

Informe Final de Proyectos de Investigación Universidad Nacional de Moreno

Identificación del proyecto

Tipo de proyecto y año de convocatoria:	PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (PICYDT) AÑO 2019
Nombre completo del proyecto:	BUENAS PRÁCTICAS EN LA RELACIÓN DE MUNICIPIOS CON ACTORES LOCALES EN EL AMBA. SU IMPACTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL – Continuidad proyecto 2017-2018
Director/a:	Hugo Tomás Cormick
Lineamiento prioritario ¹	PRODUCCIÓN Y EMPLEO / ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN LOCAL
Fecha de inicio:	04/2019
Fecha de finalización:	03/2020
Unidad de localización: Departamento/centro/ Programa	Departamento de Economía y Administración - Universidad Nacional de Moreno
Resumen: <i>a(máx. 300 palabras)</i>	La investigación es continuidad conceptual, organizativa y administrativa del proyecto iniciado en 2018. Esta etapa incluye el análisis de aspectos inicialmente propuestos que no fueron completados en la etapa anterior. En el contexto de los ejes temáticos establecidos en la convocatoria: “DESARROLLO INTEGRAL CON EQUIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES (AMBA)” el proyecto propone centrar la atención en algunos puntos específicos de los establecidos en la citada convocatoria. 3) PRODUCCIÓN Y EMPLEO d) Emprendedorismo, economía social y solidaria. Nuevas formas de inserción laboral y cambios recientes en el mercado de trabajo 4) ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN LOCAL a) Estudios de casos exitosos de nuevas formas de gestión de las organizaciones. b) Desarrollo de herramientas de administración y gestión para PyMEs, emprendedorismo, cooperativas y organizaciones sociales. Estos ejes se trabajaron sobre los municipios de Avellaneda, Moreno, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López, aplicando criterios formulados en la presentación del proyecto y que se relacionaban con la heterogeneidad tanto económico social como

¹ Según Resolución CS 326/17 Líneas de investigación científica y desarrollo tecnológico prioritarias 2016-21/ó Res. R 449/18 Lineamientos estratégicos generales de Investigación y transferencia 2019/21 del CEDET

	política, así como con la ubicación geográfica de los distritos (que guarda relación con la mencionada heterogeneidad).
Palabras claves:	Buenas Prácticas de Gobierno / Desarrollo Local / Economía Social Solidaria / Cooperativismo / Emprendedorismo / AMBA / Municipios.

Nota: el contexto de obtención de la información y de elaboración del informe es previo al desencadenamiento de la pandemia producto del virus Covid-19. Los Resultados y los Nuevos interrogantes y líneas de investigación a futuro deben revisarse a la luz de los impactos que se produzcan.

Parte I

Informe de resultados para el repositorio²

1. Introducción y objetivos (mínimo 1 página- máximo 2 páginas)

- Realizar una presentación general del estudio (tema/problema) y una justificación de su relevancia (motivos para estudiarlo, aportes potenciales).
- Indicar el objetivo general de la investigación y los interrogantes efectivamente trabajados en el proyecto.

En el contexto de los ejes temáticos establecidos en la convocatoria: “DESARROLLO INTEGRAL CON EQUIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES (AMBA)” el proyecto centró la atención en algunos puntos específicos de los establecidos en la citada convocatoria.

² Se solicita brindar información detallada en los campos que componen esta Parte I, ya que será publicada en el Repositorio online de la UNM. Esto permitirá difundir de manera amplia la investigación, sus resultados y visibilizar la labor de los miembros del equipo de investigación.

A este respecto se tomaron los siguientes ítems respecto de los municipios de Avellaneda, Moreno, San Miguel, Vicente López y Tres de Febrero.

PRODUCCIÓN Y EMPLEO

Emprendedorismo, economía social y solidaria. Nuevas formas de inserción laboral y cambios recientes en el mercado de trabajo

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN LOCAL

- a) Estudios de casos exitosos de nuevas formas de gestión de las organizaciones.
- b) Desarrollo de herramientas de administración y gestión para PyMEs, emprendedorismo, cooperativas y organizaciones sociales.

La importancia de esta propuesta de investigación radica en el hecho de que, en el marco de una prolífica producción bibliográfica acerca de la innovación y la articulación entre los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil, algunas de estas prácticas se han producido de manera adhocrática, no necesariamente inserta en una planificación institucional o en un proyecto de desarrollo nacional o provincial. Asimismo, no todos los municipios han desarrollado experiencias homogéneas ni con resultados equivalentes.

Partiendo de una valoración positiva de estas estrategias y de sus potencialidades tanto para el desarrollo local como para la ampliación democrática en estos espacios, el proyecto de investigación buscó reconocer tanto los beneficios que generan estas experiencias entre los actores del territorio como los límites actuales de estas iniciativas, probablemente originadas en un conjunto de restricciones que incluyen principalmente la baja autonomía municipal y las diferentes condiciones financieras de los municipios. A la luz de los resultados obtenidos en la búsqueda de información, se proponen algunas estrategias en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones, fundamentalmente en el sentido de identificar las modalidades organizacionales y de gestión de personal más acordes con este tipo de prácticas, así como aquellas más relacionadas con la posible colaboración interjurisdiccional tanto vertical (municipio/provincia/nación) como horizontal (municipios/municipios).

En este sentido, es importante identificar los avances obtenidos tanto en la gobernanza, como en el desarrollo económico, así como en la conformación del capital social en los territorios bajo estudio, como se profundizará más adelante.

Los resultados de este proyecto se insertan en la trayectoria institucional de la UNM, ya que en sus distintos departamentos, mantiene un esfuerzo por generar conocimientos y prácticas orientadas a la interacción con los actores estatales, de la sociedad civil y del mercado en el territorio local. A esto se le suma la cooperación con otras instituciones académicas y gobiernos locales, por ejemplo, a través de la experiencia de Unidesarrollo, dirigida al fortalecimiento de estos espacios de articulación.

El desarrollo de proyectos de esta naturaleza coopera en una mirada de amplio alcance ya que puede ser de utilidad académica y para la formación profesional de los estudiantes tanto del Departamento de Economía y Administración como del de Ciencias Sociales y Humanidades, así como de la Licenciatura en Gestión Ambiental.

Objetivo general: identificar buenas prácticas de gestión local como formas de articulación entre los gobiernos locales del Área Metropolitana de Buenos Aires y actores locales, reconociendo las fortalezas de estas articulaciones, en cuanto a la gobernanza a nivel local, regional y nacional, la obtención de efectivos resultados de desarrollo económico y la construcción de capital social; así como los límites o riesgos en su desarrollo, y proponer ejes de acción y de fortalecimiento normativo y organizacional que ayuden a la mayor eficacia de estas estrategias de articulación.

Con base en este objetivo y en el marco de los lineamientos de la convocatoria se ha considerado necesario profundizar en el estudio de las siguientes dimensiones:

- a. Desarrollo Local. ¿Puede el municipio ser actor autónomo del desarrollo local?
 - i. vinculación con el nivel de autonomía financiera municipal
 - ii. relación con las estrategias de la llamada economía social solidaria
- b. Emprendedorismo. Problematicación del concepto ¿Emprendedorismo o sobrevivencia? Interpretación del concepto para el municipio.
- c. Modalidades de Organización en los municipios bajo estudio. ¿Qué modalidades laborales conviven en los Municipios? ¿Cómo se distribuyen estas modalidades dentro del Municipio?
 - i. Presencia condiciones laborales formalizadas.
 - ii. Presencia de formas laborales menos formalizadas en ámbitos de innovadores. (militancia / adhesión, etc.).
- d. Relaciones laborales en el ámbito Municipal. Presencia o ausencia de Convenios Colectivos de Trabajo en los municipios.

2. Marco de referencia (min. 2 páginas- máx. 5 páginas)

Describir en qué campo (temático, disciplinar) se inserta la investigación, indicando:

- estudios antecedentes (propios o no) sobre el tema, avances y áreas de discusión.
- marco teórico o encuadre de referencia de la investigación: con qué enfoque, conceptos, dimensiones o modelos se abordó el tema/problema.

Antecedentes

En primer lugar, remitimos a la presentación del proyecto 2017 en cuanto a lo referido al AMBA. Por otra parte, y como se ha señalado en trabajos anteriores (Cormick, 1997a y 1997b), los municipios se han transformado en prestadores de servicios que no estaban contemplados en sus competencias originales. Entre éstos, pueden identificarse, a título de ejemplo, el surgimiento de modalidades de agencialización en determinados ámbitos locales, la creación de unidades de gestión descentralizada, el impulso al desarrollo de emprendedores, así como la articulación de decisiones y emprendimientos con organizaciones productivas y de servicios de carácter no estatal. Finalmente, se identifica una heterogénea incorporación de innovaciones tecnológicas tanto propias como impulsadas desde los gobiernos provincial y nacional.

En ese contexto, la innovación y el desarrollo de nuevas capacidades de gestión surgió no necesariamente de estrategias sistemáticas, sino de situaciones ad hoc que obligaron a generar respuestas a desafíos surgidos justamente de la condición de primer interlocutor estatal con la sociedad civil (Passalacqua, 1988). Así, la atención al dramático proceso de empobrecimiento de los sectores populares a principios del siglo XXI, encontró en la articulación entre municipios y actores de la sociedad civil formas de vinculación que generaron estrategias que buscaban moderar la caída en las condiciones de vida de los sectores populares. (Clemente, 2006)

También surgieron orientaciones centradas en el fortalecimiento de la participación social con relación al gobierno local, una de cuyas manifestaciones es el denominado presupuesto participativo, que en el AMBA está siendo aplicado en los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Morón, Quilmes, San Fernando, San Martín, San Miguel y Vicente López, mientras que en la Región Metropolitana de Buenos Aires se incluyen Berisso, La Plata y Zárate (Rangugni, 2015).

En otro orden, el acelerado proceso de innovación tecnológica que ha sido incorporado de manera desigual en el mercado, en la vida social y en el ámbito público, ha dado lugar a iniciativas que buscan, a través de la utilización de recursos tecnológicos, una más eficaz vinculación entre los gobiernos (también locales) y la sociedad civil. Un ejemplo de esta iniciativa es el llamado Gobierno Abierto, cuyos objetivos se identifican como Transparencia, Participación y Colaboración Público / Privado, muy estimulado por la gestión nacional del periodo 2015-2019.

En cuanto a la innovación, es necesario prestar atención a lo señalado por Guillermo Schweinheim (2011) en cuanto a que no debe confundirse innovación con modernización, ya que ésta ocurre muchas veces como producto de decisiones externas, nacidas en actores del mercado o de los organismos internacionales. En cambio, la innovación supone la construcción de autogobierno, requiriendo a su vez, la presencia de una visión crítica y autocrítica, la valoración del conflicto, y el espacio para el debate y la participación.

Por otra parte, las prácticas de innovación y nuevas formas de gestión a nivel local, han merecido algunas miradas no necesariamente optimistas. De acuerdo con lo que sostiene Daniel Cravacuore (s/f):

“La innovación no es patrimonio de los gobiernos locales de mayor complejidad institucional: si bien puede establecerse una mayor tendencia al estímulo para el desarrollo de la innovación en los gobiernos de municipios de mayor tamaño, esto no condiciona su desarrollo. Más clara es la correspondencia entre innovación y flexibilidad organizacional: la innovación no se desarrolla generalmente en las áreas del gobierno local excesivamente dotadas de reglamentaciones, dado que los elevados niveles de formalización de procedimientos parecerían generar una menor tendencia al estímulo de la innovación y, en el caso de que ésta se desarrolle, lo hace en forma lenta y gradual.”

Marco teórico

Abordar la cuestión de la innovación en las administraciones locales requiere identificar el impacto de dichas innovaciones en la calidad de la gestión local, tomando tres ejes propuestos por Gallicchio (2006), a saber, que los proyectos tiendan a fortalecer la gobernanza a nivel local, regional y nacional, se acerquen a efectivos resultados de desarrollo económico y colaboren en la construcción de capital social. El fortalecimiento de la gobernanza en tales niveles, hace referencia a la capacidad de gobierno sobre el territorio lo que supone que estas estrategias no serían excluyentemente locales, sino que involucrarían a los niveles superiores de gobierno (provincias y nación). El concepto de gobernanza, siguiendo a Martí y otros (2016) da cuenta de la participación de un conjunto de actores, además del Estado (en sus diversas instancias) durante el proceso de las políticas públicas. Sin embargo, este mismo autor señala la existencia de visiones críticas, en cuanto puede encubrir la presencia dominante en la toma de decisiones de aquellos actores con mayores recursos para imponer sus intereses en la agenda pública.

En segundo lugar, alcanzar efectivos resultados de desarrollo económico supone que estos cambios impacten en la mejor distribución del ingreso, en la capacidad productiva y de consumo de la sociedad en el territorio del que se trata. Esto incluye contar con relaciones laborales que, aun dando cuenta de los cambios tecnológicos, tiendan a la formalización, en lo que se entiende actualmente como “empleo decente”.

En tercer término, el autor hace referencia a la construcción de capital social, entendido como “asociaciones horizontales entre la gente y las redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad.” En otro orden, está vinculado a la capacidad de sostenimiento de estas estrategias, superando las experiencias ocasionales, ya que la permanencia de la interacción social es constituyente del capital social. Aquí debe prestarse atención al señalamiento de Clemente (2006) en cuanto a que el capital social no puede aislarse de su “modo de producción” o de cómo cada sector de la sociedad ha logrado su respectiva acumulación de capital social.

Esta valorización de los ámbitos locales, parte de una serie de supuestos que deben ser sometidos a una razonable revisión crítica, y consisten básicamente en la hipótesis de la capacidad de intervención de los gobiernos locales en virtud de su mayor cercanía con una población, cuyo menor volumen relativo (en comparación con las magnitudes que interactúan con los gobiernos nacionales y provinciales, en particular el de Buenos Aires), facilitarían la conformación de gobiernos de proximidad, el impulso a la participación y la utilización de instrumentos de

democracia semi directa. A su vez, se trataría de un ámbito favorable a articular decisiones de inversión en el que convergerían gobernantes, inversores y actores de la sociedad civil. (Altschuler, 2006) Esta autora relativiza estos supuestos por la ausencia de condiciones estructurales y funcionales en los municipios, a los que caracteriza con debilidades técnicas, financieras e institucionales, sobre las que será necesario trabajar si se busca la institucionalización de estas prácticas. Asimismo, debe considerarse que la visión del gobierno local como un nivel de mayor cercanía con la ciudadanía, no debe omitir que esta relación, en el caso de los municipios del AMBA se expresa en poblaciones que superan los 200 mil habitantes y, en algún caso están por encima del millón. Las carencias mencionadas impactan respecto de la escasa presencia de áreas específicas relacionadas con el desarrollo local, así como la baja asignación de personal para estas iniciativas y, como se ha verificado en el Informe de Investigación 2018, buena parte del personal dedicado a las actividades consideradas en términos amplios como de innovación y participación, se encuentra en condiciones de precariedad laboral, más bien incorporada en virtud de su consustanciación con los objetivos de las iniciativas abordadas, sin duda con atención a la capacidad técnica de este personal.

Desarrollo local y ESS.

Puede afirmarse que los debates en torno al desarrollo local se originan con la crisis de los modelos de desarrollo nacional, en el contexto de la transformación social y económica generada con la puesta en entredicho de los estados de bienestar. Esto significa que al abandonar el Estado sus funciones globales de redistribución, a la par de una transferencia de responsabilidades al mercado (privatizaciones) se produce la asignación de funciones a niveles estatales identificados habitualmente como subnacionales (provincias y municipios), dependiendo de la modalidad de organización estatal.

En este punto, y más allá de otras consideraciones, es fundamental tener en cuenta que la política pública del Estado nacional en el área metropolitana se expresa principalmente en su política económica. En este sentido, una política que favorece el empleo, el desarrollo de circuitos de producción y consumo y la expansión de las actividades económicas generará efectos sobre la autonomía de la sociedad civil y sobre la capacidad extractiva de los gobiernos locales. Una política expresada en un sentido inverso tendrá, naturalmente, también efectos inversos y obligará a los actores locales a pensar estrategias de obtención de recursos.

En esta búsqueda de estrategias alternativas es que ha crecido el espacio de la Economía Social Solidaria. En ese contexto, los debates sobre el desarrollo local han sido expuestos con riqueza en el volumen *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* de Adriana Rofman y Alejandro Villar de 2006. Los autores involucrados en el volumen citado ponen en juego varias dimensiones para la revisión del concepto de desarrollo local. La llamada “economía social” está también vinculada a la cuestión del desarrollo local, y para esto es importante destacar las miradas que se proponen sobre este ítem.

Coraggio (2002) sostiene que "el desarrollo de la vida de las personas y comunidades es favorecido por la acción colectiva en ámbitos locales, donde los conflictos de intereses y la competencia pueden ser regulados de manera más transparente en el seno de la sociedad, donde las relaciones interpersonales fraternales puedan afianzarse sobre vínculos productivos y reproductivos de cooperación, generando asociaciones libres de trabajadores antes que empresas donde el trabajo es subordinado al capital autoritario por la necesidad de obtener un salario para sobrevivir."

En noviembre de 2016 se realizó en la Universidad Nacional de General Sarmiento una Jornada llamada “Economía y Hegemonía: el proceso argentino 2000-2015”. Lo que se planteó en este evento y que atraviesa en buena medida parte del estudio encarado es la cuestión de la capacidad de las experiencias de la llamada Economía Social y Solidaria de debatir “...la cuestión de la hegemonía [ya que ésta] se mantiene subestimada tanto por las versiones asistencialistas existentes en este campo, como por las vertientes más ligadas al cooperativismo tradicional. En

el caso de las primeras por considerar a la ESS como una herramienta de "lucha contra la exclusión" entendida como mera inclusión de individuos al mercado (como productor/a o consumidor/a). Y en el caso del cooperativismo tradicional por limitar la propia percepción de su alcance, significación e incidencia a dimensiones meramente cuantitativas (cantidad de cooperativas y mutuales, afiliados, volumen de ventas, etc.), sin tener en cuenta o minimizando el rol de las formaciones no capitalistas en la reproducción del mismo capitalismo, ya sea como complementación, compensación o incluso como parte de su "cadena alimenticia".³

Si bien las iniciativas del campo de la Economía Social Solidaria corresponden en forma autónoma a los actores de la sociedad civil, no cabe duda de que el Estado, particularmente el local, juega un papel relevante en su promoción (o, por el contrario, su oclusión), sobre lo que se trabaja en el análisis de los resultados. El carácter local de la ESS, que por lo general está fundado en organizaciones de base territorial, étnica, social o cultural, establece que su interés no está puesto en el beneficio económico que reporta la organización capitalista clásica, es decir, la ganancia y la acumulación de capital, sino que, por el contrario, estas organizaciones ponen el acento en generar valores de uso para satisfacer las necesidades de los mismos productores o de sus comunidades. De esta manera, el desarrollo de las personas se da en el marco de comunidades donde los conflictos de intereses y la competencia pueden ser regulados dentro de las mismas organizaciones. La ESS supone que las relaciones interpersonales puedan robustecerse sobre vínculos productivos y reproductivos de cooperación dados en el contexto de asociaciones libres de trabajadores que producen para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad.

Sin embargo, a pesar del sentido diferenciado de las clásicas organizaciones capitalistas, la supervivencia económica de la ESS exige contar con medios de producción, crédito y tener sus propios mercados o competir en los mercados que funda el capital, es decir, no obstante, sus objetivos sociales su marco de referencia lo constituye el capitalismo. En esta línea, las organizaciones pertenecientes a esta forma de producción también deben reservar una parte de sus resultados económicos para reinvertir en sí misma o en su entorno, aunque, el sentido trascendente de dicha acción responde a un interés colectivo y no al lucro individual.

Por su parte, el concepto de Economía Productiva (Martínez, 2016) propugna una economía social orientada más fuertemente a la generación de proyectos productivos de largo alcance, tales como vivienda, industria textil o desarrollo de energías alternativas con impacto social. Así, el Instituto para la Producción Popular⁴ propone cinco áreas de intervención

1. PROPVIS: Producción popular de vivienda e infraestructura social
2. CUIPA: Cuidado popular del ambiente
3. PROPE: Producción popular de energía
4. PROPA y COMPA: Producción y comercialización popular de alimentos
5. PROPIC: Producción popular de indumentaria y calzado

Más allá de que algunas de las áreas se superponen con estrategias propias de la ESS, entendemos provisionalmente que esta propuesta se diferencia en la medida que pone el acento sobre aspectos técnico profesionales y sobre lo que podría identificarse como la producción de bienes durables. A su vez, da cuenta de las visiones más diversas en torno a la protección ambiental y la búsqueda de formas alternativas de alimentación (vegetarianismo, veganismo, etc.).

En un reciente artículo, José Luis Coraggio⁵ reflexiona acerca del papel de la Economía Social, ya que el "paradigma de pleno empleo asalariado formal es de imposible cumplimiento. Entonces la economía popular es sostén indispensable del sistema, y no debe estar limitada a sectores pobres puesto que constituye una fuerza productiva y organizativa de altísimo potencial."

³ <http://www.ruess.com.ar/la-economia-social-y-solidaria-puede-disputar-hegemonia>. (obtenido 1/3/19),

⁴ (<https://www.produccionpopular.org.ar/>)

⁵ Página 12, 8 de diciembre de 2019.

“Proponemos entender a la EP en sentido amplio como la economía de las y los trabajadores, basada en primera instancia en familias y/o comunidades cuyos miembros comparten solidariamente la tarea de insertar sus capacidades de trabajo en la economía, sea como dependiente asalariado o autónomo individual, familiar o asociado, precario o formalizado (cooperativas, mutuales). Con el desarrollo de relaciones solidarias externas realizan acciones económicas cooperativas y complementarias entre familias, comunidades o emprendimientos para: reproducir la fuerza de trabajo mediante la economía del cuidado, abastecerse juntos, producir y/o vender juntos, financiarse juntos, generar y compartir espacios públicos (ferias), construir obras sanitarias, conjuntos habitacionales y gestionar el medio ambiente, formar cooperativas y mutuales formales o informales, recuperar conjuntamente una empresa fallida, asociarse para defender los derechos del trabajador y en particular de las trabajadoras, luchar contra políticas empobrecedoras (tarifazos).”

“En un contexto de predominio del mercado, aún intervenido con mecanismos de redistribución, la EP realmente existente es vista como la periferia de la periferia. Comenzar a darle centralidad material y simbólica, transformarla en una fuerza productiva nacional extendida e intensiva, orientada por los intereses de los trabajadores en nombre del interés general, requiere varias condiciones desde la perspectiva del Estado y las organizaciones sociales.”

Otro concepto vinculado es el de “economía civil” propuesto por Bruni y Zamagni (2007). Según estos autores “para algunos se trata de un sinónimo de economía social, mientras que para otros no es sino una manera diferente para denominar a la economía privada. Tampoco faltan quienes la identifican con las organizaciones no profit (sin fines de lucro) o con el llamado ‘tercer sector’, y aun hay quienes ven en ella una especie de caballo de Troya, dirigido a minar las bases de welfare state.”

Srnc (2019) por su parte señala que “La EC [economía civil] se orienta hacia la felicidad pública, fruto de las virtudes civiles y de la vida en común, por tanto, es relacional y no puede ser gozada individual y aisladamente. La ES propone un modelo basado en la solidaridad, la inclusión social, el respeto al medio ambiente y el bienestar de todos, en lugar de la búsqueda de la máxima ganancia y del beneficio individual.”

Un aspecto importante para identificar al trabajador de la ESS es la dimensión organizativa, de modo que las diversas articulaciones que puedan establecer sus redes encuentren modos de participación e interacción con las jurisdicciones del Estado. En la medida en que este actor pueda organizar sus intereses y tener incidencias sobre las políticas, debe tener participación para institucionalizarse. El problema de la ES es pensarla desarticulada, que lleva a entender que lo que puedan obtener sus protagonistas es por mérito propio. En un marco macroeconómico que favorece el consumo y otros factores que le permiten un mejor desenvolvimiento y mayor viabilidad económica, entienda que es por su propio esfuerzo y no como parte de un sistema. El desafío sería autopercebirse como trabajadores, sin patrón, pero organizados en un sistema socioeconómico del que son parte.

Emprendedorismo

La ESS coexiste con una visión en buena medida antagónica, el emprendedorismo, muy estimulada por el discurso del anterior gobierno (2015-2019), que sostiene el principio de la iniciativa individual como fundamento del progreso económico. Entre las referencias más comunes se afirma que la persona emprendedora es aquella que, mediante su accionar individual en el sistema capitalista, produce movimiento aprovechando oportunidades y generando trabajo, innovando y motivando con su ejemplo. Esta visión de un espíritu inquieto que avanza a pesar de los desafíos del ambiente, tiene su raíz en el paradigma anglosajón que exalta el esfuerzo personal como motor del bienestar general.

El emprendedor no discute el sistema sobre el cual actúa, sino que aprovecha sus oportunidades, genera valor y beneficia con su accionar a los demás. Pero también, es un líder positivo que motiva

e inspira a los demás con un accionar que no es una impostura, es una forma de vida, de la cual él es consciente y toma con responsabilidad. En la literatura específica, el emprendedor no realiza su actividad creativa pensando solamente en el enriquecimiento personal, sino que, además, lo hace con responsabilidad social y es totalmente consciente que su espíritu inquieto genera un beneficio colectivo. (Fridman, 2019).

Pinazo Dallenbach (2016) cruza la cuestión de emprendimiento y el desarrollo económico local (DEL). Debe señalarse que el autor analiza la situación de emprendedores en la república de El Salvador, sociedad que, como es sabido, presenta características de exclusión y conflictividad social mucho más marcadas que el AMBA. Este autor identifica como límites al emprendedor su nivel de educación, su entorno social (la cantidad de contactos y el potencial que le ofrecen) y la inseguridad ciudadana tanto en su componente objetiva como subjetiva. Sin embargo, el papel de las instituciones públicas será de especial importancia siendo que ellas tienen la posibilidad de solventar los desequilibrios del entorno. Se acuña de este modo el concepto de Desarrollo Humano Sostenible (DHS), que será adoptado por numerosos organismos internacionales.

Asimismo, señala que el uso de asesoramiento profesional es un facilitador para la supervivencia del proyecto emprendedor. Pero, a su vez, deja en claro que el hecho de ofrecer productos y/o servicios innovadores al mercado, pese a ser un facilitador, no es, sin embargo, condición suficiente para asegurar el éxito de los proyectos emprendedores en fase temprana. El emprendedor que tiene como motivación aprovechar oportunidades de mercado es más proclive a generar “empresas de alto potencial” al igual que lo son los emprendedores que presentan un alto nivel educativo. Las barreras al emprendimiento provenientes del entorno podrán ser de índole sociocultural o económico,

El emprendedor es un individuo que asume una serie de riesgos, incluyendo el económico, para aprovechar de la mejor forma posible oportunidades de mercado con el objetivo de obtener beneficios. Sin embargo, el emprendedor no depende solo de sus capacidades y recursos para que su negocio prospere; el entorno en el que se desarrolla su actividad tiene una influencia notable. Siguiendo los principios del DEL, todo aquello que limite la capacidad de los empresarios locales, su capacidad innovadora y para combinar los factores productivos de la manera más eficaz y eficiente posible con el objetivo de ser suficientemente productivos para competir en los mercados, será constituyente de una barrera al emprendimiento.

La mayoría de los emprendedores latinoamericanos encuentran grandes dificultades para acceder a las fuentes de financiación formales por lo que optan por las fuentes informales y en su capacidad de ahorro para obtener los recursos necesarios para realizar su actividad. Esta dificultad para la obtención de recursos económicos condiciona el rendimiento de las actividades emprendedoras dificultando el desarrollo completo de su potencial.

A nivel macro, la debilidad institucional de los emprendedores se refleja en la no adecuación de los marcos normativos a la realidad del tejido productivo y en consecuencia no garantiza el buen desarrollo de la actividad empresarial. Las barreras al emprendimiento provenientes del entorno podrán ser de índole sociocultural o económico, sin embargo, el papel de las instituciones públicas será de especial importancia siendo que ellas tienen la posibilidad de solventar los desequilibrios del entorno. En este contexto, los “policy makers” juegan un rol fundamental para crear un entorno facilitador de la actividad emprendedora.

Pinazo ofrece una clasificación en la que de forma sistemática podrían catalogarse las diferentes políticas de apoyo al emprendimiento:

- a. Acciones enfocadas a promover el emprendimiento mediante la modificación de la Oferta (Desarrollo tecnológico) y la Demanda (Desarrollo Regional, Adaptación de la fiscalidad, etc.).
- b. Acciones enfocadas a promover el emprendimiento mediante el cambio en la cultura y los valores predominantes en el territorio (Educación, etc.).

c. Acciones enfocadas a promover el emprendimiento mediante la provisión de recursos a los potenciales emprendedores (Financiación, conocimiento, información, etc.).

Pinazo subraya que el enfoque del Desarrollo Humano surge para identificar el desarrollo como la expansión de “las libertades y las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar” (PNUD, 2011, p.1)⁶. De esta manera el bienestar de los individuos pasa a ser el eje central del desarrollo. Con el tiempo se agregarán tres conceptos fundamentales a la definición del desarrollo humano:

- empoderamiento,
- equidad y
- sostenibilidad (PNUD, 2010a)⁷.

Los niveles de emprendimiento femenino en Latinoamérica están por debajo de los de países más avanzados de Europa, Asia o Norte América. Además, la inequidad entre hombres y mujeres hace que se presenten situaciones desfavorables para las mujeres incluso cuando ellas son las que tienen las habilidades, el conocimiento y una percepción favorable hacia el emprendimiento. Si bien Latinoamérica tiene uno de los índices más altos de actividad emprendedora del mundo, el dinamismo de sus economías y el bienestar de su población es mucho menor que el de otras regiones emergentes. Ello obedece, especialmente, a los altos índices de emprendimiento por necesidad y al bajo valor añadido que tienen las oportunidades en Latinoamérica. Estas características se ven reflejadas en las altas tasas de fracaso empresarial de la región pero no son las únicas que frenan el emprendimiento. Las economías latinoamericanas necesitan convertir el autoempleo o las actividades emprendedoras de bajo valor añadido, en emprendimiento basado en la innovación.

Por su parte, Contreras y otros (2018) cuestionan la legitimidad del discurso sobre emprendedurismo. El título del artículo da cuenta de la principal preocupación de los autores: “Trabajadores, emprendedurismo y políticas públicas. El planteo emprendedor como estrategia para aceptar la exclusión laboral”. En sintonía con lo señalado por Pinazo señalan la radical diferencia entre un emprendedor con capital inicial (financiero, cultural, informacional) y aquellos que carecen de capital financiero, han sido expulsados del mercado de trabajo y donde el “emprendimiento” no es más que una búsqueda de obtener la reproducción familiar.

A esto agregan los autores que durante el periodo 2016-2018, bajo la idea del emprendedurismo, se reorientó el sesgo de la atención estatal de procesos asociativos y colectivos a destinatarios individuales, colocando a los trabajadores desocupados en los responsables de resolver sus problemas de inserción en el mercado de trabajo.

3. Métodos y técnicas (min. 2 páginas- máx. 4 páginas)

Indicar el trabajo de campo, documental y/o de laboratorio realizado, la forma de recolección de datos y sus fuentes. Al respecto, describir los métodos, técnicas, instrumentos y materiales utilizados para indagar el problema de investigación. Explicitar las unidades de análisis, los criterios de selección de muestras o casos. Indicar asimismo las formas de procesamiento y análisis de los datos recolectados.

De acuerdo con Marradi y otros (2018) se trata de una investigación en la que predomina un enfoque “no estándar” con peso de la orientación cualitativa. En esta perspectiva se valora la cercanía con el objeto de estudio, acento en una modalidad inductiva, atención a las condiciones contextuales, entre otras características. Asimismo, puede considerarse como un Estudio de Caso Colectivo, de acuerdo con la tipología ofrecida por los mismos autores (p. 296).

Por otra parte, siguiendo a Lijphardt (1991) se trata de un estudio de caso, que permite una inmersión densa en el objeto de estudio, identificando en detalle sus rasgos característicos. En

⁶⁶ PNUD. (2011). *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Madrid, Spain: Ediciones Mundi Prens

⁷ PNUD. (2010a). *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid, Spain: Ediciones Mundi Prens.

consecuencia, se trata de un trabajo fundamentalmente exploratorio, apuntando a trazar un panorama sobre la cuestión en estudio.

Si bien en la primera etapa del proyecto se persiguió identificar típicas situaciones de articulación entre organizaciones estatales del ámbito local y actores de la sociedad civil, en particular bajo la modalidad del Presupuesto Participativo, el Gobierno Abierto y formas de innovación de la gestión con impacto en la ciudadanía, en este periodo se prestó particular atención a las posibles estrategias relacionadas con el desarrollo local, así como la capacidad de los gobiernos locales de impulsar la ESS y la práctica del emprendedorismo en la sociedad.

A su vez, siguiendo con lo analizado anteriormente, se trató de ver cuáles son las modalidades organizacionales adoptadas con relación a estas articulaciones. En este sentido, se buscó establecer las modalidades de reclutamiento y administración de los recursos humanos, tratando de ver la “estabilidad” de estas iniciativas, entendida como la capacidad de permanencia a lo largo de un determinado periodo. Se buscó también identificar el sustento normativo de las experiencias desarrolladas, que también se vincula con su mayor o menor estabilidad.

Para avanzar en el conocimiento de estas prácticas se obtuvo información de las publicaciones oficiales y se analizaron las páginas web de los municipios, información periodística, se realizaron entrevistas a funcionarios, ex funcionarios, trabajadores, actores de la sociedad civil, emprendedores y expertos en la temática. El análisis de las publicaciones oficiales y páginas web de los municipios buscó identificar el interlocutor a quien se dirige la publicación, el contexto de producción, las señales implícitas de la comunicación que pudieran identificarse, así como si se trata de productos instrumentales (solo informativos) o si cuentan con una carga de valores, tomas de posición, etc. En lo que hace a las entrevistas, parte de éstas fueron de carácter semiestructurado en forma personal, con una guía en manos del entrevistador, mientras que otras fueron estructuradas, en las que se utilizó un cuestionario intercambiado por correo electrónico entre el equipo de investigación y los entrevistados. (Marradi, cit.: 267 y stes.).

Finalmente, se trató de completar la tipología iniciada en el Informe de Investigación 2018, poniendo el acento en la capacidad de generar iniciativas de desarrollo local y de ESS y el estímulo a la práctica de emprendedores locales, observando, a su vez, el modelo de gestión y de relaciones laborales que sustenta la acción gubernamental.

Se continuó con la selección de entidades de gobierno local del AMBA, con los criterios ya enunciados en el Informe de Investigación 2018.:

- a) Distribución de municipios en las diferentes subáreas (norte, oeste, sur) y coronas (primera y segunda) en las que se divide el AMBA.
- b) Municipios con continuidad político institucional en los últimos diez años.
- c) Municipios con cambios de signo político en los últimos años.
- d) Que cuenten con experiencias participativas, de ESS, de emprendedorismo, presupuesto participativo u otras formas de articulación con actores de la sociedad civil.
- e) Que hayan aplicado innovaciones tecnológicas en su gestión presupuestaria o comunicacional.
- f) El municipio de Moreno, por tratarse del asiento de la Universidad Nacional de Moreno.

A su vez, tomando la clasificación realizada por Quesada Aramburú y Cadelli (2012) se ha incorporado la ubicación de estos municipios de acuerdo a “...la técnica conocida como análisis de conglomerados ... Se identificaron un clúster industrial que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; otro también industrial pero con mayores carencias económicas que rodea al primero y además incluye algunas ciudades del interior...” al que identifican como ‘industrial mixto’. De esta clasificación Avellaneda, Tres de Febrero y Vicente López quedan incluidos en el clúster industrial, mientras que Moreno y San Miguel lo son en el industrial mixto.

Como se supone, el clúster industrial está conformado por municipios con un claro predominio de la actividad industrial y se trata de los partidos de la primera corona del conurbano y algunos de la segunda. Exhiben una alta densidad de población y las condiciones sociales forman el promedio de la provincia (12% de NBI). El clúster industrial mixto “Está formado por treinta y dos municipios, trece de los cuales pertenecen a lo que se conoce como segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense. ... La actividad predominante en el clúster es la industrial. ... Sin embargo, también se observa cierta presencia del sector primario. ... La densidad poblacional en estos municipios es también elevada, aunque bastante menor que en el caso anterior. ...

Finalmente, un aspecto que diferencia claramente a este clúster del resto de agrupamientos es el relacionado con las condiciones de vida de sus habitantes. En este sentido, la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas alcanza un promedio del 19% entre los municipios pertenecientes a este clúster, prácticamente el doble que en los otros aglomerados.”

Con base en la información obtenida a través de la lectura de la documentación analizada, de las entrevistas y de los resultados de la tipología elaborada, se trató de identificar el grado de efectividad y continuidad de las iniciativas estudiadas, así como cuáles son las tensiones más relevantes que se presentan tanto en el desempeño organizacional (modelo de gestión, estructura) como en las relaciones laborales (normas de personal, modalidades contractuales, convenio colectivo) y qué conflictividades se podrían generar a consecuencia de estas tensiones.

El proyecto también ha trabajado en torno a la identificación de las prácticas exitosas reconocidas a partir de lo cual se proponen algunos ejes de gestión que ayuden al fortalecimiento de estas prácticas y a su difusión en distintos ámbitos de gestión local. A su vez, se propondrá una mirada que favorezca la articulación entre los distintos ámbitos políticos que conforman el área metropolitana, en el entendimiento de que su articulación requiere fundamentalmente del sustento político de los actores locales.

Esta metodología de trabajo incluye la realización de una jornada de debate e intercambio con la participación de funcionarios municipales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la temática y el equipo de investigación contemplando cuestiones abordadas en el periodo 2018-2020.

A su vez, conviene presentar como parte de la metodología las dimensiones puestas en juego, las que se completan en la presentación de los resultados. Estas dimensiones corresponden a una “caracterización de los municipios seleccionados” y a la identificación de las “buenas prácticas y presencia de políticas innovadoras”

CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS (Modelo)							
	CORONA	SUB ÁREA	CLUSTER	AUTONOMÍA FINANCIERA	ORIENTACIÓN POLÍTICA	CONTINUI DAD POLÍTICA	ACCIONES IDENTIFICA DAS
MUNICIPIO	Primera: límite de la Ciudad de Buenos Aires / Segunda: externa a la primera	Norte / Oeste / Sur	Industrial / Industrial Mixto	Relación entre Recursos Propios y de otras jurisdicciones Alta Media Baja	Partido político gobernante	Indica si el gobierno 2015-2019 expresa (en sentido amplio) continuidad política con el anterior	Indica la presencia de las políticas estudiadas
Avellaneda							
Moreno							
San Miguel							
Tres de Febrero							
Vicente López							

PRESENCIA DE POLÍTICAS INNOVADORAS (Modelo)					
MUNICIPIOS	AVELLANE DA	MORENO	SAN MIGUEL	TRES DE FEBRERO	VICENTE LÓPEZ
DIMENSIONES					
Experiencias exitosas de gestión					
Nuevas funciones municipales					
Participación social					
Presupuesto participativo					
Gobierno Abierto					
Innovación local					
Innovación tecnológica					
Involucramiento de recursos humanos en la innovación					
Desarrollo local					
ESS					
Emprendedorismo					
Presencia de políticas de otros niveles (N / P)					
Modalidad organizacional					
Convenio del Sector Público					
Presencia de Personal Contratado bajo diversas modalidades					

4. Resultados y discusión (min. 5 páginas- máx. 15 páginas)

Desarrollar los resultados, en relación a los objetivos del proyecto, especificando (de ser posible) los siguientes aspectos:

- nuevos conocimientos obtenidos sobre los casos o unidades bajo estudio.
- avances en materia de conocimiento científico sobre el tema bajo estudio, formulación de enfoques originales e innovadores (modelos, conceptos, etc.).
- Contribuciones para la resolución de problemas específicos y/o formulación de herramientas de intervención, diseño o mejora de productos y procesos.

Por último, desarrollar las conclusiones y reflexiones finales a las que se llegó luego de la investigación, en relación a los interrogantes y objetivos planteados.

La presentación de este informe final se enriquece con la incorporación de información contextual y una breve referencia a los resultados alcanzados en la primera etapa de investigación.

Caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires

Siguiendo a Iturburu (2012) los municipios de la provincia de Buenos Aires cuentan con una autonomía institucional y financiera no reconocida en la Constitución de la Provincia, la que, sin embargo, se halla reconocida a partir de sentencias del Suprema Corte de Justicia Provincial (Cifré Puig, 2018). Esta relativa autonomía se manifiesta en la capacidad para crear entes, promover el presupuesto participativo o permitir que en ciertos pueblos los ciudadanos elijan a sus delegados.

Esto no obsta para que las principales condiciones de la autonomía municipal (dictado de sus propias normas, por ejemplo) sigan bajo competencia provincial. A este respecto, señala Recalde (2008) "... como se puede observar en este texto legal, [Constitución de la provincia de Buenos Aires] definen los 'alcances de la autonomía' Municipal fijando claramente que los Municipios son primeramente "autárquicos", en tanto son entes administrativos con competencias delegadas por la provincia ya que: 'La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada

departamento.” No debe omitirse, por otra parte, que esta cuestión no se visualiza en la “agenda pública” de los dirigentes locales.⁸

En un Taller realizado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Passalacqua (2001) señaló las graves restricciones que sufre el sistema municipal argentino, y de la provincia de Buenos Aires en particular, con el siguiente comentario: “Dijo alguna vez el entonces Contador General de Avellaneda: si uno mira la ley orgánica municipal de la provincia, tiene la sensación de que el legislador supuso que los municipales son básicamente infradotados y además tienen una tendencia natural a delinquir.”

A su vez, no hay una autonomía plena en lo financiero porque el control de los municipios es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia y reforzado con la creación de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal, a través del Decreto Provincial N°2980/00.

Por otra parte, presentan la característica de municipio partido o territorial, por lo que el conjunto del territorio de la provincia se encuentra bajo alguna jurisdicción municipal. Esto trae como consecuencia, en algunos municipios, la existencia de localidades tanto o más importantes que la cabecera del partido y que no cuentan (tampoco) con autonomía local ya que la única figura de gobierno de esas localidades es la Delegación Municipal. En el caso de los municipios bajo estudio se hace patente la heterogeneidad en la autonomía financiera y no es tan significativa la tensión entre localidades, aunque cabe aclarar que San Miguel es municipio fruto de este tipo de tensión (con la fragmentación del ex municipio de General Sarmiento) y, como singularidad, el municipio de Vicente López es una única localidad que incluye distintos barrios.

En lo que hace al AMBA, este concepto remite tanto a límites territoriales específicos, que toman como base la delimitación establecida por el INDEC en 2003⁹, como a configuraciones socio estructurales, de acuerdo con lo que propone Pedro Pérez (2006). A esto se le agrega el área identificada como Región Metropolitana.¹⁰ Maceira (s/f) especifica que el AMBA ha sido subdividido en cordones o coronas, a lo que se agrega la ampliación del área a la llamada Región Metropolitana.

A su vez, de acuerdo con Pérez (cit.) “Un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial.” Este mismo autor señala que la existencia del área expresa una relativa unidad socio productiva, atravesada por ejes longitudinales y transversales de comunicación (vías férreas, autopistas y otros medios) y caracterizada por una importante concentración poblacional.

Pérez da cuenta de un conjunto de contradicciones que caracterizan esta combinación de dimensiones urbano territoriales y político territoriales, que se manifiestan en que las cuestiones metropolitanas presentan carácter transterritorial, mientras que el ámbito político se encuentra formalmente delimitado. A su vez, otra contradicción radica en la presencia de problemas y necesidades que no necesariamente coinciden con los espacios definidos de política. Finalmente, señala el autor, se presenta una contradicción entre el ámbito de las necesidades y el de los recursos, ya que las necesidades están concentradas en determinados territorios, mientras que los recursos se encuentran en otros, situación que se observa en los municipios estudiados.

Los municipios seleccionados. Algunas consideraciones

⁸ Ver al respecto <https://www.ambito.com/edicion-impres/autonomia-municipal-una-deuda-pendiente-n4002866>

⁹ Comprende la a Ciudad Autónoma de Buenos Aires + 24 Partidos: 1. Almirante Brown, 2: Avellaneda, 3: Berazategui, 4: Esteban Echeverría, 5: Ezeiza, 6: Florencio Varela, 7: General San Martín, 8: Hurlingham, 9: Ituzaingó, 10: José C. Paz, 11: La Matanza, 12: Lanús, 13, Lomas de Zamora, 14: Malvinas Argentinas, 15: Merlo, 16: Moreno, 17: Morón, 18: Quilmas, 19: San Fernando, 20: San Isidro, 21: San Miguel, 22: Tigre, 23: Tres de Febrero, 24: Vicente López.

¹⁰ Designa un área geográfica aún mayor, conformada por la Ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y un conjunto de partidos contiguos cuyo número varía según los criterios adoptados para su delimitación. Dicha región llega a comprender un total de cuarenta municipios, si se incluye en la misma al denominado Gran La Plata (conformado por La Plata, importante ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, Berisso y Ensenada). (Maceira, s/f).

La Tabla “Caracterización de Municipios Seleccionados” ofrece una identificación básica de los cinco municipios, incluyendo la Corona, Sub Área, Clúster, Autonomía Financiera, Orientación y Continuidad Política y Acciones Identificadas relacionadas con el objetivo de la investigación.

CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS							
MUNICIPIO	CORONA	SUB ÁREA	CLUSTER	AUTONOMÍA FINANCIERA	ORIENTACIÓN POLÍTICA	CONTINUIDAD POLÍTICA	ACCIONES IDENTIFICADAS
Avellaneda	Primera	Sur	Industrial	Alta	Frente Para la Victoria (FPV)	SÍ	PP / ESS -
Moreno	Segunda	Oeste	Industrial mixto	Baja	FPV	NO (previo FPV)	Modalidad organizacional innovadora (OD)
San Miguel	Segunda	Noroeste	Industrial mixto	Baja	CAMBIEMOS	SÍ – Con diferente alineamiento nacional	PP Subsidios para emprendedores de la economía social
Tres de Febrero	Primera	Oeste	Industrial	Media	CAMBIEMOS	NO (previo FPV)	Formación de emprendedores
Vicente López	Primera	Norte	Industrial	Alta	CAMBIEMOS	SÍ	PP Emprendedorismo

Como se ha señalado en la presentación del proyecto de investigación, el área de estudio corresponde al Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y se ha realizado la selección buscando identificar particularidades o diferenciaciones entre los municipios, más allá de conformar parte del universo mencionado con las características de continuidad territorial señaladas previamente. Las condiciones de estos municipios se ven en la tabla anterior.

Esta diferencia no es meramente geográfica, sino que da cuenta también de la heterogeneidad entre los distintos ámbitos locales, por ejemplo el perfil económico social de cada uno de los distritos, lo que incluye la historia regional y local, así como el actual posicionamiento político de cada una de sus administraciones.

Esta visión de los respectivos perfiles económico sociales reconoce tanto la situación actual como la histórica, ya que, por ejemplo, el municipio de Avellaneda, como se profundizará más adelante, cuenta con una trayectoria fuertemente industrial alterada por el impacto de los cambios económicos iniciados a mediados de la década del 70. Si bien Tres de Febrero reúne desarrollos industriales importantes, es también un área con función residencial. Por su parte, el municipio de Vicente López es uno de los distritos del país más desarrollados económicamente, mientras que San Miguel y Moreno, particularmente, este último, pueden ser considerados como distritos con graves carencias en condiciones de desarrollo humano. Tanto la Tabla de TASA DE ACTIVIDAD como la de HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS dan cuenta de las heterogeneidades entre los municipios.

TASA DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN SEGÚN PARTIDO Y SUBREGIÓN REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. AÑO 2010			
Partido/Subregión	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desocupación
Ciudad de Buenos Aires	72,3	69,2	4,3
Avellaneda	68,0	63,7	6,2
Moreno	68,9	63,8	7,5
San Miguel	70,1	66,0	6,0
Tres de Febrero	68,7	64,9	5,5
Vicente López	70,7	67,7	4,2

Total 24 Partidos del Conurbano Bonaerense	69,2	64,8	6,3
La tasa de actividad (neta o refinada) expresa la intensidad de la participación de la población en el mercado de trabajo. Se calcula como cociente entre la población económicamente activa de 14 años y más y la población total de ese grupo de edad por cien. La tasa de empleo (neta o refinada) expresa la incidencia del empleo en la población de 14 años y más. Se calcula como cociente entre la población ocupada y la población total, por cien (para la población de 14 años y más). La tasa de desocupación abierta (neta o refinada) expresa la intensidad de la desocupación en la población económicamente activa. Se calcula como cociente entre la población desocupada de 14 años o más y la población económicamente activa de ese grupo de edad por cien. Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC.			

HOGARES Y PORCENTAJE DE HOGARES CON AL MENOS UN INDICADOR DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS POR PARTIDO REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. AÑO 2010			
Partido	Hogares con al menos un indicador NBI	% Hogares NBI	Total Hogares
Ciudad de Buenos Aires	68.776	6,0	1.150.134
Avellaneda	6.562	5,8	113.142
Moreno	16.025	12,9	124.016
San Miguel	6.592	8,2	80.627
Tres de Febrero	4.877	4,3	112.588
Vicente López	2.414	2,4	99.286
Total 24 Partidos del Conurbano Bonaerense	271.043	9,2	2.934.373
La medición a través del llamado método de Necesidades Básicas Insatisfechas es una aproximación a situaciones de pobreza estructural. Para esta medición se consideran un conjunto de indicadores de carencia y se considera hogar con NBI aquel que experimenta al menos uno de estos indicadores. Los indicadores que integran el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas son: • Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo) • Hogares que habitan en viviendas que no tienen cuarto de baño. • Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela. • Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos a nivel primario). Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC			

A lo anterior cabe agregar la historia institucional de cada uno de los distritos. Por ejemplo, Avellaneda cuenta con una prolongada historia social e institucional, mientras que San Miguel se trata de un municipio de más reciente creación. A esto último se le agrega el recorrido político institucional de cada municipio en los últimos años, ya que, por ejemplo, Avellaneda cuenta con continuidad institucional desde hace varios años, San Miguel presenta una situación de relativa continuidad con cambio de alineamiento político, mientras que Tres de Febrero y Vicente López han producido importantes cambios políticos recientes. El caso de Moreno reúne la particularidad de la continuidad en la pertenencia política, aunque con conflictividad entre los diferentes sectores.

Como se observa en el cuadro adjunto, la creación de los municipios estudiados responde a momentos históricos diferenciados. Un primer momento, correspondiente a la primera etapa de la organización nacional (a partir de 1850) incluye los municipios de Avellaneda, Moreno y Vicente López. Una segunda etapa corresponde a las estrategias de desarrollo propias del postperonismo con la creación del municipio de Tres de Febrero, como escisión de San Martín, mientras que el municipio de San Miguel es resultado de la primera oleada de división de municipios que, justamente, inició con la fragmentación de General Sarmiento, dando como resultado los municipios de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas.

REFERENCIAS HISTÓRICO INSTITUCIONALES				
MUNICI	FUNDACIÓN			AUTORIDADES

PIO		ORIENTACIÓN POLÍTICA	CONTINUIDAD POLÍTICA	AÑOS	INTENDENTE	PARTIDO / COALICIÓN
Avellaneda	1852 23 de octubre de 1895 declarada ciudad por Ley de la Provincia de Buenos Aires	FPV	SI	1983-1989	Luis Raúl Sagol	UCR
				1989 1991	Miguel A. González	
				1991 1995	Baldomero Álvarez de Olivera	PJ
				1995 1999	Baldomero Álvarez de Olivera (segundo mandato)	
				1999 2003	Oscar Laborde	ALIANZA
				2003 2007	Baldomero Álvarez de Olivera	PJ
				2007 2009		
				2009 2011	Jorge Ferraresi (Interino)	FPV
				2011 2015	Jorge Ferraresi	
				2015 2019		
Moreno	1865	FPV	NO (PREVIO FPV)	1983-1987	Héctor Ibáñez	PJ
				1987-1991	"Coco" Lombardi	PJ
				1991-1995	Julio Asseff	Unión Vecinal
				1995-2002	Mariano West	PJ
				2002-2011	Andrés Arregui	PJ FPV
				2011-2015	Mariano West	FPV
				2015-2019	Walter Festa	FPV - Unidad Ciudadana
San Miguel	1889 (General Sarmiento) 1994	CAMBIEMOS	Sí	1995-1996	José de Luca	PJ
				1996-1997	Carlos Ramo	¿?
				1997-2003	Aldo Rico	MODIN
				2003-2007	Oscar Zilocchi	PJ
				2007-2011	Joaquín de la Torre	FPV / Frente Renovador
				2011-2015 2015-2016		Frente Renovador
				2016-2019	Jaime Méndez	Cambiamos
Tres de Febrero	1959	CAMBIEMOS	NO (PREVIO FPV)	1983 1987	Héctor Roberto Dattoli	UCR

				1987 1991	Jorge Norberto Mangas	Frente Justicialista Renovador
				1991-1995 1995 1997 1997 /2002 2002 2007 2007 2011	Hugo Omar Curto	PJ
				2011 2015		FPV
				2015 2019	Diego Valenzuela	Propuesta Republicana – Cambiemos
Vicente López	1905	CAMBI EMOS	NO (PREVIO FPV)	1983-1987	Jorge Sabbatini	UCR
				1987-1991 1991-1995 1995-1999 1999-2003	Enrique García	UCR
				2003-2007 2007-2011		FPV
				2011-2019	Jorge Macri	Cambiemos

El municipio de Avellaneda forma parte de la primera corona, y forma parte del Clúster Industrial. Presenta las condiciones clásicas de la formación industrial argentina, a la vez que expresa también sus crisis y reconfiguraciones. Fue creado por un Decreto del Gobierno provincial, el 7 de abril de 1852 con el nombre de Barracas al Sud, que era el pueblo principal. En 1904, toma su actual denominación.

Después de un largo periodo de instalación de establecimientos saladeriles en el siglo XIX, inició su actividad el Frigorífico La Negra a fines del siglo.¹¹ Para 1914 era la mayor ciudad industrial y obrera de la Argentina. En 1947 había establecimientos industriales de distintos rubros destacándose la rama de la alimentación, le seguía la industria metalúrgica, tornerías, grandes talleres de laminación y variedad de pequeños talleres. Como consecuencia de las transformaciones de la estructura económica, hacia 1960 las grandes industrias fueron desapareciendo y dieron lugar a la instalación de fábricas y talleres más pequeños – que son hoy los que sostienen la economía del partido junto al polo petroquímico.¹²

De acuerdo con Simone y Bolado (2009) “Desde mediados de 1970 el proceso de desarticulación del sistema productivo por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y agudizado por las políticas de apertura comercial de los noventa, alteró notablemente las características del mercado laboral, potenciando los fenómenos de precariedad e informalidad laboral y el desempleo como fuente de exclusión social y pobreza.” A pesar de este deterioro, la actividad manufacturera sigue ejerciendo una influencia importante en el desarrollo de los municipios del conurbano. En el distrito de Avellaneda, mientras que el censo del año 1994 arroja una cifra total de 1830 locales industriales en el partido, esta cifra se reduce a 1020 en el censo del año 2004¹³.

Según los análisis intercensales 1991-2001, Avellaneda muestra decrecimiento poblacional del orden del 4,5%. La caída poblacional se relativiza con un incremento de la población en el siguiente periodo intercensal 2001-2010 (4.2%) sin alcanzar aún la población de 1991.

¹¹ Fuente: Estructplan On Line - www.estrucplan.com.ar - Salud, seguridad y medio ambiente en la industria. Avellaneda Historia del Municipio (obtenido 25/1/19)

¹² http://www.uiavellaneda.org.ar/2008/avellaneda_historia.asp: Historia de Avellaneda. (Obtenido 25/1/19)

¹³ Fuente: INDEC, Censo Nacional Económico 2004/2005, Guía de Listado de Locales del Barrio Territorial.

En lo político institucional, a partir de la recuperación de la democracia, excepto dos gestiones, los gobiernos locales fueron de orientación justicialista, con sus particularidades. El actual intendente, Jorge Ferraresi,, se inscribe dentro del peronismo kirchnerista.

Moreno es en algunos aspectos contracara del caso anterior. El partido de Moreno fue creado por decreto provincial el 24 de febrero de 1865, en tierras antes pertenecientes al municipio de Luján y forma parte, junto con otros municipios de la región, de lo que se denomina la segunda corona del AMBA y en la clasificación de Quesada Aramburú y Cadelli (2012) dentro del clúster "Industrial mixto".

Se reconoce una serie de desequilibrios socio-urbanos y un menor dinamismo económico que se manifiesta en su escasa capacidad para atraer radicaciones productivas y para generar fuentes de trabajo suficientes para sus habitantes. Ello ha dado lugar, a la caracterización de típica "ciudad dormitorio". Lo expuesto se evidencia en un mayor nivel de desempleo, rápido crecimiento demográfico e insuficiencia de inversión en infraestructura y en servicios urbanos, que realimenta la falta de dinamismo económico de la zona y que requieren de una fuerte presencia del Estado para generar condiciones de dinamismo suficientes.

Se distinguen tres zonas bien diferenciadas: el Área Urbana corresponde a un núcleo poblacional de mayor densidad con funciones residencial y algunas actividades económicas, ocupando el 50% del territorio. El Área Complementaria, aledaña al área urbana que se presenta como ámbito de expansión, representando un 23% de la superficie de Moreno y finalmente un Área Rural con escasa densidad poblacional y uso preferencial de la tierra para actividades agropecuarias y forestales (singularidad respecto de los restantes municipios bajo estudio), nuevas urbanizaciones cerradas que abarca el 27% restante del total de la superficie.

Puede decirse que la infraestructura del Partido de Moreno en agua corriente, gas natural y servicios eléctricos (específicamente alumbrado público) posee un alcance sumamente inferior al de otras jurisdicciones y al existente en el conurbano en conjunto.

Según los datos censales disponibles, desde 1980 la población de Moreno se incrementó significativamente. En el período intercensal 1980-1991, creció un 48%. En el período 1991-2001, se registró un nuevo incremento, esta vez del 32%, pasando de 288.115 habitantes a 380.503. El censo 2010 informa un crecimiento del 18,9% alcanzando los 452.505 habitantes.

En lo que hace a la estructura productiva, se ubica en primer lugar, el sector terciario que tiene un peso casi excluyente en el PBG; en segundo lugar se ubica el sector secundario y por último, las actividades primarias con una participación marginal. Las actividades más significativas del sector terciario corresponden a los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, luego el comercio y Transporte, Servicios Sociales y Servicios Públicos. Entre los años 1993 y 2003, el sector manufacturero, de por sí no tan significativo, tuvo una caída importante, que puede ser enmarcada en el proceso de desindustrialización acaecido durante ese lapso, y que impactó fuertemente en el territorio del municipio.

El municipio de Moreno es un interesante ejemplo de casi estable continuidad justicialista al frente de la gestión local, con el intervalo del periodo 1991 a 1995 en que gobernó Julio Assef de Unión Vecinal, fuerza vinculada a la entonces Unión de Centro Democrático, en consonancia con el auge de esa fuerza en su alianza con el justicialismo a nivel nacional en dicho periodo. Una característica de los intendentes de Moreno es su cercanía a la "renovación peronista" en un determinado momento y más tarde, al espacio del kirchnerismo. Sin embargo, el cambio de gestión de Mariano West a Walter Festa no fue sin conflicto, dado que se dio en el marco de una fuerte puja política interna del peronismo¹⁴.

¹⁴ De los cinco municipios bajo estudio éste es el único, al momento de concluir este informe que ha tenido un nuevo cambio relativamente traumático de autoridades, ya que el intendente Walter Festa (Peronista Kirchnerista) no logró su reelección y fue reemplazado por Mariel Fernández, del mismo tronco político, pero con fuerte enfrentamiento con su antecesor.

El ex-partido de General Sarmiento presenta características socioeconómicas típicas de los partidos de la segunda corona del Área Metropolitana de Buenos Aires. La singularidad del municipio de San Miguel radica en que, como se señaló, surge del primer ensayo de división municipal encarado por la gobernación de la provincia de Buenos Aires, a cargo del Dr. Eduardo Duhalde, a través de la Ley 11551 del año 1994.

De acuerdo con Soria (s/f) “La Ley de división del Partido de Gral. Sarmiento acentuó las diferenciaciones socioeconómicas del territorio de estudio. ... La división dejó altos porcentajes de pobres estructurales y de pauperizados en José C. Paz (Informe del Conamba 1994 y del CFI 1996), los sectores más acomodados en San Miguel y, en Malvinas Argentinas población con características intermedias.”

San Miguel heredó la mejor parte del parque automotor y del mobiliario, la sede propia del Municipio, servicios de agua corriente, cloacas, pavimentos, en fin, una infraestructura básica que le permite ser el partido más importante por sus servicios educativos, asistenciales, comerciales, etc. que atraen a la población local y la de los partidos aledaños. Esto fue refrendado en la entrevista realizada con el Concejal Juan José Castro, quien señaló la condición de centro comercial y financiero del distrito.¹⁵ Sin embargo, no ha logrado desarrollar un perfil industrial, ya que la mayor parte de las industrias del ex General Sarmiento han quedado en el actual municipio de Malvinas Argentinas. En lo que hace a su condición demográfica, los únicos datos corresponden a los censos 2001 y 2010. Allí se observa que pasa de 253.086 a 276.190 habitantes, lo que implica un crecimiento del 9,1 por ciento.

Debe tenerse en cuenta que el municipio de San Miguel tiene una superficie de 82km² de los cuales Campo de Mayo ocupa 30km². Esta localización ha dado lugar a una larga disputa en torno al pago de tasas municipales por parte de la fuerza. La consulta con funcionarios de la municipalidad de San Miguel permitió confirmar que el municipio no recauda en concepto de tasas en Campo de Mayo, aunque recibe la compensación del CEAMCE por apoyarse en su territorio. Dadas las características mencionadas Quesada Aramburú y Calleri (2012) lo ubican como parte del clúster Industrial Mixto.

En la práctica, se trata de un municipio con baja autonomía financiera que tal vez explique su variado alineamiento político a lo largo de los últimos años. Esto es así, ya que la figura relevante de la política local en la última década, Joaquín de la Torre, inicia su carrera política aliado al gobierno de Cristina Fernández, luego se orienta hacia el Frente Renovador y, en el último periodo, su delfín, Jaime Méndez (quien acaba de obtener su reelección) alineó el municipio al gobierno nacional, a la vez que de la Torre ejercía la función de Ministro de Gobierno de María Eugenia Vidal.

El partido de Tres de Febrero es un ejemplo de partidos surgidos en la etapa postperonista.¹⁶ Se escindió del partido de General San Martín en el año 1959. Su localidad de cabecera es Caseros, la más grande y poblada del distrito. Actualmente es uno de los partidos más desarrollados de la zona, ya que cuenta con una urbanización casi del 90%.

El partido tiene una superficie de 45,36 km², es el cuarto partido más pequeño de la Provincia de Buenos Aires detrás de los partidos de Vicente López, Hurlingham e Ituzaingó. Además, es el tercer partido con mayor densidad de población, luego del partido de Lanús y de Vicente López. Entre 2001 y 2010, la población pasa de 336.467 a 340.071 habitantes con un crecimiento del 1,1 por ciento. Sin embargo, el censo de 1991 informaba de 349.376 lo que implica una caída de población entre 1991 y 2001 del 3,7% y entre 1991 y 2010 del 2,6 por ciento.

¹⁵ 7 de noviembre de 2018.

¹⁶ Entre 1957 y 1961 se crearon Berisso, Ensenada (en realidad re creación), San Cayetano, Escobar, Tres de Febrero, Berazategui, Hipólito Yrigoyen, Capitán Sarmiento y Saliqueló. Fuente https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Partidos_de_la_provincia_de_Buenos_Aires (obtenido 27/2/20).

El Colegio Militar de la Nación ocupa 1,23km² del partido, las tierras del ferrocarril San Martín 1,74km², la cuenca del Río Reconquista cuenta con 4,83km² y la fábrica de autos Peugeot-Citröen posee 0,98km² por lo tanto sólo 36,53km² están ocupados por los pobladores del distrito.

Un informe de la UIA (2002), más allá del tiempo transcurrido, permite conocer algunos datos sobre la organización productiva del distrito. Esta publicación ubica al distrito como uno de los pocos que reúnen una importante densidad de pequeñas y medianas industrias, destacando, además, la presencia de recursos empresariales locales y la orientación a la industria metalúrgica. La condición industrial mencionada da lugar a la identificación como parte del clúster industrial (Quesada Aramburú y Cardelli, 2012).

En cuanto a Vicente López, fue creado como municipio en 1905, como escisión de San Isidro. Es uno de los municipios más ricos de la provincia y cuenta tanto con un sector residencial de ingresos medio altos (al este del Acceso Norte) y un área industrial al oeste de dicha autopista.

Un Informe Económico del municipio (2016)¹⁷ presenta información bastante exhaustiva sobre las características productivas del distrito:

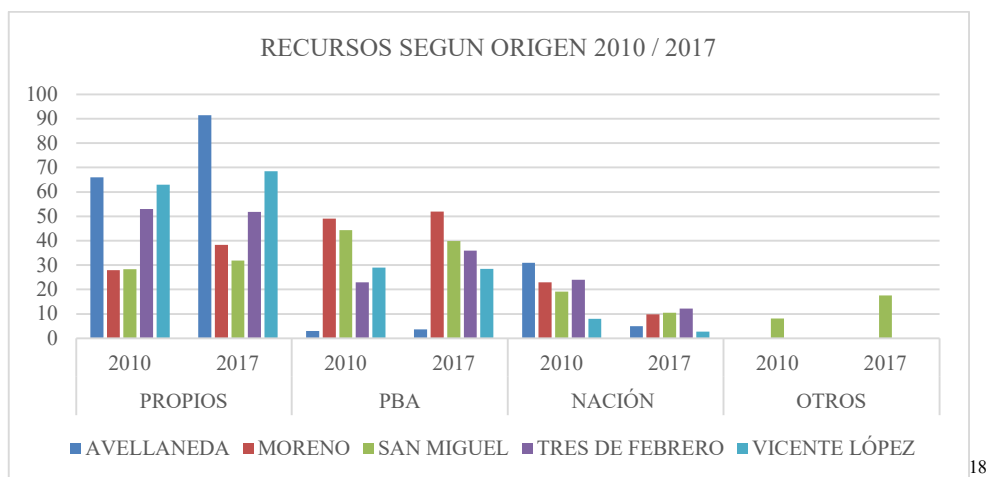
- Munro se destaca por tener mayor producción económica
- La principal actividad del partido se da en las oficinas: Munro, Vicente López y Olivos
- Las plantas industriales y los depósitos están ubicados en Munro, Florida Oeste, Villa Martelli y Olivos
- La producción comercial está repartida en todos los barrios
- Cabe mencionar las industrias creativas en Munro y Florida Oeste, los establecimientos de salud en Munro y Florida y los supermercados en Vicente López y Olivos.

Estas condiciones ubican a este municipio como parte del clúster Industrial, más allá de que cuente con una importante zona residencial. Cabe subrayar que su población viene cayendo desde 1991 (289.505 habitantes) a 274.082 en 2001 y 269.420 en 2010. Esto significa una caída de casi el 7% de la población entre 1991 y 2010.

En el aspecto político se trata de un municipio que ha tenido oscilaciones de alineamiento, ya que si bien, entre 1983 y 2011 sus intendentes surgieron de la UCR, (Jorge Sabbatini y Enrique García) éste se alineó con el FPV durante sus últimos mandatos. A partir de esa fecha, el municipio es gobernado por Jorge Macri, del espacio PRO (Cambiemos, Juntos por el Cambio), quien obtuvo la reelección en 2019.

Se ha concentrado la información vinculada a la autonomía financiera en el gráfico siguiente, respecto del que se propone observar la distinta distribución de recursos en 2010 y 2017, considerando que corresponden a diferentes orientaciones de los gobiernos nacional y provincial. Las columnas referidas a Recursos Propios permiten afirmar que Avellaneda, Vicente López y Tres de Febrero cuentan con mayor autonomía mientras que Moreno y San Miguel están marcadamente por debajo. La presencia de actividades industriales de los primeros, la existencia de refinadoras de petróleo en Avellaneda y los niveles adquisitivos de algunas zonas de Vicente López explican esta mayor autonomía.

¹⁷ Fuente: <https://www.desarrolloeconomico.com.ar/observatorio> (obtenido 12/11/18)



Fuente: HTC. <http://www.buenosairesabierta.org/> (obtenido 1/4/19)

El gráfico muestra la fuerte caída de la participación de los recursos de origen nacional en 2017, a la vez se observa el marcado crecimiento de los recursos propios en Avellaneda y en menor proporción en Vicente López. En el caso de los recursos de origen provincial el principal cambio es el crecimiento proporcional en el caso de Tres de Febrero

La tabla que sigue, brinda información sobre este nivel de autonomía, convalidando lo indicado en el gráfico anterior.

Municipios seleccionados - Autonomía Financiera (%)				
AVELLANEDA	MORENO	SAN MIGUEL	TRES DE FEBRERO	VICENTE LÓPEZ
64	35	49	59	72

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Coordinación Municipal / Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2015). Municipios de la provincia de Buenos Aires. Evolución de la Situación Económico Financiera 2007-2013

En la primera etapa del proyecto de investigación se atendieron los temas de Presupuesto Participativo (PP), Gobierno Abierto (GA) e Innovación (Inn). La Tabla PRESENCIA DE POLÍTICAS INNOVADORAS ofrece una síntesis de estas prácticas, pudiéndose destacar en forma sintética que durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner se promovió la aplicación del PP, mientras que la gestión de Mauricio Macri privilegió las figuras de GA y de Inn. Sin que esto signifique una ruptura absoluta entre ambas opciones, lo cierto es que mientras Avellaneda jerarquizó la política de PP, no incluye en su agenda el GA. En el caso de Vicente López, impulsa ambas políticas con fuerza. San Miguel también impulsa ambas políticas (aunque la de PP se da desde un nivel institucional intermedio -Dirección-). En el caso de Tres de Febrero, la información permite ver la aplicación de PP en forma solo digital, sin que se identifiquen situaciones de participación social efectiva. Un caso particular es el de Moreno, que había aplicado esta política hasta 2015 y la gestión siguiente lo desactivó con el fundamento de la necesidad de atender otras urgencias¹⁹. Una respuesta similar se obtuvo cuando se volvió a consultar a la gestión recientemente iniciada. Por otra parte, no puede omitirse que la política de Gobierno Abierto está atravesada por miradas críticas respecto de sus objetivos y su efectiva apertura (Rey, 2019). Esto se debe a que, en muchas ocasiones, la información abierta no es significativa ni genera una transparencia relevante en cuanto a las políticas estratégicas del gobierno que lleva adelante esta política. En el caso bajo estudio, el municipio de Vicente López ofrece amplia información presupuestaria y de gestión de personal.

Debe destacarse que los cinco municipios han incorporado diversas prácticas innovadoras que suponen un salto de calidad en sus gestiones. Con heterogeneidades también relacionadas con la

¹⁸ Se intentó actualizar la consulta, pero la página mantiene la información señalada.

¹⁹ Una decisión similar tomó el municipio de Zárate, habiendo informado en las Jornadas sobre PP de la UNGS el 31 de octubre de 2018 que reorientaban la actividad a la lucha contra el hambre.

capacidad de acción de cada municipio, se observa la presencia de cambios tecnológicos en la gestión interna, uso de aplicaciones para información de la ciudadanía y estrategias de alfabetización digital, entre otras innovaciones.

Durante el periodo siguiente y en el marco de la investigación llevada a cabo, hemos podido realizar una serie de conceptualizaciones y relaciones entre dos de los aspectos bajo estudio: Economía Social Solidaria (ESS) y emprendedurismo.

La potencia de la ESS (en sus variadas formas de desarrollo) si bien mantiene una importante dinámica propia, no está hoy en el lugar principal de la agenda gubernamental y su presencia ha sido desplazada por el impulso a las iniciativas identificadas como emprendedurismo. Este cambio de sentido coexiste con condiciones de mayor complejidad para los actores de la economía que se expresan por ejemplo, con el renacimiento del trueque en amplias zonas del área metropolitana. Como señala una nota de Página12²⁰ con base en un relevamiento del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) solo el 13% de los participantes en estas actividades lo hacen porque “les gusta”. El resto fundamenta su actividad en las necesidades económicas surgidas de la pérdida de empleo y también de la caída de su nivel de vida por los elevados costos que surgen del aumento de las tarifas y de los alimentos.

Avellaneda cuenta con una Dirección de Economía Social y el Intendente hace referencia en sus intervenciones a esta dimensión de la Economía Social.²¹ La entrevista con el responsable del área de Economía Social²² permite ver que la principal tarea se dirige a facilitar la actividad de feriantes locales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. No parece que estos actores estén centrados en visiones más cooperativas sino en prácticas que eviten un mayor empobrecimiento, ya que, en realidad, es visto como un complemento de ingresos. Esta orientación parece estar vinculada a la complejidad a la que se hacía referencia respecto de las nuevas condiciones de empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad.

La experiencia asociativa se articula con otras áreas municipales. Asimismo, se vincula con otros actores como empresas recuperadas, producción y comercialización de alimentos, organizaciones sociales, como el Frente Darío Santillán. El gobierno local se ocupa de entregar equipamiento (montar las ferias), capacitación y orientación. En cuanto a la normativa, el entrevistado incluye el monotributo social y la Ley Alas N°13136 de la provincia de Buenos Aires, dirigida a las actividades laborales de autoempleo y subsistencia. El entrevistado da cuenta de la vinculación con otras áreas de Economía Social en municipios del Conurbano.²³

En julio de 2019 se realizó la II Jornada de Discusión sobre los Estudios del Trabajo en la Región Norte, Noroeste y Oeste del Conurbano Bonaerense. En el Eje “Economía Social y políticas socioproductivas” se pudo tomar contacto tanto con investigadores de la temática como con la presentación de experiencias específicas como el caso de la Cooperativa de Trabajo Vendedores Unidos del Tren San Martín. Entre algunas cuestiones específicas que se plantearon en el evento, se señaló la crítica a la instauración del “Programa Emplear” que desactivó otras modalidades como Ellas Hacen y Hacemos Futuro, que se sustentaban en los principios del cooperativismo, mientras que “Emplear” se basa en criterios individualistas. Entre otras cuestiones también se señaló la necesidad de institucionalizar la ESS, seguir las normas de la OIT, por ejemplo en temas de horarios y salarios, jerarquizar el empleo público (con el que se vincula muchas veces la ESS) y homogeneizar las prácticas laborales.

²⁰ Página12. 22 de julio de 2019. (obtenido 23/7/19).

²¹ Jorge Ferraresi participó de una cena con más de 400 trabajadores de las ferias de la ciudad. Durante el encuentro, el jefe comunal insistió en sostener el “trabajo solidario” que llevan a cabo los feriantes en todos los barrios de Avellaneda. MIÉ 19 DIC 2018 /Ferraresi%20participó%20de%20una%20cena%20con%20más%20de%20400%20trabajadores%20de%20las%20ferias%20de%20la%20ciudad%20-%20Noticias%20-%20Municipalidad%20de%20Avellaneda.pdf (obtenido 7/9/19)

²² Fernando Rodríguez (29/8/19).

²³ Entre estos menciona Tigre, Escobar, San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Moreno, Florencio Varela, Almirante Brown y Esteban Echeverría.

Por otra parte, se hizo mención crítica a la Ley 27349, de Apoyo al Emprendedor, entendida desde un expositor como expresión de la visión financiera dominante en ese momento y que sirve de complemento de la Ley de Mercados de Capitales.

La participación en el Segundo Congreso de Economía Social Solidaria en la UNQ permitió tomar contacto directo con actores de la ESS. Entre las observaciones más relevantes se destaca la visión acerca de los aprendizajes alcanzados desde la década del 2000 hasta el presente, particularmente en cuanto a la capacidad de interpelar al Estado en sus diversos niveles.

En primer lugar, una de las afirmaciones que recorrió el Congreso es que “la economía no asalariada llegó para quedarse”. Esto va de la mano con el señalamiento de que el 25% de los trabajadores corresponde a la economía popular, asimismo, que no alcanza con el crecimiento económico para resolver problemas estructurales. Señaló Carlos Di Saco (PRAXIS) que el colectivo de trabajadores de la ES es muy estable pero que sus ingresos caen más que los del resto de la sociedad.

La existencia de la Red Asistencia Técnica Economía Popular (RATEP) es una muestra de esta presencia. “Algunas instituciones han comenzado a recorrer este camino en la búsqueda de aportar a la construcción colectiva del conocimiento entre el mundo académico, el Estado, las organizaciones sociales y demás actores vinculados a la EP. Tal es el caso de la Red de Asistencia Técnica de la Economía Popular (RATEP) y del Programa de Estudios e Investigaciones de Economía Popular y Tecnologías de Impacto Social (PEPTIS-CITRA), entre otras.” (Tiempo Argentino 13 de julio de 2018)

Se mencionan como avances normativo institucionales la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) / Marca colectiva, por la ley 26117 y la ley 27345 (registro de trabajadores de la Economía Popular) y el monotributo social.

Sin embargo, se señalan también ciertas dificultades, algunas institucionales, otras políticas y las más significativas, las relacionadas con las propias debilidades de estas iniciativas. Entre las debilidades institucionales se destaca la ausencia de reconocimiento de la condición de trabajadores a los actores de la ES, su baja institucionalidad, el silencio normativo sobre el sector, la vacancia (expresión reiterada) de la asistencia técnica, la ausencia de la ES en las normas sobre espacio público, la ausencia de registros estadísticos de la ES, la dificultad para acceder a condiciones previsionales justas. También se marcaron los obstáculos normativos, por ejemplo para afrontar deudas (como Tasa de Seguridad e Higiene) de anteriores propietarios de empresas recuperadas. Un señalamiento muy interesante fue el que hizo referencia a que el Estado está para resguardar al capital y no para resguardar la vida (referencia implícita al “rol mediador” del Estado, que muy bien señalara Oszlak, 1984). En consecuencia, la burocracia estatal es incapaz de generar respuestas adecuadas para una economía que no se basa en la explotación de los trabajadores.

Entre las dificultades políticas se señaló la indiferencia del gobierno de ese momento hacia el sector, así como la dificultad de los actores políticos del campo nacional y popular para visualizar la existencia de la ES.

Donde se ha puesto más atención fue en las dificultades intrínsecas de ese complejo mundo, donde existe, por ejemplo, la tensión entre ES y Economía Popular. Sin pretender ser exhaustivos, es posible subrayar la demora en incorporar la política de cuidados dentro de la ES (la que además es tomada desde una perspectiva sexista), la escasa eficiencia de los actores, la dificultad de los propios actores para identificarse como trabajadores y como parte de un colectivo, la dificultad para relacionarse con el Estado y para manejar lo público, la expectativa para ingresar a la administración pública o a un empleo remunerado, así como la idea de condición supletoria de los emprendimientos.

Como virtudes de la ES se subrayó su condición autogestiva y emancipadora, su capacidad para ser vanguardia en la lucha contra el hambre (particularmente con los precios de los alimentos), y con capacidad para romper la pobreza estructural, la aspiración del trabajo como relación que no consiste en la explotación de los trabajadores por el capital.

Los desafíos de la ES, también identificada como Economía Popular Solidaria (EPS), incluyen mejorar las relaciones con los gobiernos, particularmente locales y con el sistema universitario, ampliar el acceso a los mercados (en parte atendido por la reciente “ley de Góndolas”), acceder a la asistencia técnica y al crédito, lograr que la ES sea incorporada en la macroeconomía y en el sistema estadístico, construir sus propios canales de comercialización y establecer un diálogo con el “emprendedorismo”. Los protagonistas subrayan cuestiones ya mencionadas como el concepto de disputa por el sentido y debate por la hegemonía en este campo.

En el año 2017 el Congreso de la Nación sancionó la ley N° 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor, cuyo objeto es "apoyar la actividad emprendedora en el país y su expansión internacional, así como la generación de capital emprendedor en la República Argentina.". Esta norma intenta fomentar la actividad emprendedora a través de beneficios fiscales y la creación de un tipo específico de sociedad, las Sociedades por Acciones Simples (SAS), que permite su constitución de manera sencilla, estableciendo trámites online, permitiendo integrar su capital con pequeñas sumas de dinero equivalentes a dos salarios mínimos, limitando el mismo y posibilitando la sociedad unipersonal. De esta forma, se ha permitido quebrar las limitaciones que imponían las tradicionales S.A y S.R.L que posibilitaban limitar el capital social e impedían la creación de sociedades unipersonales. De todos modos, los beneficios que reporta esta nueva forma de sociedad deben ser evaluados con rigor ya que puede constituirse como una herramienta muy útil para los emprendedores pero también, sin un debido control, puede significar una astucia para la evasión fiscal y la defraudación empresarial.

Desde su sanción a la actualidad, las SAS han multiplicado su número. Según un artículo del Cronista Comercial de abril de 2019 se crearon 11.800 SAS en CABA, Corrientes, Tierra del Fuego y Córdoba. La provincia de Buenos Aires por su parte, ha editado un manual por parte de la Dirección de Personas Jurídica para colaborar con aquellos que deseen constituir una SAS.

Gambacorta (2018) sostiene que esa ley tiende a un cambio cultural hacia la prevalencia de figuras no laborales. Señala también que se trata de una ley con una fuerte impronta financiera. Asimismo, señala que “...el emprendedurismo, como se nos presenta en la Ley N°27349, entronca con un modelo agro ¿industrial? [sic] aperturista financiero, más que con un modelo industrialista de desarrollo e inserción integral.” Aunque esta norma pudo verse como un avance en la facilitación de la práctica de los emprendedores, lo cierto es que, en el proceso de elaboración de este informe, el actual Inspector General de Justicia, Ricardo Nissen, en una reciente entrevista periodística afirmó que “Habilitaron sociedades para el fraude”²⁴

Muñoz (s/f) señala que “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.”

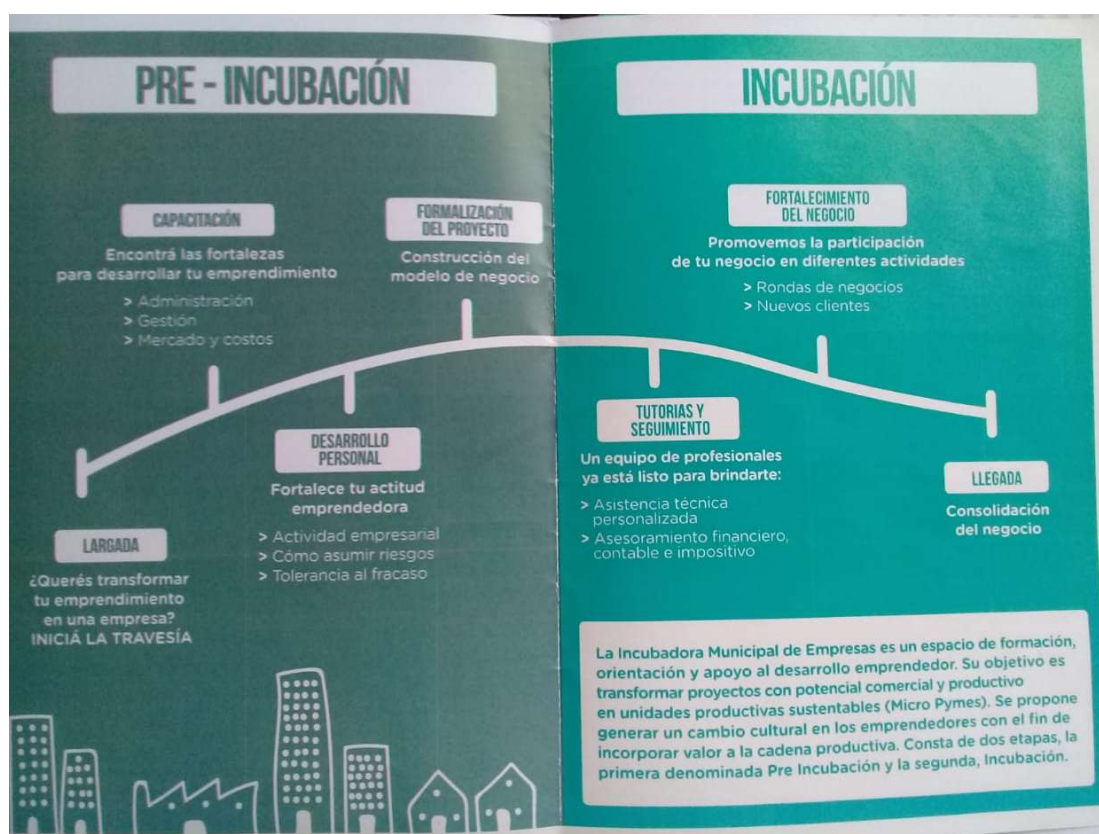
No obstante lo anterior, la autora menciona que en los últimos años ha habido un giro en algunos municipios desde una perspectiva de ESS a una visión más relacionada con el emprendedorismo. En el caso de San Miguel, la Dirección cambió de nombre, pasando a ser Dirección de Desarrollo Emprendedor y Microempresas, dando una nueva orientación a las políticas que ya prácticamente no hacen referencia a la ES. El Salón del Emprendedor, realizado el 12 de septiembre último es un indicador de esta visión, aunque la Dirección Incubadora de Empresas orienta también su atención a la ESS.

²⁴ (<https://www.pagina12.com.ar/252367-habilitaron-sociedades-para-el-fraude>. 12 de marzo de 2020).

En una entrevista realizada en la municipalidad de San Miguel²⁵ comentan que “Dependemos de la subsecretaría de Desarrollo Local. Hace 11 años se comenzó a trabajar con emprendedores, en ese inicio estaban más en la línea de la Economía Social. Nuestra área es de Incubadoras de Empresas. Hoy en día tenemos tres instancias con el emprendedor: la primera, es el área de desarrollo emprendedor, la antigua Economía Social.” Otorgan subsidios y microcréditos, pero también capacitan en busca de generar fuentes de trabajo, una salida laboral. Cuentan, además, con la Feria en la Plaza de San Miguel, tres días a la semana, con más de sesenta puestos, y deben ofrecer productos artesanales. Hay rotación, pero también un grupo estable. La idea es que haya más rotación.

La siguiente etapa es de “Pre-incubación” (en realidad es la primera etapa del proceso específico de formación de emprendedores). Como ejemplo, se nos informa que el año 2018 hubo 370 inscriptos, se seleccionaron 32 y quedaron 25. Se requiere que sean emprendimientos en marcha y que demuestren sustentabilidad. Hay tres tipos principales de emprendimientos: textiles, gastronómicos y de juguetes (didácticos y peluches).

La siguiente instancia es la “Incubadora” (la primera versión fue en 2014). Pasos: 1° capacitación, su finalidad es la idea de un modelo de negocios. 2° talleres Módulos, tres de oferta, tres de demanda, cinco de inducción y otro de costos. (Competencias emprendedoras y empresariales) la idea es potenciar capacidades y habilidades. El área cuenta con 7 personas, la mayor parte como personal contratado, algunos como proveedores de servicios.



Haciendo referencia al Salón del Emprendedor ya mencionado cabe destacar que consiste en la realización de una actividad a lo largo de una jornada en un ámbito céntrico de San Miguel.²⁶ En

²⁵ Silvia Gómez y Marcos Ratque. Municipalidad de San Miguel (27/8/2019).

²⁶ Las oficinas de la Dirección Municipal de Desarrollo Emprendedor se encuentran alejadas del centro urbano de San Miguel. En la entrevista se comentó la importancia de que el Salón del Emprendedor se hiciera en un ámbito céntrico para garantizar la concurrencia de las personas interesadas.

esta actividad se hacen presentes varios de los principios identificados por Fridman (2019). En el transcurso de la mañana se encontraban no menos de 100 participantes. La actividad fue presentada por el Secretario de Trabajo y Producción del municipio, el Presidente de CEPBA (Confederación Económica de la Provincia de Buenos Aires) y el Intendente Municipal, Jaime Méndez. Cabe destacar que el representante empresarial no omitió la grave situación económica en la que se encontraba el país y en particular, la provincia. Se subrayan varios aspectos, por un lado, que los emprendedores pasen a ser pymes de manera tal de asociarse a su confederación, que “no todos pueden ser Bill Gates”. Finalmente, señaló el reclamo de que el Estado se haga cargo de la compensación de un bono para los trabajadores a cuenta de aportes patronales.

Después de una charla / arenga “Motivarse para emprender”, se produjeron las presentaciones de tres emprendedores. Es destacable la presentación realizada por una mujer que se hizo cargo de un taller mecánico que había sido de su padre, lo que rompe con las clásicas clasificaciones de actividades femeninas. También se observa en las tres presentaciones la fuerte relación familiar de los emprendedores.

En Moreno, el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local – IMDEL- 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) y hay menos fondos destinados a ser represtados como microcréditos en el Banco Social.

Una entrevista reciente da lugar a confirmar, en este caso, la reducción de la intervención y, más importante aún, al aislamiento de la ESS de otras prácticas económicas del distrito, con lo que la ESS quedaría restringida a las funciones de reproducción inmediata de los sectores populares sin articulación con otros actores de la economía local. Algo similar se plantea respecto de la instalación de la Moneda Par, ya que, mientras no se aplique su uso a una amplia diversidad de la economía local, corre el mismo riesgo que el señalado para la ESS. En esta misma entrevista se dio el ejemplo del municipio de Marcos Paz que estableció un mecanismo de circulación de la Moneda Par que concluye siendo reconocida como parte del pago de tasas municipales, con lo que, las prácticas de la EP no son meramente endógenas sino que funcionan en un ámbito más amplio.

En buena medida, más allá de las diferencias teóricas y de objetivos de ambas orientaciones (ESS y emprendedorismo) se observa un solapamiento de ambas dimensiones en la gestión práctica municipal, como se ha visto en los ejemplos mencionados y en el Congreso de ESS. A su vez, en Vicente López, la entrevista con el subsecretario de Desarrollo Económico²⁷ dio lugar a visualizar esa perspectiva, ya que junto con la idea de desarrollo de emprendedores, se identifica al emprendedor vulnerable. También cuenta con un programa de economía popular (programa Creer y Crear) que provee insumos y herramientas, cuenta con un centro de formación en Villa Martelli. Sus dos grandes rubros son el alimenticio y el textil y ofrecen sus productos en ferias.

En coincidencia con lo señalado por Muñoz, la revisión de las páginas de los municipios da lugar a identificar un marcado sesgo hacia el Emprendedorismo. Asimismo, el gobierno nacional (gestión 2015-2019), a través del ministerio de Producción y Trabajo impulsó como una de sus políticas la relacionada con el desarrollo de emprendedores. La página web <https://www.argentina.gob.ar/produccion/herramientas-para-emprender>²⁸ ofrece una serie de ámbitos para el desarrollo de esta estrategia.

ÁMBITOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL EMPRENDEDORISMO					
Ámbito	AV	MO	SM	TF	VL

Este evento se realizó en forma simultánea en Vicente López.

²⁷ Pablo Dramis. 29/3/19

²⁸ Información obtenida 21/7/19

Incubadoras	1		3	2	3
Casas de la producción	1		1	1	1
Clubes de emprendedores				1	1
Aceleradoras					
Espacios de coworking				1	4
Fuente: https://www.argentina.gob.ar/produccion/herramientas-para-emprender					

Esta tabla permite observar que la mayor presencia de los espacios vinculados al emprendedorismo se da en aquellos municipios gestionados por Cambiemos. Futuras consultas permitirán ver la continuidad o no de estos ejes de gestión a la vez de las nuevas formas de articulación entre el ámbito nacional y el municipal. Lo cierto es que el cambio de visión de la IGJ respecto de las SAS seguramente impacte de manera negativa sobre estas estrategias.

La capacidad para impulsar políticas está atravesada por la autonomía financiera y por el alineamiento político con los niveles estatales superiores. Así, los municipios de Avellaneda y Vicente López y en menor medida Tres de Febrero, cuentan con altos niveles de autonomía, producto de su condición de distritos productivos con perfil industrial, lo que les facilita la toma de decisiones²⁹. Vicente López suma a eso su alineamiento político durante la última etapa del periodo bajo estudio. San Miguel cuenta con baja autonomía y estaba también claramente alineado con los gobiernos provincial y nacional. Gracias a esto impulsó políticas como el desarrollo de emprendedores. Moreno, por su parte, no reunía ninguna de las condiciones, lo que se manifestó en la desarticulación de políticas como se mencionó previamente, a lo que, en carácter de hipótesis, consideramos que se suma cierta debilidad institucional, manifestada en el grado de conflictividad entre sectores políticos, todos ellos del FPV (hoy Frente de Todos).

En cuanto a la información a la ciudadanía, las páginas oficiales muestran en casi todos los casos estudiados, un esfuerzo por hacer llegar sus iniciativas al conjunto de la sociedad. Sin embargo, las consultas realizadas con habitantes de los distritos muestran cierta ignorancia respecto de las políticas aplicadas y éstas parecen llegar más que nada por las relaciones establecidas a través de actores organizados.

Asimismo, el trabajo buscó dirigir una mirada hacia el interior de las organizaciones municipales con preguntas sobre los diseños organizacionales, perfiles profesionales y relaciones laborales, en particular en las áreas objeto del estudio encarado oportunamente. Un resultado inicial permitió identificar ciertas heterogeneidades de acuerdo a las diferentes experiencias municipales. Por otra parte, es visible la diferencia entre modalidades innovadoras en determinadas áreas conviviendo con tecnologías y prácticas tradicionales en otras. La infraestructura física en la que se prestan algunas de las políticas estudiadas también muestra lo que podría identificarse como diferente nivel de prioridad, tanto en la funcionalidad interna de los espacios como en su ubicación territorial respecto de los ejes de circulación de la población.

Así como en el informe anterior se identificaron áreas y responsabilidades respecto de algunas de sus políticas, se ha observado la existencia en San Miguel de una Subsecretaría de Desarrollo Local de la que depende el área de “Incubadora Municipal de Empresas” cuyo personal es contratado por el municipio, con procesos de selección relacionados con la Universidad Nacional de General Sarmiento. En el caso de Avellaneda, la Dirección de Economía Social forma parte de la Dirección General de Economía Social. Cuenta con el director y tres agentes de planta permanente. En cuanto a Vicente López, el área de Emprendedores figura a cargo de la Secretaría de Educación y Empleo y el área de Desarrollo Económico cuenta con siete personas, dos cargos políticos, dos de planta permanente, una pasante y contratados.

PRESENCIA DE POLÍTICAS INNOVADORAS					
MUNICIPIOS	AVELLANEDA	MORENO	SAN MIGUEL	TRES DE FEBRERO	VICENTE LÓPEZ
DIMENSIONES					

²⁹ Ver Gráfico RECURSOS SEGÚN ORIGEN. 2010 / 2017

Experiencias exitosas de gestión	Tarjeta SomosA		Alfabetización digital	Tarjeta	Tarjeta
Nuevas funciones municipales	Participación ciudadana ESS	OD (debilitados)	Atención Ciudadana (Presupuesto Participativo) Modernización Desarrollo de emprendedores		Participación Ciudadana Desarrollo Económico
Participación social					
Presupuesto participativo	Programa a nivel Secretaría Personal y Virtual	Desactivado	Programa a nivel Dirección Presencial	Programa Virtual	Programa a nivel Subsecretaría Virtual y presencial
	Orientación Gobernanza / Radicalidad Democrática		Instrumental / Gobernanza	Gobernanza	Instrumental / Radicalidad Democrática
Gobierno Abierto	Ausente	Ausente	Activo	Activo	Muy Activo
Innovación local	Trámites	Trámites (poco interactivo)	Trámites	Trámites	Trámites en delegaciones
Innovación tecnológica	Centro de Atención al Vecino (CAV) Acceso electrónico a Boletín Oficial Sistema Tramit	Fibra óptica	Alfabetización digital	App “La Muni con vos”	Aplicación “Mi Barrio” Portal Empleos Página completa y amigable
Desarrollo local					
ESS	Presencia (débil)	Presencia (débil)	Paso a emprendedorismo		Programa Creer y Crear
Emprendedorismo	Débil	ausente	Importante Salón del Emprendedor	Alta	Muy alta Salón del Emprendedor
Presencia de políticas de otros niveles (N / P)	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta
Involucramiento de recursos humanos en la innovación	Alto		Alto		
Modalidad organizacional	Clásica	Innovadora OD	Clásica	Clásica	Clásica
Convenio del Sector Público	No	Sí	No	No	No
Presencia de Personal Contratado bajo diversas modalidades	Incorporación a Planta Permanente	Sí	Sí	Sí	Sí

5. Nuevos interrogantes y líneas de investigación a futuro

Consignar si la investigación hizo surgir nuevos interrogantes o si emergieron potenciales líneas de investigación a desarrollarse en el futuro a partir de los hallazgos.

Una visión pensada desde las experiencias y desafíos del AMBA puede centrarse en la necesidad de contar con organizaciones que, a partir de una revalorización del lugar de lo público, estén en condiciones de atender, promover y desarrollar los intereses de los actores locales en consonancia con el interés general. Esto significa pensar organizaciones que incorporen las innovaciones

presupuestarias y tecnológicas, que estén pensadas desde los objetivos de gestión y puedan adaptarse a los cambios de tales objetivos. También, que sus interacciones con otros municipios y con los niveles estatales superiores puedan realizarse incorporando la lógica de beneficio mutuo y no solamente (en el último caso) relacionada con el alineamiento político y la debilidad financiera³⁰. A su vez, que contemplen formas eficaces de vinculación con la ciudadanía sin ser colonizadas por los actores con mayores recursos. En lo que hace al personal, requiere contar con trabajadores consustanciados con las responsabilidades públicas (y con capacidad de abordarlas) y que cuenten con las seguridades laborales y remunerativas acordes con estas responsabilidades.

Con base en esta formulación es importante tratar de avanzar en los estudios y desarrollos teóricos sobre el campo organizacional respecto al ámbito local. La importancia de centrarse en dicho nivel de gobierno radica no solo en su relevancia específica, sino en la relativamente limitada producción para su estudio (Passalacqua, 1988, Cao y Vaca, 1998)

A lo anterior se agrega lo subrayado por varios autores respecto de la heterogeneidad de los municipios argentinos (Iturburu, 2007, 2012), Cao, Blutman, Estévez e Iturburu (2007). Por otra parte, los trabajos de Rofman (2010 y 2016), Rofman y Villar (2006) y Carmona y López Accotto, (2018) revisan un amplio conjunto de cuestiones sobre el ámbito municipal, en particular del AMBA, poniendo atención sobre las complejidades del estudio de estos espacios.

Asimismo, y poniendo el acento en los municipios seleccionados, una pregunta que emerge de la revisión de sus prácticas, tiene que ver con las razones que explican sus diferentes estrategias, metodologías y resultados para la aplicación de sus políticas. Esto lleva a la interrogación acerca de las “capacidades estatales” concepto ampliamente trabajado en la bibliografía, aunque, como expresan Bernazza y Longo (2014) de necesaria revisión.

Estos autores señalan que “...las capacidades administrativas que la mayoría de los autores ha considerado [como significativas] se redefinirían e integrarían como condición necesaria pero no suficiente. En cuanto a las capacidades políticas ... éstas no sólo se vinculan con el diálogo ‘hacia afuera’ sino, y fundamentalmente, con la capacidad de gobierno y la idea de gobernabilidad.”

En sintonía con lo anterior, la revisión organizacional del nivel municipal adolece de dificultades que surgen de una diversidad de orígenes. Por un lado, la institución municipal argentina no es homogénea, con base en la raíz institucional argentina que es el régimen federal. Así, la Constitución Nacional, en su versión primigenia reduce la atención al ámbito municipal a una fugaz mención en el artículo 5°. Más allá de que la reforma de 1994 incluyó en su artículo 123 la explícita referencia a la autonomía municipal, las provincias han desarrollado estrategias diferentes al respecto.

El fundamento señalado anteriormente da lugar a distintas conformaciones institucionales de los municipios, que son abordados por Iturburu (s/f). A reserva de su posterior profundización, cabe señalar algunos de estos ítems. Un aspecto corresponde al grado de autonomía municipal que la autora vincula con los cambios en el “espíritu constitucional de época”. Otra cuestión se refiere a la determinación territorial del municipio. Uno de ellos es el del “ejido urbano” o villa y el otro, denominado de “ejidos colindantes”, incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio queda comprendido dentro de gobiernos locales. (Idem: 75).

También se observa la presencia de distintos niveles de gobierno local, con provincias que incluyen varios niveles a partir de criterios de autonomía institucional, número de habitantes, etc., mientras que, tanto la provincia de Buenos Aires como Mendoza contemplan un solo nivel de gobierno local. Finalmente, otra cuestión es la que corresponde a municipios “metropolitanos” y

³⁰ A esta temática se refirió Carlos Acuña a cargo de la Sesión Inaugural del XIV Congreso Nacional de Ciencia Política (julio d 2019) bajo el título La coordinación de políticas: importancia y complicaciones.

municipios “no metropolitanos”, donde los primeros se encuentran en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en Rosario, Córdoba y Mendoza.

Cada uno de estos aspectos requerirá su profundización, y deberá considerarse cuál de ellos tiene mayor relevancia en la conformación institucional y organizacional de los municipios bajo estudio.

El concepto de AMBA corresponde a una delimitación específica, que es la que surge del INDEC (2003). A esto se le agrega el área identificada como Región Metropolitana. Dada la pertenencia de los municipios estudiados a estas áreas, es importante poner atención en las posibles articulaciones entre estos municipios y otras entidades gubernamentales, otros municipios, la provincia y el Estado nacional (Badía, 2010), así como las articulaciones con actores de la sociedad civil, por ejemplo con los protagonistas de la Economía Social Solidaria (ESS).

Otra cuestión a profundizar se refiere a los instrumentos aplicados por estos municipios para llevar adelante las políticas estudiadas, el impacto de la mayor o menor autonomía financiera (Provincia de Buenos Aires, 2015), la relevancia de tratarse de municipios industriales o industriales mixtos, (Quesada Aramburú y Cadelli: 2012). la importancia de su alineamiento político respecto de los niveles estatales superiores (Badía y otros, 2008) (oficialista / opositor) y el peso político de sus autoridades (Bohoslavsky y Soprano: 2010), teniendo en cuenta que en muchas ocasiones, la figura del intendente juega un papel que excede el mero rol de responsable de la administración local. En los municipios estudiados las figuras de Jorge Ferraresi, Jorge Macri y, en menor medida, Joaquín de la Torre, expresan esta condición. Algo similar señaló el entonces intendente de San Martín, Gabriel Katopodis, en el XIV Congreso de Ciencia Política, indicando que una de las características de los nuevos intendentes es el liderazgo político y la capacidad para hacer. Estas cuestiones llevan a profundizar la inquietud en torno a las modalidades organizacionales y de organización del trabajo en los municipios seleccionados.

Volviendo a la pregunta central interesa saber cuáles son los elementos que permiten desplegar determinadas políticas, cuáles son sus limitantes, en qué medida las políticas desplegadas dan cuenta de problemas significativos de la sociedad y a su vez, si son visualizadas por actores de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones sociales, actores de la economía social, etc.) como relevantes. Será necesario profundizar en la identificación del impacto de las políticas estudiadas entre la ciudadanía de estas localidades, teniendo en cuenta que en una exploración con habitantes de estos distritos se vio una llamativa ausencia de información sobre los ejes temáticos consultados. A este respecto, es interesante la revisión de visiones como las de Colau (2018), en la producción colectiva Ciudades sin miedo.

Otra pregunta se vincula con el efectivo impacto de estas políticas en el bienestar, particularmente si ayudan en las prioritarias tareas de lucha contra el hambre y la pobreza. En este caso, sobresale la respuesta brindada oportunamente por el Subsecretario de Participación Ciudadana de Vicente López respecto de las acciones encaradas desde su área para la atención a la problemática de la pobreza. Luis Parodi informó sobre una cantidad de proyectos de PP que alcanzan a sectores vulnerables. Informa que “Estos proyectos suman un 9,93% del total de fondos de \$ 110.000.000, lo que supera el impacto poblacional de los barrios vulnerables en la población total de VL. Aprox. 13.000 habitantes sobre un total de 270.000 habitantes, esto es un 4,81% de la población total. Por otro lado, y como evaluación política, en VL el Estado Municipal está realmente presente y llega a la gente sin intermediación de punteros.” Asimismo, ya se hizo referencia a que el municipio de Zárate decidió tempranamente reorientar su equipo de PP a tareas de lucha contra el hambre. En otros municipios de la selección bajo estudio no encontramos respuestas claras al respecto.

Por otra parte, se debe revisar si los recientes cambios en la orientación de gobierno tanto nacional como provincial impacta en cuanto a los ejes prioritarios de políticas innovadoras. Cabe recordar el giro que se produjo en las políticas con el cambio de gobierno ocurrido en 2015. A su vez, en

el periodo anterior a 2015 el protagonismo del vínculo con los municipios lo concentró el ámbito nacional, mientras que en el periodo siguiente se notó una combinación de intervenciones.

A partir de los señalamientos realizados, será necesario profundizar en torno a las modalidades organizacionales y las formas de organización del trabajo en los municipios seleccionados, y la incorporación de los principios de la ley 14656 referida al “Régimen Marco de Empleo Municipal”. Asimismo, se pondrá atención en las posibles articulaciones entre estos municipios y otras entidades gubernamentales. Para esto se tendrá en cuenta, por ejemplo, las articulaciones establecidas entre el municipio de San Miguel y los gobiernos provincial y nacional en el periodo 2015-2019.

Los estudios llevados a cabo hasta ahora no han permitido identificar la existencia de ámbitos específicamente empresariales en los municipios estudiados. Se prestará atención al desarrollo histórico de experiencias de gestión descentralizada, particularmente en el caso del municipio de Moreno, con los casos del IDUAR y el IMDEL. Se buscará, a su vez, verificar la existencia de experiencias similares en los otros municipios bajo estudio.

La efectiva comprensión de estas cuestiones permitiría ayudar a proponer orientaciones sobre “modalidades virtuosas” de gestión local (con las salvedades que siempre ofrecen este tipo de propuestas).

Se espera, también que, fruto de esta revisión, sea posible avanzar en una mejor conceptualización de los municipios del AMBA, ayudando a la construcción de una tipología más general que se encamine a una formalización mayor de la dimensión municipal a nivel nacional.

6. Bibliografía (min. 2 página- máx. 4 páginas)

Consignar los textos y fuentes utilizados en la redacción de los campos anteriores.

- Altschuler, Bárbara (2006). “Municipios y desarrollo local. Un balance necesario” [en] Rofman, Adriana y Villar, Alejandro. Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Espacio Editorial. pp. 131-154
- Badía, Gustavo (2010). “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano” [en] Antonio Cicioni (comp.): La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano, Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana), Buenos Aires
- Badía, Gustavo; Carmona, R.; Rofman, A. y Soldano, D. (2008), “Multi-intervención y fragmentación socioespacial: producción del territorio en la ciudad metropolitana de Buenos Aires”. ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. Buenos Aires, Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X. pp 107-130.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (ed.) (2010). Un estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina: de 1880 a la actualidad. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Bruni, Luigino y Zamagni, Stefano (2007). Economía civil: eficiencia, equidad, felicidad pública. Buenos Aires, Bononiae Libris / Prometeo Libros.
- Cao, Horacio y Vaca, Ángel (1998). Información sobre municipios. Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo. [Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie INAP – AAG. DNEYD – CEPAS. [También versión en Cuaderno CEPAS N° 9 CEPAS Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad. (Junio 1998).
- Cao, Horacio, Blutman, Gustavo, Estévez, Alejandro e Iturburu, Mónica (2007). Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, provincias y municipios. Buenos Aires, Biblos. Colección Política, Estado y Administración Pública.

- Carmona, Rodrigo y López Accotto, Alejandro (2018). (comp.) El presupuesto participativo en la Argentina : transformaciones políticas, sociales y de gestión pública Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento,
- Cifré Puig, Agustín Tupac (2018). “Un análisis de la situación jurídica de los municipios bonaerenses: un debate saldado a favor de la autonomía y un reconocimiento que no llega.” A-b Revista de Abogacía. Universidad Nacional de J. C. Paz. Num. 3. 15/11/2018 ISSN 2545-8485.
- Clemente, Adriana (2006). “Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero” [en] Rofman, Adriana y Villar, Alejandro (2006). Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Espacio Editorial
- Colau, Ada y otra/os (2018). Ciudades sin miedo: Guía del movimiento municipal global. Barcelona, Icaria editorial
- Contreras, Juan Cruz, Gallo, Mahuén y Putero, Lorena (2018) “Trabajadores, emprendedurismo y políticas públicas. El planteo emprendedor como estrategia para aceptar la exclusión laboral” [en] Goren, Nora y Paula Isacovich (compiladoras) El trabajo en el Conurbano Bonaerense: actores, instituciones y sentidos. José C. Paz : Edunpaz. pp. 279-308
- Coraggio, José Luis (2002). La economía social como vía para otro desarrollo social. Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de Economía Social” en URBARED, Red de Políticas sociales 2002 (www.urbaredu.ungs.edu.ar). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.
- Cormick, Hugo Tomás (1997a). “El municipio del Conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?” Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales. 1997 vol. n°8. pp. 51-70. issn 0328-5855
- Cormick, Hugo Tomás (1997b) “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense” [en] García Delgado, Daniel (ed.) Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires. pp. 300-330.
- Cravacuore, Daniel (s/f). “El origen de la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de casos.” [En] Innovación en la Gestión Municipal (p. 90). [http://www.gobiernoslocales.com.ar/files/File/biblioteca_municipal/accastello_et_al_\(s-f\)_innovaci%C3%B3n_en_la_gesti%C3%B3n_municipal.pdf](http://www.gobiernoslocales.com.ar/files/File/biblioteca_municipal/accastello_et_al_(s-f)_innovaci%C3%B3n_en_la_gesti%C3%B3n_municipal.pdf) (10/3/2017)
- Fridman, Daniel (2019). El sueño de vivir sin trabajar. Una sociología del emprendedorismo, la autoayuda financiera y el nuevo individuo del siglo XXI. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gallicchio, Enrique (2006). “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio” [en] Rofman, Adriana y Villar, Alejandro. Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Espacio Editorial. pp. 59-74.
- Gambacorta, Mario Luis (2018) “El emprendedurismo y la ley de apoyo al capital emprendedor: otro paradigma de la de prevalencia financiera” [en] Goren, Nora y Paula Isacovich (compiladoras) El trabajo en el Conurbano Bonaerense: actores, instituciones y sentidos. José C. Paz : Edunpaz. pp.243-277
- INDEC (2003) ¿Qué es el Gran Buenos Aires?
- Iturburu, Mónica (2005). “Incoherencias entre estrategia y gasto en personal en los municipios argentinos”. VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre.
- Iturburu, Mónica (2007). “Modernización en los municipios argentinos”. En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, (Argentina). Páginas 167 a 209.
- Iturburu, Mónica (2012). “Capítulo 4. Los municipios” [en] Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio. Manual de la nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires, Ariel. pp. 171-226

- Iturburu, Mónica (s/f). Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Buenos Aires, INAP, 2ª ed.
- Lijphart, Arend (1991). Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo. Barcelona, Ariel.
- Maceira, Verónica (s/f). Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.
- Marradi, Alberto, Archenti, Nélica y Piovani, Juan Ignacio (2018). Manual de metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Martí, Marc, Blanco, Ismael, Parés, Marc y Subirats, Joan (2016). “Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso.” [en] Rofman, Adriana (comp.) Participación, políticas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Los Polvorines. UNGS.
- Martínez, Enrique (2016). Vamos a andar. La producción popular es el camino. Buenos Aires, Instituto Para la Producción Popular.
- Muñoz, Ruth (s/f). Políticas de economía social y solidaria en Municipios del conurbano bonaerense. Avances en su institucionalización. Documentos del Observatorio. Observatorio de Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano.
- Oszlak, Oscar (1984). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” [en] O. Oszlak (comp.) Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires, Paidós. pp. 251-307
- Passalacqua, Eduardo (1988). “Notas sobre la participación política y partidos políticos en el municipio” [en] Herzel, Hilda y Pérez, Pedro (comps.). Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina. Buenos Aires, GEL-IIED.
- Passalacqua, Eduardo (2001). “Problemas, funciones y desafíos del legislativo municipal [en] Cormick, Hugo (ed.) Gestión Legislativa Municipal. Los Polvorines, Instituto del Conurbano. UNGS.
- Pinazo Dallenbach, Pablo (2016). Emprendimiento en El Salvador: la inseguridad ciudadana como barrera. Tesis doctoral. Valencia. Universitat Politècnica de Valencia. Valencia.
- Pérez, Pedro (2006). “Desarrollo local y ciudad metropolitana” [en] Rofman, Adriana y Villar, Alejandro. Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Espacio Editorial. pp. 75-84.
- Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Coordinación Municipal / Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2015). Municipios de la provincia de Buenos Aires. Evolución de la Situación Económico Financiera 2007-2013 [publicación oficial sin referencias editoriales]
http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/Libro_municipios_PB_2007-2013.pdf (25/8/2016)
- Quesada Aramburú, José y Cadelli, Elena (2012). Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses. Documento de Trabajo DPEPE N°04/2012. Ministerio de Economía | Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Provincia de Buenos Aires, diciembre
- Rangugni, Sabrina (2015). Presupuesto Participativo. Hacia una democracia participativa. Trabajo Integrador Final. Diplomatura Universitaria en Gestión Legislativa. Instituto de Capacitación Parlamentaria. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Recalde, Aritz (2008). Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses. Versión modificada de la Tesis de la “Maestría en Gobierno y Desarrollo” de la Escuela de Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín. Fue financiada por la Fundación Democracia, Estado y Sociedad (FUNDAR). La directora de Tesis es la Dra. María Matilde Ollier.
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Historia%20Municipios%20Buenos%20Aires%20Recalde.pdf> (obtenido 27/2/20)

- Rofman, Adriana (comp.) (2010). Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Los Polvorines, UNGS.
- Rofman, Adriana (comp.) (2016). Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral. Los Polvorines, UNGS.
- Rofman, Adriana y Villar, Alejandro (2006). Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Schweinheim, Guillermo F. F. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 49. (Feb). Caracas.
- Simone, Vanina y Bolado, Margarita (2009). *El abordaje de las empresas metalmecánicas, químicas y plásticas de Avellaneda a partir de las características de su organización productiva y la inserción de ingenieros*. Avellaneda, Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Avellaneda. Documento de Trabajo. issn 1852-0930 (Obtenido 22/1/19)
- Soria, María Lidia (s/f). La organización política – espacial de tres nuevos municipios: José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas. UNLU. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/ega16/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/14.pdf> (obtenido 11/3/19)
- Srnc, Cynthia (2019). “LAS POLÍTICAS PUBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA 2003-2015 ¿DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL HACIA UNA ECONOMÍA CIVIL?” [en] Ciencias Administrativas. Año 7. N°13. Enero-junio. pp. 37-48
- Unión Industrial Argentina (UIA). Observatorio permanente de las PyMIs argentinas. (2002). La nueva geografía industrial argentina. La distribución territorial y la especialización sectorial de las pequeñas y medianas industrias. Buenos Aires