

Sostenibilidad de la  
Economía Social. El Fondo  
de Financiamiento Solidario,  
entre un modelo alternativo  
de crédito y los límites del  
asociativismo (San Martín,  
Argentina 2015 - 2020)

Ariel Oscar **García**\*

*(\*). Doctor en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Investigador Independiente del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).*

## Resumen

La investigación aborda el caso del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS, componente “productivo”) de la Municipalidad de San Martín (Provincia de Buenos Aires). Se parte del supuesto que las formas de co-producción de las herramientas financieras entre los funcionarios municipales y los tomadores de crédito reproducen el esquema asistencial de las políticas sociales por motivos tales como las formas de vinculación jerárquicas cristalizadas entre los funcionarios y los solicitantes, debido al rol desigual que tradicionalmente ocupan ambas partes en contextos de vulnerabilidad social. El supuesto teórico que ronda las hipótesis es en torno a la sostenibilidad de los procesos asociativos y, en particular, a lo que se considera por dicha noción. El trabajo recurre a fuentes de información primarias (entrevistas semiestructuradas y observación directa realizadas a funcionarios municipales desde 2017 a 2019) y secundarias (documentos oficiales, estadísticas y bibliografía académica).

**Palabras clave:** Finanzas Solidarias; Sostenibilidad; Co-producción; Fondos Rotatorios.

---

### *Summary*

*This article addresses the Solidary Financing Fund (FFS, “productive” component) of the Municipality of San Martín (Province of Buenos Aires). It is assumed that the forms of co-production of financial tools between municipal officials and credit holders reproduce the assistance scheme of social policies for reasons such as crystallized hierarchical links between officials and applicants, due to the unequal role that both parties traditionally occupy in contexts of social vulnerability. The theoretical assumption that surrounds the hypotheses is around the sustainability of associative processes and, in particular, what is considered by this notion. The work uses primary sources of information (semi-structured interviews and direct observation of municipal officials from 2017 to 2019) and secondary sources (official documents, statistics and academic bibliography).*

*Keywords: Solidary Finance; Sustainability; Co-production; Revolving Funds.*

## Introducción<sup>1</sup>

El presente artículo se interroga en torno a políticas estatales<sup>2</sup> que despliegan modalidades de financiamiento de experiencias de economía social y solidaria (ESS) en el marco de la reemergencia neoliberal y su crisis en Argentina, durante el lapso 2015-2019.

Los procesos de construcción de herramientas públicas relativas a la ESS fueron documentados desde diversos enfoques en relación a la experiencia política concluida en 2019, para iniciativas impulsadas por ejecutivos y legislativos de los tres órdenes de gobierno. En el contexto de la reemergencia neoliberal, las políticas económicas incidieron de forma territorialmente desigual, y repercutieron de forma significativamente regresiva sobre municipios de base industrial y/o habitados por importantes segmentos de población vulnerable. No obstante, el aprendizaje institucional alcanzado por funcionarios posibilita observar experiencias que integran el conocimiento de las dinámicas económicas con el diseño de instrumentos que permitan potenciar el impacto de la intervención municipal a través de políticas de ESS dirigidas a interpelar los enfoques asistencialistas con el que tradicionalmente se atienden localmente demandas de los sectores populares.

A partir de indagaciones realizadas en 2018, la investigación aborda el caso del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS, especialmente, su componente “productivo”) de la Municipalidad de San Martín (Provincia de Buenos Aires). Específicamente, se propone: a) analizar las modalidades de asociativismo explícitas e implícitas en el FFS, y b) describir las formas de intervención estatal ligadas al financiamiento y capacitación.

Vinculado a dichos objetivos, las hipótesis de trabajo son: a) las modalidades de asociativismo propugnado desde el FFS se diseñan más como un alivio y contención individual y temporaria a las dificultades de inserción sociolaboral que como una búsqueda de la consolidación de una forma alternativa de alcanzar la reproducción de la vida; b) las formas de intervención estatal en las experiencias asociativas condicionan de manera significativa el financiamiento y capacitación brindados en el marco del FFS, por lo que pueden pensarse como respuestas paliativas a los problemas de inserción sociolaboral de segmentos vulnerables de la población más que como iniciativas públicas tendientes a construir una cultura asociativa en dichos segmentos. En especial, las formas de co-producción de las herramientas financieras, entre los funcionarios municipales y los tomadores de crédito, reproducen el esquema asistencial de las políticas sociales. Por motivos tales como las formas de vinculación jerárquicas cristalizadas entre los funcionarios y los solicitantes, debido al rol desigual que tradicionalmente ocupan ambas partes en contextos de vulnerabilidad social. Como puede apreciarse, el supuesto teórico que ronda las hipótesis es en torno a la sostenibilidad de los procesos asociativos y, en particular, a lo que se considera por dicha noción.

1. La investigación integra los proyectos: i) UBACyT 20620160100001BA (2017-2019). “Bienestar en América Latina. La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad”. Directora: Dra. Adriana Clemente; ii) PICT 2018-2284 para grupo formado (2014-2019): Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y subordinación productiva en Argentina a principios de siglo XXI (Incluye Beca Inicial). Director: Dr. Ariel García.

2. Por política estatal se entiende al “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O'Donnell, 1981, 14).

La investigación se desarrolla a partir de un enfoque de triangulación metodológica que recurre a fuentes de información primarias (entrevistas semiestructuradas y observación directa realizadas a funcionarios municipales desde 2017 a 2019) y secundarias (documentos oficiales, estadísticas y bibliografía académica).

La elección del caso se definió en función de las siguientes variables: a) vínculos entre formatos asociativos desplegados por las políticas estatales y estructura productiva local; b) antigüedad y alcance de la intervención a indagar; y c) alcance y diversidad de sujetos sociales involucrados; d) co-construcción del discurso municipal a partir de los desafíos y limitantes de la intervención en contextos de significativos procesos económicos ligados al cuentapropismo.

El recorte temporal abordado es el lapso 2015-2019, el cual posibilita observar el despliegue y alcance de las políticas estatales de ESS en el contexto socioeconómico de la reemergencia del régimen de acumulación de valorización financiera. Se trata de un cuatrienio significativo para estudiar las políticas estatales de orden municipal, pues: a) la escala local resulta esencial para comprender las consecuencias productivas de los conflictos distributivos capital-trabajo operados por las definiciones de política económica del Gobierno Nacional; b) desde el mismo se pueden reconocer formas alternativas de intervenir frente a la carencia de voluntad política estatal nacional por atender las demandas laborales de sectores vulnerables, en un marco de redefinición regresiva de las metas y alcance de las políticas sociales hacia visiones asistencialistas, fragmentadas, focalizadas y/o carentes de coordinación (Stang, 2018; Torres, 2018).

En relación al abordaje espacial, este se halla circunscripto al ámbito de intervención que definen los funcionarios municipales para el FFS, fundamentalmente centrado en la escala local, aunque reconociendo desde la misma la interfaz regional y nacional a partir de los vínculos que permiten las dimensiones de análisis inscriptas en las hipótesis de la investigación.

El artículo se organiza en cuatro apartados. Tras la introducción, se desarrolla un sucinto marco conceptual en torno a agenda pública, políticas estatales y sostenibilidad de la ESS. En el tercer apartado, se describe el caso del FFS de la Municipalidad de San Martín, Provincia de Buenos Aires. Por último, se presentan las reflexiones finales.

## **Agenda pública y políticas estatales en la ESS**

En este apartado se exponen conceptos útiles para indagar la relación entre agenda pública, políticas estatales y ESS. Se trata de nociones que permiten aprehender un vínculo circunstanciado en tiempo y espacio, Argentina entre 2016 y 2018, en el que proliferaron y se desarrollaron demandas sociales centralmente ligadas con la problemática del empleo, incluyendo también reclamos por comercio justo, consumo responsable, hábitat popular y espacio

público, entre otras problemáticas. Desde mediados de la década de 1990, emergieron y se intensificaron diversas estrategias de resistencia de economía popular plasmadas en organizaciones, movimientos sociales, mercados y espacios culturales, etc. (Ciolli, 2015, 10).

El escenario acaecido en las postrimerías de las Convertibilidades fue permeando en la agenda pública -temas que para una porción significativa del público requieren de acción y son competencia de alguna burocracia- aunque la misma pudo consolidarse en la medida que también ocupó la agenda de gobierno -temas considerados institucionalmente por quienes toman decisiones- (Cobb, Ross y Ross, 1976, 128). Por lo tanto, al analizar ambos tipos de agenda, se encuentra que el vínculo entre sujetos sociales y burocracia puede comprenderse como dinámico y mutuamente influido.

En esta dirección, Vaillancourt y Leclerc (2011) desarrollan las nociones de co-producción, para aludir a la participación de sujetos sociales en la implementación de políticas estatales, y de co-construcción, que refiere a la participación de los sujetos sociales en la definición o la elaboración de las políticas estatales a partir de la identificación de sus fundamentos y orientaciones generales. Según los autores, estas prácticas conllevan formas de gobernanza basada en la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado. En la definición o elaboración de políticas estatales, ambos se ligan con el Estado a través de los funcionarios que integran la burocracia. Desde la posición que así se asume, la burocracia resulta más que la suma de los intereses de sus integrantes. Aquí se alude a la burocracia en tanto capacidad -o incapacidad- de influir, lo que se torna dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere en la historia.

Entonces, como institucionalización del Estado en una organización social capitalista, Oszlak (1977) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: a) sectorial, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; b) mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y c) infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado (1977, 25).

Desde las nociones de co-producción y de co-construcción de Vaillancourt y Leclerc (2011), y considerando a Ciolli (2015,14), la constitución de emprendimientos asociativos autogestionados como sujetos de interpelación estatal a través de las políticas estatales puede entenderse como producto de un doble movimiento de transformaciones: a) en los modos de problematizar las demandas, conflictos y prácticas sociales que redundó en la apertura de un espacio para la innovación en el campo de las políticas estatales; b) en las particularidades económicas de los sujetos sociales que integran las cooperativas de trabajo, en las demandas que buscan satisfacer, en sus trayectorias laborales y en su vínculo con las burocracias. A partir de las nociones de co-producción y de co-construcción resulta posible comprender las formas

de intervención pública en el mercado y en la sociedad civil, a través de las cuales indagar los dispositivos estatales construidos en interacción con la ESS y tendientes a incidir -en el caso de los microcréditos- sobre actitudes, valores, proyectos y demandas de los tomadores de crédito como modo de avanzar en el desarrollo de procesos innovadores y democráticos.

Paradójicamente, el trabajador asociativo reproduce elementos propios de una economía del don al ceder voluntariamente el tiempo de trabajo, el don de sí y la naturalización de una relación de deuda. El don de sí implica la entrega de afectos y pasiones dirigidos a un fin y a una actividad que lo trasciende (Presta, 2015, 202). En las iniciativas de ESS, la construcción de otra economía resulta un horizonte ideal que implica, al mismo tiempo, una coexistencia contradictoria entre los imperativos de desenvolver la individualidad y desarrollar la solidaridad como objetivo civilizatorio (De Melo Lisboa, 2004). Entre la naturalización del cuentapropismo y la construcción de lazos de reciprocidad que trasciendan las relaciones mediadas por el mercado capitalista. Las transformaciones en los modos de problematizar y en las particularidades socioeconómicas implican y demandan novedosas formas de co-producción y de co-construcción, de interrelación entre funcionarios y trabajadores de la ESS.

La aludida naturalización del cuentapropismo también puede observarse desde la intervención estatal, considerando la propia noción de sostenibilidad. En el campo de la autogestión del trabajo, se trata de una noción imbricada en dos dimensiones: tiempo y eficacia. Según Vázquez (2016) esta puede entenderse como la capacidad de un emprendimiento de perdurar en el tiempo y poseer al mismo tiempo la capacidad efectiva de generar sus propios ingresos. Desde la óptica de la ESS, se identifican al menos dos enfoques al respecto. El primero entiende que el logro de la sostenibilidad implica fortalecer la capacidad de los emprendimientos para competir en el mercado, propendiendo a su eficiencia económica. El segundo enfoque considera que la sostenibilidad depende del desarrollo de instituciones y políticas basadas en principios como la reciprocidad, la redistribución, las economías domésticas y la planificación. Esta última perspectiva implica la posibilidad de contraponer la sostenibilidad económica mercantil estricta, dirigida a evaluar emprendimientos según su capacidad de generar un excedente económico monetario y su capacidad de competir en el mercado, frente a una sostenibilidad socioeconómica o social pensada como capacidad de reproducir la vida y plural que priorice la pluralidad de principios económicos (Coraggio, 2008; 2011; Deux Marzi y Vázquez 2009; citado en García Tarsia, *et. al.* 2019).

A partir del segundo enfoque, resulta factible indagar en la producción de sistemas de protección estatal que aborden la sostenibilidad desde intervenciones orientadas a atender la demanda de empleo (Hintze y Vázquez, 2011). En esta dirección, se trata de analizar la problemática tensionando la propia noción de sostenibilidad, en la cual se incorporen elementos tales como los subsidios públicos basados en principios de redistribución progresiva y reciprocidad (Coraggio, 2010). Sostenibilidad en tanto consolidación, que según Deux Marzi (2019, 9) representa un momento diferenciado de la fase fundacional. En

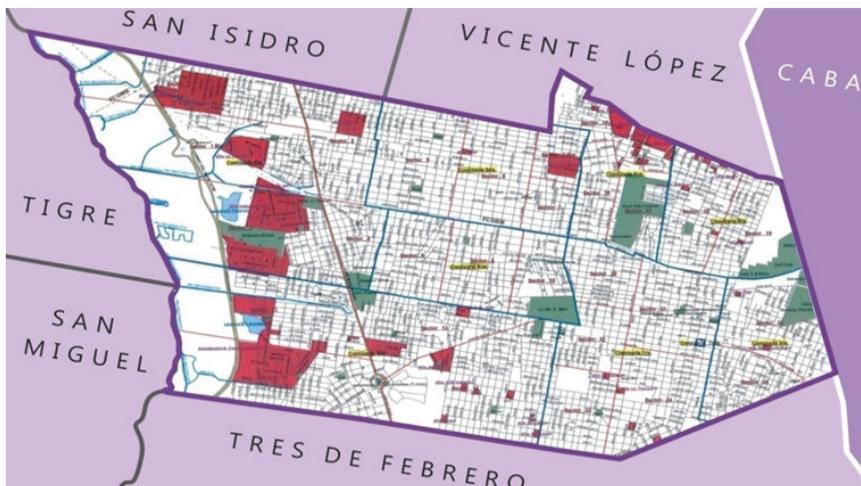
ese momento se alcanza una relativa estabilidad y unidad organizativa, se normativizan procedimientos y se amplía el horizonte temporal. En una secuencia lógica, se articulan de forma virtuosa y estable el desempeño económico (producción, empleo, ingresos) en términos de regularidad y relativa previsibilidad; mientras que en la dimensión organizativa se fundan rutinas e institucionalizan valores y en la dimensión política se consolida un rumbo, sin por ello invalidar la formación de otros proyectos alternativos (Deux Marzi, 2019). Estos aspectos resultan de interés para indagar la experiencia del FFS a continuación.

## El Fondo de Financiamiento Solidario del Municipio de San Martín

El Municipio de General San Martín se encuentra ubicado al noroeste del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), lindero a la Capital Federal. Se trata de uno de los distritos de mayor densidad poblacional en la Provincia de Buenos Aires, 7550 hab/km<sup>2</sup>, y también de los más poblados, 431.854 habitantes (INDEC, 2010). El Municipio detenta algunas particularidades económicas y socioambientales.

Según el Censo Nacional Económico 2004-2005 (INDEC, 2005) es uno de los partidos de mayor industrialización del AMBA: la cantidad de locales industriales ocupa el 5,4% de la superficie municipal. Como contrapartida, esta magnitud se halla significativamente afectada por crisis económicas que reducen temporalmente el salario real. En el contexto 2015- 2019 el incremento de los costos fijos y variables, sumado a la caída del consumo -producto de la caída del salario real-, genera dificultades serias en el sostenimiento de los entramados productivos y dificultades significativas para generar y mantener el empleo industrial y de servicios asociados.

**Figura 1. Municipio de General San Martín (Provincia de Buenos Aires, Argentina)**



Asimismo, una particularidad socioambiental consiste en el marcado contraste social entre diferentes estratos sociales. Por un lado, las áreas de mayor poder adquisitivo se ubican en la zona centro y lindera a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otro, la zona norte del municipio lindera a las cuencas del río Reconquista y del arroyo Medrano alberga a cerca de 164 barrios populares. Aproximadamente un tercio de la población, 150 mil personas, reside en José León Suárez (entre la cuenca del primer río y la Avenida Márquez, área en color rojo en la Figura 1). Estas particularidades motivaron a la gestión municipal (intendencia de Gabriel Katopodis, iniciada en 2011 y reelegida en 2015 y 2019<sup>3</sup>) a desarrollar políticas estatales diferenciadas. Desde la misma, se ha propugnado una perspectiva integral que atendiera tanto el desarrollo productivo local como la generación de oportunidades para la reproducción social de sectores vulnerables. En este esquema de gestión, la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS), bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio durante el lapso 2015-2019, cobró un rol significativo a la hora de ligar demandas insatisfechas por el mercado (fundamentalmente, inserción en el mundo del trabajo) con la generación de instrumentos de intervención.

En términos esquemáticos, puede observarse que la inversión social destinada a sectores vulnerables en el contexto de un ciclo neoliberal nuevamente caracterizado por la valorización financiera<sup>4</sup>, durante el ciclo 2015-2019 osciló cerca de un 20% en el presupuesto municipal. Asimismo, en el lapso abordado se observa una participación del presupuesto social entre cerca de 6 y 13% del presupuesto municipal.

3. Gabriel Katopodis fue elegido para un tercer mandato en octubre de 2019. No obstante, fue designado por el frente triunfador en las elecciones nacionales en el Ministerio de Obras Públicas de la Nación. En su lugar, en diciembre de 2019 ocupó el cargo de intendente el primer concejal por la mayoría, Fernando Moreira, del mismo espacio que el alcalde saliente.

4. El régimen de acumulación basado en la valorización financiera registró tres lapsos destacados en Argentina: durante la dictadura cívico-militar (1976-1983); con el transformismo registrado por los dos partidos populares mayoritarios -justicialismo y radicalismo- (1989-2001) y con la irrupción del primer gobierno conservador que ascendió al poder ejecutivo en elecciones -Pro en alianza con el radicalismo y otros sectores conservadores, fundamentalmente anti-peronistas- (2015-2019).

**Tabla 1. Presupuesto municipal según áreas (en millones de \$ de 2015)**

Ejercicio	Desarrollo Social (1)	Agencia de Empleo (2)	Total (3)	(1/3)	(2/3)
2015	141		2036	6,9	
2016	137	118	2005	6,8	5,9
2017	160	8	2441	6,5	0,3
2018	120	6	1929	6,2	0,3
2019	117	4	2091	5,6	0,2

Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de San Martín (2019). Nota: los precios exhibidos fueron deflactados considerando el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM), base año 1993, período de referencia diciembre 2015=100.

De acuerdo a los responsables técnicos entrevistados, la finalidad de la DGESS radica en diseñar instrumentos integrales que contemplen al sujeto social sobre el que se busca intervenir como agente económico con derechos. Por lo tanto, el objetivo de la intervención que la Dirección persigue es la generación de empleo y la reproducción social de las familias. En el vínculo entre sujetos sociales y burocracia, se busca integrar a estos al diseño y ejecución de las políticas estatales en los términos de co-construcción y co-participación (Vaillancourt y Leclerc, 2014). Este esquema resulta identificable, al menos

desde fines de la década de 1990, en los aprendizajes institucionales relativos a la ejecución de instrumentos estatales dirigidos a atender la problemática sociolaboral como un elemento emergente.

La población destinataria de los diferentes instrumentos son tanto unidades domésticas con trabajo autogestionado, como grupos asociativos integrados a partir de diferentes formas jurídicas. En términos fundamentales, desde la gestión de la DGESS en el periodo 2015-2019 se instrumentaron cinco dispositivos de intervención: a) San Martín Emprende, b) Programa Fábrica de Oportunidades; c) Fondo Rotatorio Monseñor Angelelli; d) Fondo Construir Dignidad; y e) Fondo de Financiamiento Solidario (FFS), sobre el que esta investigación se focaliza.<sup>5</sup>

Como aspecto distintivo de otras áreas de gobierno municipal, las herramientas desarrolladas desde la DGESS esencialmente se financian con recursos de dicha jurisdicción (como se verá, esto ha resultado recurrente con excepción de la Línea Mejoramiento Progresivo de Hábitat del FFS) y pretenden organizarse en torno al tipo de demanda, como modo de brindar respuestas sectorizadas que son reconocibles en los distintos barrios, en función de la situación social y el contexto económico de cada grupo y familia. En el esquema planteado se busca integrar a los productores también como consumidores, en vistas a articular el entramado productivo local con una comercialización sostenida. Se trata de herramientas de sostenimiento y fomento diseñadas que se dirigen a fines específicos (producción, comercialización, financiamiento y capacitación) a través de las cuales se propugna la transformación del modo de interpelación estatal en relación a las particularidades socioeconómicas de la población (Ciolli, 2015).

El FFS surge en 2012 a partir de financiamiento exclusivamente municipal. Se encuadra en la Ordenanza Municipal 11.327/2012<sup>6</sup> que acompaña la adhesión provincial (Ley 13.673/2006) a la Ley Nacional de Microcrédito (26.117/2006).<sup>7</sup> Los recursos municipales del FFS devienen de fondos de garantía, encajes que se adquieren de cuentas que el municipio posee en el sistema bancario y que se dispone movilizar. Además de esta fuente, también se sustenta a través de una tasa de interés para solventar el tiempo entre el otorgamiento y el cobro de los créditos, de modo de procurar evitar la depreciación por inflación. Esta segunda vía de ingreso permite aportar financiamiento al Fondo con recursos generados por los propios tomadores de créditos.

La constitución de la operatoria del FFS implicó rigurosas auditorías de parte del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, así como la búsqueda de mecanismos administrativos que permitan una canalización y fiscalización de fondos que se ajustara a las condiciones y demandas de los potenciales perceptores de los microcréditos. Asimismo, supuso el diseño de modalidades de cobro descentralizadas y adaptadas a las especificidades locales, consistentes con las formas y posibilidades de

5. En "San Martín Emprende" se brinda asesoramiento y tutorías periódicas, así como la posibilidad de trabajar en espacios comunes haciendo uso de herramientas e instalaciones brindadas por la incubadora municipal de empresas de ESS. El "Programa Fábrica de Oportunidades" brinda recursos en carpintería, herrería, serigrafía, estampados, huertas etc. El Fondo Angelelli otorga microcréditos a tasa cero, destinados a población vulnerable asentada en el área del Río Reconquista que se organiza en grupos. Los fondos se destinan a mejorar las condiciones habitacionales mediante la distribución de materiales (inicialmente, para realizar una instalación eléctrica segura, luego con otros servicios e instalaciones), el aporte de la mano de obra propia, la contratación de técnicos matriculados y la devolución de los recursos en cuotas para financiar los insumos para sus vecinos. Por último, el Fondo Construir Dignidad consiste en un fondo rotatorio de crédito para la mejora progresiva de vivienda a través de grupos solidarios, estructurado en créditos sucesivos y escalonados, complementados con mano de obra familiar.

6. El Departamento Ejecutivo Municipal promulgó a través de la Ordenanza N.º 11327/2012, del Decreto Municipal N.º 2366/2012 y de un decreto reglamentario, el Programa "Fondo de Financiamiento Solidario San Martín" para otorgar microcréditos, con el fin de apoyar y estimular actividades productivas, asociativas de producción, de mejora del hábitat, la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida.

7. El objetivo de la Ley 26.117/2006 de Promoción del Microcrédito es "la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales."

8. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.

9. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a Director de la DGESS, 14/9/2018.

10. Al 1 de febrero de 2016 esa cifra representaba aproximadamente 21,4 mil dólares a un tipo de cambio de 14,25 pesos por dólar, mientras que en diciembre de 2019 el FFS poseía una cartera histórica que giraba en torno a 20,37 millones de pesos –lo que a los 63 pesos por dólar de la cotización del último día de dicho año significaba en términos reales 323 mil dólares–.

11. El programa “Manos de San Martín” funciona desde 2011 y nuclea nueve ferias mensuales en el partido distribuidas en diferentes días y espacios rotativos. En diciembre de 2017 contaba con cerca de 200 emprendimientos activos. La premisa de organización se centra en el vínculo directo entre el productor y el consumidor. El espacio se halla cogestionado entre los referentes de la DGESS y los mismos feriantes, quienes para participar asumen la responsabilidad del trabajo conjunto definiendo: a) variedad de productos ofrecidos, b) condiciones y precios de ventas, c) administración de los puestos y cobro de cada stand, d) diseño y estética de la Feria, etc. Por su parte, el municipio aporta la logística de traslados, el armado de los puestos y de los espacios para la administración.

12. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.

13. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a Director de la DGESS, 14/9/2018.

14. Sistema francés, consistente en cuotas fijas, cuya relación de intereses sobre capital tendencialmente modifica su composición en función de este último.

movilidad de la población, que a su vez faciliten la expansión del Fondo en el territorio municipal.<sup>8</sup>

La trayectoria del FFS puede ser distinguida en dos momentos: 2012-2015 y 2016-2019. La diferenciación de estos periodos obedece al ingreso de nuevos funcionarios a la gestión municipal de ESS y al viraje de concepción ideológica en el gobierno nacional con sus efectos perniciosos sobre la dinámica regulatoria ligada con la equidad distributiva (ostensible en materia tarifaria, impositiva y cambiaria) y sus impactos en los niveles de empleo, ingreso y actividad económica locales. El primer bienio se caracterizó por los citados trámites ante las autoridades provinciales, con lo cual es recién a fines de 2014 cuando el Fondo comienza a operar efectivamente (Muñoz, 2017, 8). Al inicio de la segunda etapa, los funcionarios que se incorporaron al elenco municipal intervinieron a través de la herramienta del FFS de forma acotada, debido a que comenzaron a desarrollar con un equipo técnico en formación las instancias de sistematización y análisis de la cartera, difusión, seguimiento/acompañamiento y capacitación.<sup>9</sup>

A febrero de 2016, los microcréditos otorgados representaban una cartera histórica de 300 mil pesos<sup>10</sup> y sus perceptores poseían antecedentes en el usufructo de esta y otras herramientas municipales (ferias inscriptas en el dispositivo de comercialización “Manos de San Martín”)<sup>11</sup>. En este escenario, los funcionarios de la DGESS entendían que el universo de tomadores de créditos sensibilizados en herramientas de ESS era localmente acotado, por lo cual se procuró extender la herramienta del FFS tomando los recaudos necesarios, extendiendo la población objeto a personas o a asociaciones sin experiencia previa en materia de acceso a finanzas solidarias.<sup>12</sup>

También, en el segundo periodo el FFS diversificó sus fuentes de financiamiento. En efecto, desde 2017 se organiza a través de dos líneas o componentes: a) el FFS “productivo” (que es el hasta aquí expuesto, financiado con recursos municipales y sobre el que se centra esta investigación) y b) el FFS “Línea de Mejoramiento Progresivo de Hábitat”, fondado a través de un Convenio entre el Municipio y la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.<sup>13</sup> En relación al FFS productivo, la tasa de interés definida por el municipio se encuentra subsidiada por el mismo. Hasta principios de 2018, el costo financiero total (CFT) es de 16% anual<sup>14</sup>, mientras que el costo financiero real es de 36%. Esta diferencia resulta factible por lineamientos originales de la Ley Nacional de Microcrédito (26117/2006), que permitían cobrar al tomador de crédito 6% de interés y posibilitaba subsidiar el costo operativo de la organización que recibe los fondos en 30%.

En el caso del FFS y a pesar de los cambios inducidos desde mediados de 2018 por la Comisión Nacional de Microcrédito-CONAMI,<sup>15</sup> el Municipio define que el subsidio se establezca en 20%, con lo cual el CFT efectivo es de 16%.<sup>16</sup> De hecho, cabe considerar un subsidio municipal directo y otro indirecto. En cuanto al primero, obsérvese que el CFT se ofrece a una tasa

significativamente menor a las disponibles en el sistema bancario<sup>17</sup>. Respecto al subsidio indirecto, el crédito se otorga sin descuentos, incluyendo los de tipo administrativo, puesto que esos gastos también son absorbidos por el gobierno local.<sup>18</sup>

Los microcréditos se destinan a trabajadores organizados o individuales, siendo tres los criterios de admisibilidad: a) ser residentes del municipio; b) poseer mayoría de edad; y c) contar con una experiencia productiva en marcha -con seis a ocho meses demostrables de actividad comercial precedente ante los funcionarios de la DGESS-. Esta última condición obedece a una definición por optar entre iniciativas que se encuentren desarrollando actividades económicas, como modo de que el pago del crédito se encuentre entre sus posibilidades efectivas vis a vis un proyecto que aún no genere recursos y que asimismo asuma una deuda.

A partir del FFS se financia a los trabajadores autogestivos (específicamente, a iniciativas individuales, familiares, así como a cooperativas de trabajo y asociaciones civiles) a través de esquemas de microcréditos destinados a la producción. Para ello se atiende a distintas fases del proceso productivo, especialmente las demandas de administración y gestión, comercialización y compras. Los interesados en acceder al microcrédito acuden al municipio a un primer encuentro donde los funcionarios del área expresan las particularidades del mismo y aclaran que no se trata de una “ventanilla” desde donde acceder a financiamiento barato. En esa instancia, se expone ante el interesado aspectos que debieran considerarse a la hora de tomar el crédito, tales como las particularidades de su inserción en la estructura productiva y la necesidad de planificar su actividad.

En el escenario restrictivo para el ingreso y empleo nacional acaecido en el cuatrienio 2016-2019, resulta habitual que se acerquen a la DGESS personas -generalmente, mujeres- expulsadas del mercado laboral, incorporadas marginalmente y/o con necesidad de iniciar un emprendimiento, que suele buscar la generación de ingresos complementarios a los que aportan otros miembros de la unidad doméstica.<sup>19</sup> Sin embargo, en esta etapa suelen desestimarse un monitoreo de aspectos contables y organizativos que implican la inserción en una actividad -recuérdese que el FFS se enfoca en experiencias en marcha, no en proyectos-.

Luego de este primer acercamiento, el solicitante atraviesa dos instancias de acompañamiento. En primer lugar, se evalúa la capacidad de pago del crédito, considerando las potencialidades y debilidades del emprendimiento desde una lógica que busca trascender el análisis del riesgo crediticio e intenta aportar al fortalecimiento del emprendimiento. Esta co-evaluación se realiza en territorio de forma colaborativa entre los funcionarios municipales y los solicitantes, a partir de la cual se establece un posible flujo de fondos y la co-determinación de las necesidades productivas -insumos, capital fijo, mercado, logística, etc.-. Se trata de una estrategia planteada como una forma de deconstrucción del sentido clásico de los funcionarios estatales como portadores del saber técnico, así como de la tradicional posición de los solicitantes, en tanto demandantes pasivos de asistencia estatal.<sup>20</sup>

*15. En 2018, en el marco de una significativa suba de la tasa de interés por parte del Banco Central de la República Argentina que se inscribe en un contexto de una inflación cercana al 45% anual, la CONAMI liberó la porción de la tasa de interés que cobra la entidad prestadora de los créditos, así como dejó de fijar un subsidio de 30% de la tasa como se establecía inicialmente.*

*16. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a Director de la DGESS, 14/9/2018.*

*17. Durante el gobierno de Mauricio Macri, el BCRA posibilitó la valoración financiera a través de diversos mecanismos, uno de ellos fue la tasa de interés de referencia.*

*18. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.*

*19. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionarios de la DGESS, 10/4 y 18/5/2017.*

*20. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionario de la DGESS, 29/6/2018.*

Desde este enfoque, se procura constituir lazos de confianza entre funcionarios y tomadores de crédito como modo de cuestionar los vínculos jerárquicos que se reproducen en la banca tradicional entre quienes financian (y definen la aptitud del aspirante) y quienes solicitan, que usualmente se relacionan desestimando información sensible o como sujetos pasivos, sin participación en las decisiones.<sup>21</sup> En esta primera instancia, puede observarse un intento de integración de la agenda pública a la agenda de gobierno, a través de mecanismos que suponen la co-construcción del FFS, aunque no necesariamente su co-producción.

En segunda instancia, se integra al solicitante de créditos -desde antes de su aprobación- a un programa de capacitación y acompañamiento (cuyos contenidos constan en aspectos tales como flujo de fondos, análisis de costos, esquemas de comercialización, etc.). Entre trabajadores organizados o individuales que acceden a los microcréditos, deben completar este programa como modo de lograr una evaluación conjunta de los límites y potencialidades del emprendimiento.

Por lo tanto, resulta relevante que el FFS se encuentre administrado desde la DGESS y no por otra dependencia municipal focalizada en el empleo, como la Dirección General de Empleo y Trabajo Autogestivo. Desde la primera dependencia, se sugiere una *expertise* que permite atender las demandas productivas desde un enfoque asociativo y que se sustenta en los antecedentes técnico-profesionales de los funcionarios principales en organismos provinciales.

Los cursos se dictan en las oficinas de la propia DGESS, en grupos pequeños y orientados a diagnosticar de forma conjunta las fortalezas y debilidades de cada caso particular. Su dictado posee la finalidad de brindar formación a los emprendedores, intentando que esta instancia trascienda la mera capacitación y procure la introducción de aspectos de organización propios de la ESS (consumo solidario, marca colectiva, hábitat popular, etc.). En estos esquemas, la incorporación de preceptos relativos a la formación para emprendimientos de la ESS puede desestimar la cotidianeidad de los tomadores de crédito atravesada por el temor ante sus vulnerabilidades y la naturalización de la desigualdad, incluso sus desconocimientos técnicos en torno a la administración de una inversión y sus tiempos de maduración. Por aspectos como estos, resulta el acompañamiento, puesto que no se trata solo de asegurar la sostenibilidad económica mercantil estricta sino sobre todo la sostenibilidad socioeconómica en términos de Deuz Marzi (2019) y de García Tarsia (*et. al.* 2019).

En este contexto, la solidaridad como objetivo civilizatorio (De Melo Lisboa, 2004) posee una realización incierta ante la exacerbación de formas de competencia típicas de la sociedad del rendimiento (Laval y Dardot, 2017) en la que dichas formas tienden a desplazar el principio de cooperación. En cuanto a sus componentes, el FFS dispone de dos líneas específicas, ambas buscan articularse con el “Fondo Rotatorio Monseñor Angelelli”. Por un lado, el FFS “productivo” se motoriza con los recursos municipales. En esta línea, se busca el acompañamiento a proyectos productivos y de servicios, línea encargada de asegurar un seguimiento técnico con el cual propender al sostenimiento de la actividad a través del tiempo.

21. Información obtenida a partir de la entrevista realizada a funcionarios de la DGESS, 19/12/2017.

Las iniciativas financiadas buscan fortalecer experiencias de ESS y en forma particular las desarrolladas por unidades familiares. Los microcréditos intentan orientarse a proyectos que generen valor. Es decir, se destinan a iniciativas centradas en la producción de bienes y servicios, no focalizadas únicamente en la comercialización. Se trata de microcréditos organizados en un formato escalonado, creciente y continuo. Escalonado, porque el acompañamiento se realiza a la largo del desarrollo del emprendimiento, atendiendo a sus dinámicas y dificultades. Creciente, debido a que se dispone de microcréditos independientes para cada emprendimiento, los cuales van incrementando sus montos en cerca de 15%, iniciándose en 5 mil pesos (valor estimado en octubre de 2018). Por último, es continuo porque los microcréditos se disponen para su toma en forma ininterrumpida.

En este esquema se busca que vencimientos adeudados no sean obstáculo para el desarrollo del plan de negocios, por lo cual los funcionarios consideran casos particulares y se evita imponer punitivos. Por este motivo, los niveles de mora no resultan significativos. En este sentido, se pretende que la deuda no se transforme en motivo de decepción/desánimo del tomador de crédito, mientras que se busca trascender las políticas asistencialistas que intervienen a través de subsidios sin necesidad de contraprestación ni acompañamiento.

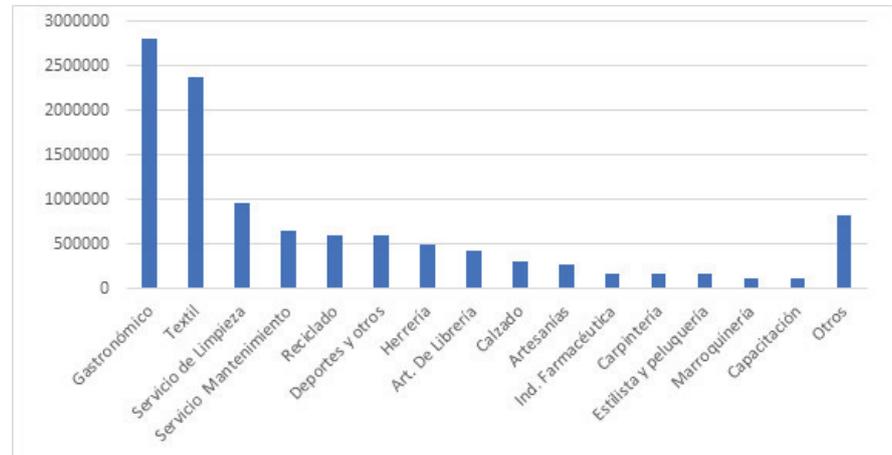
Los ingresos generados por los perceptores de microcréditos en sus emprendimientos se destinan a la reproducción simple y ampliada de la vida, constituyéndose la inserción en el mercado en un medio para ese fin. Hacia diciembre de 2019, el 44 % de los recursos totales (12,5 millones de pesos) de la cartera histórica ha sido otorgado a cooperativas (representados en 46 créditos), mientras que el 56 % restante correspondía a créditos individuales (integrados en 654 créditos). Entre las asociaciones a las que se otorgaron créditos sobresalen las cooperativas de trabajo, empresas recuperadas y sindicatos.

Los montos promedios para los microcréditos de ambos sectores son semejantes. Por el lado de la línea “Producción y Servicios”, en diciembre de 2019 esta línea alcanzó una cartera histórica de 736 micro y mesocréditos por un total de 12,5 millones de pesos corrientes, mientras que su cartera activa era en 2019 aproximadamente un 13% de la histórica (99 créditos, que totalizaban 2,8 millones de pesos corrientes). El monto de crédito promedio histórico era de 17 mil pesos.

Por el lado de la línea “Mejoramiento Progresivo de Hábitat” que se fondea desde el orden nacional, se financian pequeñas obras, regulación dominial y conexiones a servicios públicos. A diciembre de 2019, esta línea poseía una cartera histórica de 175 microcréditos por un total de 3,7 millones de pesos corrientes de dicho ejercicio, mientras que su cartera activa era aproximadamente un tercio de la histórica (63 créditos, que totalizaban 1,4 millones de pesos corrientes). El monto de crédito promedio histórico era de 21 mil pesos.

Entre los rubros financiados por el FFS “productivo”, pueden destacarse los siguientes en los sectores producción y servicios:

**Gráfico 1. Fondo de Financiamiento Solidario, componente “productivo”. Principales rubros y montos financiados por sector (en pesos, cartera histórica 2017-2020).**



Fuente: elaboración propia en base a San Martín (2020)

Como puede observarse, los rubros que explican una porción significativa de la cartera de créditos son el textil y el gastronómico. Le siguen en relevancia rubros con antecedentes en el entramado productivo local, encontrándose el rubro de artesanía orientado por otra política estatal importante para la gestión municipal: las ferias “Manos de San Martín” y la “Tienda Solidaria” (local destinado a la comercialización asociativa entre productores, consumidores y Municipio). Por su parte, puede apreciarse que el sector servicios detenta una porción marginal en la cartera total de créditos resaltando el rubro limpieza, mantenimiento deportes. A pesar de tratarse de un rubro que se excluye de la presentación de la tabla, cabe destacar que el de consumo solidario (50 mil pesos) resulta significativo por tratarse de un crédito orientado a financiar el consumo de una feria navideña de 2017.

En suma, la herramienta del FFS representa un aporte significativo a la hora de pensar estrategias de financiamiento no bancario para segmentos que poseen dificultad de acceder al crédito. No obstante, cuánto se trata de un crédito blando al cuentapropismo o a iniciativas que aporten a la sostenibilidad socio-económica es tema para una futura investigación.

## Reflexiones finales

Esta investigación ha pretendido avanzar en el análisis de las modalidades de asociativismo propugnado desde el FFS y en el de las formas de intervención estatal en las experiencias asociativas, así como un aprendizaje institucional que posibilite. Este último se liga con el rol sectorial de toda burocracia -al asumir sus intereses como un sujeto social más- e infraestructural, produciendo herramientas que propendan al bienestar general en los términos de la gestión municipal.

Sin embargo, la dimensión cualitativa y cuantitativa que logra la herramienta implica desafíos por delante. Por un lado, el universo de microcréditos alcanza una escala limitada. Por otro, la primera hipótesis de trabajo puede comprobarse en relación a la meta temporal del FFS, centrada en atender la problemática de inserción sociolaboral y de déficit habitacional en su faz cualitativa. Estos aspectos evidencian una brecha entre la capacidad de respuesta de la DGESS y las condiciones materiales (dificultad para generar ingresos necesarios para la reproducción familiar) y laborales de una porción significativa de los tomadores de créditos (calificaciones y edades de baja demanda en el mercado de trabajo).

La citada brecha abre interrogantes en torno al supuesto teórico que ha originado las hipótesis de trabajo y que se liga con la propia sostenibilidad de los procesos asociativos. Después de todo, se plantea la inquietud de cómo evaluar éxitos o fracasos de los microcréditos a nivel individual, si en este diagnóstico no se consideran trayectorias sociolaborales y estrategias familiares de reproducción frente a la exclusión financiera. En estos términos, cabe considerar cómo evaluar límites y desafíos de una política como el FFS, cuando Argentina exhibe en términos agregados una modesta cultura de la evaluación.

En el contexto de impulso al asociativismo desde la DGESS, puede reflexionarse en torno las tensiones que atraviesan a los funcionarios municipales en la Argentina posterior a la reemergencia neoliberal de 2015-2019, aspecto que invita a considerar las distancias entre los diseños de herramientas de ESS y las posibilidades efectivas de posicionamiento de estos enfoques en un contexto de retracción económica y redistribución regresiva del ingreso. Según el Decreto Municipal N.º 2366/2012, el Fondo tiene como finalidad apoyar y estimular actividades productivas, asociativas de producción, de mejora del hábitat, la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida, lo cual no necesariamente remite a una estrategia de construcción de ESS, aunque un 11% de los microcréditos se destine a cooperativas.

Sin embargo, en la práctica, la DGESS intenta integrar al FFS a una estrategia integral de atención a las demandas populares de crédito, sumando de forma complementaria a las herramientas de capacitación, mejoramiento habitacional y comercialización. Es en este dispositivo donde se inscribe la noción de solidaridad de la sigla FFS. En efecto, los microcréditos se conciben en tanto herramienta y condición para las finanzas solidarias, puesto que se integran a la capacitación y la especificidad del fondo rotatorio, de modo que los tomadores de crédito participen en la coproducción de la política estatal, empleándolo y responsabilizándose por su uso. Por último, las instancias de co-producción y la co-construcción también pueden ser observadas en el marco del recurso estatal de organización de sectores vulnerables, a los que se le solicita asistencia y compromiso, práctica que suele ser extraña como estrategia de intervención sobre grupos sociales de mayores ingresos que acceden al crédito bancario.

## Bibliografía

- Ciulli, V. (2015) La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009), Documento de Trabajo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cobb, R., Ross, J. K., y Ross, M. H. (1976) Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Coraggio, J. L. y Federico Sabaté, A. (2010) “Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad”. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- De Melo Lisboa, A. (2004) Solidaridad. En Cattani, A. D. (Org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Deux Marzi, M.V. (2019) Régimen de trabajo y participación en los procesos de recuperación de empresas en argentina en el nuevo siglo. *Org & Demo*, (20) 1, 7-26.
- Laval, C. y Dardot, P. (2017) *La pesadilla que no acaba nunca*. Barcelona: Gedisa.
- Municipalidad De San Martín (2019). Cálculo de recursos y presupuestos de gastos.
- Municipalidad De San Martín (2020) Informe mensual de gestión al 31/12/2019. Fondo de Financiamiento Solidario. Secretaría de Desarrollo Social, San Martín.
- Muñoz, R. (2017) Entrevista a Oscar Minteguía, Secretario de Desarrollo Social Municipio de San Martín. Políticas de Economía Social y Solidaria para emancipar a los actores. Documentos del Observatorio, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Ortiz Motta, D. y Arévalo Galindo, N. (2016). El desarrollo sostenible y desarrollo sustentable: concepto, uso y pertinencia” en Actas del XVII Encuentro AECA “Desarrollo Sostenible. Nuevos retos para la contabilidad y la gestión” realizado el 22 y 23 de septiembre de 2016 en Instituto Politécnico de Bragança – Portugal.
- Oszlak, O. (1977) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Presta, S. (2015) Solidaridad y formas de construcción de poder en el dispositivo de la economía social y solidaria Consideraciones en relación a un análisis de caso. *Revista Cátedra Paralela*, 12, 193-215. Recuperado de: [http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev\\_articulos/arti00174f001t1.pdf](http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev_articulos/arti00174f001t1.pdf)
- Vaillancourt, Y. y Leclerc, P. (2011). La economía social en la co-producción y la coconstrucción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 3, 1-38.

### Páginas WEB

- INDEC (2005). [www.indec.gob.ar/cne2005\\_index.asp](http://www.indec.gob.ar/cne2005_index.asp), [consulta: 21 de septiembre de 2018].
- INDEC (2010). [www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](http://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135), [consulta: 21 de septiembre de 2018].
- Municipalidad De San Martín. [www.sanmartin.gov.ar/institucional/secretaria-de-desarrollosocial/](http://www.sanmartin.gov.ar/institucional/secretaria-de-desarrollosocial/) [consulta: 14 de diciembre de 2017].
- Stang, S. (09 de septiembre de 2018). Microcréditos, con el desafío de incluir a partir de las finanzas. *La Nación*. Recuperado de [www.lanacion.com.ar/2170036-microcreditos-desafiodeincluir-partir-finanzas](http://www.lanacion.com.ar/2170036-microcreditos-desafiodeincluir-partir-finanzas)
- Torres, P. (11 de enero de 2018). ¿Qué pasa con las políticas sociales durante el macrismo? Agencia Paco Urondo. Recuperado de [www.agenciapacourondo.com.ar/opinion/que-pasa-con-las-politicas-sociales-durante-el-macrismo](http://www.agenciapacourondo.com.ar/opinion/que-pasa-con-las-politicas-sociales-durante-el-macrismo)