



Geograficando, vol. 14, n.º 2, e040, diciembre 2018. ISSN 2346-898X  
 Universidad Nacional de La Plata.  
 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.  
 Departamento de Geografía

## Economía social y solidaria y políticas estatales. El Fondo de Financiamiento Solidario como modelo alternativo de crédito (San Martín, Argentina -2016-2018-)

Social and solidary economy and state policies. . The Solidary Financing Fund as an alternative credit model (San Martín, Argentina -2016-2018-)

*Ariel García*

*Centro de Estudios Urbanos y Regionales - CONICET,  
 Argentina  
 arieltgarcia@conicet.gov.ar*

### RESUMEN:

La investigación aborda el caso del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS, 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. La investigación se desarrolla a partir de un enfoque de triangulación metodológica que recurre a fuentes de información primarias y secundarias. En el contexto de impulso al asociativismo desde dicha Municipalidad, pueden repensarse las tensiones que atraviesan a los funcionarios locales en la Argentina de la reemergencia neoliberal, aspecto que invita a considerar las distancias entre los diseños de herramientas ligados con enfoques de ESS y las posibilidades efectivas de posicionamiento de estos enfoques en un contexto de retracción económica y redistribución regresiva del ingreso.

**PALABRAS CLAVE:** Finanzas Solidarias, Co-producción, Agenda de Gobierno, Fondos Rotatorios.

### ABSTRACT:

This article addresses the case of the Solidary Financing Fund (FFS, "productive" component) of the Municipality of San Martín (Province of Buenos Aires). Specifically, it is proposed: a) to analyze the explicit and implicit associative modalities in the FFS, and b) to describe the forms of state intervention linked to financing and training. The research is developed from a methodological triangulation approach that uses primary and secondary sources of information. In the context of pushing to associativism from this Municipality, it is possible to rethink the tensions that the local officials in Argentina experience in the neoliberal reemergence, an aspect that invites to consider the distances between the designs of tools linked with ESS approaches and the effective possibilities of positioning these approaches in a context of economic retraction and regressive redistribution of income.

**KEYWORDS:** Solitary Finance, Co-production, Government Agenda, Revolving Fund.

### INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>

El 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 de Argentina, tras la asunción del gobierno nacional en diciembre de 2015. Los procesos de construcción de herramientas públicas relativas a la ESS han sido documentados desde diversos enfoques en relación a la experiencia política concluida en dicha fecha, para iniciativas impulsadas por ejecutivos y legislativos de los tres órdenes de gobierno. En el contexto de la reemergencia neoliberal, las políticas económicas han incidido en forma territorialmente desigual, repercutiendo 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

Recepción: 01 de octubre de 2018 | Aprobación: 04 de noviembre de 2018 | Publicación: 28 de diciembre de 2018

**Cita sugerida:** García, A. (2018). Economía social y solidaria y políticas estatales. El Fondo de Financiamiento Solidario como modelo alternativo de crédito (San Martín, Argentina -2016-2018-). *Geograficando* 14 (2), e040. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe040>



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.

En función de lo expuesto, la investigación aborda el caso del Fondo de Financiamiento Solidario (FFS, 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 la 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.

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 durante 2017 y 2018) 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. El recorte temporal abordado es el lapso 2016-2018, 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. Asimismo, se trata de un bienio 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 y fragmentadas (ver, por caso, Stang, 2018 y 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 trabajo se organiza en cuatro apartados. Tras la introducción, se desarrolla un sucinto marco conceptual en torno a agenda pública, políticas estatales y 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 (la Argentina del lapso 2016-2018) en el que han proliferado y se han desarrollado 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, p. 10). El escenario acaecido en las postrimerías de las Convertibilidades ha ido 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 ha podido consolidarse en la medida que también ocupó la agenda de gobierno –temas considerados institucionalmente por quienes toman decisiones– (Cobb, Ross y Ross, 1976, p. 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* (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, p. 25) 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. Asimismo:

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 (Oszlak (1977, p. 25).

Desde las nociones de *co-producción* y de *co-construcción* de Vaillancourt y Leclerc (2011), y considerando a Ciolli (2015, p. 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 ha redundado 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 contruidos 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, p. 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. En suma, las transformaciones en los modos de problematizar

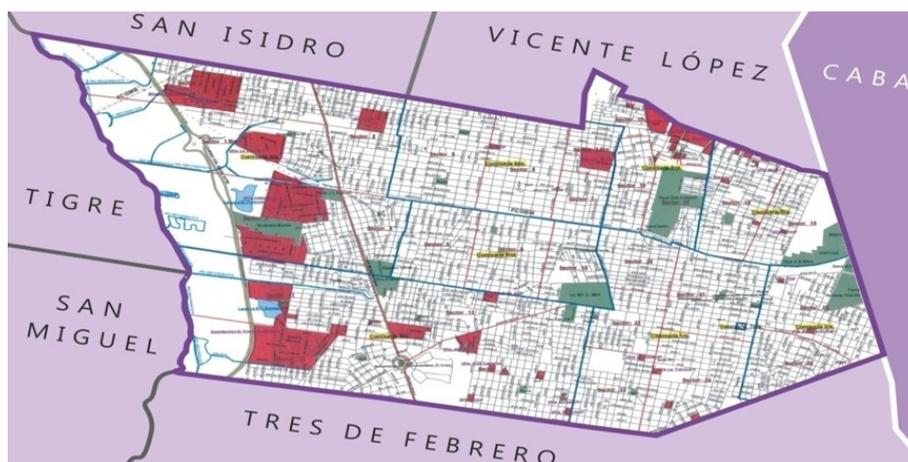
y en las particularidades socioeconómicas implican y demandan novedosas formas de co-producción y de co-construcción, de interrelación entre funcionarios y trabajadores de la ESS.

## EL FONDO DE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN

El Municipio de 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 (7.550 hab/km<sup>2</sup>) y también de los más poblados –431.854 habitantes de acuerdo al censo de 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 su superficie. Esta magnitud se halla significativamente afectada por crisis económicas que reducen temporalmente el salario real. En el contexto actual (post-2015) el incremento de los costos fijos y variables, sumado a la caída del consumo –producto del deterioro del salario real–, conlleva a dificultades en la reproducción de entramados productivos y dificultades significativas para sostener el empleo industrial y de servicios asociados.

FIGURA 1  
Municipio de General San Martín (Provincia de Buenos Aires, Argentina)



Municipalidad de San Martín (2017)

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 Capital Federal. En contraste, la zona norte del municipio lindera a las cuencas de los ríos Reconquista y Medrano alberga cerca de 164 asentamientos o “villas miseria”. Aproximadamente un tercio de la población –150 mil personas– residen 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 actual gestión municipal (Intendencia de Gabriel Katopodis, iniciada en 2011 y reelegida en 2015) 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, ha cobrado 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 del presupuesto municipal ha oscilado en la década de 2010 entre 5 y cerca de 13% del mismo.

**TABLA 1**  
Presupuesto municipal según áreas (en millones de \$)

Ejercicio	Secretaría de Desarrollo Social (1) (en millones de \$) (en millones de U\$S)*	Agencia Promoción de Empleo y Capacitación Laboral (2)	Total (3) (en millones de \$) (en millones de U\$S)*	Participación (1+2/3) (en %)
2011	51 (12,4)		587 (142,1)	8,6
2012	73 (16)		1.471 (324)	5
2013	100 (18,5)		1.227 (227,2)	8,1
2014	136 (16,7)		1.530 (187,5)	8,9
2015	141 (15,5)		2.036 (223,7)	6,9
2016	185 (12,2)	159 (10,5)	2.697 (177,4)	12,8
2017	255 (15)	13 (0,76)	3.903 (229,6)	6,9
2018	333 (11,6)	s/d	5.350 (185,8)	6,2

Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de San Martín (2018a).  
Nota: \* Para el cálculo del tipo de cambio peso - dólar se han tomado los valores del tipo de cambio del primer día hábil del mes de julio de cada año, según cotización del Banco de la Nación Argentina.

De acuerdo a sus responsables técnicos, la finalidad de la DGESS radica en diseñar instrumentos integrales que contemplen al sujeto en tanto 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” o “co-participación” (Vaillancourt y Leclerc, 2014). Este esquema resulta identificable al menos desde fines de la década de 1990, en los aprendizajes institucionales de 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 se instrumentan cinco dispositivos: 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>3</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, 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 con una comercialización sostenida. Se trata de herramientas de apoyo 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>4</sup> que acompaña la adhesión provincial (Ley 13.673/2006) a la Ley Nacional de Microcrédito (26.117/2006).<sup>5</sup> Los recursos municipales del FFS devienen de fondos de garantía, encajes que se toman de cuentas que el municipio posee en el sistema bancario (y que se dispone movilizar). Además de esta fuente, también se sustenta mediante 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 ha implicado 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<sup>6</sup> que se ajustara a las condiciones y demandas de los potenciales perceptores de los microcréditos. Asimismo, implicó el diseño de modalidades de cobro descentralizadas

y adaptadas a las especificidades locales, consistentes con las formas y posibilidades de movilidad de la población, que a su vez faciliten la expansión del Fondo en el territorio municipal (Fontanet, comunicación personal, 29 de junio, 2018).

La trayectoria del FFS puede ser distinguida en dos momentos: 2012-2015 y 2016-2018. La diferenciación de estos lapsos 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 caracteriza 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, p. 8). Al inicio del segundo momento, los funcionarios que se incorporan al elenco municipal intervienen 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 (Torrano, comunicación personal, 14 de septiembre, 2018). A febrero de 2016, los microcréditos otorgados representaban una cartera histórica de 300 mil pesos <sup>7</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>8</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 (Fontanet, comunicación personal, 29 de junio, 2018).

Asimismo, en este segundo momento el FFS diversifica 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”, fondeado 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 (Torrano, comunicación personal, 14 de septiembre, 2018).

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 (sistema francés, consistente en cuotas fijas, cuya relación de intereses sobre capital tendencialmente modifica su composición en función de este último), 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>9</sup> el Municipio define que el subsidio se establezca en 20%, con lo cual el CFT efectivo es de 16% (Torrano, comunicación personal, 14 de septiembre, 2018).

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 –cercana a 126% de CFT expresados en tasa efectiva anual en el Banco de la Nación Argentina en octubre de 2018–. 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 (Fontanet, comunicación personal, 29 de junio, 2018).

Los microcréditos se destinan a trabajadores organizados o individuales, siendo tres los criterios de admisibilidad: a) ser residentes del municipio; b) ser mayor 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. Asimismo, en el escenario restrictivo para el ingreso y empleo nacional iniciado en 2016, 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 (Torrano y Fontanet, comunicación personal, 10 de abril y 18 de mayo, 2017). 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 (Fontanet, comunicación personal, 29 de junio, 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 ocultando información sensible o como sujetos pasivos, sin participación en las decisiones (Torrano y Fontanet, comunicación personal, 19 de diciembre, 2017). 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. Estos cursos se dictan en las oficinas de la propia DGESS, en grupos pequeños y orientados a elaborar de forma conjunta las fortalezas y debilidades de cada caso particular. El dictado de cursos 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. 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 (que 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. Las iniciativas financiadas buscan fortalecer experiencias de ESS y en forma particular las desarrolladas por unidades familiares. 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 por ciento, iniciándose en 5 mil pesos (a 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. En este sentido, se pretende que la deuda no se transforme en motivo de decepción del tomador de crédito, mientras que se busca trascender las políticas asistencialistas que intervienen a través de subsidios sin necesidad de contraprestación.

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 octubre de 2018, el 26 por ciento de los recursos totales (6,24 millones de pesos) de la cartera histórica ha sido otorgado a cooperativas (46), mientras que el 74 por ciento restante correspondía a créditos individuales (512). 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. Entre los rubros financiados por el FFS “productivo”, pueden destacarse los siguientes en los sectores producción y servicios:

TABLA 2  
Fondo de Financiamiento Solidario. Principales rubros financiados por sector (cartera histórica 2012-2016).

Principales rubros por sector	Cantidad	Monto (en miles de \$) (en miles de US\$)	Promedio (en miles de \$) (en US\$)
Textil	166	1.959	
Gastronómico	181	1.796	
Calzado	12	279	
Artesanía	35	249	
Implementos para deportes	9	191	
Reciclado	6	175	
Farmacéutica	7	163	
Resto	83	632	
<b>Total Sector Producción</b>	<b>490</b>	<b>5.444 (189)</b>	<b>11,1 (385)</b>
Capacitación	2	100	
Mantenimiento	2	100	
Estilista y peluquería	13	94,5	
Culturales y Sociales	9	94	
Resto (incluye Consumo Solidario)	33	441,5	
<b>Total Sector Servicios</b>	<b>67</b>	<b>830 (28,9)</b>	<b>12,4 (430)</b>

Fuente: Municipalidad de San Martín (2018b)  
Nota: • Para el cálculo del tipo de cambio peso - dólar se han tomado los valores del tipo de cambio del primer día hábil del mes de julio de 2018, según cotización del Banco de la Nación Argentina.

Como puede observarse, los rubros que explican una porción significativa de la cartera de créditos son el textil y el gastronómico. Asimismo, 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 (cerca de 13%), resaltando el rubro 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. Por último, debe considerarse que los montos promedios para los microcréditos de ambos sectores son semejantes.

Por último y para completar, cabe considerar que por el lado de la línea “Mejoramiento Progresivo de Hábitar” que se fondea desde el orden nacional, se financian pequeñas obras, regulación dominial y conexiones a servicios públicos. A octubre de 2018, esta línea poseía una cartera histórica de 107 microcréditos por un total de 2,1 millones de pesos corrientes, mientras que su cartera activa era aproximadamente la mitad de la histórica (63 créditos, que totalizaban 1 millón de pesos corrientes en dicho mes). Asimismo, el monto de crédito promedio histórico era de 19,2 mil pesos –prácticamente el doble del monto promedio de los que integran el FFS “productivo”–, mientras que los destinados a individuos representaban cerca del 90 por ciento de los créditos totales y el 83 por ciento del monto de la cartera histórica.

## 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. En función de los datos relevados a octubre de 2018, se ha encontrado que solo el 26 por ciento de los recursos totales (6,24 millones de pesos) de la cartera histórica del Fondo ha sido otorgado a cooperativas (46), mientras que el 74 por ciento restante correspondía a créditos individuales (512). A priori, esta distribución permite plantear la pertinencia de la herramienta para el financiamiento del cuentapropismo, lo cual exhibe un aprendizaje institucional significativo a la hora de influir sobre la estructura productiva local. Un aprendizaje que 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).

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 de la reemergencia neoliberal, 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 cuarto 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

*co-producción* 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.

## REFERENCIAS

- 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.
- De Melo Lisboa, A. (2004). Solidaridad. En Cattani, A. D. (Org.), *La otra economía* (pp. 389-401). Buenos Aires: Altamira.
- Laval, C. y Dardot, P. (2017). *La pesadilla que no acaba nunca*. Barcelona: Gedisa.
- Municipalidad De San Martín (2018a). Cálculo de recursos y presupuestos de gastos.
- Municipalidad De San Martín (2018b). Informe mensual de gestión. 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.
- 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 co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 3, 1-38.

## PÁGINAS WEB

- INDEC (2005). [www.indec.gov.ar/cne2005\\_index.asp](http://www.indec.gov.ar/cne2005_index.asp), [consulta: 21 de septiembre de 2018].
- INDEC (2010). [www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](http://www.indec.gov.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-desarrollo-social/](http://www.sanmartin.gov.ar/institucional/secretaria-de-desarrollo-social/) [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-desafiode-incluir-partir-finanzas](http://www.lanacion.com.ar/2170036-microcreditos-desafiode-incluir-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)

## NOTAS

- 1 La investigación se enmarca en el Proyecto PICT 1026/2013. “Experiencias productivas asociativas, políticas públicas y territorio. Propuesta para un modelo de desarrollo regional con empleo e inclusión social”.

- 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, p. 14).
- 3 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.
- 4 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.
- 5 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.”
- 6 Los perceptores de créditos reciben un cheque, debido a que resulta inusual que se encuentren bancarizados. Las entregas diarias de cheques se realizan grupalmente. En esa instancia, los funcionarios de la DGESS brindan una capacitación y aquellos suscriben los documentos con la Municipalidad (contrato, pagaré y aval).
- 7 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 octubre de 2018 el FFS poseía una cartera histórica que giraba en torno a 6,27 millones de pesos –lo que a un valor de 39 pesos por dólar significaba en términos reales 161 mil dólares–.
- 8 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.
- 9 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.