



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



CONTRIBUCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA POPULAR DENTRO DEL ENTRAMADO SOCIO-PRODUCTIVO DE LA LOCALIDAD DE GRANADERO BAIGORRIA

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
TRABAJO INTEGRADOR FINAL
(PRÁCTICA DISCIPLINAR)

Rosario, octubre de 2020

Autores:

Facundo De Tomasi
Mayela Lara Ruiz Baleani

Director:

Oscar Madoery



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**“Contribuciones para el fortalecimiento del sector de la
Economía Popular dentro del entramado socio-
productivo de la localidad de Granadero Baigorria”**

**Licenciatura en Ciencia Política
Trabajo Integrador Final
(Práctica disciplinar)**

Autores:

Facundo De Tomasi

Legajo: D-1024/3

Mail: facudetomasi@gmail.com

Mayela Lara Ruiz Baleani

Legajo: R-1437/1

Mail: mayelarb@gmail.com

Director: Dr. Oscar Madoery

Rosario, octubre de 2020



AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional de Rosario, por posibilitar el acceso a una educación de calidad, pública y gratuita.

A Oscar, por sus aportes enriquecedores, su dedicación para con la Universidad Pública y por promover siempre el compromiso con la comunidad.

A la Municipalidad de Granadero Baigorria y, en particular, a la Oficina de Empleo, por abrirnos las puertas y brindarnos el tiempo necesario para la construcción de nuevas ideas.

A todas las personas entrevistadas, por su buena predisposición y confianza.

A nuestras familias y afectos, por el apoyo y acompañamiento incondicional durante años.

A nuestros amigos/as y compañeros/as, por su contención y compañía durante todo este tiempo.



ÍNDICE

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO	11
DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	22
PROPUESTA DE INTERVENCIÓN: FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA POPULAR DE GRANADERO BAIGORRIA.....	62
REFLEXIONES FINALES	74
BIBLIOGRAFÍA.....	76
ANEXOS	80



RESUMEN

El presente Trabajo Integrador Final, pertenece a la modalidad de práctica disciplinar y se asienta, fundamentalmente, sobre dos componentes: la realización de un diagnóstico que permite arrojar luz sobre una situación problemática y la presentación de una estrategia de intervención para una dependencia concreta del municipio de la ciudad de Granadero Baigorria. El desarrollo de ambos componentes, es acompañado por categorías teórico-conceptuales específicas que permitieron enmarcar la información que aquí se presenta.

La problemática que atraviesa el trabajo es la situación de debilitamiento en la que se encuentra el sector de la economía popular de la ciudad, el aumento de las demandas y las escasas capacidades del estado local para dar respuestas a las mismas. Esto último, asumió la forma de una demanda concreta del Municipio de Granadero Baigorria a los autores del TIF: la necesidad de generar lineamientos de gestión específicos para el sector de la economía popular de la localidad.

En este sentido, el TIF desarrolla y analiza -enmarcado en perspectivas y categorías teóricas de la economía popular-, diferentes dimensiones de la situación: el contexto socio-económico, las características del entramado socio-productivo local, las particularidades del sector de la economía popular, el rol del estado en el desarrollo local y las singularidades de la Oficina de Empleo municipal, dependencia en la cual se localiza la práctica. .

De lo dicho anteriormente se desprende que, el objetivo general consiste en contribuir al fortalecimiento del sector de la Economía Popular dentro del entramado socio-productivo de la localidad de Granadero Baigorria, a partir de cinco objetivos específicos: 1) Describir las características que presenta el entramado socio-productivo de la localidad de Granadero Baigorria; 2) Analizar el sector de la economía popular en Granadero Baigorria; 3) Identificar los vínculos del estado local con el sector de la economía popular; 4) Describir la situación actual de la oficina de empleo local; y 5) Diseñar una estrategia de intervención, liderada por la Oficina de Empleo municipal, que contribuya al fortalecimiento del sector de la economía popular dentro del entramado socio-productivo de Granadero Baigorria.

Palabras claves: Economía popular - trabajo - Oficina de Empleo - desarrollo local - Estados locales.



INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Integrador Final (TIF) tiene como objetivo **contribuir al fortalecimiento del sector de la Economía Popular dentro del entramado socio – productivo de la localidad de Granadero Baigorria**, a través de un análisis de la situación actual de debilitamiento en la que se encuentra el mismo y, a partir de allí, la generación de una estrategia de intervención que le brinde al municipio herramientas para su abordaje. En particular, se persiguen cinco objetivos específicos: **1) Describir las características que presenta el entramado socio-productivo de la localidad de Granadero Baigorria; 2) Analizar el sector de la economía popular en Granadero Baigorria; 3) Identificar los vínculos del estado local con el sector de la economía popular; 4) Describir la situación actual de la oficina de empleo local; y 5) Diseñar una estrategia de intervención, liderada por la Oficina de Empleo municipal, que contribuya al fortalecimiento del sector de la economía popular dentro del entramado socio-productivo de Granadero Baigorria.**

La selección de la problemática tuvo su origen, por un lado, en la observación de un incremento, en los últimos años, de las experiencias de la economía popular en la localidad y, por otro lado, la presentación de una demanda del municipio de Granadero Baigorria -en particular de la Oficina de Empleo Local- a los autores del TIF, para la generación de herramientas de abordajes para dicha situación. Teniendo en cuenta estos puntos de partida, el presente trabajo está compuesto de dos ejes principales: el primero de ellos busca caracterizar la situación problemática mencionada, en base a, principalmente, la información obtenida en el trabajo de campo realizado, a partir de la aplicación de diferentes herramientas de recolección de datos. En dicha caracterización, se realiza un análisis en profundidad de las especificidades del sector, los actores que lo componen y las dinámicas que adquieren en el territorio. Además, en relación a la demanda institucional concreta, se busca identificar las principales características del estado local, el rol que tiene en el desarrollo socio-productivo de la ciudad, su estructura interna y el vínculo entre las diferentes áreas del mismo. Finalmente, se analiza en concreto la Oficina de Empleo local, identificando sus principales funciones, responsabilidades, vínculos y problemáticas que atraviesa.

El segundo eje, refiere a la presentación de una estrategia integral, detallada en el último capítulo del presente trabajo, que tiene como objeto **fortalecer al sector de la economía popular de Granadero Baigorria**. La misma se encuentra estructurada en cuatro lineamientos de intervención, desde los cuales se abordan las diferentes dimensiones del problema que surgieron del diagnóstico realizado. Teniendo en cuenta, por un lado, que los autores del TIF se encuentran actualmente desarrollando actividades laborales en la localidad de Granadero Baigorria y, por otro lado, que el municipio presenta una demanda concreta en torno a esta temática, es importante destacar que se plantea aquí una propuesta integral, viable, sostenible en el tiempo, estructurada en ejes de intervención y flexible que, considerando los recursos disponibles por parte del estado local, busca incorporar a una amplia variedad de actores -públicos, privados y del tercer sector- que operan en el territorio, dándole solidez a la misma.

Con el fin de hacer dialogar y poner al servicio de la praxis concreta los saberes académicos adquiridos a lo largo de la carrera, se podrá observar a lo largo del trabajo cómo las acepciones conceptuales adoptadas por los autores funcionaron de marco y



permitieron arrojar luz para analizar la situación problemática abordada, a partir de categorías teórico-conceptuales específicas. En este sentido, en el caso concreto de la temática de la economía popular, se destaca el hecho de que, si bien las experiencias que la componen, en términos generales, se originan principalmente en situaciones de emergencia producto de las crisis económicas, las mismas se han sostenido y han trascendido a dichas situaciones, consolidándose como un sector con dinámicas, condiciones y demandas específicas, diferenciadas de los regímenes laborales clásicos (Medina, 2019). Es decir, se encuentra en estas experiencias un potencial que excede sus orígenes y tensiona las formas en que muchas veces se abordan desde los gobiernos locales. Por tal motivo y, en concordancia con diversas aproximaciones teóricas, el presente trabajo pretende potenciar el reconocimiento de la economía popular como un pilar fundamental del desarrollo socio-económico y territorial de la localidad.

Tradicionalmente, los trabajadores¹ que forman parte de la economía popular son considerados dentro de la llamada “economía informal”, lo que tiene como consecuencia una escasez de información concreta que permita caracterizar sus particularidades y un abordaje con herramientas que no suelen ser las adecuadas para la comprensión específica del sector. Este es uno de los principales motivos por los cuales, para obtener la información pertinente para el trabajo que permitió reconstruir el entramado de la economía popular local, se utilizaron herramientas de recolección de información, principalmente de tipo cualitativa, realizada por los autores en el territorio abordado, acompañada de un diálogo permanente con los actores involucrados. Este vínculo periódico con los protagonistas de la temática, permitió situar la práctica y darle especificidad propia, más allá de los fenómenos generales que atraviesan a la cuestión.

Por otro lado, otro punto importante a destacar, es la decisión de considerar a la Oficina de Empleo local como la institución protagonista del abordaje de la estrategia. Este punto, no sólo se vincula con el hecho de ser la institución que detecta y presenta la demanda, sino también con los procesos nacionales y locales que han transformado y puesto en crisis el rol que estas dependencias tenían en la generación de empleo local, y cómo el auge del sector de la economía popular pone en evidencia la necesidad de ampliar la mirada sobre el trabajo local.

Por último, a los fines de facilitar la lectura y comprensión de este trabajo, el documento se encuentra estructurado en tres capítulos centrales que, en su conjunto, abordan las cuestiones detalladas anteriormente, de una forma dialógica entre cada uno de ellos.

El primer capítulo denominado “*Marco teórico metodológico*” describe, por un lado, las metodologías y herramientas de recolección y análisis de datos utilizadas a lo largo del TIF, detallando el modo de implementación de las mismas, las fechas en que se realizaron y cuáles son los aportes que cada una de ellas realiza al TIF. Y, por otro lado, desarrolla las principales acepciones teóricas que permiten enmarcar la temática de la economía popular,

¹Los autores del TIF adhieren a la perspectiva de género y la utilización del lenguaje inclusivo y no sexista. Sin embargo, a los fines de evitar la sobrecarga gráfica, para comodidad en la edición y lectura se decidió hacerlo en masculino. Salvo excepción, se entiende que todas las menciones en genérico representan a todos los géneros.



como un sector protagónico del entramado local, junto a nociones en torno al concepto de territorialidad y la necesidad de pensar prácticas concretas en los espacios locales.

El capítulo *“Diagnóstico y situación problemática”*, persigue el objetivo de desarrollar diferentes dimensiones de la temática abordada, que permiten identificar puntos críticos de la misma y que sirvieron de insumo para la generación de la estrategia. Además, en dicho capítulo se pretende construir la demanda institucional presentada por el municipio. Estos objetivos se logran a partir del análisis en profundidad del contexto socio-económico y político de la localidad, las características del sector de la economía popular, los vínculos del estado local con dicho sector, el rol de la Oficina de Empleo y, por último, el análisis de relaciones de poder entre los principales actores involucrados en la temática.

El último capítulo llamado *“Propuesta de Intervención: Fortalecimiento del sector de la economía popular de Granadero Baigorria”*, detalla la estrategia formulada para el abordaje de la temática, que contiene un cuadro resumen de la misma donde se especifican los objetivos que persigue y los lineamientos de acción, una introducción que desarrolla los principales desafíos y aportes que realiza y, por último, el desarrollo de cuatro ejes de intervención concretos con sus respectivos objetivos, descripciones y detalle de actividades.

Pertinencia de la modalidad elegida y antecedentes de los autores

El presente Trabajo Integrador Final se realizó gracias al diálogo entre los conocimientos adquiridos por sus autores en su trayectoria académica por la Licenciatura en Ciencia Política, sus prácticas concretas en el ámbito del tercer sector en el territorio elegido en este trabajo, la experiencia de ambos en instancias académicas y laborales vinculadas con la temática abordada aquí, y las prácticas de extensión universitaria que buscan una constante interrelación entre la academia y el territorio. Es decir, busca poner la academia al servicio de las sociedades y los gobiernos, recogiendo los conocimientos de cada una de las áreas abordadas y de esa manera generar construcciones colectivas.

La pertinencia de este trabajo, está dada por diversos motivos. En primer lugar, los autores del TIF son estudiantes de la carrera de ciencia política de dos orientaciones diferentes: administración y gestión pública y análisis político. Creemos que esta característica permitió un abordaje integral de la problemática detectada y una complementación de saberes entre dos recorridos académicos distintos. Ambas orientaciones brindan aportes de utilidad e importancia a la hora de diseñar intervenciones tanto en el ámbito público como en el privado. En este trabajo en particular, se pondrán en juego una pluralidad de herramientas y enfoques teórico-metodológicos que tienen su origen en los recorridos académicos mencionados.

Por otro lado, las experiencias laborales de los autores también resultaron pertinentes para el trabajo desarrollado, combinando antecedentes ligados al trabajo en territorio, con organizaciones sociales pertenecientes al mundo de la economía popular, experiencias en el desarrollo de instrumentos de medición, indicadores y análisis de diversas políticas públicas, participación en programas orientados a la generación de trabajo decente, así como el asesoramiento en materia de diseño e implementación de políticas públicas para estados locales de la región. Dichas experiencias permitieron transitar la carrera de grado teniendo un permanente diálogo entre los saberes académicos y la praxis concreta de los



misimos, en diferentes ámbitos laborales vinculados a nuestra disciplina y, en particular, con el área temática de la economía popular y el mundo del trabajo.

A esto debe sumarse el actual trabajo que ambos autores vienen realizando desde el año 2018 en la localidad de Granadero Baigorria, en el marco de una ONG internacional que, en alianza con una de las empresas más importantes de la ciudad, implementa un programa de desarrollo social e institucional. Esto brindó la posibilidad de entrar en contacto y conocer tanto a actores privados como públicos, así como la generación de vínculos con diferentes sectores del gobierno local. Esta situación nos permitió acceder a un conocimiento concreto del entramado político-institucional de la localidad, los actores y las dinámicas socio-territoriales que se desarrollan en los últimos años que, en términos concretos, implica una proximidad y diálogo con: las organizaciones sociales más importantes del territorio (vecinales, comedores populares, ONGs, clubes, movimientos sociales, entre otras), el gobierno local y sus diferentes funcionarios y diversos actores del sector privado.

Es menester destacar también, que el vínculo específico establecido con funcionarios de la actual gestión de gobierno municipal, producto de las responsabilidades en el ámbito laboral, fue de vital importancia para el desarrollo del presente trabajo, ya que permitió establecer un diálogo permanente y estable con áreas específicas del estado local que derivó en el planteo de una demanda institucional a los autores de este trabajo.

A su vez, las características propias de los puestos de trabajo ocupados, han permitido un conocimiento profundo del territorio en dónde se sitúa el presente escrito. El desarrollo de estas actividades laborales mencionadas, posibilitó observar y detectar la problemática abordada en este Trabajo Integrador Final. La identificación de la misma implicó diversas situaciones: el surgimiento de un fenómeno caracterizado por el auge de experiencias autogestivas vinculadas a la comercialización y trueque en espacios públicos (ferias populares) que atañe a un sector de la población de la localidad, con demandas específicas que, en este marco, pudimos observar de forma directa y, por otro lado, el planteo de una demanda institucional por parte de la Oficina de Empleo municipal, ante la puesta en agenda de la situación mencionada, en un contexto de aumento del desempleo en la localidad.

Lo mencionado anteriormente, no sólo fue el disparador de la temática abordada en el TIF, sino que también conforma el eje central que estructura y ordena el presente trabajo. Las situaciones descritas como disparadores y demanda, implicaron un trabajo de campo centrado, por un lado, en la institución demandante, junto con otros funcionarios del gobierno local, así como en parte de los sujetos que componen el sector de la economía popular de Granadero Baigorria, tanto en la construcción del diagnóstico y situación problemática, como en la estrategia de abordaje. Es por ello que, a lo largo del TIF, se podrá observar cómo la información relevada proviene principalmente de las entrevistas, talleres participativos, y observaciones directas que los autores realizaron concretamente en el territorio.

En concordancia con una mirada comprometida de la universidad con el territorio, a la cual suscribimos, es importante destacar que la localidad de Granadero Baigorria posee diversos antecedentes de cooperación y articulación con la UNR. A través de trabajos de investigación y actividades de extensión, diversas unidades académicas de nuestra universidad han establecido nexos de trabajo con el estado local y otros actores de relevancia que, bajo una concepción interdisciplinar, han emprendido proyectos y



programas en el ámbito del ordenamiento del territorio, el fortalecimiento del entramado productivo y los gobiernos locales, la promoción de los ámbitos de vinculación, la articulación con otras dependencias del estado provincial y nacional, la capacitación y formación para el empleo y la previsión frente a los cambios y ciclos de la economía.

Entre ellos, podemos destacar dos iniciativas de importancia. Por un lado, a partir del año 2015 comenzó a funcionar una subsección académica del Instituto Politécnico General San Martín, donde se pueden cursar las seis tecnicaturas de ciclo secundario que ofrece esta unidad académica de la UNR y que proyecta paulatinamente ir incorporando carreras de ciclo superior ampliando la vinculación académica en todo el territorio del gran Rosario. Y por otro lado, el proyecto “Producción, empleo y territorio” que, desde el año 2017 tiene como objetivo *Promover la articulación territorial para fortalecer capacidades en producción y empleo de los municipios de Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez y Fray Luis Beltrán*, llevado adelante por un equipo interdisciplinario conformado, entre otros, por profesionales de nuestra casa de estudios.

En síntesis, a partir de los antecedentes y experiencias mencionadas, el presente trabajo integrador final busca contribuir a la generación de herramientas que apunten a fortalecer el desarrollo del entramado socio-productivo de la ciudad de Granadero Baigorria, teniendo como eje a aquellos trabajadores y trabajadoras que forman parte de lo que comprendemos como economía popular. Además, se pretende generar un aporte específico a la Oficina de Empleo local, en materia de una autonomización y fortalecimiento para hacer frente a las demandas provenientes de los sujetos que conforman al sector, así como la consolidación de un espacio dentro de dicha dependencia, que aborde las particularidades de dicha temática.



MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

Apartado metodológico

Una de las principales características de la problemática abordada en el TIF es la escasez de información estadística sobre el fenómeno. Es por este motivo que, a los fines de recolectar información confiable y específica, se definió la aplicación de diversas herramientas metodológicas, que permitieron obtener una aproximación cuantitativa -a través de la construcción de datos propios obtenidos de fuentes primarias y secundarias de información- y, fundamentalmente, cualitativa del objeto de estudio abordado.

El diagnóstico es una manera de describir una realidad compleja, seleccionarla y clasificarla de acuerdo a dimensiones y criterios que serán pertinentes para el abordaje de la misma. Se construye a través de diferentes herramientas de recolección de datos, que permiten obtener información de actores clave y que, analizada, posibilita acercarnos al objeto de estudio. En el presente trabajo se implementaron dos tipos de instrumentos, por un lado, aquellas que se utilizan para la recolección de datos y, por otro lado, herramientas para profundizar el análisis de los mismos. El foco del relevamiento estuvo principalmente puesto en información de tipo cualitativa ya que, como se mencionó anteriormente, por las características del objeto que se aborda, resultaba inconmensurable -en el marco del TIF- la aplicación de herramientas de recolección de datos de tipo cuantitativas. A continuación se describirán los instrumentos utilizados y las características de su aplicación:

Análisis de fuentes de información primaria y secundaria: Esta forma de recolección de información permite acceder a datos generados por organismos públicos así como también a investigaciones previas sobre la temática. En el caso del presente trabajo, se analizaron: investigaciones y proyectos previos realizados por universidades y otros organismos en la localidad, normativas y ordenanzas vinculadas con el área temática, documentos de estructura interna de la municipalidad como organigrama municipal y de la Oficina de Empleo, datos estadísticos de los beneficiarios de diferentes programas, registros del Padrón de Registro e Inscripción² (DRel), datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, el Plan Estratégico de Granadero Baigorria y el Plan Estratégico Metropolitano de Granadero Baigorria y el análisis de fuentes periodísticas de la región. Conviene destacar el hecho de que, la recolección de datos estadísticos de la gestión municipal, en concreto, los registros de DRel y de beneficiarios de la Oficina de Empleo, permitió realizar procesamientos que aportaron a la construcción de datos cuantitativos para analizar la problemática abordada. Si bien estos procesamientos no constituyen información concluyente, posibilitan realizar aproximaciones a un fenómeno que no se encuentra medido a través de otras fuentes estadísticas.

Observación directa: Esta metodología permitió la recolección de datos a partir de la observación presencial externa de las ferias populares y de la Oficina de Empleo para analizar sus funcionamientos y, a partir de allí, obtener información relevante. A los fines del presente trabajo, se realizaron varias visitas a la Oficina de Empleo que permitieron observar su funcionamiento cotidiano y relevar información pertinente en cuanto a su estructura. Además, se visitó la feria popular de barrio Litoral -que funciona en la plaza

²El DRel es un tributo aplicado sobre locales comerciales, industriales y de servicios de la ciudad, que debe abonarse mensualmente.



ubicada entre las calles Alem y 17 de Agosto-, y la feria popular de barrio Los Robles - ubicada en la plaza que se encuentra entre la Calle 9 y Calle 2- en donde se pudo observar las características y condiciones de comercialización de las mismas, la infraestructura disponible, la magnitud de cada una, las vinculaciones entre los diferentes trabajadores feriantes y los vecinos de los barrios, el modo de organización de la misma, y el vínculo con el estado local. Las observaciones descritas se realizaron durante el transcurso del año 2019, previo a la emergencia sanitaria como consecuencia de la pandemia de COVID-19, tras la cual, dejaron de funcionar en las plazas, producto de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio y, posteriormente, por falta de habilitación municipal.

Entrevistas en profundidad: Esta herramienta metodológica permitió, a través de una interacción entre el entrevistador y el entrevistado guiada por una serie de preguntas planificadas con anterioridad, obtener información sobre aspectos de la temática abordada. En este sentido, se seleccionaron actores claves del sector de la economía popular de la localidad y del municipio con el objetivo de obtener diferentes puntos de vista sobre la problemática. Por un lado, se entrevistaron a informantes clave del municipio:

Funcionarias de Baigorria Activa: Baigorria Activa es un programa del municipio que tiene como objetivo difundir y promover diferentes acciones de gobierno y campañas de concientización sobre diversas temáticas que atañen a la comunidad. Se decidió entrevistar al equipo de trabajo del mismo por dos razones: en primer lugar, por ser un actor estratégico en la comunicación y difusión de las iniciativas impulsadas desde el municipio y, por otro lado, por la expresión de interés por parte de sus funcionarias de incorporar la temática de la economía popular desde dicho programa. La entrevista se realizó en las oficinas del palacio municipal, el día 13 de noviembre de 2019, donde se entrevistaron a las dos coordinadoras del mismo, Paula Fernández y Valeria Pérez. Ésta como objetivo recolectar información acerca de los objetivos del programa, la composición del mismo, las iniciativas que llevan adelante y los proyectos futuros que tienen. La información obtenida, permitió robustecer el diagnóstico acerca del rol del estado local en la problemática e identificar las potencialidades y responsabilidades que podría adoptar Baigorria Activa en la estrategia.

Funcionarios de la Oficina de Empleo municipal: La Oficina de Empleo municipal es la institución clave en la temática elegida y la estrategia planteada. Por tal motivo, se decidió realizar una serie de entrevistas a funcionarios de la misma, abocados a diferentes programas de empleo, con el objetivo de obtener una pluralidad de miradas acerca de la temática del empleo en general y de la economía popular en particular. Las entrevistas giraron en torno a preguntas acerca de la estructura de la Oficina, las relaciones internas, los vínculos externos con otras dependencias gubernamentales, las características de los programas que implementan, las demandas que reciben, las ofertas que tienen, la opinión acerca del empleo local, la mirada sobre la economía popular y los lazos con sus trabajadores, las principales problemáticas que detectan en torno al funcionamiento y a la situación social imperante, la implementación de los programas y las iniciativas a futuro, entre otras cosas; y se realizaron en el edificio de la Oficina de Empleo durante la primera quincena de marzo del corriente año.

La selección de los funcionarios entrevistados se realizó en base a relevamientos previos acerca de las responsabilidades y funciones de cada uno, y con el criterio de que los mismos tengan algún vínculo con la problemática abordada. Por tal motivo, se entrevistó al coordinador técnico de la Oficina de Empleo, Federico Fernández, quien tiene a su cargo la conducción de la Oficina y fue quien acercó primeramente la demanda institucional. Al



responsable del Programa de Empleo Independiente (PEI)³ y PROMOVER, Brian Barcelona. A la responsable del Programa Empleo Joven, Paula Bertero, principalmente por haber ocupado el puesto de responsable de PEI en el período 2017-2019. Y, por último, a la Responsable del Puerto Fiscalizador, Norma Cardona, que mantiene vínculos con los trabajadores pesqueros de la localidad, quienes forman parte del entramado de la economía popular local.

La información obtenida en las entrevistas sirvió de insumo fundamental para la construcción del diagnóstico, la situación problemática y para vislumbrar la demanda institucional. Y por ello se observará, a lo largo del TIF, referencias permanentes a las mismas. Conviene mencionar además, que existieron canales de diálogos regulares con dichos funcionarios, especialmente con Federico Fernández, que permitieron evacuar dudas y realizar intercambios en torno al TIF.

Actores claves del entramado de la Economía Popular de la Localidad: en base a la información recolectada las observaciones directas, las entrevistas a los diversos funcionarios municipales y, fundamentalmente, a la experiencia obtenida a partir del desarrollo de nuestra actividad laboral en la localidad, se decidió entrevistar a un conjunto de actores clave, que forman parte del sector estudiado. Frente a la ya mencionada ausencia de información estadística del sector de la economía popular local, se definió utilizar esta herramienta de recolección de información cualitativa, que facilitó realizar una reconstrucción de la situación del mismo y sus características fundamentales. Si bien esta metodología no permite establecer información concluyente, posibilita realizar aproximaciones al fenómeno.

Las entrevistas tuvieron como objetivo, en el caso de los emprendimientos y las unidades productivas, conocer las características generales de funcionamiento, las condiciones de producción, la infraestructura en la que operan, las formas de comercialización que tienen, la existencia o no de fuentes alternativas de ingreso, la antigüedad de los mismos, los vínculos con otros emprendedores y con el estado municipal, su conformación (individual o colectivo), su forma de organización, el grado de formalización del mismo, el acceso a herramientas de financiación, sus condiciones impositivas, el tiempo dedicado a la actividad, la autopercepción como trabajadoras de la economía popular, las expectativas a futuro y las principales dificultades que enfrentan. Para tal fin, se entrevistaron a dos trabajadoras titulares de emprendimientos. Por un lado, María Marrón responsable de “Cosas dulces María”, que se dedica a la elaboración de panificados y productos de repostería y, por otro lado, a Isabel Del Tránsito Barrera, del emprendimiento “Chavela Pollos” quien elabora productos derivados de pollo. Esta última se seleccionó teniendo en cuenta que ha sido beneficiaria del Programa de Empleo Independiente (PEI), es decir que forma parte del sector de trabajadores de la economía popular que mantiene contacto con la Oficina de Empleo municipal.

Por otro lado, para relevar información acerca de las ferias populares de la localidad, se entrevistó a la responsable de CTEP⁴ Granadero Baigorria y representante de la feria

³El Programa de Empleo Independiente (PEI) fue creado en el año 2009 y tiene como objetivo brindar apoyo, orientación y medios para desarrollar o potenciar emprendimientos. Este punto se desarrollará en el apartado “Situación específica de la Oficina de Empleo local”.

⁴La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias, surgida en el año 2011.



popular de barrio Los Robles, Antonella García, con el objetivo de conocer las experiencias que forman parte de CTEP, la historia de la organización de la feria, la conformación de la misma, cómo se organiza, qué infraestructura disponen, qué características generales tienen los feriantes con respecto a sus ingresos, la existencia de vínculos o no con el municipio, cuáles son sus principales demandas o reclamos, qué acceso tienen a fuentes de financiamiento y/o apoyo a sus actividades, qué vínculos existen con los vecinos del barrio, las estrategias de comercialización que aplican, qué mirada tienen sobre la economía popular y el surgimiento de la misma, entre otras cosas. A su vez, en dicha entrevista se relevó información acerca de las unidades productivas que son apoyadas por la organización.

Las entrevistas se realizaron durante el mes de junio del corriente año de manera virtual, producto del contexto sanitario actual. La información relevada permitió construir la situación de un sector de los trabajadores de la economía popular, una aproximación a su dimensión, así como también el rol que tienen en el entramado socio-productivo local y las potencialidades que derivan de la incorporación de los mismos en la estrategia.

Talleres participativos de diagnóstico: Los talleres participativos de diagnóstico son una útil herramienta para recopilar información. Su ventaja es que reúnen a un grupo de informantes clave para debatir en forma cooperativa acerca de una problemática y sus alternativas de solución. El proceso de taller permite, además, que los participantes se enfrenten a diferentes puntos de vista y diagnósticos que planteen otros participantes, lo que les permite reconocer la complejidad de la problemática sobre la que se pretende intervenir (Fernández Arroyo & Schetjman, 2013). Como punto de partida se realizó el día 18 de octubre de 2019 en el predio municipal “Estación Esperanza”, un taller diagnóstico participativo con 12 funcionarios de distintas áreas municipales con interés o vínculo con la problemática. La selección de los participantes se hizo a partir de la sugerencia de los autores y por decisión de la Jefatura de Gabinete del Municipio. El taller tuvo una duración de dos horas en las cuales, a través de diferentes dinámicas, se conversó en torno a la problemática del trabajo, la economía local y, en concreto, la economía popular. Del taller participaron funcionarios de las siguientes áreas municipales: Jefatura de Gabinete, Secretaría de Gobierno, Área de cultura, Oficina de Empleo, Área de Desarrollo Social, Área de género, Baigorria Activa, Área de producción y empleo, Área de discapacidad.

La información obtenida en este taller, permitió identificar la demanda institucional, la mirada que los diferentes funcionarios tienen en torno a la problemática de la economía popular, las acciones que el municipio viene realizando en este sentido y las potencialidades de generación de iniciativas gubernamentales. A su vez, el hecho de ser una instancia participativa, permitió observar los diferentes vínculos y tensiones existentes dentro de las áreas municipales, información fundamental a la hora de desarrollar el análisis de actores y el rol que cada una de las áreas podría tener en la estrategia.

Análisis de actores: Esta herramienta permite describir el entramado de poder que constituyen los actores protagonistas de la situación abordada e identificar cuáles son aquellos que deberán ser considerados e incluidos en la estrategia de intervención. La construcción de la herramienta se realizó a partir de la información obtenida con las diferentes fuentes de recolección de datos, los diálogos permanentes con diferentes actores municipales y del entramado de la economía popular, el conocimiento del territorio a partir de la experiencia laboral de los autores del TIF, y con el objetivo de generar un insumo para la construcción de una estrategia integral e inclusiva, que permita abordar la



problemática acorde a las especificidades de la localidad. Para la selección de los actores, se tuvieron en cuenta las potencialidades detectadas en cada uno de ellos, el rol y la importancia que tienen en la localidad, los vínculos que mantienen entre sí, el protagonismo que tienen en la problemática, la historia de cada uno de ellos, la situación actual en la que se encuentran, el grado de influencia que tienen, la identidad, las posibilidades de actuación, el poder que denotan, el nivel de conflictividad, la voluntad de acción sobre esta temática, el grado de adaptabilidad al cambio, la autonomía de decisión, las demandas y prioridades que presentan, las expectativas, y la predisposición a la colaboración.

Algunas consideraciones conceptuales

Los criterios y conceptos que se desarrollan en este apartado, resultarán de utilidad a la hora de definir la población objetivo y el marco conceptual de la propuesta desarrollada. Es decir, quiénes formarán parte como protagonistas de la implementación de los diferentes lineamientos propuestos, así como quiénes serán beneficiarios de las políticas a implementar. No obstante, también se comprende que, un aporte y fortalecimiento al desarrollo del sector de la economía popular en la localidad, significará un aporte general al desarrollo socio-productivo de la ciudad, lo que redundará en un beneficio a la comunidad de Granadero Baigorria en su conjunto.

Los cambios operados a nivel global que se han sucedido en torno al mercado de trabajo en las últimas décadas, han implicado la imposición de nuevas dinámicas de integración social signadas por la precariedad y la flexibilidad laboral. Una de las principales consecuencias de ello, es una creciente desigualdad en la distribución de ingresos, así como la exclusión de cientos de miles de personas del acceso a las vías tradicionales de integración social, fundamentalmente, el trabajo formal y estable.

En este contexto, las formas de trabajo no asalariado tienen cada vez mayor predominancia en el mundo, y Argentina no es la excepción. La extensión de estas formas de trabajo “atípicas” generó el surgimiento de diversos tipos laborales y organizacionales que tensionan las categorías clásicas de observación y análisis de la sociología del trabajo. Comenzó así a observarse la *“emergencia de diversas prácticas económicas alternativas al trabajo formal llevadas a cabo por los sectores populares como vía para acceder a un trabajo y obtener así recursos de diversa índole (monetarios y no monetarios)”* (Maldovan Bonelli, 2018:21).

Si bien las experiencias que se engloban en lo que se conoce como economía social y solidaria tienen larga data en nuestro país (cooperativas de diverso tipo, asociaciones mutuales, etc.), en las últimas décadas, ha cobrado fuerza en nuestra realidad socioeconómica, un fenómeno con características propias, el fenómeno de la **Economía Popular**. El surgimiento del concepto de economía popular se presenta como una alternativa teórica superadora de las propuestas de los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en torno a la discusión sobre la informalidad (Serra, 2018). En este sentido, Leticia Medina plantea que:

“el horizonte trazado alrededor del concepto de trabajo decente oscurece la comprensión de las condiciones, problemáticas y desafíos propios del trabajo en sus formas no típicas, y en particular del sector de la Economía Popular (EP), identificado muchas veces como rémora de los procesos de formalización laboral. En este sentido, la articulación y el protagonismo de organizaciones de la EP en la



postconvertibilidad dan cuenta de otras interpretaciones posibles acerca de la multiplicación de cooperativas, ferias populares, emprendimientos familiares y comunitarios, en un contexto de crecimiento económico y del empleo formal. Poner en cuestión las derivaciones actuales de la teoría de la marginalidad, implica asumir que estas formas de producción son una pieza necesaria para el funcionamiento estructural del capitalismo en las periferias (Serra, 2018)” (Medina, 2019: 228).

La perspectiva clásica de la economía popular

Ahora bien, los debates en torno a nuevas formas de economía no son nuevos. Conceptos como los de “economía social”, “economía solidaria” o “economía popular” son objeto de discusiones académicas y políticas que tienen implicancia a la hora de pensar las prácticas y características de los sujetos que forman parte de este universo y los que no. No es objeto del presente trabajo realizar un análisis sobre los debates académicos mencionados, ni adentrarnos en discusiones teóricas sobre las diferencias e implicancias que poseen cada uno de los diversos conceptos planteados por los autores que se dedican a estudiar la “otra economía”. Sin embargo, es a través de ellos que, desde las ciencias sociales, podemos interpretar la realidad. Por ello, a los fines del presente trabajo, nos interesa destacar dos modos de entender la economía popular: la “perspectiva clásica” y la mirada de los movimientos sociales.

Siguiendo a Vázquez (2017), podemos distinguir lo que constituye la mirada “clásica” sobre la economía popular, entre los intelectuales de la región. Sus aportes en torno al desarrollo del concepto representan un antecedente de importancia en la construcción del concepto de economía popular, y aunque presentan diferencias, comparten algunas ideas centrales en común en torno a su definición, de las cuales nos interesa destacar:

- 1) En las prácticas que se enmarcan dentro de la economía popular, la lógica económica imperante es la de la **reproducción de la vida**.
- 2) En la economía popular, la centralidad está puesta en el **trabajo**. El trabajador es el elemento organizador de esta economía y la satisfacción de sus necesidades no es el medio, sino el fin de la misma.
- 3) Esta práctica reconoce la existencia de una **pluralidad de formas y lógicas económicas** existentes en la realidad latinoamericana.

José Luis Coraggio, como representante de esta perspectiva, plantea a la economía popular como un sector que, junto al sector de la economía pública y al sector de la economía empresarial-privada, conforman un sistema económico mixto. El sector de la economía privada, tiene como lógica la reproducción del capital; el sector de la economía pública, la reproducción del poder político; y el sector de la economía popular, como se mencionó anteriormente, tiene como lógica la reproducción de la vida. La división del sistema económico en tres subsistemas diferenciados (pero superpuestos e imbricados) permite pensar la posibilidad de que el Estado tenga autonomía relativa respecto al poder económico del capital y poseer su propio sentido: la acumulación de poder político (Coraggio, 1999).

Ahora bien, siguiendo esta mirada, las prácticas que componen la economía popular no son un “cúmulo de estrategias” aisladas entre sí, sino que tienen al menos un grado de sistematicidad y perdurabilidad en el tiempo. Sin embargo, actualmente el subsistema privado es el hegemónico y subordina al resto de los subsistemas, y esto implica que las



lógicas que guían sus prácticas impregnan tanto al subsistema de la economía pública como al de la economía popular. Por lo tanto, la lógica de explotación, los valores y comportamientos individuales, también están presentes en este último. Pero, independientemente de esto, Coraggio entiende a la economía popular como un subsistema que vincula y potencia a las unidades domésticas populares, sean unipersonales, familiares o comunitarias y sus organizaciones particulares y sociales relativamente autónomas (Beckmann, Castagno, Chaqui, & Rodríguez Musso, 2019).

Esta lógica que anida en la economía popular, es la que posee la fuerza y la capacidad para encarnarse de forma masiva en imaginarios y estructuras económicas, brindando un sentido alternativo para la sociedad. A este sentido alternativo, Coraggio lo denomina “Economía del Trabajo”, la cual propone como “perspectiva utópica de construcción posible” (Vázquez, 2017) a la que le asigna un carácter de un “programa de los trabajadores en lucha contra la hegemonía del capital y sus estructuras de poder” (Coraggio, 2007).

Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente, la mirada descrita resulta importante, ya que implica una diferenciación con respecto a la perspectiva del “sector informal”. Esta perspectiva es utilizada muchas veces para hacer referencia y analizar a la misma realidad empírica, y usualmente es aplicada por muchos investigadores y los principales organismos internacionales más influyentes en la región (BID, CEPAL, OIT) (Vázquez, 2017).

Pensar las experiencias aquí abordadas desde la economía popular nos permite tener en cuenta y profundizar en las características propias de las mismas, que las distinguen de otras. En ese sentido, este abordaje se fundamenta en tres razones:

1) La perspectiva de la economía popular plantea que estas experiencias están basadas en la capacidad de trabajo humano para producir y distribuir bienes y servicios, es decir, hay una centralidad del trabajo frente a otros factores de producción. En cambio, una lectura desde la perspectiva de las economías informales focaliza en todo lo que a estas experiencias les falta en comparación con la empresa capitalista “normal”.

2) La lógica por la que se guían y orientan estas experiencias, de acuerdo a la perspectiva de la economía popular, es la de la “reproducción de la vida”. Esta es la lógica propia de este tipo de emprendimientos. A diferencia de esto, la perspectiva del sector informal, plantea que la única racionalidad válida es la del crecimiento y acumulación de capital, entendiendo a estas experiencias como “embriones” de empresas capitalistas, supeditando así su supervivencia al crecimiento y la modernización en un sentido capitalista.

3) Desde la perspectiva de la economía popular, se entiende que existen posibilidades de construir alternativas a partir del reconocimiento de otra forma de hacer economía que puede fortalecerse, organizarse y disputar recursos y poder frente a otros sectores. Desde la mirada del sector informal, en cambio, se considera necesario para el “desarrollo” de las “empresas informales”, transformar su pensamiento y prácticas para adecuarlos a los de las “empresas modernas” (Coraggio, 2007).

Otras miradas

Antes de presentar la perspectiva de las organizaciones sociales, resulta pertinente hacer mención a la mirada que propone Verónica Gago y su planteo de “economías



barrocas". Los estudios de la autora en la materia han sido muy difundidos en los últimos años, por lo que creemos necesario repasar algunas de sus ideas.

Para comenzar, a diferencia de la perspectiva clásica, la autora habla no de economía popular, sino que lo plantea en plural: "economías populares", aclarando que es un fenómeno con múltiples manifestaciones y sentidos, incluso contradictorios o difíciles de reconciliar desde teorías económicas y políticas. Esta noción emerge en la América Latina actual "como una apuesta analítica tanto teórica como política", con la cual se busca "*dar cuenta de la constitución de ciertas prácticas abigarradas en las economías de los sectores populares y diversos, y una reivindicación de la riqueza que producen, disputan y circulan*" (Gago, Gachet, & Cielo, 2018).

Estas economías "*emergen frente a la desestructuración neoliberal del mundo laboral asalariado como modelo capaz de incluir a las masas en su mayoría urbanas y suburbanas*", y "*en términos espaciales, aparecen de modo más generalizado como una experiencia de los barrios comúnmente denominados marginales o periféricos de las metrópolis latinoamericanas y tercermundistas*" (Gago, Gachet, & Cielo, 2018). Es un concepto en disputa que se encuentra signado por dos miradas contrapuestas: por un lado, la visión dominante de encuadrarlas en el "esquema de la informalidad", mencionada anteriormente. Esta visión enfatiza una economía realizada por personas pobres que desarrollan actividades desorganizadas, por fuera de los marcos legales. Y, por otro lado, lo que la autora llama la "visión de las economías solidarias", donde se reivindica a trabajadores que buscan la reproducción ampliada de la vida, como contracara de la acumulación capitalista. Esta mirada suele contribuir a una visión "pura" de la alternativa que, ante las "experiencias realmente existentes", siempre queda frustrada.

En cambio, la propuesta de "economías barrocas" que desarrolla la autora, refiere "*a la composición estratégica de elementos microempresariales, con fórmulas de progreso popular, con capacidad de negociación y disputa de recursos estatales y eficaces en la superproducción de vínculos de parentesco y de lealtad, ligados al territorio así como formatos contractuales no tradicionales*" (Gago, 2014). Y plantea dos principios fundamentales para pensar estas economías:

- *Lo informal como fuente instituyente*, donde lo informal no está definido aquí desde un sentido negativo, por su relación con la normativa que define lo legal/ilegal, sino de modo positivo, por su carácter de innovación, por su dimensión de praxis que busca nuevas formas.

- *Lo informal como fuente de inconmensurabilidad*, como dinámica que pone en crisis la medición objetiva del valor creado por estas economías, ya que el valor que crea no puede ser medido por los instrumentos convencionales porque estos no logran captarlo.

Las economías populares, por lo tanto, se enmarcan en la discusión por las nuevas formas del trabajo, ya que estas economías prácticamente reconceptualizan lo que entendemos por trabajo, en tanto sistematizan formas laborales que hoy, en nuestro continente, son mayoritarias y no caben en la categoría de marginales simplemente por no ser asalariadas de modo estricto (Gago, Gachet, & Cielo, 2018). Además, se caracterizan por su constante recreación, por la innovación permanente, el constante desborde de sus propias prácticas e instituciones, lo cual involucra las formas de trabajar y de reproducir la vida.



La perspectiva de las organizaciones

En nuestro país, la economía popular ha asumido una dinámica político-organizativa muy fuerte y muy singular. En este sentido, en el 2011 el surgimiento de la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), constituyó la creación de una herramienta gremial para las experiencias que integran el sector. Esta organización sindical, que aglutina a sectores específicos de la economía popular, ha cobrado cada vez mayor relevancia en el escenario nacional, irrumpiendo en la coyuntura política a través de movilizaciones masivas y negociaciones institucionales.

El surgimiento de esta organización, no solo implica la visibilización y posicionamiento organizado del sector en la coyuntura actual, sino también significa una disputa de sentido en torno al concepto de economía popular, la valorización de sus trabajadores y actividades y poner de relieve el tiempo de su trabajo. Disputa socialmente existente y vigente. En palabras de Grabois: *“En mi opinión, una de las funciones principales de los movimientos populares es disputar el carácter de la “economía popular”, es decir, luchar por una (re)estructuración de los circuitos económicos periféricos para construir relaciones de solidaridad social, dignificar el trabajo popularmente creado y satisfacer las necesidades materiales y espirituales de todos los compañeros”*. (Grabois, 2013, pág. 28)

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales, se plantea que en la actualidad el trabajo asalariado ya no es la relación laboral predominante en las grandes ciudades, así como tampoco una perspectiva realista para los trabajadores. Se caracteriza a las conquistas del movimiento obrero como “piezas de museos” (Grabois & Pérsico, 2014, pág. 5), y destacan que los obreros industriales son una minoría decreciente, mientras que el sector de los servicios no logra ofrecer puestos suficientes para contener el déficit de empleo (Grabois, 2013). Además, se argumenta que el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos, el aumento de la productividad, el desarrollo de la tecnología y el incremento de las inversiones productivas, no se traducen en un aumento y mejora en la calidad del trabajo.

Frente a este panorama, existe una gran masa de trabajadores y trabajadoras que quedan por fuera de la forma de trabajo asalariado y que, en su heterogeneidad, quedan contenidos en el sector de la economía popular. Así, cartoneros, trabajadores de empresas recuperadas, vendedores ambulantes, artesanos, feriantes, fleteros, agricultores familiares, trabajadores de comedores populares y muchos más, forman parte de este sector. En esta mirada, la economía popular aparece como la contracara del trabajo asalariado formal. Es la economía de los que “quedaron afuera” del mercado formal de trabajo. Pero, a su vez, desde esta perspectiva, se aclara que la economía popular no está “aislada” de la economía global de mercado, sino que, tanto desde la producción como desde el consumo, hay diversos puntos de contacto.

Juan Grabois, dirigente de CTEP, define a la economía popular como el *“conjunto de actividades, procesos y unidades productivas propias de los sectores populares que surgieron, reverdecieron, mutaron o se expandieron con la contracción relativa del mercado formal de trabajo”*. (Grabois, 2014, pág. 12) La economía popular aparece aquí como la forma o estrategia que los sectores populares “inventaron” para lograr su supervivencia. Frente a la imposibilidad de vender su fuerza de trabajo al mercado, estos sectores recurrieron a los medios de trabajo que están “en el seno del pueblo, en el barrio, en la calle, entre los vecinos, en la naturaleza” y “no son propiedad de ningún capitalista” (Grabois & Pérsico, 2014).



A partir de esta definición de la economía popular, se destaca una característica importante que toma relevancia en la perspectiva de las organizaciones: la ausencia de patrón. No hay una relación de dependencia directa. Por otro lado, esta mirada está centrada en el carácter reivindicativo que toma la economía popular, que lucha por el reconocimiento del trabajo del sector y por los derechos de sus trabajadores. Dichos trabajadores, se encuentran atravesados por cuatro fracturas que los caracterizan, de las cuales nos interesa destacar dos: la fractura en los derechos y la fractura institucional (Grabois & Pérsico, 2014).

La fractura en los derechos, refiere a la precarización que sufren los trabajadores de la economía popular, donde hay ausencia de derechos básicos de trabajo y no se puede hablar de “trabajo decente” (OIT). Por otro lado, la fractura institucional se vincula con el concepto de informalidad; esto es, cuando no hay un reconocimiento de dichas actividades por parte de las instituciones y del Estado.

Las perspectivas analizadas plantean puntos de encuentro y algunas diferencias. En términos generales, el planteo de José Luis Coraggio, como representante de la perspectiva clásica, tiene como eje el análisis de dos lógicas económicas que se contraponen: la de la economía empresarial-privada y la de la economía popular. Este autor, asigna a esta última un potencial transformador, desde donde construir lógicas solidarias que planteen alternativas a la lógica de acumulación de ganancias. Por otro lado, en el planteo de la perspectiva de las organizaciones, el foco está puesto en el trabajador de la economía popular, su reconocimiento y sus reivindicaciones. Esta perspectiva también destaca una diferenciación con respecto a las lógicas del capital, pero se centra en el análisis de las dificultades de los sujetos que integran la economía popular, sus formas novedosas de organización y el objetivo del fortalecimiento del sector a través de la lucha reivindicativa.

Tal cómo plantea Maldovan Bonelli, la correlación entre las experiencias heterogéneas y los sectores diversos que componen a la economía popular, le imprimen dinámicas difíciles de caracterizar y aprehender por medio de los marcos conceptuales consolidados o aceptados (Maldovan Bonelli, 2018, pág. 23). Es por ello, como ya mencionamos, que aquí nos interesa hacer uso de los planteos expuestos, de forma complementaria, para que nos asistan en la elaboración del análisis que se realiza de la situación actual, la construcción y planteo del problema y, finalmente, la propuesta presentada en este trabajo.

Otros aportes para el análisis: la perspectiva territorial

Como ya mencionamos, la economía popular implica una forma diferente de construir economía, así como de construir sociedad y la vida de quienes la componen. Esto implica, una disputa frente a la imperante lógica económica acumulativa que caracteriza al sistema capitalista, lo que se traduce en tensiones y conflictos, tanto con esta lógica como con el estado en sus diferentes niveles. En el territorio, estas tensiones conllevan otras formas de construir lazos sociales, de habitar el espacio público e incluso de disputar políticas públicas.

Específicamente, la perspectiva territorial de los procesos de desarrollo, incorpora aportes que refieren a los principios de funcionamiento diversas vertientes económicas (y políticas) como la de la economía urbana, la marxista y la dependientista, pero las trasciende, reconociendo que la diversidad de lógicas, ritmos e intereses que poseen los



actores intervinientes en el sistema económico (dentro y fuera del mercado) generan diversos tipos de relaciones. A su vez, plantea que para comprender estas dinámicas es necesario tener en cuenta el problema de las disputas sociales, la gobernación del territorio y el control del proceso de desarrollo (Madoery, 2016). Es por ello que la perspectiva analizada, al articular en el territorio los diversos planos de lo económico, lo urbano, lo social, lo cultural, lo medioambiental, lo subjetivo, lo institucional, nos ofrece una visión más integrada que la habitual percepción sectorial de la economía.

Este enfoque, parte de dar centralidad al espacio donde ocurren los procesos sociales. Es por ello que Edward Soja plantea que la discusión ontológica de los últimos dos siglos se centró en características temporales y sociales de la existencia humana, y retomando aportes de Heidegger y Sartre, propone pensar en lo que denomina la *Trilógica del Ser*, entendiendo que historicidad, sociabilidad y espacialidad son tres elementos que conforman cualquier sociedad (Soja, 2010, pág. 183). Esto que el autor describe como un “giro ontológico”, implica un cambio fundamental en la manera de entender el mundo para obtener un conocimiento fiable de él. Esto implica poner a la espacialidad, ya no en un lugar de subordinación frente a la dialéctica historicidad-sociabilidad, sino incorporando este tercer término para conformar una mirada que conceptualice y entienda al mundo con tres caras, en lugar de dos.

Por otro lado, desde esta perspectiva, Doreen Massey plantea que el tiempo es la dimensión del cambio y el espacio es la dimensión de la multiplicidad (Massey, 2007). La autora argumenta que existe una tendencia a transformar el espacio en tiempo, y que este ocultamiento implica también ocultar otras maneras de desarrollar. Es decir, si sólo se tiene en cuenta el tiempo (la dimensión de cambio) y se anula u oculta al espacio (la dimensión de la multiplicidad) el cambio adquiere un sentido único. Vale destacar aquí el vínculo con lo planteado anteriormente por Gago, Cielo y Gachet, quienes ubican el surgimiento de las economías populares no sólo en una dimensión temporal, sino también en una dimensión espacial: “*barrios comúnmente denominados marginales o periféricos de las metrópolis latinoamericanas y tercermundistas*” (Gago, Gachet, & Cielo, 2018, pág. 13). Esto implicaría, siguiendo a Massey, que desde una mirada hegemónica del desarrollo que hace foco en el “centro” y los países del primer mundo, estas otras formas de economía fueron ocultadas o analizadas como formas atrasadas.

Teniendo en cuenta esto, entendemos que para enriquecer el análisis y la propuesta realizada, es necesario incorporar, además de la perspectiva de la economía popular, aportes desde una perspectiva del territorio, que nos ayuden a comprender las particularidades del mismo, teniendo siempre como eje y referencia a los actores y protagonistas de la realidad analizada. Esto último nos permitirá, en este trabajo, generar propuestas específicas que tengan en cuenta la realidad del territorio local y sus particularidades, evitando así replicar respuestas generales, pensadas para otros contextos.



DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Introducción a la problemática

El presente apartado busca abordar la situación problemática que da origen al TIF: el debilitamiento del sector de la economía popular dentro del entramado socio-productivo de la localidad de Granadero Baigorria, realizando un análisis de los actores que lo componen, las dinámicas que lo atraviesan, las transformaciones a lo largo del tiempo y la identificación de sus especificidades y dimensiones para, a partir de allí, generar una propuesta de intervención que pueda ser llevada adelante por la Municipalidad de Granadero Baigorria.

El acercamiento a la cuestión, nace a partir de dos situaciones específicas que cobraron relevancia en los últimos años: por un lado el surgimiento y crecimiento exponencial de nuevas experiencias de comercialización precarias en espacios públicos de la localidad, y por otro lado, el interés por parte de la municipalidad en desarrollar una estrategia para acompañar -brindar apoyo- al sector de la economía popular de la localidad. Estos dos elementos, permiten pensar puntos de partida para analizar la situación actual de la misma. Por lo tanto, el presente apartado persigue dos objetivos: por un lado la identificación y análisis de la situación problemática mencionada y, por otro lado, la construcción de la demanda concreta del municipio.

Si bien la existencia del sector de la economía popular de la localidad tiene larga data, se destaca que en los últimos años, producto en parte de la crisis económica y social que atravesó al país, ha experimentado un crecimiento sostenido, convirtiéndose en un sector con peso propio en la localidad y demandando la incorporación de sus especificidades en la agenda pública local. Este proceso resultó fundamental a la hora de definir la situación problemática e identificar la demanda del municipio. Es decir, los impactos de la crisis económica en la localidad de Granadero Baigorria generaron nuevos planteos de grandes sectores de la población, entre ellos los trabajadores de la economía popular, frente a las cuales el municipio comienza a plantearse posibles alternativas de intervención. Es en este contexto que, las problemáticas que atraviesan al sector de la economía popular cobran relevancia para el gobierno local, y ponen en debate el rol del municipio respecto a su accionar en el desarrollo socio-productivo de su territorio.

El desafío aquí será analizar la problemática desde una óptica más amplia respecto al sector de la economía popular, superando la mirada hegemónica de la “economía informal”, es decir, aquella que liga a este sector con una situación únicamente de crisis, subsistencia y desempleo, incorporando una perspectiva que posicione a los trabajadores de la economía popular como un sector específico dentro del entramado socio-productivo local, con sus lógicas y dinámicas propias. Se destaca que el planteo de una demanda concreta por parte del municipio, que implique un abordaje particular sobre la situación que atraviesa al sector mencionado, representa una oportunidad para generar respuestas por parte del gobierno local que superen el enfoque tradicional con el que usualmente se aborda a estos sujetos.

La mirada predominante acerca de los trabajadores que componen el sector de la economía popular hace que las problemáticas propias de los mismos no resulten visibles. Un ejemplo de esto, puede verse reflejado no sólo en la ausencia de información sobre el sector, sino también en la ausencia de incorporación de sus demandas dentro de las planificaciones locales. En este sentido, resulta llamativo mencionar el hecho de que, durante los últimos años se realizaron en la localidad dos planes estratégicos -que fueron



incorporados como fuentes de información- , en los cuales, se identificaron los principales ejes de intervención y lineamientos para fortalecer el desarrollo local y, en ninguno de los dos se diferencia a los trabajadores de la economía popular como un sector específico, sino que son considerados dentro del conjunto de trabajadores informales y/o desocupados.

El diagnóstico comenzará describiendo y analizando el contexto general del territorio, la composición de su entramado socio-productivo y de la economía popular dentro del mismo, la evolución de las principales variables económicas nacionales que han tenido impactos y las transformaciones políticas que se sucedieron en la localidad.

En segundo lugar se abordarán las particularidades de los sujetos protagonistas que componen las diferentes experiencias de la economía popular de la localidad. Para ello, se desarrollará un marco descriptivo/analítico que permita clasificar a estas experiencias para, a partir de allí, pensar intervenciones que tengan un anclaje concreto en la realidad de cada uno de esos colectivos y nos posibilite, además, pensar políticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades.

Por otro lado, como otra dimensión de análisis, se reflexionará acerca del rol del Ejecutivo local como principal protagonista en la promoción del entramado socio-productivo. En este sentido, se analizarán las estrategias, miradas y lineamientos implementados por el Estado local en los últimos años, en lo referente a la problemática abordada, sus límites y desafíos.

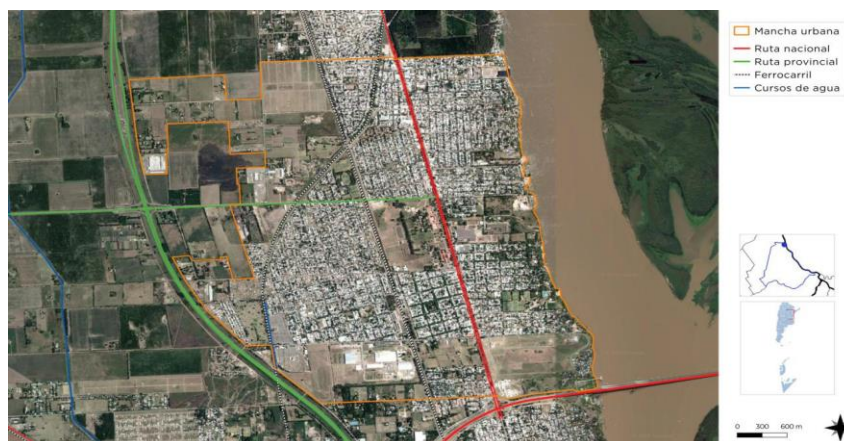
En cuarto lugar, se concentrará el análisis en las características específicas internas de la Oficina de Empleo local, su lógica de funcionamiento, estructura, oferta de políticas, principales demandas y en particular su vínculo con el sector de la economía popular y la mirada sobre el mismo.

Por último, se desarrollará un análisis de poder a partir de un mapa de actores que permitirá describir e identificar las relaciones entre los principales protagonistas de la problemática para, a partir de allí, pensar acciones y estrategias de incorporación de los mismos.

Contextualización general del territorio

Límites, urbanismo y sistema socio productivo local

Para contextualizar geográfica y territorialmente la práctica se debe considerar que, Granadero Baigorria (GB) integra el Corredor Norte del Área Metropolitana de Rosario (AMR), el cual se desarrolla hacia el norte de la ciudad de Rosario, a la vera del Paraná, y se estructura en torno a la ruta nacional N° 11, a las trazas de los FFCC Gral. M. Belgrano y Gral. B. Mitre y a la autopista Rosario-Santa Fe. Forman parte del mismo corredor las localidades de Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Puerto General San Martín, Timbúes, Pueblo Andino y Ricardone. Está conformado por una estructura territorial con lógicas y dinámicas propias, íntimamente vinculadas a su origen y desarrollo, predominantemente industrial y estrechamente asociado a la conformación de la cadena portuaria que distingue especialmente al Área Metropolitana de Rosario.



Fuente: Plan Estratégico Territorial Granadero Baigorria - Ministerio del Interior, Obras públicas y Viviendas.

De acuerdo a los dos últimos censos de población y a los datos estimados por el IPEC⁵, la población de Granadero Baigorria pasó de tener 22.097 habitantes en el año 2001 a 42.610 en 2019, aunque estimaciones realizadas por la administración municipal rondan las 55.000 personas. Se cree que, al igual que en otras localidades de la región, este aumento de población se produjo como consecuencia de la crisis habitacional que atraviesa la localidad de Rosario y que, acompañada por algunas políticas de acceso a la vivienda - créditos como el Procrear⁶- realizadas durante el período 2003-2015 produjeron una migración de personas desde Rosario hacia aglomerados cercanos, como es el caso de Granadero Baigorria.

Para realizar una primera caracterización del entramado socio-productivo local se presentará información -relevada principalmente a partir de fuentes primarias y secundarias- en torno a los sectores tradicionalmente preponderantes de la economía y su composición para, a partir de allí, complejizar la mirada incorporando al sector de la economía popular -relevado principalmente con herramientas cualitativas- dentro del conjunto de los sectores que lo integran.

Si bien la localidad tiene un marcado perfil residencial, también desarrolla una importante actividad industrial. Los principales sectores se componen de empresas de los rubros: construcción y metales (36%), agroalimenticio (20%), química (5%), textil (2%) y el 37% restante es de composición variada (Secretaría de Planificación Territorial y coordinación de la Obra Pública, 2018). Entre las industrias presentes en su jurisdicción se destacan como las de mayor peso: John Deere, Liliana, Molino Cañuelas, Argentel, Agrinar, Laromet, Unipack, Debona S.R.L., areneras y fundición Santiago Martínez S.A. La economía local gira, actualmente, en torno a dos ejes fundamentales, por un lado, las grandes industrias mencionadas que se desarrollan en la trama urbana de la localidad y, por el otro, los comercios mayoristas y minoristas que se alojan dentro de la misma. Éstos últimos, junto a los servicios, son también sectores destacados como resultado de la relevante cantidad de población que cuenta la ciudad. En términos de composición y tamaño de los establecimientos, se registra un entramado productivo conformado mayoritariamente por PYMES familiares, con la presencia de aproximadamente seis

⁵Información obtenida de la Base de datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). Población estimada por localidades, Provincia de Santa fe, año 2019.

⁶Procrear es una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal y con una perspectiva integral que busca mejorar las condiciones de acceso al hábitat



grandes firmas industriales de origen nacional, y la presencia de una multinacional en la fabricación de maquinaria agrícola. La información estadística disponible permite caracterizar los rubros y actividades que componen la actividad económica local y la dimensión de los mismos, sin embargo no hay datos disponibles acerca del porcentaje de ocupación de mano de obra que estos sectores tienen en la localidad.

De acuerdo a los datos arrojados por el Censo Nacional Económico del año 2004-2005, en esos años, la localidad de Granadero Baigorria contaba con 1143 establecimientos, de los cuales 667 (60%) pertenecían al rubro de Comercio al por mayor y menor, siguiéndole la Industria manufacturera con 110 (9%) establecimientos y el resto se encontraban distribuidos en servicios y otros rubros.

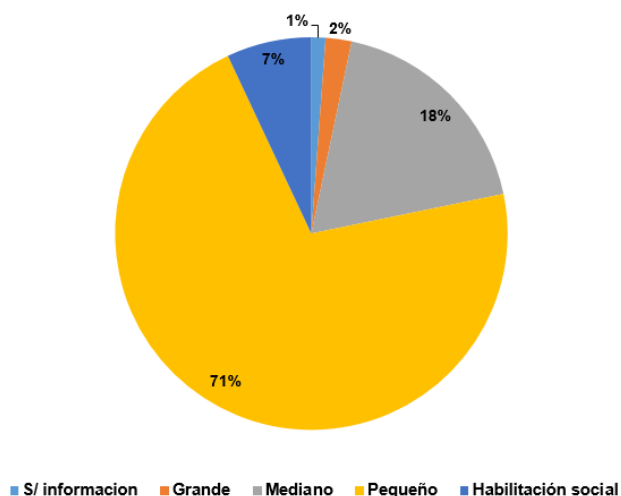
Para complementar y actualizar esta información con datos que permitan darnos una aproximación a la situación actual del entramado socio-productivo de la localidad, se recurre al análisis de los datos existentes en el registro del DRel municipal⁷. Antes de comenzar el análisis detallado de esta información, conviene realizar algunas aclaraciones respecto a cuáles son los datos que releva el registro DRel. En primer lugar, el DRel registra todos los establecimientos de la localidad que realizan alguna actividad comercial, productiva, de servicios o con fines sociales. En segundo lugar, si bien estos establecimientos están clasificados de acuerdo al tipo de actividad que realizan, no existe un criterio claro para agruparlos por rubro. En tercer lugar, el municipio los clasifica también por tamaño de establecimiento, de acuerdo a los siguientes criterios: metros cuadrados que posee el local, cantidad de empleados y actividad que desarrolla⁸.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones mencionadas, al año 2020 en el DRel se encuentran registrados un total de 1544 establecimientos. De acuerdo a la clasificación realizada por el municipio, la distribución por tamaño de los establecimientos, da cuenta de que el 70% de los mismos son pequeños. Si bien, tal y como se mencionó anteriormente, la información es escasa para alcanzar ciertas conclusiones, estos datos permiten dar cuenta que la composición del entramado socio-productivo local está conformada principalmente por la pequeña y mediana industria y comercio.

⁷Fuente: análisis y procesamiento propios en base a datos actualizados del Derecho del Registro e Inspección (DRel) municipal.

⁸En base a lo relevado en la oficina DRel, no se pudo determinar la definición de cada uno de los criterios utilizados y cómo se conjugan para determinar el tamaño de cada establecimiento registrado.

Establecimientos registrados en DRel según tamaño. Año 2020



Elaboración propia en base a los registros del DRel, Granadero Baigorria, 2020

A su vez, del análisis pormenorizado de los rubros del registro, se realizaron algunas aproximaciones que, teniendo en cuenta los datos obtenidos del Censo Nacional Económico, permiten dar cuenta que el entramado de la localidad, en términos generales, no ha sufrido mayores transformaciones en los últimos años. En base a los registros del DRel, se puede aproximar que cerca del 70% de los establecimientos pertenecen al sector Comercial, mientras que el 22% a Servicios y el 10% a Industria. Estos datos, en comparación con los del Censo Nacional Económico, permiten observar que a lo largo de estos quince años, el aumento de establecimientos en la localidad se dio, principalmente, en el sector comercial.

En relación al área concreta que abarca este trabajo, tal y como se mencionó anteriormente, no existen datos estadísticos que permitan dimensionar el tamaño del sector de la economía popular. Sin embargo, a partir del procesamiento y análisis de los registros del DRel, se identificó un conjunto de establecimientos agrupados en torno a una categoría denominada “Habilitación Social”⁹. Al consultar con funcionarios municipales acerca del criterio que se utiliza para clasificar a los establecimientos dentro de ese grupo, se identifica que son aquellos quienes están inscriptos en el Monotributo Social¹⁰ o en las categorías A, B o C del monotributo. Esto permite observar que, a la hora de realizar las habilitaciones, además de clasificar a los establecimientos por el rubro de actividad al que se dedican, el municipio distingue a algunos de ellos como “Habilitación Social”, que analizado desde las especificidades que componen al Monotributo Social -régimen específico para trabajadores de la economía popular- se podría inferir que estos establecimientos pertenecen al sector de la economía popular de la localidad, lo cual nos permitiría realizar una aproximación a

⁹La categoría de “Habilitación Social” es una clasificación específica dentro de la categorización por tamaño de establecimiento. Es decir, los establecimientos se dividen en: Grande, Mediano, Pequeño y Habilitación Social.

¹⁰De acuerdo con la AFIP: “El Monotributo Social es un régimen tributario optativo que facilita y promueve la incorporación a la economía formal de emprendedores en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Mediante este régimen los emprendedores son reconocidos e inscriptos como contribuyentes y tienen así la posibilidad de emitir facturas, acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema nacional de salud, e ingresar al sistema previsional. También pueden ser proveedores del Estado”. (www.afip.gob.ar)



priori del tamaño del sector. A pesar de que, estos establecimientos se encuentran contemplados dentro de los rubros clásicos (comercio, servicios, etc.), la existencia de esta categoría no resulta menor, ya que es, probablemente, una de las únicas formas en que el municipio identifica diferenciadamente al sector. Dentro de esta clasificación (Habilitación Social), se puede observar que el 88% de los establecimientos se dedican a actividades de comercialización y venta de diversos productos, sin especificar si alguno de ellos desarrolla actividades productivas de agregado de valor. A su vez, tal y como se describirá más adelante, existen un conjunto de trabajadores de la economía popular que no se encuentran representados como un sector específico dentro de las clasificaciones del entramado socio productivo, ejemplo de esto son los trabajadores feriantes que comercializan en las ferias populares de la localidad, quienes son considerados trabajadores informales.

Esto último resulta relevante, debido a que refuerza la observación ya mencionada que refiere al ocultamiento del sector de la economía popular en cuanto a su especificidad. Tal como indica Verónica Gago, una de las características fundamentales de este sector refiere a su “informalidad como fuente de inconmensurabilidad” (Gago, 2014). Esto implica que el valor que generan estas economías no puede ser captado por los instrumentos tradicionales de medición. Por lo tanto, al ser identificados por el municipio dentro de la categoría “Habilitación Social”, por el hecho de poseer el monotributo social o de una categoría baja, se ocultan otros aspectos importantes que refieren al valor generado por estas economías. Es decir, el sector de la economía popular de la localidad se encuentra visibilizado. Ya sea porque aparecen inscriptos en el DRel bajo otras denominaciones que no reflejan su especificidad o, porque son considerados trabajadores informales o desocupados.

Procesos económicos y políticos en la última década

Si bien el presente trabajo se enfoca particularmente en la localidad de Granadero Baigorria, resulta imprescindible realizar una referencia al contexto nacional de los últimos años, ya que ha tenido incidencia directa sobre las transformaciones que operaron en el territorio.

A grandes rasgos, a nivel nacional a partir de la asunción de la alianza electoral “Cambiamos” en el año 2015, se produjo un giro en las políticas económicas y de empleo en Argentina. Si bien entre los años 2012 y 2015 se observaban señales de estancamiento en algunas de las variables macroeconómicas, la llegada al poder de Mauricio Macri, implicó un cambio en las principales medidas adoptadas por el estado, en relación a la economía y al empleo. Tal como describe Neffa:

“Cuando el nuevo gobierno asumió el poder, la situación económica enfrentaba dificultades, pero no se estaba en vísperas de una grave crisis. Durante el último lustro la economía no tuvo el dinamismo del periodo 2003-2007 debido al impacto de la crisis internacional, la ausencia de un plan de desarrollo de mediano o largo plazo y los límites del modelo a causa de la restricción externa. Desde esa fecha, el crecimiento fue más lento, irregular e incluso hubo años de recesión; el excedente del comercio exterior había disminuido y llegó a ser negativo; la industria estaba estancada por la caída del consumo y tenía limitaciones para importar por las restricciones a utilizar divisas; el gasto público con el cual se estimulaba el mercado había superado en 2015 el 40 por ciento del PIB, la inflación real creció y en 2015 superó el 25 por ciento, generando conflictos sindicales con presiones para incrementar los salarios y pedir la reducción de impuestos a las ganancias. El tipo de cambio oficial estaba regulado y controlado para que no hubiera devaluaciones. La fuga de moneda extranjera hacia paraísos fiscales y la escasez de divisas dio



lugar a un mercado paralelo (superior al 60 por ciento del tipo de cambio oficial), que el gobierno no logró controlar. La capacidad instalada ociosa en la industria llegaba al 30 por ciento, reduciendo la demanda interna de materias primas e insumos intermedios y frenando el incremento del PIB” (Neffa, 2017: 190/196).

Los principales cambios aplicados por la nueva gestión tuvieron su foco en la economía y el trabajo. En ambas dimensiones, hay una marcada diferencia entre las estrategias del gobierno de Cambiemos y los gobiernos kirchneristas. El gobierno que asumió en 2015, apostó fuertemente a la reducción de los “costos laborales”, una insistente crítica a los sindicatos, la reducción de los programas sociales, de empleo y seguridad social, y a la flexibilización laboral, favoreciendo el “emprendedurismo”, entre otras cosas (Pérez & López, 2018).

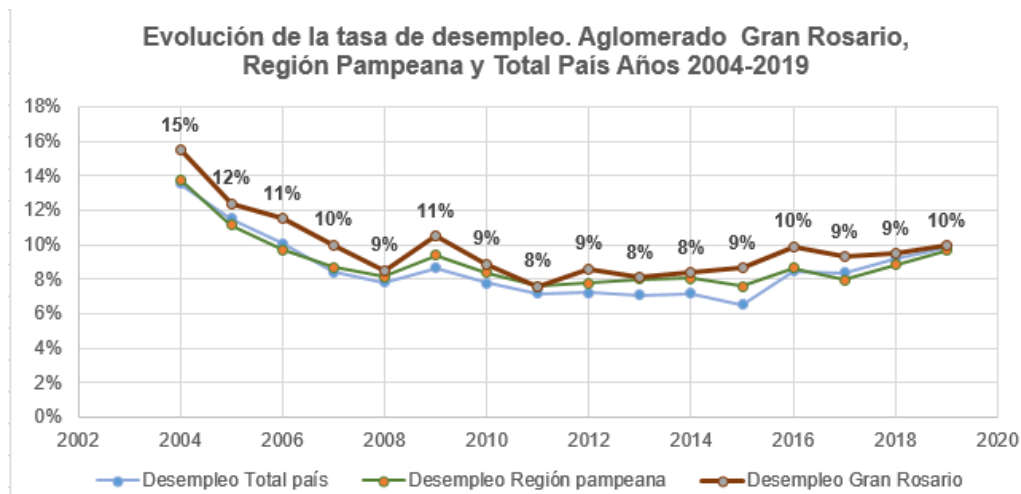
Estas medidas económicas golpearon fuertemente a amplios sectores de la sociedad por el aumento del desempleo, la inflación, la caída de los ingresos familiares, la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, el empeoramiento de la calidad de vida de amplios sectores de la población, significando un incremento de la pobreza y la indigencia. Esto significó un aumento en los niveles de conflictividad social y la ampliación de la brecha de desigualdad a nivel nacional.

Este proceso, tuvo sus implicancias también en la localidad de Granadero Baigorria. A modo de ejemplo de cómo los procesos macroeconómicos impactaron en el territorio, se puede observar la evolución de la variable de desempleo. Si bien los datos de empleo no se encuentran desagregados a nivel local, se pueden observar los mismos para todo el aglomerado Gran Rosario¹¹: distinguiendo desde el año 2004 hasta 2019 tres periodos donde las tasas de desempleo variaron: en el periodo que va desde el 2004 a 2007, caracterizado principalmente por la salida de la crisis económica del 2001 -donde el aglomerado Gran Rosario fue uno de los territorios más golpeados debido al proceso de desindustrialización- podemos observar que en el año 2004 la tasa de desocupación ascendió a 15,5%, disminuyendo en los años subsiguientes hasta alcanzar en el 2007 el 10%. Durante este periodo se observa -en consonancia con el nivel nacional- una disminución en la tasa de desempleo.

El segundo periodo, del 2008 al 2014, marcado por la crisis económica de 2008 -cuyo impacto en la economía local se vio principalmente en el año 2009- mostró ciertas variaciones en la tasa de desempleo: oscilando entre el 7,% y el 10,5% durante todo el período, destacándose el año 2011 como aquel donde la tasa de desempleo fue más baja. El último periodo observado para el aglomerado Gran Rosario, va desde el año 2015 al 2019, donde se pudo observar un aumento en la tasa de desempleo que tuvo su punto álgido en el año 2016, alcanzando el 9,9% del desempleo en la región.

Además, comparada con la evolución de la tasa de desempleo, tanto a nivel nacional como en la región pampeana, podemos observar que, en el aglomerado Gran Rosario este fenómeno se produjo con mayor intensidad, dando cuenta de los impactos de las políticas nacionales a nivel regional y local.

¹¹El aglomerado Gran Rosario está compuesto por: Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Pérez, Funes, Fray Luis Beltrán, Roldán, Puerto General San Martín y Soldini.



Elaboración propia en base a Evolución de la tasa de desempleo. Aglomerados urbanos 2004- 2019. Valores anuales. EPH Continua. INDEC

En relación a la dimensión política, podemos observar que, para el periodo estudiado, la localidad sufrió importantes transformaciones que tuvieron impacto en la dinámica del territorio. En el año 2013 se realizó la actualización del Documento Base Territorial de Granadero Baigorria¹², en el que se mencionan algunos procesos políticos que atravesó la localidad entre los años 2000 y 2005.

“Sumado a la situación de desequilibrio nacional, la particularidad del caso de Granadero Baigorria se agudizó por problemas de otro orden, pero que conspiraron contra la posibilidad de establecer un periodo de estabilidad sostenido. Entre el año 2002 y el año 2005, por distintos problemas de salud se sucedieron en la ciudad cuatro intendentes distintos.

Por supuesto que todo esto conspiró a favor de generar un clima de incertidumbre y debilitamiento de la institucionalidad local, con lo cual el proceso de reestructuración territorial y adaptación al nuevo modelo de acumulación derivado de la estabilidad institucional y democrática lograda a partir del año 2003 se empieza a visualizar en esta ciudad a partir del 2005” (Municipalidad de Granadero Baigorria, 2013).

A partir del año 2007, y con el cambio de gestión de gobierno a nivel local, comenzó en la ciudad un proceso de inversión en obra pública -fundamentalmente en lo que refiere a pavimento y cloacas-, motorizada principalmente por un fuerte alineamiento del municipio con la administración nacional. Además, esta alianza, implicó la llegada al territorio de un gran conjunto de políticas nacionales de diferentes áreas.

“Se construyó en este período la Casa de la Historia y la Cultura del Bicentenario, dos Núcleos de Acceso al Conocimiento, NAC - Barrio Centro y NAC

¹²El documento base tuvo como objetivo realizar un diagnóstico social, económico, productivo, institucional y cultural sobre un determinado territorio, para aportar información y conocimiento sobre el mismo, de utilidad para la toma de decisiones, la asignación de recursos y el despliegue de las políticas territoriales de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) a través, fundamentalmente, de las Oficinas Municipales de Empleo.



- Barrio Los Naranjos, el Centro de Capacitación Laboral y Formación Continua “Dr. Néstor Kirchner”. (...)

En cuanto a la recuperación de espacios para uso y acceso público se ha recuperado y puesto en valor la Bajada Estrada, el Parque Recreativo Eva Perón, el Parque Cabecera del Puente y la Plaza 9 de Julio” (Municipalidad de Granadero Baigorria, 2013).

La gestión de Alejandro Ramos comenzó en el año 2007 y en 2011 renovó su mandato. Sin embargo, en el año 2012 fue convocado como Secretario de Transporte Nacional, dejando acéfalo el cargo de la intendencia y siendo reemplazado hasta el año 2015 por diferentes concejales de la localidad, destacándose que entre el año 2014 y 2015 fue reemplazado por el actual intendente Adrián Maglia. Durante ese periodo se continuó con la obra pública, y se produjeron diferentes disputas políticas con el gobierno provincial y la oposición local, a raíz de la licencia del entonces intendente.

A partir del año 2015, y con el triunfo de Adrián Maglia en la intendencia, comienza un nuevo periodo de gestión, que se extiende hasta la actualidad (renovó su mandato en el año 2019), y se ha caracterizado por la continuidad de algunos lineamientos de la gestión anterior -fundamentalmente la ejecución de diferentes obras públicas que habían quedado pendientes-, y por la incorporación de otras miradas nuevas. La gestión de Adrián Maglia se caracteriza por una fuerte impronta vecinal, teniendo contactos fluidos con los vecinos de la localidad, y poniendo en valor a las organizaciones vecinales que forman parte de la misma. A su vez, durante su primer mandato se firmaron y comenzaron obras y proyectos relevantes, que tendrán impacto en el entramado local. Entre ellas, la más importante a mencionar es la inauguración del Parque de la Cabecera¹³. Además, en el marco del ECOM¹⁴, se prevé la realización de obras en el Predio Paganini, el “Plan de Reordenamiento y Rehabilitación del Complejo Paganini”¹⁵.

Por otro lado, tal y como se mencionó anteriormente, la crisis económica que atraviesa el país en los últimos años, ha tenido impactos en la localidad y en el municipio. A principios del corriente año, el ejecutivo local declaró la “Emergencia Económica”, que fue extendida por un plazo de 180 días en el mes de junio. Entre las principales medidas que esto implicó, se destacan *la renegociación de las deudas que el municipio tienen con acreedores; el congelamiento al personal temporario y la supresión de nombramientos de personal político; y la limitación de gastos de viáticos y movilidad, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo*¹⁶.

A su vez, no se puede dejar de mencionar los acontecimientos que vienen ocurriendo desde inicios del año 2020 relacionados con la pandemia producto del COVID-19, que sin dudas ha afectado a la economía mundial y tiene fuerte impacto en los territorios. La localidad de Granadero Baigorria se vio perjudicada por los efectos de la pandemia, incrementando la situación de vulnerabilidad de amplios sectores de la sociedad. Esto puede verse en el aumento de la cantidad de familias que comenzaron a acudir a comedores comunitarios por verse disminuidos sus ingresos. Estos

¹³<https://www.lacapital.com.ar/la-region/habilitan-hoy-el-nuevo-espacio-que-conecta-rosario-baigorria-n2503213.html>

¹⁴Ente de Coordinación Metropolitana

¹⁵<https://www.lacapital.com.ar/la-region/baigorria-invierten-us-18-millones-poner-valor-un-gran-predio-n2502258.html>

¹⁶<https://sl24.com.ar/municipalidad-de-la-zona-se-declarara-en-emergencia-economica/>



acontecimientos, además, ponen en evidencia la necesidad de generar políticas locales que apunten a la reactivación de la economía y el trabajo local. Al momento de cierre del presente trabajo, el municipio comenzó a diagramar algunas políticas de reactivación orientadas principalmente a los comercios locales como ser el otorgamiento de créditos y diferentes políticas de incentivo, moratoria y reducción de impuestos como el DRel¹⁷. Por otro lado, en el predio del Hospital Escuela Eva Perón, el gobierno nacional construyó uno de los doce hospitales modulares para el tratamiento específico del virus COVID-19, que fue inaugurado en el mes de junio.

Descripción del sector de la Economía Popular local

A partir del análisis y la recolección de datos realizada por medio de entrevistas a actores clave, se desarrollará en el presente apartado una caracterización del sector de la economía popular local. Esta caracterización tiene sus basamentos teóricos en las concepciones sobre la economía popular que plantean tanto Verónica Gago como las reflexiones que se realizan desde las organizaciones sociales del sector, abordadas en el apartado teórico, entendiendo que, los trabajadores que lo componen tienen una especificidad y dinámicas propias que requieren categorías de análisis particulares.

En la localidad de Granadero Baigorria existe un entramado de experiencias de la economía popular que, a pesar de los años que se viene desarrollando o de la cantidad de personas que lo integran, no logra consolidarse y se encuentra signado por una situación de debilidad e inestabilidad, y que en los últimos años, se ha visto incrementado. Este entramado se encuentra caracterizado por una fuerte heterogeneidad de los trabajadores y emprendimientos que lo integran. Dicha heterogeneidad, no se circunscribe solo a sus condiciones de producción y comercialización, sino que también refiere a que está conformado por distintos sectores sociales. Es por ello que, para realizar un análisis integral del mismo, será necesario caracterizar y diferenciar los tipos de experiencias que lo componen. Teniendo en cuenta esto, y a partir de la información relevada, se decidió trabajar sobre parte de los actores que constituyen el entramado de la economía popular de la localidad¹⁸ que, a grandes rasgos, se pueden identificar como dos tipos de experiencias diferenciadas: las ferias populares y los emprendimientos y unidades productivas.

Las ferias populares

Durante los últimos años, se evidencia el surgimiento de nuevas ferias (particularmente, a partir del año 2017) en diferentes plazas de la localidad. Estas ferias, están conformadas principalmente por sujetos que comercializan productos panificados, reventa de alimentos y un componente de experiencias de trueque. De acuerdo a lo relevado, actualmente existen tres ferias populares en tres barrios de la localidad: barrio Litoral, barrio San Fernando y barrio Los Robles. Las mismas, se realizan en un contexto

¹⁷<https://baigorriainforma.com/noticias/ciudad/81619-crisis-baigorria-prepara-un-paquete-de-medidas-para-reactivar-el-comercio-local.htm>

¹⁸Las experiencias abordadas en el presente trabajo no representan la totalidad del universo de la economía popular de la localidad. Por ejemplo, es menester destacar la existencia de diversas cooperativas de trabajo y de comedores populares y merenderos que, consideramos, forman parte de dicho universo y no están abordados en el apartado de diagnóstico. Sin embargo, fueron tenidos en cuenta en la formulación de la propuesta.



de vulnerabilidad e informalidad con ausencia de apoyo municipal e infraestructura básica para su funcionamiento.

Otra de las características de estas experiencias, refiere a los grandes niveles de precariedad que revisten las mismas. La falta de una infraestructura adecuada y de acceso a servicios básicos, son algunas de las características de dicha precariedad. Esto se debe, entre otras cosas, al escaso acompañamiento por parte de la municipalidad, el no reconocimiento como trabajadores de la economía popular, la falta de información estadística, el bajo conocimiento del personal municipal sobre la especificidad de este fenómeno, una inadecuada normativa local que las contemple y vínculos desarticulados entre diferentes áreas municipales y los trabajadores que componen estas experiencias. También el encarecimiento del costo de vida, producto del aumento de la inflación y el aumento del desempleo, implica que las mismas se vean atravesadas por prácticas de trueque que buscan satisfacer necesidades básicas como alimentos o ropa.

El caso de la feria de barrio Los Robles¹⁹, la cual tomaremos a modo de ejemplo ilustrativo²⁰, surgió a comienzos del año 2019 como una experiencia de trueque entre vecinas del barrio que, ante la necesidad producto de la crisis económica, comenzaron a reunirse en la plaza para trocar prendas de ropa y otros bienes. A partir de allí, comenzó a sumarse gente que, tres veces a la semana, se reunía en la plaza del barrio no sólo ya para trocar, sino también vender diversos productos (alimenticios, textiles, etc.), producidos por ellos mismos o no. En la actualidad, la feria está integrada por entre 200 y 300 feriantes (dependiendo la época del año), y continúa funcionando tres veces a la semana²¹. La feria opera de forma autogestiva, con un grupo de mujeres referentes encargadas de la regulación interna, gestionando cuestiones ligadas a las admisiones y permanencia de los feriantes dentro de la misma, y está compuesta por vecinos de la localidad (mayormente mujeres), así como también feriantes de otras localidades cercanas como Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán y Rosario. Es importante destacar el rol que aquí ocupan las mujeres, quienes representan la gran mayoría de los integrantes de la feria. Esta particularidad no es únicamente característica del caso analizado, sino que atraviesa a todo el sector de la economía popular²².

Este tipo de ferias tienen, en tanto espacios sociales, recreativos y laborales, su propia “especificidad geográfica” (Massey, 2007). Se conciben no sólo como el lugar donde se desarrolla la actividad laboral de los feriantes, sino como un espacio “*cultural y de encuentro*”²³ de los vecinos del barrio. Otra de las características que se desprende de la información relevada, es que para la mayoría de los feriantes, la feria representa su

¹⁹Entrevista a Antonella García, referente de CTEP Granadero Baigorria e integrante de la feria de barrio Los Robles.

²⁰Muchas de las características que se describen a continuación, se pudieron identificar también en el caso de la feria de barrio Litoral, a partir de las visitas realizadas a la misma.

²¹En el marco de la emergencia sanitaria declarada a nivel nacional por la pandemia COVID-19, la feria no tiene los permisos de habilitación correspondientes para poder funcionar en la plaza. En este contexto, gran parte de los feriantes ofrecen sus productos a través de redes sociales, en particular el grupo de Facebook “Feria y Trueque Los Robles”, creado por la feria, y a través de diversos grupos de WhatsApp.

²² https://www.pagina12.com.ar/286404-quienes-son-y-que-hacen-las-500-mil-personas-que-ya-se-anota?utm_source=gravitec&utm_medium=push&utm_campaign=

²³Entrevista a Antonella García, referente de CTEP Granadero Baigorria e integrante de la feria de barrio Los Robles.



principal (y en algunos casos, la única) fuente de ingresos, sólo unos pocos desarrollan otras actividades laborales. Además, un pequeño número de ellos recibe el Salario Social Complementario²⁴ (actualmente Potenciar Trabajo), mientras que la mayoría son beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Como mencionamos anteriormente, estas ferias se caracterizan, entre otras cosas, por su precariedad en cuanto a la infraestructura que disponen para desarrollar sus actividades. El caso de la feria de barrio Los Robles, no es la excepción. Desde su organización, destacan que sólo algunos feriantes poseen tablones y caballetes para ofrecer sus productos (ya sean propiedad del feriante o alquilados a algún vecino del barrio que ofrece ese servicio), y el resto, sólo cuenta con una manta desplegada en el piso. Tampoco disponen de gazebos u otro tipo de elementos que les brinde protección ante las inclemencias del clima, y fundamentalmente, destacan la inexistencia de baños químicos y servicios como luz y agua, los cuales facilitarían en gran medida el desarrollo de su actividad.

Finalmente, resulta importante destacar el vínculo precario que existe entre estas experiencias y el gobierno local. Más allá de que se han planteado diferentes demandas desde estos espacios a la municipalidad²⁵, no han logrado respuestas de mejoras de los mismos y herramientas de trabajo. Por otro lado, si bien se reconoce que no existen canales estables de comunicación con el municipio, vale resaltar que no ha habido acciones represivas desde el estado local para con estas experiencias (como sí sucede en otros municipios).

Emprendimientos y unidades productivas

Las ferias populares de la localidad han cobrado relevancia, fundamentalmente durante los últimos años, y se han incrementado como respuesta de los sectores populares frente a la crisis económica. Pero, a su vez, existen diversos emprendimientos individuales y colectivos que, si bien algunos de ellos tienen vínculos con el Estado local a través de la Oficina de Empleo -habiendo transitado por el Programa de Empleo Independiente (PEI)-, encuentran grandes dificultades a la hora de generar ingresos suficientes y de valorizar su producción. Previo a realizar una caracterización, es necesario mencionar que no existe un relevamiento y sistematización de información sobre estas experiencias. Esto implica que las características y particularidades mencionadas son sólo una primera aproximación y no una descripción acabada.

Por otro lado, se destaca la presencia de unidades productivas ligadas a una organización social, como es la CTEP, que se dedican a la producción de diversos bienes, principalmente del rubro alimenticio. Dentro de este grupo, por lo tanto, podemos diferenciar dos tipos de experiencias: por un lado los emprendimientos individuales y colectivos no organizados, que poseen algún grado de formalidad, y por otro lado, las unidades productivas que, usualmente, se encuentran en una situación de informalidad, y cuentan con algún grado de organización.

²⁴El Salario Social Complementario (SSC) es un complemento en dinero a los ingresos mensuales de aquellos que precisan de la generación de su propio trabajo para subsistir. Se enmarca dentro de la Ley de Emergencia Social, sancionada en 2016 y promovida por los movimientos sociales.

²⁵En el mes de junio de 2020, desde CTEP Granadero Baigorria, se presentó al Concejo Municipal de la ciudad un proyecto de ordenanza para el reconocimiento y la regulación de la feria popular de barrio Los Robles, que al momento de finalización de este trabajo, no fue tratado.



Como ya mencionamos, existe un número de emprendimientos que tienen vínculos estables con la Oficina de Empleo local, producto de haber sido beneficiarios del PEI. Estos emprendimientos, se encuentran dentro de los que poseen algún grado de formalidad (disponen la correspondiente habilitación municipal y en algunos casos, monotributo), se han vinculado con el estado local a través de capacitaciones, asesoramiento, acompañamiento y subsidios para maquinaria, equipos y mejoras de infraestructura. Además, en base a la información relevada del registro de DRel, tal y como se abordó en el apartado anterior, se puede inferir la existencia de emprendimientos individuales y colectivos que cuentan con inscripción fiscal (monotributo social u otra categoría de monotributo) y la correspondiente habilitación municipal.

Por otro lado, existen emprendimientos de similares características a los anteriores que, si bien en algunos casos cuentan con un grado de formalidad, no poseen ningún tipo de vínculo con el Estado local. Tanto los emprendimientos con vínculos con el Estado local, como los que no poseen una relación estable (formales o no), comparten la característica de no estar organizados entre sí y de funcionar de forma autónoma. A su vez, todos ellos son emprendimientos que, más allá de poseer, en algunos casos, herramientas aptas para el trabajo, suelen ser mano de obra intensivos, y son desarrollados por una sola persona o un grupo familiar.

Dentro de los principales problemas que el municipio detecta en torno a los emprendedores que tienen relación o no con la Oficina de Empleo²⁶, están las escasas oportunidades de comercialización de sus productos. Esto se debe a los inadecuados espacios que disponen para la producción, la baja tecnologización que poseen, el poco conocimiento sobre las normativas de seguridad e higiene, la inexistencia de espacios colectivos de comercialización, los pocos vínculos con los comercios locales, los escasos recursos con los que cuentan, y los esporádicos vínculos con el estado local, entre otras cosas.

De acuerdo a lo relevado²⁷, estos espacios comercializan su producción principalmente entre vecinos del barrio en el que se ubican. Si bien, en algunos casos, han logrado adaptar un espacio de sus viviendas para poder tener una venta directa al público, usualmente lo hacen por encargo, de manera telefónica. Esto implica, muchas veces, el trabajar por debajo de su capacidad productiva y la necesidad de complementar sus ingresos con otras actividades.

Por otro lado, como mencionamos, existe una incipiente presencia de unidades productivas que, si bien se encuentran en un estado de informalidad, han surgido con el apoyo de una organización social (CTEP). Estas unidades, se dedican a la producción y venta de productos alimenticios y poseen vínculos con las ferias populares a través de la organización que las nuclea. Son unidades que, usualmente, desarrollan su actividad productiva en la casa de uno de los integrantes del emprendimiento, por lo que no cuentan con las habilitaciones correspondientes. El vínculo con CTEP les posibilita ser potenciales beneficiarios de políticas públicas del estado nacional, como el Salario Social Complementario, y otras del estado provincial, para fortalecer el emprendimiento; pero su

²⁶Entrevistas a Federico Fernández, coordinador técnico de la Oficina de Empleo; a Brian Barcelona, encargado del Programa Promover y del Programa de Empleo Independiente; y a Paula Bertero, encargada del Programa Joven. Ver anexo.

²⁷Entrevistas a María Marrón, del emprendimiento “Cosas dulces María” y a Isabel del Tránsito Barrera, del emprendimiento “Pollería Chavela”.



contacto con el estado local es escaso. A su vez, la organización acompaña a estas unidades productivas facilitando capacitaciones y difusión para la venta de su producción.

Más allá del acompañamiento y apoyo por parte de CTEP hacia estas unidades productivas, dichas experiencias también presentan grandes dificultades para ofrecer su producción. Al no poseer las habilitaciones correspondientes, no pueden comercializar sus productos en los negocios de la localidad, y esto implica la imposibilidad de llegar a otros sectores sociales.

Claramente, las experiencias analizadas presentan un alto grado de heterogeneidad y atomización que, sumado a la falta de información existente sobre las mismas, dificulta su caracterización. Independientemente de esta situación, a partir de las entrevistas realizadas, se pueden mencionar algunas particularidades compartidas entre ellas. Por un lado, son autónomas y autogestivas: en los emprendimientos y unidades populares no hay dueños y empleados, los trabajadores se encuentran en una situación de equidad entre ellos y dividen las ganancias en partes iguales, o bien, en base a la cantidad de trabajo realizado por cada uno. Por otro lado, la mayoría de estos espacios cuenta con una infraestructura inadecuada: ya sea que esto implique su imposibilidad de obtener una habilitación formal, o limite su capacidad de producción y/o comercialización, las demandas por mejoras y adecuación de infraestructura se generalizan en las mismas. Finalmente, todas estas experiencias, en mayor o menor medida, presentan dificultades para acceder al mercado: la comercialización de los bienes que producen, representa uno de los puntos críticos en estos actores ya que, usualmente, tienen cerradas las puertas al mercado formal y deben recurrir a diversas estrategias para poder llegar a la mayor cantidad de consumidores posibles (venta en la vía pública, venta ambulante, “delivery”, ofertas en redes sociales, etc.).

Resulta conveniente mencionar que en la localidad de Granadero Baigorria, funciona, desde hace muchos años, una feria de artesanos municipal. Dicha feria se encuentra emplazada en el Parque Sur (uno de los principales espacios públicos de la ciudad), y está integrada exclusivamente por artesanos (no se permite la venta de productos alimenticios), quienes abonan un canon estipulado por el consejo municipal para poder participar. La misma está caracterizada por una fuerte impronta cultural y recreativa y cuenta con una adecuada infraestructura y servicios (puestos de material, baños públicos, luz y agua, etc.), además de poseer una promoción por parte del estado local en sus canales de comunicación formales. El ingreso a la misma está regulado por el municipio y, a lo largo de su historia, ha dependido de la Oficina de Cultura y de la Oficina de Empleo, tal como sucede en la actualidad.

Po último, es importante destacar la situación que se transita en el marco de la emergencia sanitaria producto de la pandemia de COVID-19, decretada en el mes de marzo. Como mencionamos anteriormente, existe un grado de heterogeneidad que impide realizar generalizaciones sobre estos actores sin correr el riesgo de caer en errores o suposiciones. Más allá de ello, frente a la realidad de ver sus canales de comercialización aún más acotados, debido a la imposibilidad de comercializar sus productos por algunas de las vías mencionadas por las restricciones impuestas por los diferentes niveles del estado, estas experiencias (tanto las ferias como los emprendimientos y unidades productivas) atraviesan un momento crítico, en el cual han comenzado a diseñar otros mecanismos de comercialización, usualmente con magros resultados. Por ello, en el marco de esta coyuntura, es menester adoptar nuevas estrategias para abordar el sector



que signifiquen un acompañamiento y apoyo por parte del estado, en pos de sostener sus actividades laborales y principal fuente de ingreso de un sector no menor de la población de la localidad.

Acerca de la información disponible sobre el sector de la Economía Popular

Una de las principales problemáticas que surgen a la hora de abordar y caracterizar el sector de la economía popular es la escasa información tanto cuantitativa como cualitativa disponible. Esto implica, no sólo una dificultad a la hora de identificar sus demandas y problemáticas concretas, sino también una imposibilidad de dimensionar el tamaño y el impacto que este sector tiene dentro del entramado socioeconómico local. Si bien, en el presente trabajo se han utilizado diferentes fuentes de información y recolección de datos, que han permitido realizar una caracterización e identificación aproximada de las principales problemáticas que atraviesan al sector, resulta difícil dar cuenta de la dimensión del mismo en la localidad. Sin embargo, se han podido realizar algunas estimaciones aproximadas, como producto de dicho trabajo de relevamiento.

Esta problemática, es una característica que no se circunscribe solamente a la localidad de Granadero Baigorria, sino que atraviesa a todo el sector. Esto se debe, entre otras cosas, a que históricamente los sujetos lo integran, son considerados por las mediciones estadísticas tradicionales como desocupados, inactivos o trabajadores informales, no reconociéndolos como trabajadores de la economía popular²⁸.

Respecto a este punto, es importante destacar que en el mes de julio del corriente año, desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)²⁹, con el fin de, por un lado, conocer las dimensiones reales del sector en todo el territorio nacional; reconocer a los sujetos integrantes como trabajadores y trabajadoras de la economía popular y emprender el camino hacia la formalización del sector³⁰. Si bien, al momento de finalización del presente trabajo, el ReNaTEP continúa abierto para la inscripción, ya se dispone de algunos datos relevantes, que permiten dar cuenta de la magnitud del sector en la economía nacional: *“Según se precisó en un informe de la Secretaría de Economía Social, hasta el 19 de agosto hubo **461.810 preinscripciones**. De ese total, el 42% por ciento fueron mujeres, el 53% manifestó una forma asociativa en la organización del trabajo y los servicios personales predominan en las ramas de actividad registradas”*³¹.

En el caso de Granadero Baigorria, para realizar una aproximación a la dimensión local del sector, a partir de la información relevada y a los fines del presente trabajo, se considera a los trabajadores que forman parte de las ferias populares; a quienes son o han sido beneficiarios de PEI; y a aquellos que figuran en el DReI con la categoría de “Habilitación Social”. En términos concretos, tal y como se mencionó anteriormente, existen tres ferias populares en la localidad, de las cuales sólo se pudo cuantificar su

²⁸Este punto se desarrolla en el apartado “Algunas consideraciones conceptuales”

²⁹El Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), fue creado en el mes de julio de 2020 y tiene como objetivo reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo

³⁰<https://www.argentina.gob.ar/noticias/mas-de-100-mil-personas-ya-se-inscribieron-en-el-renatep>

³¹<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-renatep-ya-agrupa-mas-de-460-mil-trabajadoras-y-trabajadores-de-la-economia-popular>



tamaño en el caso de Los Robles que se compone de aproximadamente 250 trabajadores, quienes actualmente comenzaron a inscribirse en el ReNaTEP. A partir de los registros de PEI de la Oficina de Empleo local, se identifica que entre los años 2017 y 2020 fueron beneficiarios de este programa un total de 45 emprendimientos. Por último, y a partir del análisis del registro DRel, se estima que existen en la localidad 108 establecimientos comerciales y productivos que pertenecen al sector.

Rol del Estado Local en el entramado socio-productivo de la localidad

Uno de los disparadores del presente trabajo es el interés que el ejecutivo local expresa en abordar la temática de la economía popular en la ciudad. Interés que implica una reconversión de la mirada del estado municipal sobre su rol en el desarrollo del entramado socio-económico local. Ahora bien, este interés es el punto de partida para pensar y elaborar una demanda institucional que plantea el municipio, a la cual hay que desmenuzar, analizar, estructurar y contextualizar en el marco de las condiciones y particularidades propias de la localidad.

Antes de comenzar a navegar en las especificidades del municipio de Granadero Baigorria, y del vínculo que éste tiene con el desarrollo económico local, conviene mencionar que existe una amplia bibliografía que da cuenta de los procesos transitados por los gobiernos locales desde finales de la década del 90 hasta la actualidad, y cómo se han transformado desde administraciones que se focalizaban en cubrir únicamente las tradicionales demandas de servicios públicos, a convertirse en actores protagonistas del desarrollo de sus propios territorios. Tal como describe Oscar Madoery:

“Los municipios argentinos han tenido tradicionalmente un rol marginal en cuanto a las incumbencias para el desarrollo, producto de un esquema institucional centralista que concentraba en las esferas administrativas nacional y provinciales esa responsabilidad y otorgaba a las ciudades un funcionamiento acotado a la obra pública y provisión de servicios urbanos.

Pero el cambio estructural en los últimos años ha tenido (y tiene) un fuerte impacto sobre las ciudades argentinas, que han asumido nuevos roles de gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo; proceso en marcha que implica un fuerte replanteo de los modelos tradicionales de gestión y una reorientación de la intervención municipal hacia el desarrollo local.

Las transferencias de competencias y funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales adquirió características de “municipalización de la crisis” (Madoery & Vázquez Barquero, 2001:215).

Es la cercanía con el territorio y el rol preponderante que tienen en las dinámicas que ocurren en sus localidades, lo que convierte a los estados locales en actores imprescindibles a la hora de pensar políticas públicas endógenas, que cobren sentido con las especificidades de cada uno. Estas políticas, también incluyen a las lógicas socio-económicas de sus territorios y, por ende, al entramado de las experiencias de la economía popular que se desarrollan en los mismos. Este es el principal motivo por el cual se decidió considerar el rol del estado local como promotor del sector, en tanto una de las dimensiones específicas de la situación problemática abordada en este trabajo.

Dentro del estado local existen diferentes áreas y/o funcionarios municipales, que tienen interés -y en algunos casos autoridad y voluntad política- de llevar adelante una propuesta para el desarrollo económico de la localidad. Estas dependencias serán las



protagonistas principales en la ejecución de la estrategia. Sin embargo, en este apartado analizaremos el rol y los lineamientos generales que el estado local tiene en relación con el entramado socio-productivo y con la economía popular en particular.

En el diagnóstico participativo que se realizó como instrumento de recolección de información, participaron funcionarios de diversas áreas del municipio, como ser: Desarrollo Social, Producción y Empleo, Género, Cultura, Jefatura de Gabinete, Secretaría de Gobierno y Discapacidad. Allí se pudo observar la mirada que estos funcionarios tienen acerca de la situación del empleo local, el rol del municipio en esa temática, la economía popular, los vínculos que el municipio teje con los trabajadores este sector, y los lineamientos que podría adoptar para abordar la temática.

En relación a la problemática del trabajo local, se pudo observar fundamentalmente dos cuestiones: por un lado, la mayoría de los funcionarios vincula al concepto de trabajo sólo con el empleo formal, y por otro lado, entiende que es un proceso exógeno, que deriva de los procesos macroeconómicos y las variables nacionales y que tiene impacto en Granadero Baigorria, por encontrarse en una zona industrial. Es decir, existe una mirada que coloca al estado local como imposibilitado de intervenir en la temática del trabajo más allá de ciertas políticas de asistencia a la población más golpeada por la crisis.

En este sentido, y retomando el concepto de territorialidad, desarrollado en el apartado teórico, Oscar Madoery plantea que el territorio es apropiación cuando una sociedad, grupo o persona se apropia materialmente, institucionalmente y/o simbólicamente de un espacio social y supone algún tipo de dominación y hegemonía. A su vez, es una construcción genuina de identidad que puede ser local, nacional o regional (Madoery, 2016:183). Siguiendo esta reflexión, podemos agregar también, que esta dominación y hegemonía se reflejan en las instituciones, condicionando la finalidad y objeto de las políticas públicas.

En el caso abordado, la localidad de Granadero Baigorria, posee un perfil industrial y comercial, signado por la presencia de importantes empresas en su territorio. En el diagnóstico participativo se pudo observar que, esta identidad o perfil asignado a la ciudad, ha condicionado en cierto punto la mirada del estado local sobre la idea de trabajo, circunscribiéndola únicamente al trabajo asalariado industrial, ocultando, por un lado otras formas de trabajo y, por el otro, sus propios mecanismos de intervención en el desarrollo local.

Es decir, el hecho de vincular al trabajo con una sola forma del mismo que, a su vez, está fuertemente condicionado por las políticas nacionales y el modelo macroeconómico imperante, conlleva implícitamente una concepción acerca de las oportunidades de intervención que tiene el estado local en las variables de desarrollo local. En otras palabras, *“el conocimiento y la práctica territorial interpretaron a los ámbitos sub-nacionales como meros reproductores, en escala menor, de las mismas lógicas centrales. Lo local fue visto como “recipiente”, restringiéndose la posibilidad de pensar en economías locales/regionales, culturas locales/regionales, instituciones locales/regionales; es decir sociedades singulares, muchas veces preexistentes de las propias sociedades nacionales, con características propias y dinámicas específicas”* (Madoery, 2016, pág. 180).

En relación al sector de la economía popular, se observó que existe la idea compartida por los funcionarios, que refiere a que, independientemente del área municipal



de pertenencia, este sector está compuesto por aquellas personas que, estando fuera del sistema formal, comercializan diversos productos en ferias. Concretamente: existe una vinculación muy fuerte en el imaginario de los funcionarios que une al trabajador de la economía popular con el feriante. Pero, en este imaginario, el trabajador feriante se circunscribe únicamente al artesano, característico, por ejemplo, de la Feria de Artesanos municipal, existente en la ciudad. Además, surgieron otras temáticas vinculadas con el consumo local, y una idea de que la economía popular podría ser una herramienta viable para generar “conciencia” en la ciudadanía en las compras a productores locales y la ausencia en la localidad de un espacio de comercialización de producciones locales sustentables. Es decir, el sector de la economía popular es visto como un circuito alternativo de comercialización, que, de ser desarrollado, generaría una identidad local tanto para los trabajadores del sector, como para los consumidores de la ciudad. En relación a este punto, existen algunas iniciativas llevadas adelante por el programa Baigorria Activa, que tiene como objetivo generar campañas de difusión que apuntan a promover el “compre local”, vinculadas principalmente al pequeño comercio local.

En términos concretos, de la información obtenida en el diagnóstico participativo y con otras herramientas de recolección, se identifica la presencia de pocos vínculos entre el Estado local y el conjunto de trabajadores que componen las experiencias de la economía popular. En relación a los emprendimientos y las unidades productivas, se puede evidenciar que existen escasas políticas públicas locales de apoyo al sector, el abordaje de las mismas se realiza de manera desarticulada, los vínculos que se generan con los trabajadores son débiles, no existe un área específica que aborde esta temática, no hay datos estadísticos por fuera de los registros de PEI que tiene la Oficina de Empleo y el conocimiento sobre el sector por parte de la gestión municipal es escaso. En relación a las ferias populares, tal y como se mencionó anteriormente, se observa que: existe un escaso acompañamiento por parte de la municipalidad, no hay información estadística sobre estas experiencias, el personal municipal no se encuentra capacitado para el abordaje de esta cuestión, hay un trabajo desarticulado entre las diferentes áreas municipales y hay una inadecuada normativa local para regular estas experiencias.

Además, hay una ausencia de políticas municipales que apunten a generar canales de comercialización de productos de la economía popular, tanto por la falta de promoción y acompañamiento a los espacios de comercialización (ferias), como por la ausencia de incentivos a la incorporación de productos de la economía popular al comercio local, así como también la no incorporación de las unidades productivas al circuito de compras municipales. El último punto, no sólo refiere a la ausencia de políticas de tal tipo, sino también, a la necesidad de reconvertir la mirada que el propio municipio tiene sobre el rol que ocupa como promotor del sector.

Por otro lado, se puede observar que no existe en la localidad un espacio de trabajo conjunto entre el estado local y los principales representantes del entramado socio-productivo de la localidad. Más bien se identifican ciertas experiencias concretas de encuentro en el marco de otros proyectos, como ser el Plan Estratégico Metropolitano o la realización de algunos acuerdos bilaterales con el centro de comerciantes. Será necesario pensar una instancia conjunta de toma de decisiones entre los diferentes protagonistas del entramado socio-productivo, incluyendo a los trabajadores de la economía popular, que permita generar iniciativas que fomenten el desarrollo socio-económico del territorio y en el cual el municipio tome un rol protagónico.



Por último, si bien el municipio mantiene vínculos fluidos con otros municipios vecinos, se evidencian pocas experiencias de trabajo conjuntas orientadas a pensar el desarrollo socio-productivo de la región. Sin embargo, en las dinámicas propias del sector de la economía popular local, se identifica que parte de los trabajadores que lo componen, pertenecen a diversas localidades cercanas. Por este motivo será necesario potenciar la articulación para generar lineamientos conjuntos con otros municipios de la región.

Todos estos elementos, permiten desagregar tres factores fundamentales para pensar la demanda institucional presentada por el estado municipal. El primero de ellos se vincula con la actual crisis económica que atraviesa la localidad y la región en su conjunto que tiene como consecuencia el aumento de los niveles de desempleo, la disminución de los ingresos y la necesidad del municipio de dar algunas respuestas a esta situación apremiante. En segundo lugar, un factor vinculado con la dinámica propia de la gestión municipal actual y el interés en comenzar a implementar políticas públicas que lo conviertan en un actor preponderante en el desarrollo socio-económico local. Por último, el factor relacionado con la economía popular, un sector sobre el cual el municipio tiene poca información, escasos vínculos y lineamientos para su abordaje.

Marco normativo local

En este apartado se analizarán las ordenanzas que existen en la localidad, para determinar, desde el punto de vista normativo, qué nivel de reconocimiento del sector de la economía popular existe. En primer lugar, resulta necesario mencionar que el acceso a la información de regulaciones municipales se ve dificultado, ya que no se encuentra digitalizado y los registros están en papel. Por tal motivo, y a los fines del presente trabajo, se solicitó aquellas ordenanzas municipales que hagan referencia o tengan vínculos con el sector de la economía popular. Consecuentemente, este pedido se tradujo en la facilitación de una serie de ordenanzas que, si bien tienen relación con el entramado de la economía popular, resultan insuficientes para afirmar que estas sean las únicas regulaciones vigentes en la localidad. Esta situación nos permite determinar, en términos generales, que no existe un andamiaje normativo que encuadre a los trabajadores y las experiencias de la economía popular en la localidad.

El análisis de la documentación suministrada da cuenta que se han promulgado habilitaciones comerciales que difieren de los comercios tradicionales. Una de las ordenanzas, refiere a la habilitación de “Food Truck”, que, si bien no tiene relación con el sujeto que abordamos en el presente trabajo, en la redacción de la misma, se hace referencia a los trabajadores que podrían identificarse como integrantes del sector de la economía popular: *“Esta actividad sobrepasa en magnitud e impacto a los tradicionales puntos de venta de artesanos y venta ambulante”*³². A partir de dicha ordenanza, se observa que el municipio tiene una incipiente identificación de los sujetos que componen el sector de la economía popular, aunque, no se puede afirmar que exista un ordenamiento normativo que los reconozca.

Otra de las ordenanzas a las que se pudo acceder, es la n°4508/13, dónde se sancionó el Fondo Solidario Granadero Baigorria, que tenía como objetivo el otorgamiento de microcréditos municipales a emprendimientos locales. No se ha podido determinar si efectivamente esta política ha sido ejecutada y qué alcance tuvo. A la fecha, no se

³²Ordenanza N° 5443-19 “Habilitación de Food Truck”



encuentra vigente, pero resulta de importancia a la hora de pensar iniciativas que anteriormente ha realizado el municipio en relación al sector de la economía popular.

Por último, durante el año 2020 se han impulsado dos proyectos de ordenanzas específicos, vinculados con la cuestión. Uno de ellos promovido por el propio municipio, a través de la Oficina de Empleo, donde se busca generar un apoyo y regulación para las ferias populares que están funcionando en la localidad. Por otro lado, la organización CTEP presentó en el Concejo municipal un proyecto de ordenanza de regulación y habilitación de la feria que se realiza en el barrio Los Robles. A la hora de finalizar el presente TIF, ninguna de las dos ordenanzas mencionadas fueron sancionadas por el Concejo, pero permiten dar cuenta del auge de la economía popular en la localidad y de la necesidad de incluirla, y darle un marco regulatorio. A su vez, este análisis nos permite observar que el sector de la economía popular y las problemáticas que atañen a sus trabajadores, están presentes en la agenda pública local de forma reciente, dando cuenta del auge que se encuentra atravesando el sector no sólo a nivel regional, sino también nacional.

Situación específica de la Oficina de Empleo local.

Estructura, funcionamiento, problemáticas y capacidades de la Oficina de Empleo Local

La Oficina de Empleo de Granadero Baigorria fue creada en el año 2009, en el marco de las políticas activas de empleo que llevó adelante el Ministerio de Trabajo de la Nación, que tenían como objetivo fortalecer la generación de trabajo decente en los territorios locales del país. Las oficinas de empleo implementan lineamientos derivados de dicho Ministerio y, de acuerdo a la localidad en la que se encuentren, pueden tomar diferentes dinámicas y particularidades.

Conviene mencionar en este punto que, la creación de las oficinas de empleo en todo el territorio nacional, se realizó durante la gestión Carlos Tomada frente al MTEySS en el año 2005, en un contexto de salida de la crisis social y económica, y estaba atravesada por la idea de *“interrelacionar el conjunto de herramientas de las políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o con aquellas que buscan mejorar su situación laboral”* (Madoery, 2011). Es por este motivo, que las políticas que se implementaron durante ese periodo estaban orientadas a fortalecer la oferta de trabajo. Este dato resulta de vital importancia, ya que desde el surgimiento de las mismas, se caracterizaron por una dinámica propia y una mirada circunscripta al empleo formal, no abordando otras formas de trabajo. Esta perspectiva, se enmarcó en el acompañamiento a un contexto de crecimiento económico que estimaba alcanzar niveles de pleno empleo en los territorios locales. Simultáneamente, las políticas orientadas al sector de la economía social, solidaria y popular durante este periodo fueron abordadas desde el Ministerio de Desarrollo Social, con diversas líneas como “Argentina trabaja”, programas de microcréditos o la creación del Monotributo Social. Este abordaje, estaba atravesado por una idea de contención de los sectores que se encontraban por fuera de las protecciones sociales ligadas al empleo formal.

La llegada de Mauricio Macri al poder significó por un lado, la adopción de medidas económicas que derivaron en un aumento de la desocupación y la pobreza y, por otro lado, un giro en las políticas de empleo -desfinanciamiento del Ministerio de Trabajo y reducción de su rango a Secretaría- que impactaron tanto en el conjunto de los trabajadores como en



las oficinas de empleo municipales. Esto implicó que, el objetivo por el cual fueron creadas vea desdibujado, quedando atrapadas en una lógica de ofrecer capacitaciones para el trabajo en un contexto de fuerte contracción de la oferta laboral. Por otro lado, durante este periodo, se consolidó el avance de las organizaciones que representan a los trabajadores de la economía popular, a través de movilizaciones y negociaciones institucionales que resultaron en una visibilización dentro de la agenda pública de sus demandas y reclamos.

Frente a la situación descrita, las lógicas de funcionamiento de las oficinas de empleo locales, a partir de su fuerte dependencia de los lineamientos de políticas nacionales y el desfinanciamiento de las mismas, quedan en una situación de debilidad e inacción frente a una realidad que difiere mucho al contexto en el que fueron creadas. Esto pone en evidencia, desde el punto de vista de los autores del presente escrito, la necesidad de ampliar los márgenes de acción de las oficinas de empleo, incorporando otras formas posibles de trabajo. En concordancia con esto, el trabajo de campo realizado para el TIF describe cómo estos procesos nacionales se desarrollaron también en la dimensión local. Es por este motivo que, se decidió seleccionar como principal actor protagonista, para llevar adelante un fortalecimiento del sector de la economía popular, a la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria.

Volviendo al caso particular de Granadero Baigorria, se observan a lo largo de su existencia diferentes transformaciones producto de variaciones en el contexto económico y político. Su sede, ha sido reubicada en más de una oportunidad, a diferentes edificios municipales, situándose actualmente en el ala norte del predio perteneciente al Hospital Escuela Eva Perón, compartiendo las instalaciones con el Centro de Formación Néstor Kirchner. Sobre este punto, desde la Oficina de Empleo refieren:

*“Surge en el 2009, primero únicamente como una Oficina de Empleo, digamos era una oficina que dependía del Ministerio de Trabajo de Nación. A partir de diferentes gestiones de los diferentes coordinadores, se fue ampliando a la Oficina de Producción y Empleo, en donde se desarrolló la Oficina de SEPYME, que era otro de los ramos de Nación hasta el 2016, y después se trajo Empleo Joven; estuvimos funcionando en relación con los Nacs que ahora son los puntos digitales, hasta llegar a Subsecretaría de Desarrollo y Empleo, en donde formábamos parte del área de Desarrollo Social. Después, la Oficina se mudó en el 2014, la mudaron de secretaría y pasamos a Gobierno en donde quedamos solo como Oficina de Producción y Empleo”.*³³

En relación a las transformaciones en sus prestaciones y funcionamiento se observa cómo, los procesos ocurridos a nivel nacional descritos anteriormente impactaron en la Oficina. A partir del año 2015, ha sufrido los embates de las medidas tendientes a la reducción de la inversión pública y de la crisis económica. Este proceso tuvo como consecuencia la escasa financiación por parte del Ministerio de Trabajo nacional a las políticas de empleo, que se venían ejecutando en un contexto de cada vez mayor demanda de empleo, producto de la crisis económica. Federico Fernández, actual coordinador técnico, describe en la entrevista, cómo las políticas que se ejecutaban, generaban un circuito virtuoso de creación de empleo. Es decir, existía un recorrido para todas las personas que pasaban por la Oficina, que consistía en fortalecer sus condiciones de empleabilidad, a través de la realización de cursos de formación profesional, que les daban las herramientas para ingresar a trabajar a una empresa o prestar algún servicio.

³³Entrevista a Federico Fernández, coordinador técnico de la Oficina de Empleo.



A su vez, en un contexto de crecimiento económico, la oferta de mano de obra permitía que estas personas ingresen al circuito formal de trabajo. Tomando como ejemplo el programa de Empleo Joven, el coordinador relata este recorrido:

“Con Empleo Joven lo mismo, los chicos entraban con 18 años o sin terminar la secundaria, hacían un curso de orientación laboral, hacían un curso de formación profesional, hacían un entrenamiento por trabajo en alguna empresa privada o en alguna oficina pública, pasaban después a lo que llaman Programa de Inserción Laboral, que es otro programa donde subsidian el sueldo de una empresa privada, entraban a trabajar y ya terminaba el círculo con el pibe trabajando el blanco. Y ese era un círculo que funcionaba todo el tiempo.”³⁴

Es decir la existencia de un “circuito virtuoso” -la vinculación entre oferta y demanda de trabajo- se ve interrumpido desde dos lugares: por un lado, se produce un desfinanciamiento, a través de una reducción de los programas que apuntaban al fortalecimiento de la empleabilidad de la población desocupada, y por otro lado, la crisis económica genera una caída en la oferta de trabajo y un aumento de la cantidad de desocupados. Esto impacta en la Oficina de Empleo, generando un aumento de la demanda y de la población que se acerca a la misma en búsqueda de un trabajo, y una incapacidad para dar respuestas a esta situación.

Este desfinanciamiento es acompañado por un enfoque diferente en los lineamientos nacionales respecto al concepto de trabajo y al rol de estas dependencias en los territorios locales. Esto se evidencia en las entrevistas realizadas a sus funcionarios:

“A partir del 2016, las oficinas de empleo pasan a ser una especie de... escuela de cursos y, digamos, (las personas pasan por la misma) sin completar el círculo, porque las empresas no tienen capacidad de producción ni de venta, (y la Oficina) sin capacidad de respuesta porque tampoco nos dejan tantos cursos (...). (Esto implica) un desfinanciamiento que genera como una inestabilidad que nos ha permitido funcionar de alguna forma con algunas empresas que ya estaban asentadas y trabajando con nosotros, pero es más bien una cuestión de beneficencia (...). (Por ejemplo) había uno (un curso) que era “Tolerancia al fracaso” digamos, ese es el título del curso. Entonces, esos cursos lo único que permitían era que las personas cobraran un subsidio por estar haciendo el curso. Ese círculo se rompió en las dos puntas.”³⁵

Este proceso a su vez, fue acompañado de otras transformaciones a nivel local. A partir del año 2016, se decidió dividir la coordinación en dos puestos: un coordinador técnico y uno político. Si bien a partir de la información relevada, no se han podido especificar las causas y los objetivos de esta decisión, al día de hoy, quien se encuentra a cargo de la coordinación específica de las funciones diarias, es el coordinador técnico. De acuerdo a la opinión de este último, esta decisión tuvo como objetivo lidiar adecuadamente con los cambios de gestión política que se sucedieron a nivel nacional y provincial: un coordinador político encargado de desarrollar las relaciones gubernamentales y políticas; y un coordinador técnico, responsable de la ejecución de los lineamientos de la Oficina. Resulta importante destacar en este punto que, los cambios implementados, al posibilitar una mayor autonomía al coordinador técnico,

³⁴Idem.

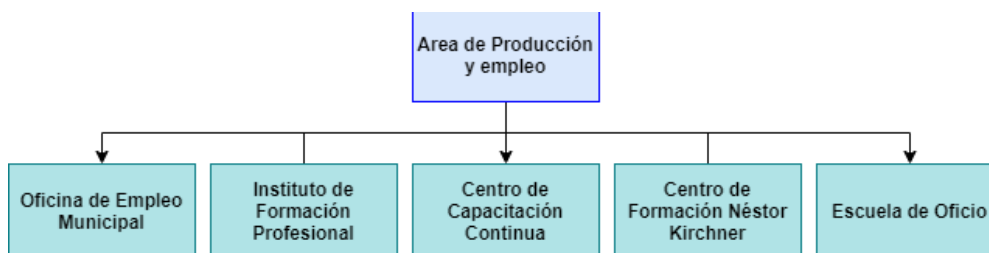
³⁵Idem



generaron la oportunidad de incorporar nuevas miradas sobre el trabajo local, que habilitan la visibilización de otras formas de trabajo. Esto se ve reflejado en el hecho de que este funcionario es quien, frente al auge de las ferias populares en la localidad, se convierte en el principal impulsor, desde el municipio, en la necesidad de pensar políticas locales que incluyan al sector de la economía popular.

A su vez, en el año 2014, la Oficina de Empleo pasó de depender del área de Desarrollo Social, al área de Producción y Empleo junto al Instituto de Formación Profesional, el Centro de Formación Néstor Kirchner, el Centro de Capacitación Continua, y la Escuela de Oficios Municipal. El Área de Producción y Empleo no se encuentra reflejada formalmente en el organigrama municipal y no posee rango de secretaría o dirección, sino que es conjunto de dependencias y oficinas bajo la órbita de una denominación y coordinación común. En otras palabras, el Área de *“Producción y empleo es una figura que engloba”*³⁶ y su responsable comparte algunas decisiones con los coordinadores de la Oficina de Empleo. Dentro de la estructura municipal, el área de Producción y Empleo depende de la Secretaría de Gobierno. Conviene mencionar que, esta estructura fue relevada por medio de entrevistas a funcionarios, pero no se refleja en el organigrama provisto por el municipio. Lo último da cuenta de los escasos niveles de formalización de la estructura municipal, que en términos generales, funciona con algunas Secretarías que, en su interior, engloban diferentes “Áreas municipales”.

Organigrama “Área de Producción y Empleo”



Elaboración propia en base a la información obtenida en entrevistas a funcionarios de la Oficina de Empleo, 2020

Actualmente, la Oficina de Empleo cuenta con 13 empleados, incluyendo el área de maestranza. Esta planta de empleados se mantuvo estable durante los últimos seis años, a pesar del proceso de desfinanciamiento mencionado anteriormente, lo que permite observar que, la misma, cuenta con personal suficiente para la implementación de otros lineamientos, pese a que, desde la perspectiva de su coordinador, disponen de poco personal. De acuerdo a un informe realizado por la propia Oficina, a principios del año 2019, el organigrama actual es el siguiente:

Organigrama “Oficina de Empleo”

³⁶Ídem.

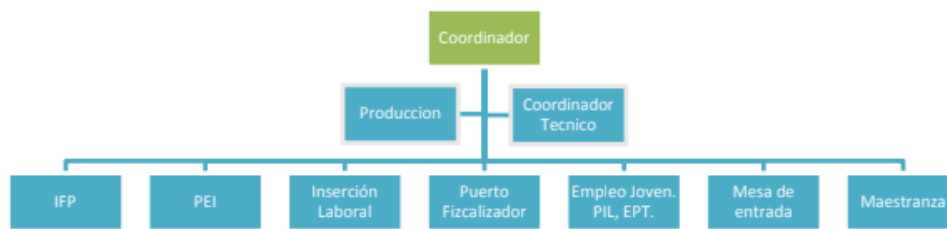


Imagen obtenida del documento: Planificación y propuesta de abordaje en territorio de la OE Granadero Baigorria

En la actualidad, se encuentran activos en la Oficina de Empleo los siguientes programas y lineamientos:

- **Empleo Joven:** Esta política incluye diferentes acciones de formación y acceso al empleo para todos los jóvenes, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que brinda una asistencia económica para: facilitar capacitaciones, terminar estudios, facilitar entrenamientos laborales o, para quienes no finalizaron el secundario, generar emprendimientos propios.³⁷ Es un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se ejecuta a través de la Oficina de Empleo.

- **Promover:** Es un programa dirigido a trabajadores desocupados mayores de 18 años con certificado de discapacidad y residencia permanente en el país, que busquen empleo. Asiste a sus participantes para que construyan o actualicen su proyecto de formación y ocupación, en el desarrollo de trayectorias laborales, en la finalización de estudios formales obligatorios, en experiencias de formación o de entrenamiento para el trabajo, en la generación de actividades productivas de manera independiente, y/o en la inserción en empleos de calidad.³⁸ Es un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se ejecuta a través de la Oficina de Empleo.

- **Entrenamiento por trabajo:** Este Programa brinda incentivos económicos a las empresas para que entrenen aprendices en los puestos que necesitan. Luego, tienen la posibilidad de incorporar a esos aprendices ya entrenados. Durante el desarrollo del proyecto, no se establece una relación laboral entre la empresa y los trabajadores, sino un acuerdo de entrenamiento.³⁹ Es un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se ejecuta a través de la Oficina de Empleo.

- **Programa de Inserción Laboral:** apunta a la inserción laboral de jóvenes a través del Programa Empleo Joven, en la etapa posterior a la formación profesional. Es un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se ejecuta a través de la Oficina de Empleo.

- **Programa de Empleo Independiente:** El Programa brinda apoyo, orientación y medios para desarrollar emprendimientos y acompaña a los emprendedores en todo lo que necesitan para ser sus propios jefes y llevar adelante sus negocios. Está especialmente dirigido a trabajadores desocupados que participan en programas del Ministerio, así como

³⁷<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleojoven>

³⁸<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad/promover>

³⁹<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleojoven>



a personas que se capacitaron y trabajadores independientes.⁴⁰ Es un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se ejecuta a través de la Oficina de Empleo.

● **Formación Profesional:** fomenta la formación permanente de los trabajadores a lo largo de su vida para mantenerse permanentemente actualizados, lo que mejora su empleabilidad.⁴¹ Es un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que se ejecuta a través de la Oficina de Empleo.

● **Inserción Laboral Directa:** es la intermediación que hace la Oficina de Empleo entre las ofertas de trabajo de empresas de la localidad y los demandantes. Es el único lineamiento propio de la Oficina de Empleo.

En la descripción anterior se puede observar que la dependencia se ocupa principalmente de ejecutar políticas y programas de empleo, que vienen direccionados desde el Ministerio de Trabajo de la Nación. Entre los lineamientos seleccionados, sólo uno de ellos, la inserción laboral directa, es el que realiza como acción propia. Sin embargo, de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas, debido a la escasez de recursos que ocurrió en los últimos años que derivó en una disminución de los incentivos por parte del Ministerio de Trabajo nacional, tuvo dificultades para llevar adelante el vínculo con el entramado empresarial local para generar oportunidades de empleo.

Se podría afirmar que la Oficina tiene una forma de gestión mixta, donde conviven dos tipos de estructuras y modalidades de funcionamiento: por un lado, una gestión orientada a programas y objetivos, y por otro, una gestión de tipo burocrática, donde la ejecución de dichos programas se hace de forma rutinaria y apegándose más al proceso que a los beneficiarios. Esto se detecta en los relatos de las entrevistas, donde se mencionan problemas para la ejecución de los beneficios por demoras en la realización de trámites y/o presentación de formularios. Es decir, las funciones y responsabilidades de cada puesto, se encuentran determinadas de acuerdo a distintos programas que derivan del Ministerio de Trabajo Nacional, mientras que, el funcionamiento y la coordinación cotidiana de la Oficina, se realiza de acuerdo a procedimientos establecidos y rutinarios que, en muchas oportunidades, generan cuellos de botella a la hora de ejecutar las políticas.

El hecho de llevar adelante políticas de instancias gubernamentales nacionales y provinciales y, además, formar parte de la gestión municipal, hace que los empleados de la Oficina de Empleo deban reportar a diferentes personas.

“Tiene una dinámica particular la Oficina de empleo. (...) Las personas que trabajan acá tienen que responder a tres lugares distintos. Como nosotros trabajamos con la gente, trabajamos con el Ministerio de Trabajo de la Nación y trabajamos con el Ministerio de Trabajo de la Provincia. (...) Entonces tenemos fechas límites en todos los lugares y tenemos que responder también a la Municipalidad, por lo tanto, tenemos varios lugares en los cuales están viendo cual es nuestro trabajo”⁴².

⁴⁰<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleo independiente>

⁴¹<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/formacion y capacitacion>

⁴²Entrevistas a Federico Fernández, coordinador técnico de la Oficina de Empleo



A su vez, otro de los puntos a destacar obtenidos de las entrevistas, es la escasa formación del personal en la temática específica de empleo. Es decir, los trabajadores conocen en detalle los reglamentos, requisitos y funcionamiento de los programas que ejecutan, pero hay un alto desconocimiento de la temática del empleo en general. En este sentido, en los últimos años, la Oficina de Empleo viene participando en instancias de capacitación e intercambio con otras oficinas de la región impulsada por un proyecto de la UNR. Este sería uno de los puntos a potenciar para generar capacidades, que permitan la creación de políticas propias para intervenir en el trabajo local.

Por otro lado, en relación a los vínculos que mantiene con el resto de la estructura municipal, se puede observar que los mismos son esporádicos y por temáticas muy específicas. Los principales son con el área de Género, la Secretaría de Gobierno, recientemente con el Área de Cultura y Deportes y, esporádicamente, con Desarrollo Social. Estos vínculos deberán fortalecerse y generar lazos de trabajo conjunto para pensar políticas integrales, ya que existen varias áreas municipales que tienen relación con la población objetivo de la Oficina de Empleo.

Un punto para destacar, es el nivel de informatización y procesamiento de la dependencia. Desde hace varios años, la Oficina generó un sistema propio de información que les permite contar con datos precisos acerca de sus beneficiarios, y realizar seguimiento de los mismos y de los programas. Este es un aspecto no menor para la generación de iniciativas y lineamientos propios y, de hecho, es una de las fuentes de consultas principales, no solo de la propia Oficina, sino de la gestión municipal.

En el año 2019, el actual coordinador técnico, presentó un documento con un análisis de los alcances de la misma y una propuesta de trabajo para abordar la crisis que atravesaba la Oficina. Los datos que se desprenden de ese documento, nos permiten observar que al año 2019, se registró un total de 3780 personas que tuvieron algún vínculo con la dependencia. Ya sea que fueron beneficiarios de algún programa, o que se acercaron a la Oficina con alguna demanda. El gráfico que se encuentra a continuación, nos permite observar el nivel de territorialidad que adquiere, teniendo beneficiarios en la mayoría de los barrios de la localidad. Este punto, resulta de vital importancia para reflexionar acerca de su rol en el territorio y cómo potenciarlo a partir de estos datos.



Beneficiarios de la Oficina de Empleo distribuidos por barrio

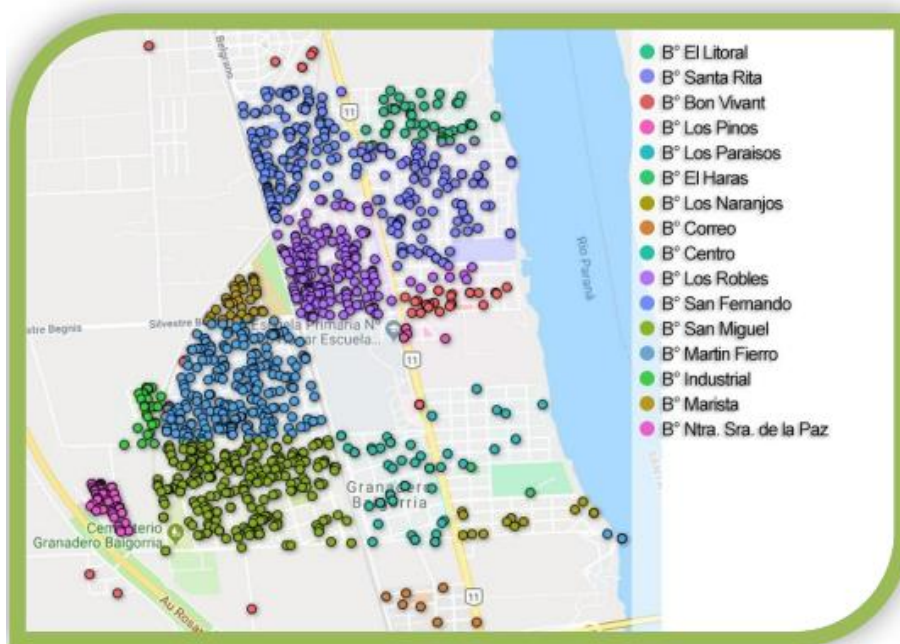


Imagen obtenida del documento "Planificación y propuesta de abordaje de la OE de Granadero Baigorria", 2019

Otro de los procesos que ocurrieron en los últimos cuatro años, y como consecuencia de la crisis económica, fue una mutación de la demanda y de la población que se acercó a la Oficina de Empleo. Hacia el año 2010, esta población estaba compuesta principalmente por jóvenes de clase media que habían discontinuado sus estudios formales, y presentaban dificultades en el acceso al mundo del trabajo. Tal y como relatan los funcionarios en las entrevistas realizadas, hacia el año 2013/2014, se comenzó a notar una diversificación con respecto a los sectores sociales que plantean demandas, por un lado, desempleados que, habiendo perdido su trabajo formal en los últimos meses y al agotarse el seguro de desempleo con el que se sostenían, tenían serias dificultades para volver a insertarse en el circuito del empleo formal, y por otro lado, trabajadores que *"vivían de changas"* y no buscaban trabajo porque ya tenían un circuito al cual ir (...) y a partir de eso (la crisis económica), *quedaron sin ningún tipo de ingreso*"⁴³. Este proceso se agudizó, llegando a la actualidad con una demanda variada de población de diferentes sectores sociales que acuden a la Oficina en busca de oportunidades de trabajo. Esto último permite observar la aproximación de personas que de alguna manera integraban el circuito de la economía popular de la localidad -a los que el funcionario describe como trabajadores informales- y que, frente al desmejoramiento de la situación económica en general y la disminución de sus ingresos, se acercaron en búsqueda de un apoyo por parte del estado local.

Esto ocurrió en simultáneo con la disminución del financiamiento y las prestaciones y, una cada vez mayor, dificultad a la hora de responder a las demandas, al quedar atrapada en una lógica pensada para otra coyuntura, tal como se mencionó con anterioridad. Esto se refleja, por ejemplo, en los requisitos propios de los programas que se ejecutan, que restringen fuertemente el ingreso de amplios sectores de la población. Este aspecto, se da

⁴³Ídem.



fundamentalmente porque los programas apuntan a tres poblaciones específicas: jóvenes desocupados entre 18 y 30 años, personas con discapacidad y, minoritariamente, quienes acceden a los cursos de formación profesional. Este último punto, es el único lineamiento en el que se encuentran inmersos otros sectores poblacionales, como los adultos desempleados. Dentro de esta población, la Oficina de Empleo destaca como punto crítico, la problemática del empleo femenino y la necesidad de crear políticas conjuntas con el Área de Género Municipal. Frente a esta situación, comenzó a generar algunas iniciativas, como ser: el dictado de capacitaciones propias, a partir de los recursos de personal con los que cuenta y con financiamiento municipal; y algunas alianzas con la escuela de oficios municipal, logrando incorporar algunos beneficiarios en dichas capacitaciones.

A su vez, en este periodo, empezó a tejer lazos con otras oficinas de empleo de la región, con las que realizaron capacitaciones en conjunto y, actualmente, funcionan como una red de circulación de información, de cursos y acompañamiento a beneficiarios de las mismas. Por otro lado, se comenzó también a articular con el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, principalmente, en el acceso a ofertas de cursos de capacitación. Otro de los vínculos fundamentales que posee la Oficina de Empleo, es con el Centro de Formación Néstor Kirchner (con el cual comparten edificio), espacio donde se dictan cursos avalados por el Ministerio de Trabajo de la Nación. Esto sería uno de los puntos a potenciar, ya que los cursos de formación son la puerta de ingreso para la población adulta a otros programas como PEI. En este sentido, no existe un vínculo aceitado entre esta dependencia, el Centro de Formación, y el Ministerio de Trabajo de la Nación, que permita generar ofertas de capacitación adecuadas a las demandas de quienes se acercan a la Oficina. En cuanto al diálogo con otros actores importantes de la localidad, se evidencian débiles relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la generación de iniciativas en conjunto, como en la difusión de sus actividades.

En concordancia con esto, como se mencionó anteriormente, en el año 2019 la Oficina de Empleo presentó un documento llamado “Planificación y propuesta de abordaje en territorio de la OE Granadero Baigorria”, donde se sugieren ciertos lineamientos de acción (orientados a su funcionamiento orgánico, acciones y programas para la comunidad y la vinculación con áreas municipales), para hacer frente a las principales problemáticas identificadas por la misma, a saber:

- Limitaciones en el alcance de sus políticas, enfocadas principalmente en jóvenes y con dificultad para abordar a la población adulta.
- Aumento de la demanda de empleo y diversificación de la población demandante, con escasos recursos por parte de la Oficina para hacer frente a la situación.
- La coordinación menciona el hecho de contar con poco personal y de la eficiencia del personal actual
- La escasa comunicación y vínculo con otras áreas municipales.
- La cuestión edilicia está vinculada, principalmente, con el hecho de que la Oficina de Empleo funciona en el mismo espacio en que se desarrollan las actividades del Hogar Escuela, y esto genera ciertas incomodidades cotidianas.
- El problema de desempleo de femenino, principalmente vinculado a la falta de oferta de empleo para mujeres en el sector industrial.
- La escasez de recursos económicos para llevar adelante iniciativas propias



- La escasa capacitación del personal.

Por último, en cuanto a la dimensión comunicacional, se destacan escasas acciones de difusión de sus actividades, restringiéndose únicamente a dos canales: visitas a escuelas secundarias para la difusión de los lineamientos a jóvenes, y los canales de comunicación formales del municipio (principalmente redes sociales).

Relación de la Oficina de Empleo con el sector de la Economía Popular.

En el apartado anterior, se describieron y analizaron diferentes dimensiones de la estructura organizacional de la Oficina de Empleo, que nos permiten dar cuenta de los principales puntos críticos que la misma posee. En este punto, desarrollaremos los vínculos y las percepciones que tiene en relación al sector de la economía popular de la localidad.

Para comenzar, conviene mencionar la importancia que toma la Oficina de Empleo en este trabajo, teniendo en cuenta que es el principal actor promotor de la generación de una estrategia local para el fortalecimiento del sector de la economía popular. En este sentido, durante el proceso de recolección de datos, se pudo observar que existe una voluntad concreta, motorizada principalmente por el coordinador técnico, de llevar adelante algunos lineamientos para los trabajadores de la economía popular. Resulta importante destacar que, desde otros niveles del ejecutivo municipal -principalmente la Jefatura de Gabinete-, se acompañe esta iniciativa. En este sentido, al momento de realizar las entrevistas, esta dependencia había elevado al Concejo Deliberante una ordenanza con una propuesta de regularización de las ferias populares existentes.

El hecho de que la Oficina de Empleo se proponga generar políticas para este sector, tiene relación directa con los procesos que esta dependencia viene atravesando en los últimos años y que se han detallado anteriormente. Frente a esta situación, el coordinador, ve la posibilidad de generar políticas orientadas al sector de la economía popular como la principal alternativa de actuación autónoma de la dependencia para dar respuesta a las crecientes demandas. Pero esta idea se encuentra atravesada por un imaginario sobre la economía popular ligado a un conjunto de cuestiones:

- una mirada sobre la economía popular como una instancia “transitoria” y de “refugio” frente al desempleo.
- la idea de que los únicos espacios posibles de comercialización para este sector son las ferias.
- la idea de que frente a la crisis actual, generar una política para el sector es la única forma que tiene el municipio para potenciar alternativas de trabajo.
- Una relación directa entre economía popular y pobreza

Si bien, es importante que la Oficina de Empleo ponga en agenda e identifique la temática de la economía popular como un sector que debe ser abordado desde la dependencia, es conveniente destacar dos puntos relevantes para ser trabajados en la estrategia: por un lado, el hecho de que la Oficina vincule la oportunidad de generar iniciativas autónomas para la generación de empleo únicamente con políticas específicas para la economía popular. Y, por otro lado, la necesidad de reflexionar y reorientar la mirada que la dependencia tiene sobre este sector, para a partir de allí, ampliar las estrategias de abordaje que se implementen.



El Programa de Empleo Independiente

El Programa de Empleo Independiente es una política del Ministerio de Trabajo de la Nación implementada por la Oficina de Empleo que, a partir de la información analizada por Erika Beckmann,

“Fue creado mediante la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social n° 1094/2009, que lleva fecha del 16 de noviembre; y su respectivo manual operativo fue aprobado el 06 de enero de 2010. Allí se establece que el objeto del Programa es “Impulsar la inserción laboral de trabajadores desocupados que se propongan emprender actividades productivas de manera independiente y mejorar la calidad del empleo de los pequeños productores y microempresarios, desarrollando su capacidad productiva y comercial a través del fortalecimiento del entramado local y de sus redes asociativas.” Apuntando a “la generación de empleo de calidad a partir del desarrollo de pequeñas unidades económicas sustentables en las distintas localidades del territorio nacional” (Beckmann, 2013:29).

En el caso concreto de Granadero Baigorria, el PEI comenzó en paralelo con la apertura de la Oficina de Empleo local y con la implementación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que, actualmente, se ha transformado en el Programa Empleo Joven. Si bien cuenta con una base sistematizada de sus registros, la misma comenzó a desarrollarse en el año 2011, y resulta difícil realizar una reconstrucción de la cantidad de beneficiarios que han obtenido los subsidios del programa, entre la creación de la Oficina y la actualidad. De acuerdo a datos suministrados, entre los años 2017 y 2020, fueron beneficiarios de este programa un total de 45 emprendedores. Aquí se destaca que la entrega de subsidios no se realizó de forma sostenida año a año en el periodo mencionado, sino que se registraron demoras de largos periodos de tiempo en la implementación.

Las formas de ingreso al Programa de Empleo Independiente son tres, y están destinadas a diferentes tipos de población: 1) jóvenes que participan del programa de Empleo Joven, 2) beneficiarios del programa PROMOVER, 3) Beneficiarios de algún curso de formación avalado por el Ministerio de Trabajo Nacional y en relación con el emprendimiento a llevar adelante.

Estos requisitos de ingresos reflejan dos puntos críticos del programa: por un lado, la restricción de acceso al mismo para las poblaciones adultas, y por otro lado, el acceso al Programa de Empleo Independiente, como una salida económica concreta para enfrentar la situación de crisis, en vez de un camino para el fortalecimiento o comienzo de un emprendimiento. A este último punto se refiere el actual responsable del PEI y del programa PROMOVER:

“Al ser un programa tan restrictivo en cuanto al acceso, se limita mucho la población y, a su vez, muy pocas personas tienen interés en llevar un micro emprendimiento. Necesita moverse mucho la gente para poder mantener un micro emprendimiento, y la mayoría de la gente no lo quiere, se cansa, no le gusta, se aburre, y eso nos genera un inconveniente, porque tenemos una población muy reducida de personas que realmente quiera hacer un micro emprendimiento, y eso es complicado, porque tenemos un programa que les permite realizar un



*microemprendimiento pero no hay gente, es como tener yerba pero no tener mate”.*⁴⁴

En términos concretos, esto implica que la oferta del PEI está concentrada principalmente en jóvenes entre 18 y 24 años y en beneficiarios del PROMOVER, mientras que, las demandas de apoyo para el fortalecimiento de emprendimientos, en muchos casos, provienen de otros sectores poblacionales que no cumplen con los requisitos de ingresos. Esto queda confirmado al analizar los datos sobre los orígenes de los beneficiarios de PEI, en relación a las formas de acceso al mismo: 40% corresponden a Empleo Joven y 35% al programa PROMOVER.

A su vez, otra de las formas de ingreso que podría permitir la incorporación de otras poblaciones, es a través de la realización de un curso de formación profesional avalado por el Ministerio de Trabajo nacional, y que tenga relación con el rubro en el que el emprendedor se desempeña. Pero, de acuerdo al relato de los funcionarios, estas ofertas son escasas y no tienen un vínculo estratégico entre las demandas y las capacitaciones que se realizan. En este punto, es menester destacar el vínculo entre esta dependencia y el Centro de Formación Néstor Kirchner en el cual, los cursos que se dictan, tienen la certificación necesaria. Si bien existe un diálogo entre ambas dependencias -comparten edificio-, no hay líneas estratégicas de coordinación que permitan vincular las demandas de la Oficina de Empleo con las capacitaciones que se dictan en dicho Centro.

Una vez que se seleccionó a los beneficiarios de PEI, los mismos deberán realizar obligatoriamente un “Curso de Gestión Empresarial” donde se abordan un conjunto de contenidos vinculados al reconocimiento de su perfil emprendedor y los recursos, nociones básicas para calcular costos e ingresos y realizar proyecciones, realizar análisis de mercado y competidores y herramientas básicas para la comercialización y administración del emprendimiento.

En esta instancia del programa, se identifica otro de los puntos críticos mencionados durante las entrevistas. Durante los últimos 2 años, fueron escasos los Cursos de Gestión Empresarial habilitados. De hecho, durante el año 2019 no se abrieron vacantes. A su vez, otro de los problemas derivados de esto, es que en muchas ocasiones, jóvenes que pertenecen al plan Empleo Joven han quedado fuera del acceso a PEI debido a las demoras en el mismo y el cumplimiento de la mayoría de edad para pertenecer al programa. Esto tiene como consecuencia una disminución en el acceso a los subsidios del programa, ya que la realización del curso es un requisito fundamental para poder obtener el beneficio.

El PEI es actualmente el único lineamiento que la Oficina de Empleo tiene en relación al sector de la economía popular. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en los últimos años surgió un interés por parte de la Oficina en generar iniciativas para este sector más allá de este programa. Este interés se encuentra atravesado por una concepción predominante, acerca de lo que se entiende como economía. Durante las entrevistas, se consultó a los funcionarios qué entendían por economía popular, y la mayoría de las respuestas se orientaron hacia la idea de que es una economía de emergencia, que surge a partir de la situación de desempleo y caída de ingresos de quienes la componen. En palabras del coordinador técnico, la economía popular está compuesta por:

⁴⁴Entrevista a Brian Barcelona, responsable del PEI y del Programa Promover, en la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria



“Los expulsados del sistema durante toda esta crisis, que estaban trabajando y ya no tienen laburo. Las clases sociales más bajas, que no han tenido la posibilidad de estar insertos en el sistema (...) Creo que la economía popular es un poco la unión de todos esos sectores desplazados por el sistema para poder armar un circuito aparte y generar un circuito paralelo que les permita a ellos poder subsistir”.⁴⁵

A modo de cierre del presente apartado, por último se destaca la intención expresada por el Coordinador de la Oficina, de generar espacios para que los beneficiarios que hayan pasado por PEI, puedan comercializar sus productos, pero a su vez, ampliar sus prestaciones hacia otros actores de la economía popular que, a futuro, puedan incorporarse en las políticas de apoyo que se implementen. Por otro lado, se vislumbra un interés en abordar y apoyar de alguna manera a las ferias populares que emergieron en la ciudad, desde una mirada de acompañamiento y no de control. Sin embargo, estas iniciativas que son expresadas por el coordinador no se identifican como demandas para el resto de los funcionarios. Es por este motivo, que resulta necesario potenciar la formación y el conocimiento de todos los empleados en esta temática, para la planificación y ejecución de una estrategia integral, que permita el abordaje desde la Oficina, al sector de la economía popular. A su vez, será de vital importancia la generación de vínculos con diversas organizaciones territoriales, que representan a estos trabajadores. En síntesis, se deberán generar iniciativas que sitúen a la Oficina de Empleo como promotora del sector, pero que necesariamente, incluyan a otros actores protagonistas del entramado local.

⁴⁵Entrevista a Federico Fernández, coordinador técnico de la Oficina de Empleo



Análisis de actores relevantes para la situación abordada

Para complejizar el análisis de la situación problemática y de la demanda institucional, se desarrollará en el presente apartado, un análisis de actores que nos permitirá identificar las relaciones de poder, y la naturaleza de los vínculos entre los principales protagonistas de la situación abordada.

“El mapa de actores parte del supuesto de que la realidad social se conforma por relaciones sociales donde participan actores e instituciones (sean estos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos). Los conjuntos de vínculos o relaciones sociales forman redes, y según sea la posición que los distintos actores ocupan en dichas redes van a definir sus valores, creencias y comportamientos para influir en mayor o menor medida en la generación y resolución de la problemática. Esta herramienta no presenta una lista de actores, sino que constituye una fuente de información fundamental para conocer las posibles acciones y objetivos particulares de cada uno de los involucrados en la problemática o su resolución.” (Pozo Solís, 2007, citado por Fernández Arroyo, Nicolás; Schetjman, Lorena, 2013)

En el caso particular del presente trabajo, se seleccionaron aquellos actores que son protagonistas fundamentales del entramado socio-productivo local y, en particular, del sector de la economía popular. Sobre este punto, se destaca que, se han incorporado al análisis actores que, si bien no se encuentran abordados en la situación problemática, deberán ser considerados a la hora de implementar una estrategia. Principalmente por sus responsabilidades y roles tanto dentro del municipio como de la localidad. En concreto se hace a referencia a: Centro de comerciantes locales, vecinalistas, ASSAL, Área de higiene y seguridad, Secretaría de Obra Públicas y área de cultura y deportes.

Este análisis permite identificar el rol que cada uno de ellos ocupará en la estrategia de abordaje, para que la misma tenga viabilidad en su ejecución e incluya a todos los sectores sociales involucrados en la temática. Para tal fin, se desarrolló el siguiente cuadro donde se refleja: los actores, las descripciones de los mismos, el grado de interés y el grado de influencia en la temática. El grado de interés nos permitirá identificar la voluntad de cada uno de ellos para formar parte de la estrategia, cuáles colaborarán con la misma, y con cuales será necesario generar negociaciones u otro tipo de acercamiento. Mientras que, el grado de influencia, posibilita identificar cuáles son aquellos actores fundamentales para la ejecución de la estrategia que, más allá del interés que tengan en la misma, deberán formar parte. Estos criterios -grado de interés e influencia- se reflejarán en puntajes asignados, de acuerdo a seis categorías para cada uno de ellos.



Actores	Descripción	Interés						Influencia					
		Desconocida	Poco o ningún interés	Algún interés	Interés moderado	Mucho interés	El más interesado	Desconocida	Poca o ninguna influencia	Alguna influencia	Influencia moderada	Mucha influencia	El más influyente
Oficina de empleo municipal	Área municipal que impulsa la generación de políticas públicas para la Economía popular, intermediaria local entre la oferta y demanda laboral.						5					4	
Emprendimientos y unidades productivas que han sido beneficiarios de PEI	Grupo de emprendedores y unidades productivas que han sido beneficiarios del PEI, donde recibieron financiamiento y apoyo técnico para el desarrollo productivo de sus emprendimientos. Han tenido un fuerte vínculo con la OE. No son un grupo homogéneo y no se encuentran organizados entre sí.					4					3		
Emprendimientos y unidades productivas	Grupo de emprendedores y unidades productivas que funcionan en la localidad pero no han tenido apoyo por parte del municipio. Es un sector que no está relevado y existe escasa información sobre el mismo. No son un grupo homogéneo y no se encuentran agrupados entre sí.				3					2			
Centro de comerciantes locales	Cámara que agrupa a los principales comercios locales.		1								3		
Trabajadores de Ferias Populares	Sujetos que realizan actividades de comercialización en diferentes plazas de la localidad.					4				2			
CTEP Granadero Baigorria	Es la organización político/sindical que nuclea a los trabajadores de la Economía Popular y que funciona principalmente en la feria de Barrio Los Robles y en el apoyo de diferentes unidades productivas propias.						5				3		



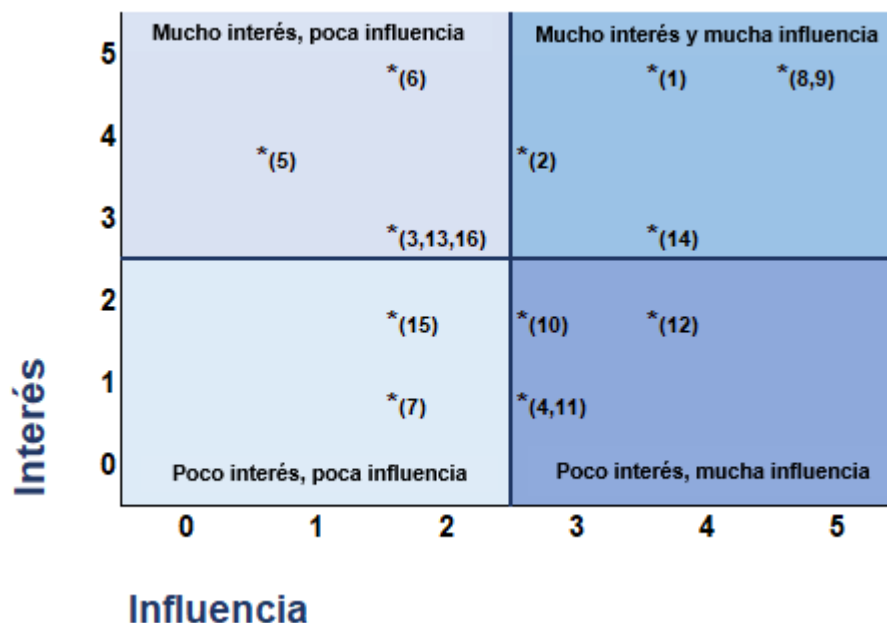
Actores	Descripción	Interés						Influencia					
		Desconocida	Poco o ningún interés	Algún interés	Interés moderado	Mucho interés	El más interesado	Desconocida	Poca o ninguna influencia	Alguna influencia	Influencia moderada	Mucha influencia	El más influyente
Vecinalistas	Representantes de vecinales en diferentes barrios de la localidad. Tienen representatividad de los vecinos y canalizan demandas.		1							2			
Jefatura de gabinete municipal	Área municipal encargada de la coordinación estratégica de las políticas municipales y asiste a la intendencia. Es el área que toma decisiones sobre los lineamientos generales de la gestión.						5						5
Secretaría de Gabinete	Es la Secretaría que coordina un conjunto de áreas estratégicas dentro del municipio.						5						5
ASSAL	Área municipal encargada de realizar capacitaciones en manipulación de alimentos y controles bromatológicos a comercios locales.			2							3		
Área de Higiene y Seguridad	Área municipal encargada de realizar las habilitaciones a los establecimientos comerciales.		1								3		
Secretaría de Obras públicas	Área encargada de la fiscalización y construcción de los espacios públicos de la localidad			2								4	
Programa Baignorria Activa	Programa municipal de difusión y concientización ciudadana				3						3		
Secretaría de Desarrollo Social	Área encargada de la asistencia social, fuerte receptora de demandas				3							4	



Actores	Descripción	Interés						Influencia					
		Desconocida	Poco o ningún interés	Algún interés	Interés moderado	Mucho interés	El más interesado	Desconocida	Poca o ninguna influencia	Alguna influencia	Influencia moderada	Mucha influencia	El más influyente
Área de Cultura y Deportes	Área responsable de las actividades culturales y deportes. Generadora de eventos públicos y mantiene buen vínculo con la OE			2						2			
Área de género	Área municipal orientada a la erradicación y prevención de la violencia de género. Lleva adelante acompañamiento a mujeres en situación de violencia y otras acciones de concientización y capacitación al estado local. Tiene un vínculo fluido con la OE				3					2			



Una vez realizado el cuadro de actores, se realiza un análisis del interés y la influencia de los mismos en la temática a partir del entrecruzamiento de las dos variables. Este procedimiento se ve expresado en el gráfico que se encuentra a continuación y permite obtener algunas conclusiones acerca de los vínculos entre los protagonistas. El gráfico se encuentra dividido en cuatro cuadrantes que representan cuatro situaciones en las que se pueden ubicar a los actores. Cada una de ellas determinará el rol que se le asignará a los mismos y el grado de participación en la estrategia.



Referencias: 1) Oficina de empleo municipal, 2) Emprendimientos y unidades productivas que han sido beneficiarios de PEI, 3) Emprendimientos y unidades productivas, 4) Centro de comerciantes locales, 5) Trabajadores de Ferias Populares, 6) CTEP Granadero Baigorria, 7) Vecinalistas, 8) Jefatura de gabinete municipal, 9) Secretaría de Gabinete, 10) ASSAL, 11) Área de higiene y seguridad, 12) Secretaría de Obras públicas, 13) Programa Baigorria Activa, 14) Secretaría de Desarrollo Social, 15) Área de Cultura y Deportes, 16) Área de género

Como se puede observar en el gráfico, cada uno de los cuadrantes agrupa a diferentes actores de acuerdo al vínculo entre el grado de interés y de influencia que tienen. A continuación se analizará a los actores a partir de la zona del gráfico en la que se ubican.

Actores con poco interés y poca influencia: En este cuadrante se encuentran aquellos actores que si bien presentan vínculos con la temática abordada no se ven afectados de forma directa en su funcionamiento cotidiano. Es decir, la participación de los mismos en una estrategia de intervención le aportaría una pluralidad de voces a la misma pero la relevancia de su potencial incorporación es baja. Dentro de este grupo se encuentran: el Área de Cultura y Deportes y los vecinalistas.

Actores con mucho interés y poca influencia: Aquí se encuentran aquellos actores que tienen una fuerte implicancia en la problemática, ya sea por ser los protagonistas



directos del sector de la economía popular de la localidad, o por haber manifestado expresamente interés en la misma pero que tienen poca influencia debido, en parte a la situación general de invisibilidad y, en algunos casos de atomización. Será fundamental la incorporación de algunos de ellos en una estrategia de abordaje. Dentro de este grupo se encuentran: los emprendimientos y unidades productivas, los trabajadores de ferias populares, CTEP Granadero Baigorria, el Programa Baigorria Activa y el Área de género.

Actores con poco interés y mucha influencia: Los actores que aquí se encuentran, se caracterizan por no tener un interés directo en la problemática pero, debido a la naturaleza de sus funciones, deberán ser incorporados en la estrategia de abordaje. Esto último, implicará la necesidad de generar canales de diálogos, en los cuales puedan expresar sus puntos de vista con relación al tema y evacuar posibles afectaciones que puedan tener. Este grupo está conformado por: el Centro de Comerciantes locales, la oficina local de ASSAL, el Área de Higiene y Seguridad y la Secretaría de Obra Pública.

Actores con mucho interés y mucha influencia: En este grupo se encuentran aquellos actores que tienen gran influencia y un alto grado de interés en la problemática abordada. Dentro de ellos, se destacan tres fundamentales, quienes tendrán la responsabilidad de llevar adelante una estrategia de abordaje: la Oficina de Empleo, la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Gobierno. Por otro lado, los emprendedores y las unidades productivas que han sido beneficiadas por PEI, y la Secretaría de Desarrollo Social, si bien forman parte de este grupo, y tienen un alto grado de importancia en el desarrollo de la estrategia, no serán quienes la coordinen.

Identificación de puntos críticos y conclusiones

A modo de síntesis, a lo largo de este apartado se analizaron diferentes dimensiones del problema abordado, que permiten identificar puntos críticos desde los cuales pensar una estrategia de intervención.

En primer lugar se describieron las características del entramado socio-productivo local, donde se destaca el hecho de que la localidad de Granadero Baigorria, al encontrarse emplazada en un cordón industrial, ha significado que históricamente los impactos de las políticas macroeconómicas a nivel nacional sean relevantes. En particular, la crisis económica y de empleo de los últimos años, puso en la agenda local a la economía popular ya que, producto del empeoramiento en las condiciones de vida, se incrementó la cantidad de trabajadores que se volcaron a estas experiencias. Este perfil industrial, a su vez, potencia la mirada de “sector informal” sobre la economía popular, quitándole especificidad.

En segundo lugar se describen las características del sector de la economía popular de la localidad que, pese a no ser reconocido como tal, tiene dinámicas y demandas propias. Durante los últimos años se observa un auge de las ferias populares en la localidad, producto de la situación de crisis mencionada, que se desarrollan en diferentes plazas de la ciudad. Sobre estas experiencias se destaca que las mismas



operan de forma autogestiva tanto en su organización como en las cuestiones ligadas a admisiones y permanencias. En el caso particular de la feria popular de Barrio los Robles la organización de la feria es apoyada por CTEP. Las mismas se componen de vecinos de la localidad y de otras localidades cercanas, para quienes las ferias constituyen su principal fuente de ingresos. Se producen en condiciones de precariedad, con infraestructura inadecuada y escaso acceso a servicios básicos. A su vez, se destaca el hecho de la inexistencia de apoyo por parte del estado local al desarrollo de las mismas.

Por otro lado, los emprendimientos y unidades productivas, se componen de experiencias individuales o colectivas que, en algunos casos, poseen vínculos con la Oficina de Empleo local, a partir de haber participado en PEI. Estas experiencias, si bien presentan un alto grado de heterogeneidad, comparten ciertas características que las atraviesan: son autónomas y autogestivas, usualmente poseen una infraestructura inadecuada para desarrollar sus actividades productivas y todas ellas presentan, en mayor o menor grado, dificultades para comercializar su producción. Independientemente de estas dificultades, representan la principal fuente de ingreso para las familias que las desarrollan.

En tercer lugar, otro de los temas críticos abordados en este apartado, hace referencia al rol del Estado local como promotor del desarrollo socio-productivo de la ciudad. En lo relacionado al sector de la economía popular, tal y como se mencionó en reiteradas oportunidades, no existe un lineamiento específico, así como tampoco una dependencia municipal que atienda las demandas de todo el sector. Esto se vincula con la percepción que el municipio tiene acerca de su posición en el desarrollo socio-productivo local. El hecho de que Granadero Baigorria sea una ciudad emplazada en el cordón industrial, ha generado un imaginario de que las dinámicas de empleo locales dependen exclusivamente de las políticas nacionales y que, el propio municipio, no tiene capacidades para intervenir en esa realidad. Si bien, tal y como se describió con anterioridad, las políticas económicas nacionales tienen un fuerte impacto en la localidad, existen oportunidades de intervención del municipio que deberán potenciarse a partir de una transformación en el rol del mismo. La demanda planteada (el interés de generar una política destinada a los trabajadores de la economía popular), se convierte en el punto de partida de esa transformación, que coloque al Estado local como principal promotor del desarrollo socio-productivo de su territorio. Sin embargo, será importante para tal fin, el necesario involucramiento, a la hora de pensar e implementar iniciativas locales, del resto de los actores que componen el entramado.

Otra de las cuestiones que se abordan aquí es la situación actual de la Oficina de Empleo local. En este sentido, es importante destacar el hecho de que la mencionada dependencia es la principal promotora de la idea de generar lineamientos para el sector. Este punto, se vincula principalmente con los efectos que la crisis económica de los últimos años ha tenido en la dinámica de las oficinas de empleo en general y, del caso de Granadero Baigorria en particular, producto de un aumento de la demanda de empleo y las escasas capacidades de la misma para hacer frente a ella, junto con un desfinanciamiento por parte del Ministerio de Trabajo nacional y la escasa apertura de



nuevos programas. A su vez, esta crisis se ve potenciada, porque la Oficina de Empleo se caracteriza por tener un enfoque orientado a la ejecución de programas que provienen del Ministerio de Trabajo nacional, con muy pocos lineamientos propios, lo que genera una débil autonomía en su funcionamiento y en la generación de políticas locales de empleo. La autonomía de la Oficina de Empleo, resulta ser un tema crítico a abordar en una estrategia, ya que tiene el potencial de convertirse en el principal actor promotor de políticas para el sector de la economía popular.

Finalmente, se realiza un análisis de poder -a través de un mapa de actores - que permite identificar quiénes serán los actores protagonistas de la estrategia, así como también, quiénes deberán ser incluidos en la misma, a partir del grado de influencia e interés que tienen en la problemática. Priorizando, al igual que en otros apartados del presente trabajo, una mirada integral sobre la situación abordada, dicho análisis, permite la clasificación de los actores en cuatro grupos: poco interés y poca influencia; mucho interés y poca influencia; poco interés y mucha influencia; y mucho interés y mucha influencia. Esta clasificación permite identificar la posición que ocupan dentro del entramado de poder de la temática y pensar qué rol y qué responsabilidades asumirán dentro de la estrategia de abordaje.



PROPUESTA DE INTERVENCIÓN: FORTALECIMIENTO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA POPULAR DE GRANADERO BAIGORRIA

Resumen de la propuesta

Nombre de la estrategia	Fortalecimiento del entramado de la Economía Popular de Granadero Baigorria
Objetivo general	Fortalecer al sector la economía popular de la localidad de Granadero Baigorria a través de una estrategia integral de abordaje desde el Estado municipal.
Objetivos específicos	Generar información relevante para la toma de decisiones sobre las experiencias de la economía popular de la localidad de Granadero Baigorria.
	Establecer lineamientos de gestión, para el fortalecimiento de las experiencias de la economía popular en la localidad de Granadero Baigorria.
	Recuperar y potenciar la autonomía de la Oficina de Empleo municipal de Granadero Baigorria.
	Potenciar las capacidades del estado local para promover y acompañar procesos de desarrollo de las experiencias de economía popular de Granadero Baigorria.
Ejes de intervención	1: Recolección de información
	2: Lineamientos de acción
	3: Potenciación de la Oficina de Empleo
	4: Potenciación de las capacidades del Estado Local
Población Objetivo	Trabajadores y trabajadoras de unidades productivas de la economía popular, beneficiarios de PEI, Trabajadores Feriantes de Ferias Populares, Organizaciones Sociales
Actores protagonistas de la estrategia	Oficina de Empleo Local, Jefatura de Gabinete, Baigorria Activa, Referentes de Ferias Populares y Unidades Productivas de la economía popular.



Introducción

Del análisis realizado y detallado en el anterior capítulo acerca de las dimensiones que componen la situación problemática, ha surgido una estrategia de intervención que, estructurada en 4 ejes de acción, persigue el objetivo de **fortalecer al sector la economía popular de la localidad de Granadero Baigorria a través de una estrategia integral de abordaje desde el Estado municipal.**

La misma tiene como punto de partida la concepción de que el sector de la economía popular, constituye uno de los ejes fundamentales de apalancamiento del desarrollo local. Esto implica el doble desafío de llevar adelante una política a largo plazo que permita un abordaje integral de la temática, impulsada desde el ejecutivo local en conjunto con otros actores claves del territorio y, por otro lado, realizar iniciativas que, a corto plazo, permitan comenzar a dar respuesta a la urgencia de la situación que, como se mencionó en los capítulos anteriores, se encuentra en auge.

A los fines del presente trabajo, y con el objeto de brindar una herramienta de acción coherente, factible y sostenible a la Oficina de Empleo municipal, se detallarán más adelante los cuatro ejes de la propuesta, a través de una caracterización de los mismos, con sugerencias y lineamientos específicos para cada uno de ellos.

La heterogeneidad de los sujetos que componen la economía popular, hace que sea necesaria la articulación de diversos actores para el desarrollo de la propuesta. Por tal motivo, se pensó una estrategia para ser llevada a cabo desde el Estado Local, en concreto desde la Oficina de Empleo municipal, en articulación con otras áreas claves de gobierno y con una participación activa de los protagonistas del sector. Este enfoque se encuentra enmarcado dentro de la concepción de pensar un Estado local con un rol proactivo en la generación de oportunidades de desarrollo en sus localidades, superando ampliamente su tradicional rol como prestador de servicios básicos, convirtiéndose en el principal promotor en la generación de políticas públicas, que permitan a los sujetos salir de las condiciones de precariedad, posibilitando el pleno desarrollo de sus vidas. Es por ello que la estrategia planteada implica una potenciación y una ampliación de las funciones de la Oficina de Empleo municipal, dependencia que oficiará de promotor y principal articulador de la propuesta.

A su vez, se parte de la idea de que el fenómeno de la economía popular debe considerarse como uno de los sectores clave para llevar adelante un desarrollo socio-productivo de la localidad. Esto implica, entender a los sujetos de la economía popular como trabajadores y trabajadoras a partir del reconocimiento de su actividad, como una actividad laboral con características y dinámicas propias, que no se agota en la producción de bienes y servicios, sino que posibilita el sostén y la satisfacción de necesidades básicas (materiales e inmateriales) de los sectores sociales que se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo (trabajo asalariado) de la localidad, así como la reproducción y contención del tejido socio-comunitario de dichos sectores. En palabras de Vázquez: *“Además de producir bienes y servicios que son útiles para resolver necesidades (alimenticias, de vestido, de hábitat, etc.) generalmente están*



produciendo otros beneficios sociales, como la inclusión laboral y social de grupos relativamente excluidos o vulnerados en sus derechos” (Vázquez, 2014:133)

Es decir, posicionar a la economía popular como una forma de trabajo que convive y convivirá en simultáneo con el mercado laboral tradicional y que, necesariamente, debe abordarse a partir de sus lógicas de funcionamiento particulares. *“Es necesario el desarrollo de una nueva idea y cultura del trabajo que incluya a las prácticas asociativas autogestionadas como posibilidad y que se apoye en los conocimientos y saberes adecuados para llevarlas adelante con eficacia” (Vázquez, 2014:134).* Este enfoque implica superar la concepción de pensar a la economía popular como una “etapa transitoria” signada sólo por la urgencia económica, entre un empleo formal y el próximo, y asumir que estas formas económicas llegaron para quedarse y esto implica pensar políticas públicas que las apoyen y permitan vivir de manera digna a los sujetos que la componen.

En resumen, se presentará aquí una estrategia **integral**, incorporando al entramado de la economía popular en su conjunto; **viable**, ya que está pensada a partir de las propias dinámicas locales y de sus protagonistas; **sostenible en el tiempo**, generando lineamientos a largo plazo que posicionan a la economía popular, como un sector relevante en el desarrollo de la comunidad; **estructurada en ejes de intervención**, permitiendo el abordaje de las heterogeneidades propias de los sujetos que componen al sector de la economía popular; y **flexible**, posibilitando su adaptación frente un contexto cambiante. La estrategia se estructura en cuatro ejes de intervención, que persiguen los siguientes objetivos específicos:

Eje n° 1: Generar información relevante para la toma de decisiones sobre las experiencias de la Economía Popular de la localidad de Granadero Baigorria.

Eje n° 2: Establecer lineamientos de gestión, para el fortalecimiento de las experiencias de la Economía Popular en la localidad de Granadero Baigorria.

Eje n° 3: Recuperar y potenciar la autonomía de la Oficina de Empleo municipal de Granadero Baigorria.

Eje n° 4: Potenciar las capacidades del estado local para promover y acompañar procesos de desarrollo de las experiencias de Economía Popular de Granadero Baigorria.

A continuación se detallarán cada uno de los ejes presentados.



Eje de intervención N° 1: Recolección de información

Objetivo: Generar información relevante para la toma de decisiones sobre las experiencias de la economía popular de la localidad de Granadero Baigorria

Descripción: Como se desprende del diagnóstico realizado en el presente trabajo, actualmente, existe una escasez de información sistematizada sobre las experiencias de la economía popular en la localidad. Esto impide dimensionar la magnitud y la situación concreta de los trabajadores y trabajadoras que componen el sector. Es necesario identificar sus características, sus demandas concretas, sus modos de funcionamiento, el estado de sus emprendimientos, sus estrategias de comercialización y las condiciones de producción, los vínculos que se establecen entre ellos, etc.

Si bien aquí se ha caracterizado el entramado a partir de la recolección de información por medio de entrevistas con actores claves del mismo, resulta necesaria la generación de información cuantitativa y cualitativa acerca de estas experiencias para poder generar acciones que tengan un anclaje real y concreto en el territorio. Para la realización de este relevamiento, se podrán aprovechar los vínculos previos que el municipio ha tenido con otras instituciones, como la UNR, que podrían brindar el apoyo técnico necesario para la realización del mismo. A su vez, esta escasez de información refleja también los débiles vínculos que el estado local tiene con el sector. Motivo por el cual, esta primera aproximación a las experiencias por medio de herramientas de recolección de datos, será a su vez, un primer acercamiento concreto del municipio a las mismas. Se propone que este eje esté coordinado desde la Oficina de Empleo local en colaboración con otras áreas municipales, y con apoyo de un grupo de profesionales en la materia.

Detalle de actividades:

Actividad		Responsables
1	Recabar y sistematizar información existente sobre experiencias de emprendimientos en diferentes áreas del municipio.	Oficina de Empleo municipal
2	Recolectar y sistematizar información acerca de políticas que el municipio haya implementado anteriormente en relación a este sector	Oficina de Empleo municipal
3	Generar un acuerdo de colaboración con un grupo de profesionales especializados en el área para la realización de un Censo Local de la economía popular	Oficina de Empleo municipal / Jefatura de Gabinete
4	Realizar de un censo de la economía popular en Granadero Baigorria	Oficina de Empleo municipal /Equipo de profesionales
5	Realizar entrevistas en profundidad con actores claves del entramado socio-productivo local	Oficina de Empleo municipal / Equipo de profesionales
6	Recabar información acerca de otras experiencias de políticas para la economía popular en Municipios de similares características.	Oficina de Empleo municipal /Equipo de profesionales
7	Elaborar un diagnóstico integral sobre la situación actual del sector de la economía popular en la localidad.	Oficina de Empleo municipal/ Equipo de profesionales



Eje de intervención N° 2: Lineamientos de acción

Objetivo: Establecer lineamientos de gestión para el fortalecimiento de las experiencias de la economía popular, en la localidad de Granadero Baigorria

Descripción: En este eje se pretende señalar algunos lineamientos de intervención en pos de establecer una política específica para la economía popular de la localidad. Con tal fin, se presentan aquí una serie de propuestas en base a la información analizada en el presente trabajo. Cada uno de los lineamientos aquí presentados, tiene como objetivo abordar diferentes dimensiones y actores del entramado a partir de sus propias particularidades y demandas concretas. Estas propuestas, no pretenden ser estancas y cerradas, sino que pueden repensarse a partir de la información que aporte el eje n° 1 y de los cambios que puedan ocurrir en el contexto. Las mismas han sido pensadas retomando también experiencias y reflexiones teóricas en relación a las políticas exitosas que se han implementado en el ámbito de la economía popular y, además, considerando el rol del estado local en esas políticas.

Detalle de actividades:



Actividad		Responsables
1	Relevar la oferta de políticas existentes vinculadas con la economía popular en los niveles provinciales y nacionales.	Oficina de Empleo municipal
2	Fortalecer las unidades productivas de la economía popular.	Oficina de Empleo municipal
3	Crear un registro abierto de emprendedores de la economía popular de Granadero Baigorria.	Oficina de Empleo municipal / Baigorria Activa/ Organizaciones y referentes de la economía popular
4	Generar una feria de alimentos conformada por unidades productivas de la economía popular.	Oficina de Empleo municipal/ Jefatura de Gabinete/ Secretaria de Obras públicas/ Baigorria Activa
5	Brindar apoyo y capacitación a los trabajadores y organizaciones referentes de las Ferias Populares que se realizan en la localidad.	Oficina de Empleo municipal
6	Promover el consumo local y en particular de productos y servicios de la economía popular.	Baigorria Activa
7	Direccionar las compras del estado municipal hacia proveedores que formen parte de la economía popular.	Jefatura de Gabinete / Área de Compras/ Oficina de Empleo municipal
8	Generar un espacio de coordinación cogobernado entre la Oficina de Empleo y los representantes de las ferias existentes en la localidad.	Oficina de Empleo municipal/ Referentes de Ferias populares

9	Generar normativas que regularicen y le den un marco legal a las actividades de la economía popular.	Jefatura de Gabinete /Oficina de empleo municipal/ Concejo Municipal
10	Generar políticas que promuevan la comercialización de productos de los emprendedores locales en los comercios de la localidad.	Oficina de Empleo municipal /Baigorria Activa/ Jefatura de Gabinete/ Centro de comerciantes locales, Trabajadores de la economía popular
11	Realizar ferias itinerantes en distintos espacios públicos de la localidad o como acompañamiento de otras actividades del municipio.	Oficina de Empleo municipal
12	Generar una plataforma de comercio electrónico de productores de la economía popular.	Oficina de Empleo municipal / grupo de profesionales
13	Generar vínculos con políticas nacionales y provinciales de transferencias de ingresos para la compra de productos de la economía popular.	Jefatura de Gabinete/ Desarrollo Social /Oficina de Empleo municipal
14	Brindar capacitaciones y asistencia a las unidades productivas de la economía popular para la producción de productos alimenticios de forma segura.	Oficina de Empleo municipal/Jefatura de Gabinete
15	Generar estrategias de articulación entre productores que han transitado por PEI u otras políticas públicas y las ferias populares donde existen canales de comercialización.	Oficina de Empleo municipal



Eje de intervención N° 3: Potenciación de la Oficina de Empleo

Objetivo: Recuperar y potenciar la autonomía de la Oficina de Empleo municipal de Granadero Baigorria.

Descripción: Uno de los puntos clave que surgen del diagnóstico, es la escasa autonomía que tiene la Oficina de Empleo para incidir en la generación de políticas de empleo y desarrollo local. Este eje de intervención, tiene como objetivo fortalecer las capacidades de la Oficina de Empleo para generar iniciativas propias, abordar la temática de la economía popular, y posicionarse como articuladora del desarrollo socio-productivo local a partir del diálogo y el trabajo en conjunto con otras áreas del municipio y con actores de importancia de la localidad. No se trata aquí de que la Oficina de Empleo abandone sus actividades, sino de ampliar su margen de acción y generar mejoras en su funcionamiento interno que permitan darle a la misma, líneas propias de acción. Las actividades de este eje, se pensaron a partir del fortalecimiento de fortalezas y recursos identificados que ya existen en la Oficina de Empleo.

Detalle de actividades:

Actividad		Responsables
1	Crear un equipo de trabajo interno de la Oficina de Empleo responsable de esta estrategia de intervención.	Oficina de Empleo municipal/Jefatura de Gabinete
2	Capacitar al equipo de trabajo de la Oficina de Empleo en la temática específica de la economía popular.	Oficina de Empleo municipal/ Grupo de profesionales
3	Generar experiencias de intercambio entre el personal de la Oficina de Empleo y actores de otros territorios para aumentar el conocimiento sobre distintas experiencias exitosas.	Oficina de Empleo municipal /Jefatura de Gabinete
4	Generar un plan de acción e implementación de la estrategia.	Oficina de Empleo municipal
5	Potenciar los vínculos con el empresariado local.	Oficina de Empleo municipal/Sector empresarial
6	Generar actividades de difusión de las ofertas de la Oficina de Empleo.	Oficina de Empleo municipal / Baigorria Activa
7	Potenciar los vínculos con otras dependencias municipales.	Oficina de Empleo municipal
8	Coordinar y organizar la Feria de Alimentos.	Oficina de Empleo municipal
9	Promover estrategias de articulación entre las ofertas de capacitación existentes en el Centro de Formación Néstor Kirchner, la certificación de competencias del Ministerio de Trabajo de Nación y las demandas de capacitación de los trabajadores de la economía popular.	Oficina de Empleo municipal/ Centro de Formación Néstor Kirchner
10	Diseñar estrategias de articulación y vinculación entre el PEI y los lineamientos de gestión y promoción mencionados en esta propuesta.	Oficina de Empleo municipal



Eje de intervención N° 4: Potenciación de las capacidades del Estado Local

Objetivo: Potenciar las capacidades del estado local para promover y acompañar procesos de desarrollo de las experiencias de economía popular de Granadero Baigorria.

Descripción: Tal y como se describió en la presentación de la estrategia, uno de los supuestos sobre la cual se elaboró la misma, es pensar al estado local como protagonista del desarrollo socio-productivo de la localidad. Es por este motivo, que el último eje de intervención apunta a generar capacidades en el estado local -y ya no solo en la Oficina de Empleo- para posicionar y potenciar al sector de la economía popular y a todo el sistema productivo local, convirtiéndose en el principal articulador entre ellos. Este objetivo se logrará, por un lado, a través de la generación y el fortalecimiento interno del municipio y, por otro lado, a través del potenciamiento de los vínculos con otros municipios y actores del entramado socio-productivo local.

Actividad		Responsables
1	Generar un equipo de funcionarios de diferentes áreas que contribuyan a la implementación de la estrategia	Jefatura de Gabinete
2	Incorporar la temática de la economía popular en las comunicaciones del municipio	Área de Prensa/ Baigorria Activa/ Jefatura de Gabinete
3	Generar una mesa de trabajo conjunta entre los distintos representantes de los sectores socio productivos de la localidad (empresarios, comerciantes, organizaciones de la economía popular) para promocionar estrategias comunes y de colaboración	Oficina de Empleo municipal /Jefatura de gabinete
4	Fomentar la incorporación de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular en la implementación de las políticas públicas municipales	Jefatura de Gabinete / Oficina de Empleo municipal / Desarrollo Social / Obras Públicas / Compras
5	Fortalecer los lazos con municipios de la región para potenciar conjuntamente el entramado socio-productivo, desde una mirada donde se incluya al sector de la economía popular.	Jefatura de Gabinete/ Oficina de Empleo municipal
6	Brindar apoyo a la Oficina de Empleo en la gestión e implementación de los lineamientos específicos.	Jefatura de Gabinete



REFLEXIONES FINALES

A lo largo del trabajo se pudo observar cómo, a partir de las conceptualizaciones teóricas utilizadas se desarrolló, un diagnóstico que permitió arrojar luz sobre las particularidades del entramado socio-productivo local, incluyendo a los trabajadores de la economía popular como un sector relevante a ser considerado en la dinámica territorial. A su vez, se incorporó un análisis sobre el rol del estado local y de la Oficina de Empleo en particular en dicho entramado, que posibilitó la generación de una estrategia acorde a la situación específica de la localidad. El enfoque del trabajo abona, por un lado, al reconocimiento de la economía popular como un sector particular, para el cual se necesitan categorías de análisis propias y formas de abordaje específicas.

Por otro lado, se promueve un reposicionamiento del municipio como principal protagonista y articulador del desarrollo territorial. Y, por último, una reconversión del rol de la Oficina de Empleo en la dinámica del trabajo local, ampliando su mirada, excediendo su rol como articuladora de la oferta y demanda laboral, e incorporando en sus perspectivas de acción otras formas de trabajo.

La investigación de campo exhaustiva permitió a los autores realizar una reconstrucción de la situación problemática, que tuvo como consecuencia la generación de una estrategia que incorpora las dinámicas y actores concretos de la localidad, dándole así viabilidad a la misma. Esto último, presenta un desafío a futuro: ser implementada efectivamente por el Estado local una vez que la misma sea presentada a los funcionarios correspondientes. Es decir, la propuesta no sólo se realizó a los fines del presente trabajo sino que, se convertirá en un insumo para la gestión de gobierno local.

Conviene mencionar sobre este punto que, el TIF se enfoca principalmente en dos tipos de experiencias de la economía popular: la ferias populares y los emprendimientos y unidades productivas, lo que no implica que sean las únicas que conforman al sector. Por tal motivo, se invita a profundizar y ampliar el análisis del mismo incorporando otras formas de trabajo y organización de la economía popular presentes en la localidad, para lograr así tener una mirada completa del sector. Este punto, deberá ser tenido en cuenta a la hora de implementar el primer lineamiento de la estrategia presentada, que tiene como objetivo generar información relevante sobre el mismo.

Por otro lado, en el desarrollo del trabajo se hace referencia a la necesidad de vincular el abordaje del sector de la economía popular a las agendas de los gobiernos locales. Esto es importante, debido a que se entiende aquí, que el rol que los municipios deben cumplir en el desarrollo de sus territorios, es fundamental. Frente a las miradas que colocan la responsabilidad de generar trabajo decente sólo en el ámbito provincial o nacional, la cual relega a los estados locales a una situación de pasividad frente a esta temática, aquí se sostiene que los municipios deben asumirse como protagonistas en el desarrollo de sus entramados socio-productivos y, en ese sentido, incorporar en sus lineamientos de gestión, las demandas del sector de la economía popular como parte fundamental de los mismos.

Para tal fin, se invita a potenciar los aportes que la Ciencia Política realiza en torno a la generación de nuevas categorías conceptuales y metodológicas, que permitan abordar la particularidad de la economía popular en el desarrollo de políticas públicas, no



sólo a nivel nacional, sino también a nivel local. El diálogo entre las construcciones teóricas incorporadas, los actores protagonistas del sector y los gobiernos, posibilitará el desarrollo de estrategias que tengan anclaje y potencialidad y, efectivamente, mejoren la calidad de vida de los miles de trabajadores que componen el heterogéneo sector de la economía popular.

Finalmente, es necesario destacar la impronta que se le ha dado al sector desde la asunción de un nuevo gobierno nacional en 2019. Esto se observa, no sólo en la incorporación de dirigentes que forman parte de las organizaciones representativas del mismo en puestos claves de gestión en el estado nacional, sino también en el lanzamiento de lineamientos específicos que apuntan a reconocerlo -como es el caso del ReNaTEP-, y una mirada sobre la economía popular que la identifica como aquel sector que integran millones de argentinos, en sus diferentes ramas. Tanto la transformación en la perspectiva, como la generación de políticas públicas específicas, se vieron potenciadas producto de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia que, entre otras cosas, puso en evidencia, por un lado la magnitud del sector a nivel nacional y, por otro lado, la agudización de las problemáticas que atraviesan a todos los trabajadores que lo componen, frente a las cuales el estado debe dar respuestas. Por último, el éxito de las políticas que se implementen, dependerá también de las dinámicas que estas tomen en los territorios y es por esto que, resulta de fundamental importancia la generación de iniciativas locales propias, que acompañen y tiñan a esas políticas nacionales.



BIBLIOGRAFÍA

- Abad, L., & Arroyo, J. (2009). Argentina Oficinas Municipales de Empleo. *OIT Notas sobre la crisis*.
- Beckmann, E. (2013). *Análisis de implementación del Programa de Empleo Independiente del Ministerio de Trabajo de la Nación como estrategia de inserción laboral no asalariada. El caso de la ciudad de Rosario*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Beckmann, E., Castagno, A., Chaqui, S., & Rodríguez Musso, J. (2019). Ampliando la potencialidad política del concepto de Economía Popular. Reflexiones en torno a sus definiciones y horizontes emancipatorios. Obtenido de <http://www.oppeps.org/#/documentos>.
- Cantarutti, J., Hasne, Y., Ruiz Baleani, M., & Scott, I. (2014). *Nueva estrategia para el mejoramiento de condiciones de empleabilidad de mujeres de 18 a 24 años en la Oficina de Empleo de Granadero Baigorria*. Rosario: Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos. Centro interdisciplinario de Proyectos- CldePRo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Cejas, C., Kremer, P., & Olaviaga, S. (2008). *Manual para la formulación de proyectos de organizaciones comunitarias*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Coraggio, J. (1999). *Política social y economía del trabajo: alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: UNGS/Miño y Dávila Editores.
- Coraggio, J. (2007). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira, Buenos Aires.
- Coraggio, J. (2013). La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. Presentado en el Tercer Seminario Internacional: "Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario". Quito, Ecuador.
- Ente Coordinación Metropolitana. (2018). *Granadero Baigorria 2030: Plan Urbano Local*. Rosario: ECOM.
- Fernández Arroyo, N., & Schetjman, L. (2013). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gago, V., Gachet, F., & Cielo, C. (2018). Presentación del Dossier Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. *Íconos revista de Ciencias Sociales*, n°62.



- Grabois, J. (2013). Capitalismo de exclusión, periferias sociales y movimientos populares. *Emergenza Esclusi. The emergency og the Socially Excluded*. Vatican City: Pontifical Academy of Sciences, Scripta Varia 123. Obtenido de www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/sv123/sv123-grabois.pdf
- Grabois, J. (2014). Precariedad laboral, exclusión social y economía popular. *Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility. Pontifical Academy of Sciences, Extra Series 41, Vatican City 2014. Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 19*. Vatican City. Obtenido de www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-grabois.pdf
- Grabois, J., & Pérsico, E. (2014). Trabajo y organización en la Economía Popular. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP- Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Madoery, O. (2011). *Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: UNTDF.
- Madoery, O., & Vázquez Barquero, A. (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción / Johana Maldovan Bonelli; compilado por Emilce Moler*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Massey, D. (2007). (Open University Inglaterra): Geometrías del poder y la conceptualización del espacio. Caracas: Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela.
- Medina, L. (2019). De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista. . En M. Nazareno, M. Segura, & G. Vázquez, *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. (pág. 228). Ciudad de Córdoba: Editorial Brujas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Neffa, j. (2017). El contexto socio económico argentino actual. *Cuadernos del Cendes/ Dossier: Argentina durante la postconvertibilidad. AÑO 34. N° 95. TERCERA ÉPOCA*.
- Pérez, P., & López, E. (2018). *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones; 69). Obtenido de <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/120>



- Secretaría de Planificación Territorial y coordinación de la Obra Pública. (2018). *Plan estratégico territorial de Granadero Baigorria*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Serra, H. (2018). Economía Popular: Genealogías, debates y migraciones de un concepto reemergente en la teoría social latinoamericana Crítica y Resistencias. *Revista de conflictos sociales latinoamericanos* N° 6, 90-102.
- Soja, E. (2010). Tercer espacio: extendiendo el alcance de la imaginación geográfica. En N. Benach, & A. Albet, *La perspectiva posmoderna de un geógrafo radical*. Barcelona: Icaria, Espacios críticos.
- Vázquez, G. (2014). ¿Son sostenibles los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados? Algunas reflexiones a contramano del sentido común. *Voces en el fénix*, 130-137.
- Vázquez, G. (2017). ANTECEDENTES DE LA NOCION DE ECONOMÍA POPULAR: LA PERSPECTIVA CORAGGIANA. *Cartografías del sur* N°6, 98-110.

Artículos periodísticos

- Baigorria Informa. (19 de agosto de 2020). Crisis: Baigorria prepara un paquete de medidas para reactivar el comercio local. *Baigorria Informa*. Obtenido de <https://baigorriainforma.com/noticias/ciudad/81619-crisis-baigorria-prepara-un-paquete-de-medidas-para-reactivar-el-comercio-local.html>
- La Capital. (26 de mayo de 2019). Baigorria: invierten U\$S18 millones para poner en valor un gran predio. *La Capital*. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-region/baigorria-invierten-us-18-millones-poner-valor-un-gran-predio-n2502258.html>
- La Capital. (2 de Junio de 2019). Habilitan hoy el nuevo espacio que conecta Rosario con Baigorria. *La Capital*. Obtenido de <https://www.lacapital.com.ar/la-region/habilitan-hoy-el-nuevo-espacio-que-conecta-rosario-baigorria-n2503213.html>
- SL24. (10 de enero de 2020). Municipalidad de la zona se declarará en emergencia económica. *SL24*, págs. <https://sl24.com.ar/municipalidad-de-la-zona-se-declarara-en-emergencia-economica/>. Obtenido de <https://sl24.com.ar/municipalidad-de-la-zona-se-declarara-en-emergencia-economica/>
- Vales, L. (21 de agosto de 2020). Quiénes son y qué hacen las 500 mil personas que ya se anotaron como trabajadores de la Economía Popular. *Página 12*, págs. https://www.pagina12.com.ar/286404-quienes-son-y-que-hacen-las-500-mil-personas-que-ya-se-anota?utm_source=gravitec&utm_medium=push&utm_campaign=



Portales visitados

<https://www.argentina.gob.ar/>

<http://ctepargentina.org/>

<https://www.baigorria.gob.ar/>

<http://www.ipec.santafe.gov.ar/>

<https://www.indec.gob.ar/>

<http://afip.gov.ar/sitio/externos/default.asp>

<https://ecomrosario.gob.ar/>

Normativas y documentos

Municipalidad de Granadero Baigorria. (2013). *Actualización del documento base territorial de Granadero Baigorria*. Documento interno.

Oficina de Empleo de Granadero Baigorria. (2019). *Planificación y propuesta de abordaje en el territorio de la OE de Granadero Baigorria*. Granadero Baigorria: Documento interno

ORDENANZA Nº 4574/13- Creación del “Fondo solidario Baigorria”

ORDENANZA Nº 5022/16 de Instalación de una Feria de Artesanos en La casa de la cultura

ORDENANZA Nº 5195/18 – Establecimiento de pago de un canon por parte de los Artesanos que participen de las Ferias Artesanales

ORDENANZA Nº 5443/19 – Legislación sobre Food Trucks



ANEXOS

Taller de diagnóstico participativo

Imágenes obtenidas el 18 de octubre de 2019







Feria popular de barrio Los Robles



Fuente: CTEP Granadero Baigorria



Fuente: CTEP Granadero Baigorria

