado Municipal a través de políticas públicas de economía social y popular puede tener un gran potencial para lograr impactos significativos en relación a los entramados productivos locales y a lograr un crecimiento económico inclusivo.

Para el desarrollo del presente trabajo se realizó principalmente un procesamiento y análisis de los datos obtenidos por el Registro Municipal de Trabajadores de la Economía Social y Popular de Avellaneda³. Se utilizaron también informes y estadísticas locales, se realizó un análisis de diversas fuentes secundarias como normativas locales, nacionales e internacionales, páginas web y material bibliográfico y estadístico complementario.

1.2 El mapa del trabajo: entre la realidad y la estadística

Como se mencionaba más arriba, la informalidad laboral en Argentina es un problema que afecta a un gran conjunto de trabajadores desde hace décadas. Según los datos arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares realizada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)⁴ en el tercer trimestre del año 2024, la desocupación en la Argentina fue de 6,9 %, se registraron 1 millón de personas que no tienen trabajo, pero lo buscan activamente. Por otra parte, el empleo no registrado para el mismo periodo fue del 36,7 %, es decir que alrededor de 3,5 millones de trabajadores no cuentan con descuento jubilatorio, ni están registrados en la seguridad social. Por otro lado, unas 3,3 millones de personas no están asalariadas (son cuentapropistas, trabajador familiar sin remuneración, etc)⁵. Es importante mencionar que la informalidad laboral afecta de forma bastante desigual a hombres y mujeres siendo estas últimas las que trabajan en condiciones de mayor desprotección y precariedad⁶.

Como señalan Deux Marzi y Hintze (2023), los trabajadores autogestionados que integran la economía popular social y solidaria en Argentina, no tienen expresión específica entre las categorías ocupacionales del sistema estadístico nacional, lo que entraña problemas de

³ El Registro Municipal de Trabajadores de Economía Social y Popular de Avellaneda cuenta actualmente con más de 7.000 trabajadores registrados.

⁴ La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población.

⁵ EPH-INDEC Encuesta Permanente de Hogares (junio de 2024).

⁶ EPH INDEC. En el primer trimestre de 2024, la tasa de informalidad entre las mujeres fue del 37,2 %, mientras que en los hombres fue del 34,2 %.

visibilización y medición, con consecuencias directas en el acceso a la seguridad social y a los derechos laborales. Si bien mediante la Ley 27 345 se creó el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), el mismo es un registro por auto inscripción (que no forma parte del Sistema Estadístico Nacional), su continuidad y difusión depende de la voluntad política de turno y tiene importantes límites para describir de forma representativa algunos datos del sector como la evolución de la totalidad, el aporte al PBI que realizan estos trabajadores, etc. Cabe señalar aquí que luego del cambio de Gobierno Nacional en diciembre del 2023 cuando asume la presidencia Javier Milei, éste como otros instrumentos valiosos vinculados a la economía social y popular quedaron postergados, fueron eliminados y/o desfinanciados.

Según Deux Marzi y Hintze (2023), en el año 2020 funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), estimaban que el sector de la economía popular en Argentina alcanzaba 6 millones de trabajadores. Alrededor de este número se mueven las estimaciones de diferentes metodologías que toman como fuente de información la brindada por la EPH-INDEC. Con algunos matices, la mayoría de estas estimaciones se construyen tomando en cuenta el trabajo de la economía popular a partir de cinco grupos poblacionales: cuentapropistas no profesionales, desocupados no profesionales, servicio doméstico no registrado, asalariados cuya principal fuente de ingreso declarado se corresponde con ingresos provenientes de subsidios del gobierno, trabajadores familiares sin remuneración no profesionales. La última aproximación para 2021 estima que el conjunto de la economía popular representa entre el 33 y el 35 % de la población económicamente activa (Fernández Moujan, Mate y Sorroche, 2022).

La perspectiva de la que parte el presente análisis situado en la ciudad de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, incluye tanto a la economía social como a la economía popular (en adelante ESyP) entendiendo como ya se mencionó, que en diversos contextos y dinámicas, ambas contienen o pueden contener lógicas y prácticas de índole asociativa y solidarias e incluso en algunos casos las iniciativas y prácticas de la economía popular puede devenir y transformarse en prácticas de economía social.

2. Marcos institucionales de las políticas de economía social y popular en Argentina: *avances, retrocesos y resistencia a las alternancias políticas.*

A partir de diciembre del 2023 con el cambio de gobierno, en la Argentina comenzó un periodo de desmantelamiento y desfinanciamiento de importantes instrumentos normativos e institucionales que se orientaban a fortalecer la economía social y popular a nivel nacional. Por mencionar algunos ejemplos, en el año 2004 se promulgaba la Ley Nacional 25.865 que creó la figura del Monotributo Social y el Registro Nacional de Efectores. El monotributo social es una categoría tributaria especial subsidiada por el Estado argentino para facilitarle a trabajadores no registrados la facturación de sus ventas, el acceso a la seguridad social (obra social, sistema jubilatorio). Esta figura impositiva se orientaba a favorecer a los trabajadores

de menores ingresos que trabajan por su cuenta. En el marco de la Ley Bases y la reforma fiscal que llevó adelante el actual gobierno de Javier Milei, se realizaron cambios muy restrictivos en dicha política y un reempadronamiento obligatorio que implicó la baja de más de 60 000 beneficiarios del monotributo social.

Como parte del entramado jurídico e institucional de fortalecimiento del sector de la ESyP en Argentina resultó clave también la Ley Nacional 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social conocida como *Ley Nacional de Microcréditos* promulgada en el año 2006. Dicha Ley creó la Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI) con el objetivo de promover la economía social y el desarrollo de pequeños productores y emprendedores. A partir de dicho programa distintas entidades tanto gubernamentales (como gobiernos locales) y no gubernamentales (como organizaciones sociales) comenzaron a administrar fondos públicos nacionales, promoviendo procesos organizativos, transformando subsidios en créditos solidarios para fortalecer experiencias socio-productivas. La expansión de dicha política fue importante en la transformación de la institucionalidad vinculada al sector de la economía social en los ámbitos provinciales y municipales. Muchos gobiernos decidieron crear dependencias públicas específicas dedicadas a la promoción de este sector a partir de la aplicación de fondos de microcréditos.

En diciembre del año 2024 el Gobierno Nacional, mediante el decreto 1094/2024, definió disolver el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social⁷, al mismo tiempo disolver la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de promoción del microcrédito⁸ (CONAMI), eliminar el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito y el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito⁹. En este marco de ajuste y desmantelamiento, es importante destacar que el programa municipal de microcréditos “Construir Futuro” implementado en la ciudad de Avellaneda que aquí se analiza, fue inicialmente un programa articulado con el estado nacional, mediante un convenio entre la Municipalidad y la CONAMI, organismo que hoy ya no existe. Si bien las características específicas del programa serán analizadas en las páginas subsiguientes, éste resulta un claro ejemplo de una política local que tuvo capacidad de resistencia a la alternancia política¹⁰, elemento importante teniendo en cuenta que muchas políticas locales de ESyP encuentran límites en su continuidad al depender en la mayoría de los casos del marco reglamentario y financiero nacional e internacional. Como parte de este proceso de desmantelamiento y desfinanciamiento de políticas de economía social y popular en Argentina, encontramos también la derogación parcial de la ley de comercio nacional¹¹, la eliminación total del programa Pro Huerta¹² que promovía la soberanía alimentaria a través del apoyo a la producción agroecológica y el fortalecimiento de proyectos productivos.

⁷ Creado por el artículo 3° de la Ley N° 26.117.

⁸ Creado por el artículo 12 de la Ley N° 26.117.

⁹ Decreto 1094/2024. Extraído de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318118/20241213>

¹⁰ A partir de la Ordenanza Municipal N°29.746 aprobada en el año 2022 se crea en Avellaneda el Fondo Municipal de Promoción del Microcrédito.

¹¹ La Ley 18.875 fue derogada parcialmente por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023.

¹² El programa Pro Huerta dependía del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En este contexto, muchos gobiernos municipales se posicionaron como territorios de resistencia, y muchas de sus políticas como dispositivos de contención específicos para el sector de trabajadores de la ESyP. Resulta entonces más que necesaria la construcción de diálogos e intercambios que pongan el foco en el rol de los gobiernos subnacionales y permitan fortalecer agendas y políticas vinculadas al nuevo mundo del trabajo.

3. El Conurbano Bonaerense y la ciudad de Avellaneda: aspectos vinculados a la situación del trabajo

La ciudad de Avellaneda se encuentra ubicada en la Provincia de Buenos Aires, en lo que se conoce popularmente como “Conurbano Bonaerense”. Como este trabajo centra su atención en las políticas implementadas en Avellaneda, resulta importante realizar una breve caracterización del territorio en el que ella se ubica, tomando en cuenta algunas variables socioeconómicas y ocupacionales.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el conurbano bonaerense incluye a todo el conjunto urbano unido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el sentido administrativo son 24 municipios o partidos completos. Es una de las aglomeraciones urbanas más grandes de la región y el mayor conjunto urbano del país (INDEC, 2005). Un reporte realizado por el Observatorio del Conurbano en base a la EPH-INDEC¹³ arroja que para el segundo trimestre del año 2024 la población total bajo la línea de pobreza en el conurbano bonaerense fue del 57,7 % y en Argentina fue del 53,2 %¹⁴. Por otro lado, el total de empleo no registrado para el mismo periodo en el conurbano bonaerense fue del 38 %. La tasa de empleo no registrado indica la proporción de asalariados que no se encuentran registrados en el sistema de seguridad social. Aquí cabe mencionar y poner la atención en un dato: del total de trabajadores no registrados sobre el total de la Población Económicamente Activa (PEA), la distribución sexo genérica se da en un 35,5 % de hombres y 43,1 % de mujeres. Es decir que son más las mujeres que trabajan de forma no registrada, en condiciones de mayor desprotección y en general de mayor precariedad.

Avellaneda tiene una superficie de 54 km² y limita con la Ciudad de Buenos Aires (al norte), Quilmes (sur), Lanús (oeste) y el Río de la Plata (este). Es un municipio con una fuerte impronta industrial y productiva. Cuenta con una población total de 367 554 habitantes y 145 388 viviendas según los datos del último censo realizado en el año 2022. Su territorio se divide en siete localidades: Avellaneda Centro, Dock Sud, Gerli, Piñeyro, Sarandí, Villa Domínico y Wilde. Se trata de la décimo segunda ciudad más poblada del Área Metropolitana

¹³ http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8230

¹⁴ Los porcentajes refieren a la incidencia de la pobreza en la población total y en grupos poblacionales seleccionados. Calculada como la proporción de personas, sobre el total de población, cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Total (CBT) que está compuesta por una serie de alimentos considerados necesarios para los requerimientos calóricos de una persona más bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).

y la séptima en densidad poblacional. Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2022) la población económicamente activa (PEA)¹⁵ en Avellaneda era del 53,13 % y la población desocupada era del 10,34 % (sobre el total de la PEA).

Cuadro N° 1: Población de 14 años y más en viviendas particulares por condición de actividad económica, de 24 partidos del Gran Buenos Aires y Avellaneda, año 2022.

Partido	Población de 14 años y más en viviendas particulares	Condición de actividad económica			
		Población económicamente activa			Población no económicamente activa
24 partidos del Gran Buenos Aires	8.588.777	<i>Total</i>	<i>Ocupada</i>	<i>Desocupada</i>	
		5.545.165	4.997.130	548.035	3.043.612
Avellaneda	300.925	195.317	175.109	20.208	105.608

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2022).

El Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad de General Sarmiento (UNGS), a través del Observatorio del Conurbano¹⁶ realizó en el año 2021 una serie de informes titulados *Fichas Municipales - Perfiles Conurbanos 2021* con información estadística y datos socio demográficos, ocupacionales y económicos de distintos municipios¹⁷. La ficha correspondiente al municipio de Avellaneda arrojaba algunos datos interesantes: la principal rama de actividad en el partido es la actividad industrial en un 49,2 % (seguida por transporte y comunicaciones 11,6 % y los servicios empresariales). Según registros tomados del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) en el 2021 habían en Avellaneda 26 mutuales, 67 cooperativas y 19 empresas recuperadas (registradas en el INAES). Otro dato interesante que se desprende de la ficha es sobre la población beneficiaria de programas sociales: particularmente hubo un 16,3 % de la población (es decir, un poco más de 58 000 personas) que percibieron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Esta fue una política de transferencia de ingresos del Estado Nacional implementada durante la pandemia del COVID-19 destinada a trabajadores autónomos inscriptos en el régimen de Monotributo (categoría A y B), monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares y trabajadores

¹⁵ La PEA hace referencia a las personas con una ocupación o que, sin tenerla, la buscan activamente y están disponibles para trabajar

¹⁶ El Observatorio del Conurbano Bonaerense es una iniciativa del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se trata de un espacio de producción, difusión e intercambio de información sobre las condiciones socioeconómicas, políticas, urbanas y ambientales que caracterizan a la región, y sobre las intervenciones de las políticas públicas y de la sociedad en estas temáticas. Los datos presentados se encuentran disponibles en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

¹⁷ Ficha Avellaneda 2021 <file:///C:/Users/EconSocial/Desktop/Ficha-Avellaneda.pdf>

informales. Además, también muestra que la población total con Salario Social Complementario (beneficiarios del Programa "Potenciar trabajo") en Avellaneda era para el 2021 del 2,6 %, o sea unas 9 443 personas. Este programa, enmarcado en la Ley de Emergencia Social y el ReNaTEP alcanza a trabajadores de la economía popular, trabajadores informales y en situación de vulnerabilidad social.

4. La Economía Social y Popular en Avellaneda: organización político administrativa, principales programas y características del sector.

Si bien este trabajo pretende profundizar su análisis en el proceso de institucionalización, diseño e implementación de políticas de ESyP a partir de la creación del Consejo Municipal de Economía Social y Popular creado en el año 2019, cabe aclarar que en Avellaneda ya existían diversas iniciativas y programas vinculados al sector que precedieron a la creación del área.

Es importante aquí retomar lo que se traía al inicio del trabajo y es que se suelen utilizar distintas categorías para referir a estas formas de trabajo que no se dan en los marcos del mercado formal tradicional. En muchos casos se utiliza la categoría *economía social*, en otros *economía solidaria* y más recientemente (algunos autores ubican que fue a partir del año 2011, otros en el 2015), se ha incorporado en las agendas políticas a la categoría de *economía popular*¹⁸.

Como en muchos otros municipios del conurbano bonaerense, la institucionalidad diseñada en Avellaneda fue atravesando transformaciones como consecuencia de procesos socioeconómicos, políticos y culturales que impactaron en el entramado preexistente: en los organigramas, las jerarquías, los nombres y en el diseño mismo de políticas públicas. En ese sentido, ya existían tres organismos vinculados con el sector: la Dirección General de Hábitat y Economía Social¹⁹ que actualmente depende de la Secretaría de Desarrollo Territorial, la Dirección General de Economía Social y Solidaria²⁰, que se orientaba más a relevar la situación del trabajo de cooperativas y empresas recuperadas y por último la Secretaría de Producción Comercio y Ambiente (más orientada a industrias y comercios), pero que (con algunas de sus iniciativas) articulan con el sector de pequeños comercios barriales y emprendedores.

¹⁸ Coraggio (2013) identifica justamente tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. En general esta categorización se basa en criterios como el tipo de prácticas, si se persiguen únicamente fines de subsistencia “mercantiles” o si se dan también procesos organizativos y de cooperación/solidaridad, si se trata de emprendimientos que son asociativos o individuales, así como también si ese proceso socioproductivo va acompañado de un cuestionamiento al sistema capitalista y sus lógicas.

¹⁹ Algunas iniciativas de dicha dependencia son la Feria de Economía Social y Solidaria, el Acompañamiento a Cooperativas y Empresas Recuperadas y más recientemente los microcréditos para el hábitat social.

²⁰ Si bien esta Dirección no fue directamente “absorbida” por el Consejo Municipal de Economía Social y Popular, dejó de existir como tal en el momento en el que se constituyó el Consejo en el año 2019.

4.1 Consejo Municipal de Economía Social y Popular de Avellaneda

El Consejo Municipal de Economía Social y Popular en Avellaneda (en adelante Consejo) depende actualmente de la Jefatura de Gabinete y fue creado en el año 2019 mediante la Resolución 4140-2019. Su conformación es parte de un proceso de reconocimiento de dicho sector por parte del gobierno municipal y respondió al objetivo de otorgar relevancia política e institucional a un problema existente: una porción de la población económicamente activa trabaja sin derechos o en condiciones de precariedad, las actividades socioproductivas y el autoempleo como parte de las estrategias de individuos y familias para generar ingresos han ido en aumento.

La denominación del área contiene la categoría *popular*, incorporando en la mirada y en la acción a muchos trabajadores autogestivos que realizan actividades de subsistencia en su mayoría de forma individual (changas²¹, emprendimientos de producción, de servicios o comercialización) que en muchos casos se vinculan con organizaciones sociales, comunitarias o cooperativas. Corresponde mencionar que además de ese conjunto de trabajadores autogestivos que se generan sus propios ingresos, hay otra porción de trabajadores que si bien son parte del mercado de trabajo formal (algunos asalariados, profesionales) necesitan complementar esos ingresos para poder cubrir necesidades básicas y lo hacen mediante un emprendimiento o actividad autogestiva.

El Consejo Municipal de Economía Social y Popular de Avellaneda tiene como objetivo principal fortalecer la economía social y popular de la ciudad a partir de 4 ejes principales que están plasmados en la Ordenanza local N°29.746²²:

1. Promover la articulación de los diferentes actores de la economía social y popular local que permita la construcción de redes orientadas al comercio justo, al compra de cercanía y a la puesta en valor de la producción local.
2. Ofrecer herramientas a través de la capacitación a fin de que los trabajadores logren mejorar el rendimiento de sus emprendimientos.
3. Otorgar impulso al sector a través del apoyo financiero a fin de que puedan tender al crecimiento y la sostenibilidad de sus unidades productivas.
4. Mejorar y generar nuevos espacios y experiencias de comercialización.

Cada uno de estos objetivos específicos o ejes de trabajo, están transversalmente vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con muchas de sus metas.

La primera decisión de gestión que se tomó desde el Consejo fue crear un Registro Municipal de Trabajadores de Economía Social y Popular. En línea con el ReNaTEP mencionado más arriba, ésta es una herramienta a escala local que facilita el acceso a la información por parte

²¹ El término “changa” se utiliza en Argentina para referir a trabajos temporales, informales, de corta duración orientados a generar ingresos rápidos para la subsistencia.

²² Esta ordenanza formaliza y reconoce el Registro Municipal de Trabajadores de la ESyP y además crea el Fondo Municipal de Promoción del Microcrédito.

del estado para el correcto diseño de políticas públicas. Se trata de un registro por auto inscripción destinado a trabajadores, unidades productivas y emprendimientos de la economía social y popular de la ciudad. Establece una serie de beneficios y cuantifica las características, los productos y servicios de la economía social y popular local para promover el consumo y la comercialización, fortalecer redes y brindar asistencia. Se implementa mediante un formulario autoadministrado *online* al que se puede acceder desde los sitios web oficiales del gobierno municipal y también mediante planillas físicas (encuesta/cuestionario autoadministrado) a las que los trabajadores pueden acceder en actividades oficiales, eventos, en los *stands* institucionales.

En paralelo al lanzamiento de este registro se constituyeron promotores territoriales de ESyP con el objetivo de informar y conectar con el Consejo a los emprendimientos y trabajadores localizados en los distintos barrios de Avellaneda.

4.1.1 El perfil de los trabajadores de la economía social y popular en Avellaneda: los datos del Registro Municipal

Desde su lanzamiento hasta la fecha, se registraron más de 7 000 emprendimientos locales. La distribución por localidad se refleja bastante equilibrada y hay trabajadores con emprendimientos presentes en todas las localidades de la ciudad²³. Del total de emprendimientos registrados, el 85,21 % están a cargo de mujeres, que en su gran mayoría trabajan en el ámbito de su vivienda familiar para poder a su vez encargarse de las tareas de cuidado, mientras que el restante 14,79 % de los emprendimientos registrados son llevados adelante por hombres.

Las ramas de actividad a las que pertenecen los trabajadores registrados de Avellaneda se sintetizan en tres: producción, comercialización y servicios. A su vez, al interior de estas ramas, se observan rubros predominantes que ayudan a delinear las características o el perfil socioproductivo de los emprendimientos locales.

Cuadro N° 2: Emprendimientos de la economía social y popular registrados en Avellaneda. Distribución por rama de actividad.

Producción	64 %
Comercialización	23,5 %
Servicios	12,5 %

Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Registro Municipal.

La principal rama de actividad es la de producción, dentro de ella, los rubros predominantes son el gastronómico y el textil. En relación a los servicios, hay una presencia mayoritaria de emprendimientos de servicios personales: peluquería y barbería general, manicura y

²³ Distribución por localidad de los trabajadores registrados de Avellaneda: Sarandí (23 %) Wilde (20 %), Villa Domínico (16 %), Gerli (13 %), Avellaneda Centro (12 %) Dock Sud (10 %), Piñeiro (6 %).

maquillaje. La rama de comercialización presenta una gran heterogeneidad de rubros sin preponderancia de alguno en específico.

El espacio de trabajo representa el espacio más importante donde funciona la unidad económica de la economía social y/o popular. En el sector de emprendedores de Avellaneda, la vivienda familiar es el principal lugar en el que los vecinos desarrollan sus actividades laborales (80,64 %).

Cuadro N°3: Espacio o lugar en el que funcionan los emprendimientos de la economía social y popular registrados en Avellaneda.

Vivienda familiar	80.64%
Vía pública	9.92%
Espacio prestado	4.48%
Local alquilado	2.64%
Vivienda de un familiar	2.32%

Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Registro Municipal.

El registro municipal de trabajadores de la economía social y popular de Avellaneda, también arroja datos en relación a la situación laboral en la que se encuentran los emprendedores al momento de registrarse. Las variables que se incluyen en la categoría *situación laboral* son: relación de dependencia, monotributistas (que incluye la subcategoría de monotributo social), desempleado/as y jubilado/as. Los resultados permiten observar que la mayoría de los emprendedores al momento de registrarse indicaron estar desempleados (47,36 %).

Cuadro N° 4: Situación laboral en la que se encuentran los emprendedores de Avellaneda según declaran al momento de registrarse.

Desempleado/a	47.36%
Monotributista (incluye monotributo social)	23.2%
Relación de dependencia	20.56%
Jubilado/a	7.12%
Situación sin indicar	1.76%

Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Registro Municipal.

Este registro, también muestra que son varios los emprendimientos que emplean al menos a una persona (ya sea del mismo grupo familiar o externo a él). Por una cuestión de extensión aquí solo se mencionan algunos datos del sector que están sistematizados, pero vale aclarar que este registro cumple un rol estratégico para el diseño de políticas y programas basados en un diagnóstico cercano a la realidad de estos trabajadores.

4.2 Las políticas locales de Economía Social y Popular en Avellaneda y su aporte al cumplimiento de los ODS.

Se podría afirmar que todavía son pocos los gobiernos locales que adoptan y adaptan la Agenda 2030 a la planificación local. Sin embargo, los aportes que realizan los gobiernos subnacionales al cumplimiento de los ODS y la centralidad que adoptan los mismos en contextos de crisis económicas, sociales y aumento de las desigualdades, nos convoca a pensar y diseñar rutas de acción que fortalezcan ese vínculo. Para América Latina en general y para Argentina en particular, algunos puntos de esta hoja de ruta planteada por los ODS resultan más que prioritarios: la reducción de las desigualdades, la erradicación de la pobreza, el crecimiento inclusivo con trabajo decente, entre otros.

Como se mencionó al inicio, el papel otorgado a la ESyP en relación al cumplimiento de los ODS se expresa en la incorporación de estas “otras economías” a las agendas de organismos internacionales (OIT, OCDE, ONU) así como también en las agendas políticas nacionales y locales. Son varios los ODS que transversalmente se vinculan con prácticas y políticas de ESyP. Por mencionar los principales:

- **ODS 1** poner *fin a la pobreza* en todas sus formas en todo el mundo.
- **ODS 2** *hambre cero*, que entre sus metas plantea las de erradicar todas las formas de hambre y malnutrición, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los pequeños productores y promover prácticas agrícolas sostenibles.
- **ODS 3** *salud y bienestar*, que como parte de sus metas plantea lograr la cobertura sanitaria universal: asegurar que todas las personas tengan acceso a servicios de salud de calidad cuando los necesiten, sin incurrir en dificultades financieras.
- **ODS 4:** garantizar una educación inclusiva equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- **ODS 5:** lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
- **ODS 8:** promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- **ODS 10:** reducir la desigualdad en y entre los países.
- **ODS 12:** garantizar modalidades de consumo y producción responsables y sostenibles.

Algunos de estos ODS cobran mayor relevancia que otros en relación con las experiencias de la economía social y popular. Resultaría conveniente para la presente investigación, analizar detalladamente cada uno de estos objetivos en vínculo con cada política implementada por el Consejo de Economía Social y Popular de Avellaneda. Por una cuestión de extensión, se presenta un panorama más general teniendo en cuenta algunos programas, algunos ODS y algunas de sus metas, haciendo hincapié en el programa local de microcréditos “Construir Futuro”. También se presentará una caracterización y un análisis de esta política de asistencia financiera, con el objetivo de profundizar sobre los alcances y la potencialidad que puede tener su implementación a escala local o subnacional.

El Registro Municipal de Trabajadores de la Economía Social y Popular mencionado anteriormente, además de ser un instrumento de gestión funciona como “puerta de entrada” para los emprendedores de Avellaneda a las iniciativas que implementa la municipalidad para este sector. Esta herramienta es la que permite el diseño de programas y políticas anclado en un diagnóstico concreto y a su vez establece beneficios y facilita el acceso a políticas públicas que promueven el consumo y fortalecen el trabajo autogestivo. De este registro se desprenden muchas de las iniciativas y programas impulsados por el Consejo. En relación con los ODS, la mayoría de dichos programas tienen como trasfondo la reducción de las desigualdades (ODS 10) y la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8). En particular, este último objetivo de la Agenda 2030 guarda estrecha vinculación con la mayoría de los instrumentos y políticas aquí presentados. En la meta 8.3, plantea

promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

En la meta 8.8, éste ODS se propone “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.”

Actualmente el Consejo Municipal de Economía Social y Popular de Avellaneda cuenta con una Dirección de Microcréditos y una Dirección de Capacitación. De esta última depende la Escuela de Economía Social y Popular, un espacio institucional desde el que se diseñan tramos formativos para los trabajadores locales en torno a 6 ejes temáticos: Producción textil, Producción de alimentos, Economía Circular, Economía del cuidado, Oficios y servicios con rápida salida laboral y Comercialización. Esta escuela de capacitación construye propuestas formativas dirigidas a fortalecer el conocimiento de los trabajadores de manera colectiva desde una perspectiva de la educación popular. Se parte de la perspectiva de que la formación es la piedra basal de cualquier proceso, que permite adquirir herramientas para el crecimiento de los proyectos laborales y junto con el acompañamiento del equipo del Consejo se busca la consolidación de los mismos. En ese sentido, el equipo de la Escuela de ESyP realiza un acompañamiento técnico constante y personalizado²⁴. Esta línea de trabajo se vincula fundamentalmente con el ODS 4 de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. En su Meta 4.4, este objetivo se propone “aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”. Además, si se observan en mayor detalle algunos de los contenidos específicos de los tramos formativos de la Escuela (como los cursos

²⁴ Para conocer más el trabajo de la Escuela de economía Popular del Consejo se puede ingresar al sitio: <https://catalogo.mda.gob.ar/escuela-de-economia-popular/>

de Herramientas para el trabajo de cuidados, economía circular, proyecto de eco reciclaje textil, el programa “emprende tu futuro”²⁵) se puede trazar una vinculación con otros ODS como el 5 “Igualdad de Género”, y el 12 de “garantizar modalidades de consumo y producción sostenible”.

Además el Consejo de Economía Social y Popular de Avellaneda, gestiona diversos espacios de comercialización itinerantes y permanentes, con el objetivo de promover el comercio justo y de cercanía y brindar a los trabajadores/emprendedores de la ciudad espacios gratuitos en los que puedan comercializar sus producciones. Si bien no cuenta con una dirección o área específica, la comercialización ocupa un lugar central en la agenda del Consejo. Las ferias “Ahorremos en el barrio” están integradas por productores y comercializadoras locales, recorren de forma itinerante distintas localidades de la ciudad ofreciendo productos de canasta básica²⁶ a precios justos. Los Paseos de la Economía Social y Popular se realizan con emprendedores de distintos rubros (gastronómicos, artesanos, diseño, textil e indumentaria) que ofrecen sus producciones en eventos de la ciudad. Este tipo de políticas que promueven la comercialización y la producción local están transversalmente vinculadas con la mayoría de los ODS presentados, se podrían destacar en particular el ODS 1 que se propone poner fin a la pobreza, y el ODS 2 que propone lograr el “hambre cero”, lo que implica fundamentalmente revertir la situación de inseguridad alimentaria que existe en el mundo en general y en los países subdesarrollados en particular. Este ODS en su meta 2.3 plantea

duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala [...] entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.

Cabe mencionar también una política co-construida entre el consejo de economía social, la federación de cooperativas de Avellaneda y la Secretaría de salud de la municipalidad. Se trata de la libreta Libreta de Trabajo y Prevención de Salud para trabajadores de la economía social y popular. Consta de un certificado de salud de carácter obligatorio que debe renovarse anualmente mediante estudios de laboratorios e imagen. Es una herramienta de inclusión socio-sanitaria que le permite al trabajador/a autogestionado/a acceder a una revisión de salud anual y una valoración clínica de un profesional de salud de forma gratuita (a una población que en muchos casos no accede a dicho derecho por no estar su actividad enmarcada en el trabajo “formal”). Este último instrumento mencionado, aporta directamente al cumplimiento del ODS 3 “Salud y bienestar” que como parte de sus metas plantea “lograr la cobertura sanitaria universal: asegurar que todas las personas tengan acceso a servicios de salud de calidad cuando los necesiten, sin incurrir en dificultades financieras.”

²⁵ Programa destinado a acompañar a mujeres y personas LGBTQ+ emprendedoras.

²⁶ La canasta básica hace referencia a un conjunto de bienes y servicios básicos para la subsistencia: alimentos y bebidas, vestimenta, artículos de higiene y limpieza.

Cuadro N° 5: Resumen de políticas locales impulsadas por el Consejo de Economía Social y Popular de Avellaneda y su contribución con los ODS.

PROGRAMA O INICIATIVA LOCAL DE ESY	CATEGORÍA CARACTERÍSTICAS	ORDENANZA O REGLAMENTACIÓN	PRINCIPAL ODS CON EL QUE SE VINCULA
Registro Municipal de Trabajadores de la Economía Social y Popular	Registro. Sistematización de datos. Reconocimiento e institucionalización de trabajadores informales de la economía social y popular. Herramienta para el diseño de Políticas Públicas. Acceso a la información.	Ordenanza N°29.746	ODS 8
Programa Local de Microcréditos “Construir Futuro”	Asistencia Financiera. Fondo Local.	Ordenanza N°29.746	ODS 8, ODS 5, ODS 10
Escuela De Economía Social y Popular: - Programa de cursos “Fortalecer” - Programa Mujeres emprendedoras - Diplomatura en producción de indumentaria y textil con orientación en diseño y economía popular	Capacitación, educación, formación.	<i>Resolución CS 64/2024.</i> Acuerdo de Cooperación entre la Universidad Nacional de Avellaneda y la Municipalidad de Avellaneda	ODS 4, ODS 5.
Comercialización: ferias Itinerantes “Ahorremos en el Barrio”. Paseos de la Economía Social y Popular. Catálogo Digital de Economía Social y Popular	Redes de comercialización. Comercio justo y de cercanía. Difusión y visibilización.	-	ODS 1, ODS 12,
Proyecto Ecosocial de Reciclaje Textil	Economía Circular y Sustentable. Circuito de reciclaje textil local y cursos de Supra Reciclaje Textil	-	ODS 12
Libreta de Trabajo y Prevención de Salud para trabajadores de la economía social y popular	Política sanitaria de atención primaria, Herramienta de inclusión social.	<i>Ordenanza N° 30.676</i>	ODS 3

Fuente: Elaboración propia.

4.3 La potencialidad del Programa Local de Microcréditos “Construir Futuro” para pensar la Agenda 2030.

El programa local de Microcréditos “Construir futuro” inicialmente se articuló con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mediante la firma de un convenio entre la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI) y la Municipalidad de Avellaneda en el año 2021. Es un programa de asistencia financiera destinado a pequeños/as productores/as y titulares de emprendimientos de producción, servicios o comercialización, ya sean individuales, familiares, asociativos o cooperativos de Avellaneda²⁷. Se trata de líneas de créditos con una tasa de interés muy baja²⁸ para la compra de insumos y materias primas, maquinarias o equipamiento. Son créditos pequeños, escalonados y de plazos de devolución cortos²⁹. En la primera etapa se trabajó en una fuerte articulación con otros instrumentos que fueron claves en la etapa del diseño como lo fue el Registro Municipal de Trabajadores de la Economía Social y Popular. El programa inicialmente estuvo destinado a emprendimientos y trabajadores registrados que ya tenían vínculo con el Consejo (participaban de espacios de comercialización municipales, ferias y/o en los programas de capacitación). También se llevaron adelante articulaciones con otras áreas y actores locales para llegar a nuevos destinatarios³⁰.

Desde el inicio del programa hasta la actualidad, se otorgaron 700 créditos superando una inversión de \$ 110 000 000³¹. Casi un 20 % de los trabajadores renovaron su crédito y volvieron a solicitar otro. Esto permitió acompañar la trayectoria y consolidación de los emprendimientos. Se trabajó sobre la idea de un fondo sustentable y solidario, en la medida en que más trabajadores cumplieran con la devolución de las cuotas, muchos otros podían acceder. Este fue un punto central del trabajo articulado y de la co-producción de dicha política junto a los vecinos. Siguiendo a Villancourt (2011) esa co-producción remite a la participación de los actores en la etapa de implementación de una política y en este caso, diversos actores y organizaciones fueron parte de construir un sentido de apropiación de la misma desde un enfoque solidario y sustentable. Es pertinente pensar aquí la idea de “politizar” las finanzas solidarias (Muñoz, 2007) y enmarcar estas herramientas, como el microcrédito, en la disputa por construir “otra economía”. El programa Construir Futuro se sustenta en una metodología con fuerte impronta territorial: el equipo del Consejo cuenta con promotores de crédito que visitan cada unidad productiva, taller o vivienda familiar en donde funcionan los

²⁷ Los principales requisitos del programa son: demostrar residencia en el partido, realizar actividades preexistentes en el marco de la economía social y popular, demostrar capacidad de pago del crédito que solicita, estar inscripto en el Registro Municipal de Trabajadores de la Economía Social y Popular de Avellaneda.

²⁸ La tasa de interés inicial fue del 3 % sobre saldos (sistema francés), y luego aumentó a un 10 %. Existe una notable diferencia con los intereses de los créditos bancarios tradicionales que rondan en el 48 % de interés.

²⁹ Actualmente los créditos son de hasta \$ 500 000 con plazos de devolución de 6, 8 o hasta 10 cuotas. Se está trabajando en un aumento considerable de los montos de los créditos y en un convenio de articulación con el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

³⁰ Centros de Formación Profesional (CFP) de Avellaneda, el Centro de Inclusión, la subsecretaría de Juventud, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, entre otros.

³¹ 87 345 USD al tipo de cambio dispuesto por el BCRA a la fecha del 28 de febrero de 2024.

emprendimientos. Esta territorialidad se distancia de lógicas asistencialistas vinculadas a intervención pública, permite hacer parte a los destinatarios, co-produciendo la política.

En la segunda etapa de implementación del programa se logró una consolidación política e institucional del mismo a escala local: se jerarquiza al área encargada de su implementación y bajo la órbita del Consejo de Economía Social y Popular se crea la Dirección de Microcréditos. Así se sentaron las bases operativas e institucionales que darían sustento a transformaciones posteriores. Como se mencionó en páginas previas, en el año 2022 desde el Consejo y junto con otros actores locales se trabajó en la elaboración de la Ordenanza N°29.746 que formaliza y reconoce el registro municipal de trabajadores de la ESyP y además crea el Fondo Municipal de Promoción del Microcrédito. Se definen nuevas formas de financiamiento y se destinan partidas presupuestarias específicas del tesoro municipal para el programa con el fin de darle continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Se menciona esto, ya que la mutación de los organigramas y las asignaciones presupuestarias son dimensiones claves de la institucionalidad que permite reconocer una jerarquización de las políticas y del sector de la economía social y popular local (Vilma, Zibecchi y Delgado, 2022).

El criterio de otorgamiento de los créditos está suscrito a la viabilidad de los proyectos a financiar (en función de mejorar sus capacidades productivas) y no al patrimonio de las personas. En este sentido es que los programas de microcrédito pueden ser una eficaz herramienta para viabilizar estrategias de generación de ingresos que fortalezcan las capacidades productivas de grupos vulnerables y marginados. Además, pueden cumplir un rol estratégico en el cumplimiento de los ODS en lo que refiere a la reducción de la pobreza relacionada con el empleo (ODS 1) y en promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos (ODS 8).

En relación con este último cabe detenerse en algunas características centrales del programa: no es un crédito bancario, está diseñado para sectores que en general están excluidos de los circuitos bancarios formales (por requisitos de acceso o condiciones). Esta característica guarda una relación directa con las metas planteadas³² para el ODS 8:

8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros

8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.

En un contexto de profunda crisis y recesión económica a nivel nacional en Argentina, es considerable la cantidad de trabajadores que en el marco del programa cumplen en tiempo y forma con el pago de las cuotas y vuelven a solicitar otro crédito (aproximadamente un 20 % ya renovaron su microcrédito). Estos casos suelen ser el reflejo de emprendimientos que se

³²Las metas planteadas para cada ODS se pueden encontrar en el sitio web de Naciones Unidas:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

consolidan y fortalecen a partir de su ingreso al programa y la articulación del mismo con otro conjunto de políticas implementadas por el Consejo³³. Hay casos de trabajadores que a partir del programa se asociaron con otros (ya sea para comprar insumos de forma conjunta y abaratar costos o para generar un nuevo emprendimiento). Otros que a partir de tomar dos o más créditos pudieron incorporar maquinarias o herramientas que le permitieron aumentar producción, ventas y por lo tanto incorporar algún ayudante o nuevo trabajador a su emprendimiento y en muchos casos también aumentar sus ingresos.

Implementar políticas de inclusión financiera para sectores postergados, promoviendo su acceso al crédito y acompañando sus trayectorias puede resultar una herramienta eficaz en el objetivo de promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Así mismo, contar con un instrumento normativo como la ya mencionada ordenanza N.º 29.746 puede resultar a nivel local un gran aporte al cumplimiento del ODS 10 “Reducción de las desigualdades”, que incluye en sus metas principales la de “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, promoviendo legislaciones políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

Otra dimensión en el análisis de este programa es en relación a la disminución de la desigualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5). La Agenda 2030 plantea a la igualdad de género como un objetivo transversal que debe ser un eje fundamental de las normativas, los presupuestos y las instituciones. Pensando este objetivo desde lo local y en relación con el programa aquí presentado, al día de hoy un 80,4 % de las destinatarias de los microcréditos son mujeres. Muchas de ellas sostienen de forma autónoma y autogestiva sus emprendimientos y en la mayoría de los casos éste representa su principal fuente de ingresos. La mayoría de estas trabajadoras manifiestan en la entrevista para acceder al programa, que no habían accedido antes a un crédito bancario. El acceso al programa de estas mujeres, no representa únicamente una asistencia financiera: participar de todo el proceso, realizar la solicitud y la entrevista de forma autónoma, declarar los ingresos de su hogar y realizar una planificación financiera para acceder al crédito, son elementos que en la mayoría de los casos dan cuenta de un empoderamiento y la construcción de cierta autonomía económica de estas mujeres en relación con sus parejas. Dentro de las principales metas incluidas en el ODS 5 se encuentra la de “Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales”.

Tal como se señalaba al inicio, es una realidad que las mujeres son las que trabajan en mayores niveles de desprotección y precarización, pero no sólo en Argentina. Según el informe de los ODS elaborado por Naciones Unidas en el 2023, alrededor de 2 400 millones de mujeres en edad laboral no tienen las mismas oportunidades ni derechos económicos que los hombres.

³³ Escuela de Economía Social y Popular - Programa Fortalecer (capacitación y formación) Ferias Itinerantes de la economía popular, Catálogo digital <https://catalogo.mda.gob.ar/>

La meta 5.4 del ODS 5 plantea también “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.” También, este ODS se propone “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” (meta 5.5).

En línea con esto, teniendo en cuenta que las principales destinatarias de los microcréditos del programa “Construir Futuro” son mujeres y que el 80 % del total de los emprendimientos de la economía social y popular registrados en Avellaneda están a cargo de mujeres, se destaca la dimensión de género y el alcance que pueden tener en ese sentido, estas políticas de ESyP. La mayoría de estas trabajadoras sostienen un emprendimiento autogestivo en su vivienda familiar como su principal fuente de ingresos y es la estrategia que encuentran más viable para poder complementar el trabajo con las tareas de cuidado: hijos menores a cargo y también adultos mayores. Este tipo de programas de asistencia financiera representa una oportunidad para acompañar desde el estado local, procesos de empoderamiento y de construcción de autonomía e independencia económica de las mujeres emprendedoras.

5. Conclusiones preliminares

En virtud del análisis realizado sobre las políticas de economía social y popular implementadas en la ciudad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, es posible concluir en los siguientes puntos:

- Existe un importante proceso de reconocimiento político e institucional al conjunto de trabajadores que realizan actividades productivas, de comercialización y servicios en los márgenes del mercado formal de trabajo. De esto da cuenta la creación del área del Consejo Municipal de Economía Social y Popular y su posterior jerarquización a partir de la creación de dos direcciones específicas (la Dirección de Microcréditos y la de Dirección de Capacitación), así como también la aprobación de una ordenanza específica que reconoce a este conjunto de trabajadores como sujetos de derechos y destinatarios de políticas locales específicas.
- El Estado municipal puede tener un gran potencial para lograr impactos significativos a través de políticas públicas específicas para este sector de trabajadores ya que es posible diseñarlas e implementarlas desde una cercanía con los actores destinatarios. Hay una cercanía territorial que permite intervenir sobre la realidad concreta de los emprendedores locales, escuchando sus necesidades, problemas y visitando sus experiencias como son las ferias, talleres familiares, cooperativas y comercios locales. Lo que a su vez permite que se generen procesos de co-producción y construcción de las políticas públicas.
- Generar políticas de acceso al crédito como es el programa “Construir Futuro” y articularlas con otras estrategias como la asistencia técnica y capacitación, redes de

comercialización, puede representar avances significativos en lo que respecta a dignificar y mejorar las condiciones de trabajo, la protección y el diálogo social (ODS 8) para todo un universo de personas que trabajan sin derechos.

- Las políticas públicas locales de ESyP tienen potencial para transformar la acción pública: por su naturaleza multisectorial, obliga a pensar intervenciones de forma articulada e integrada y a su vez a construir ciertas garantías locales que permitan consolidar marcos financieros y normativos que no pongan en riesgo los programas frente a contextos de ajuste y alternancias políticas (tal como quedó expresado con la creación de un fondo local de promoción de microcrédito que permitió seguir con el programa aún desmantelada la Comisión Nacional de Microcréditos).
- Queda expresado que las políticas locales implementadas en Avellaneda que aquí se analizan, hacen aportes concretos para el cumplimiento de los ODS y sus respectivas metas. Resulta un desafío no menor poder adaptar y territorializar esas metas e indicadores a escala local, en virtud de jerarquizar la gestión pública municipal en el ámbito internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea General de Naciones Unidas (2023). Resolución 77/281 “Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible”.
- Chaves, R., Palau, F., Catalá, B., & Correcher, C. (2025). Fomento de la economía social. Instrumentos fiscales y de políticas públicas. Ciriec-España, Valencia.
- Coraggio, J. L. (1994). La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano. *Revista de Economía y Trabajo*, 2 (3), 24-47.
- Coraggio, J. L. (2003). El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo). In J. L. Coraggio. *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*, 239-258.
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. *Serie Consejeros*, 1, 1-16.
- Grabois, J. (2014). Precariedad laboral, exclusión social y economía popular. *Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility*, 1-56.
- Moroni, C. (2021). El desafío por la medición de la economía popular para implementar políticas públicas. In *VII Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*

- Muñoz, R. (2022). “La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA).
- Pérsico, E., & Grabois, J. (2014). Organización y economía popular: nuestra realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares. Libro, 1.
- Paura, V., Zibecchi, C., & Delgado Williams, S. M. (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.
- Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la coproducción y la co-construcción de las políticas públicas. Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT),
- Verbeke, G., Carbonetti, C. I., Ozomek, S., & Muñoz, R. (2007). Las finanzas y la economía social: experiencias argentinas. Universidad Nacional de General Sarmiento.

ACERCA DE LA PUBLICACIÓN

Fundado en 2013 en Seúl, el GSEF – Global Forum for Social and Solidarity Economy – es una organización mundial de gobiernos locales y actores de la sociedad civil comprometidos con la promoción y el desarrollo de la economía social y solidaria. Sus 90 miembros, presentes en 35 países, representan la diversidad de las partes interesadas de la ESS: gobiernos locales, redes de actores, asociaciones, cooperativas, mutuas, fundaciones, empresas sociales, universidades, etc. El GSEF acompaña el desarrollo de la ESS en todo el mundo, apoyando el diálogo entre los poderes públicos y los actores de la ESS para construir conjuntamente políticas públicas locales que contribuyan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y al surgimiento de ecosistemas favorables a la ESS.

Los grupos de trabajo temáticos del GSEF (GT) se votaron en la Asamblea General del 5 de mayo de 2023. El GT «Impacto de las políticas públicas de ESS en la consecución de los ODS» reúne a una quincena de investigadores de todos los continentes. Está dirigido por Marguerite Mendell (Instituto Karl Polanyi) y Timothée Duverger (Cátedra Terr'ESS, Sciences Po Bordeaux) y cuenta con el apoyo de un empleado de la Secretaría General del GSEF que está realizando una tesis Cifre.

En la continuidad de las investigaciones ya realizadas por el GSEF en colaboración con el UNRISD, que dieron lugar, en particular, a la redacción de directrices sobre políticas locales en favor de la ESS, el GT Investigación lanzó, en enero de 2024, un llamado a contribuciones para recopilar propuestas de documentos de trabajo que se centraran en los tres procesos recurrentes de la acción pública: el diseño, la implementación y la evaluación. A través del análisis de estos procesos de construcción de políticas públicas de ESS, se pidió a los autores de los trabajos (investigadores y actores de la ESS) que cruzaran dos dimensiones fundamentales: la contribución de estas políticas locales al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y las paradojas relacionadas con la institucionalización de la ESS.

Un comité de lectura compuesto por miembros del GT evaluó más de cuarenta propuestas, entre las que se encuentran los diecisiete working papers publicados hoy bajo el título *Las políticas locales de ESS al servicio de la transición socioecológica*. Todos los textos están disponibles en el sitio web del GSEF, de acceso libre y gratuito, en su versión original (inglés, francés o español) y en inglés. Esta producción editorial, así como las traducciones al inglés, han sido posibles gracias al apoyo financiero de la Caisse des Dépôts.

Los ejemplos concretos que aportan estos documentos de trabajo servirán de base para los programas de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales y de apoyo al desarrollo de políticas públicas favorables a la ESS.



Global Forum
for Social and Solidarity
Economy

