

Grupo11: Producción y autogestión del trabajo en la economía social

Coordinación: Mirta Vuotto - ivuotto@econ.uba.ar

Griselda Verbeke - gverbeke@econ.uba.ar

La promoción de políticas de empleo desde un espacio de concertación ciudadana.

María Eugenia Castelao Caruana

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo- FCE-UBA.
eugecastelao@gmail.com

Griselda Verbeke

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo- FCE-UBA.
gverbeke@econ.uba.ar

Un nuevo modelo de gestión pública

En Argentina tras los cambios producidos en el 2001 se pusieron en marcha una serie de transformaciones políticas y sociales. Entre ellas nuevos esfuerzos para atacar algunos de los mayores problemas: la pobreza, exclusión e inequidad social. Este proceso significó la transición desde un modelo de baja intervención estatal y alto optimismo mercantil, propio de las décadas del 80 y 90, hacia otro en el que se proclamaba la necesidad de un Estado activo con políticas públicas que dejaran atrás el enfoque asistencialista e incorporaran un enfoque socioproductivo, centrado en el empleo como eje de integración social.

Este nuevo enfoque, los cambios institucionales acaecidos a nivel local durante la década del 90 y la creciente demanda por espacios de participación ciudadana y de gestión para las instancias públicas no estatales, abrió nuevos escenarios de incidencia para la gestión instrumentada a nivel local. En particular, comenzó a promoverse una nueva forma de “gestión asociada” o “corresponsabilidad”, referida a “...modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de gestión asociada” (Poggiese 2000, citado por Caldarelli y Rosenfeld 2002:1).

Este modo de organización impulsa el desarrollo de una lógica territorial-horizontal en la forma de organización del sistema político administrativo. Esto implica la generación de instancias de concertación institucional y la conformación de redes globales, complejas y localizadas, que permiten incorporar las especificidades territoriales a las políticas sociales y de empleo, y la

participación de un amplio conjunto de actores en torno a problemas concretos de la sociedad local (Arocena, 2001)

El enfoque horizontal-territorial promueve la constitución de redes globales y una mayor intervención de los gobiernos locales en el tratamiento de estos problemas (vivienda, formación, empleo, salud, desarrollo empresarial, etcétera) y de la cuestión social. Es a nivel local que la sociedad civil se organiza en torno a problemáticas compartidas y el Municipio se constituye en el interlocutor de estos actores que luchan por una mejor calidad de vida y una distribución equitativa de los recursos (Coraggio, 2004). En este mismo nivel, la movilización horizontal del conjunto de los actores locales y su actuación multisectorial y coordinada adquiere significado en las acciones de lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social.

Desde esta lógica, la búsqueda de prácticas alternativas que intentan superar la escisión entre intervenciones económicas y sociales, promueve la reinserción de las personas desocupadas y socialmente vulnerables en el mercado de trabajo e instaura dinámicas orientadas hacia el desarrollo de la economía social, el compromiso social y la participación ciudadana. A nivel local, las políticas de empleo son el resultado del grado de coordinación entre las políticas económicas “macro” y las políticas sociales. La efectividad de sus acciones dependerá de la conformación de una red global en torno al problema del empleo, que facilite la búsqueda de nuevos recursos y estrategias (Gallicchio, 2004).

La capacidad efectiva para crear alternativas viables implica considerar que, en las estrategias de desarrollo de una comunidad, todos los agentes son indispensables para su logro participando en la discusión y resolución de los problemas, aportando sus competencias y no actuando como agentes demandante de soluciones. La participación es en si misma una contribución directa a la calidad de vida de la sociedad y una instancia posible a nivel local dada la mayor relación que poseen con las problemáticas a tratar y la mayor cercanía con el gobierno local.

Sin embargo, las numerosas estrategias de cooptación del Estado, los intereses particulares de las organizaciones sociales y las modalidades verticalistas y clientelares no ayudan a consolidar una nueva modalidad en la toma de decisiones que modifique la esfera institucional y sus reglas de juego. Aún hoy, muchas intervenciones públicas se debaten mediante la adopción de estilos de negociaciones particularistas y bilaterales entre las provincias, Municipios y grupos de base, los que demandan recursos para aplacar la protesta social y/o sostener su propia legitimidad. Estas prácticas unidas a la desacreditación de las instituciones públicas, arrojan dudas sobre el papel del Estado como ejecutor de políticas sociales y no facilitan la consolidación de espacios institucionales para la definición y problematización colectiva de prioridades,

la planificación del desarrollo y la gestión de políticas. En este contexto de “irrepresentatividad”, las acciones se alejan de los objetivos ambiciosos de la gestión asociada. Si la democracia representativa es el principio central de este modo de gestión, el principio de organización del proceso es la creación de reglas de juego que faciliten el procesamiento de los problemas, las estrategias, la toma de decisiones y la definición de las materias que son objeto de la voluntad colectiva. (Cardarelli, Rosenfeld, 2002)

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la heterogeneidad de los actores involucrados y sus diversos objetivos, no siempre compatibles con los de otros actores sociales o con los del propio Estado, suponen tensiones que se deben conducir y mediar. Es decir, se requiere aceptar el surgimiento de una suerte de liderazgo compartido que articule o no los intereses de los diferentes agentes.

Teniendo en cuenta el desarrollo anterior, se analiza el caso de la Mesa de Integración Social del Partido de San Isidro, una instancia de gestión asociada, articulada y multiactoral que surge a partir de la ejecución del Plan Federal de Viviendas con el objetivo de brindar legitimidad social y transparencia a su ejecución. En la actualidad la Mesa de Integración Social como espacio de concertación local trata la problemática del hábitat socio-urbano en todas sus dimensiones (vivienda, educación, empleo, seguridad, salud) para converger en un proyecto conjunto, integral e integrador, que de respuestas a los problemas que dominan la preocupación de la comunidad.

El Partido de San Isidro. Una breve caracterización socioeconómica¹

El partido de San Isidro se ubica en la zona norte del Gran Buenos Aires, al margen del Río de la Plata, entre los partidos de Vicente López y San Fernando. Su superficie total es de 51,44 km² y la población estimada para el año 2007 es de 307.165 habitantes, de los cuales el 47% son hombres. La situación social promedio de su población, de acuerdo a indicadores tales como analfabetismo, hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), nivel de educación, etcétera, es una de las mejores de todo el Gran Buenos Aires. No obstante, los fenómenos del empobrecimiento y el desempleo han crecido aún en aquellos Municipios donde los indicadores de crecimiento económico han sido más favorables que en otros distritos de la zona. El Partido de San Isidro es el reflejo de una sociedad fragmentada en la que el 8,5% de su población pertenece a un hogar que tiene alguna NBI, el 5% reside en viviendas inadecuadas, en su mayoría casillas y el 35% de su población económicamente activa tiene, como nivel máximo de

¹ Los datos sociales y de empleo del Partido provienen del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001, INDEC.

instrucción, el secundario incompleto y enfrenta un pasaje constante entre la desocupación, el empleo temporal y el empleo informal. La interrelación de estos aspectos sólo puede ser explicada a partir de comprender la exclusión social es un fenómeno relacional, dinámico y multidimensional, que no puede desvincularse de la dimensión territorial, tanto por las variables que lo configuran como por la formulación e implementación de las políticas dirigidas a enfrentarlo (Jiménez, et. al, 2003)

La exclusión económica, en el ámbito de la renta y del mercado laboral, es una dimensión que interviene en la configuración de los procesos de exclusión, interactuando con otras dimensiones tales como la vivienda y el espacio urbano. La desigualdad social respecto a las condiciones de vivienda y habitabilidad (seguridad, transporte, servicios de saneamiento, actividad económica, etc.) es consecuencia de diversas situaciones de exclusión, particularmente del ámbito económico, pero también es productora de exclusión en otros ámbitos de la vida de las personas. La exclusión habitacional tiene su origen en el carácter socialmente selectivo y espacialmente segregador de los mercados de suelo y vivienda, de estructura oligopólica y carácter especulativo, donde la intervención pública es, por lo general, residual o inadecuada y carente de toda atención a los aspectos medioambientales (Subirats, 2005). En los últimos años, las presiones de la demanda, los comportamientos especulativos y la gran concentración poblacional en torno de la actividad económica y cultural del Gran Buenos Aires han provocado ciclos de encarecimiento muy por encima de las tasas de inflación. Todo ello ha provocado una crisis de accesibilidad a la vivienda, impulsando la persistencia y constante emergencia de barrios degradados, viviendas inadecuadas y condiciones de habitabilidad deficientes.

La Educación también adquiere un papel de especial relevancia en la configuración de la exclusión social, no sólo en lo que respecta a la capacidad de acceder a un espacio físico que provea formación y capacitación a lo largo de todo el trayecto escolar, sino también en cuanto a la calidad de las relaciones y del aprendizaje que se generan (Coraggio, 2004). Los déficit y carencias en este ámbito vulneran el principio de equidad.

Aunque excede a este trabajo analizar la calidad efectiva del sistema de educación y su papel como soporte de la inserción personal, profesional y social, desde una perspectiva estrictamente cuantitativa y agregada, el Partido de San Isidro refleja una situación mucho mejor que el resto de los Partidos del Gran Buenos Aires (bajo nivel de analfabetismo y altos niveles de escolaridad), por lo que podría considerarse que este recurso constituye, en principio, una red

alternativa de inserción². Asimismo, los indicadores sociales surgidos del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2001 dan cuenta de un Partido donde el nivel de pobreza no se encuentra en el conjunto de los más afectados del conurbano bonaerense. Sin embargo, la observancia de variables cruzadas que reflejan la interacción entre dimensiones de la exclusión social tales como la vivienda, el trabajo y la educación, muestra algunas características de un Partido social y económicamente segmentado.

En el año 2001, cerca del 3,4% de los hogares y el 4% de la población del Partido de San Isidro residía en viviendas inadecuadas³ formando parte de un paisaje urbanístico fragmentado por las diferencias sociales. Esta situación se manifestó en el acceso diferenciado que tuvieron los trabajadores al proceso de producción (Cuadro I). El desempleo en el Partido de San Isidro, según el censo de 2001, alcanzó al 23% de la población económicamente activa y en los 24 partidos del GBA al 36%. Entre los trabajadores activos, residentes en viviendas inadecuadas en el Partido de San Isidro, este porcentaje superó el promedio local, llegando a casi el 40% de los trabajadores. Luego del año 2002, la tasa de desempleo comenzó a disminuir verificando la tendencia del conjunto de los Partidos del GBA, que promediaron el 15% hasta llegar al 11,9% en el primer trimestre del 2007.

**Cuadro I: Condición de actividad de la población según tipo de vivienda agregada (%).
Partido de San Isidro. Año 2001**

Condición de actividad	Viviendas inadecuadas	Viviendas adecuadas
Activo	60,27	59,06
Ocupado	60,26	77,65
Desocupado	39,74	22,35
Inactivo	13,72	24,36
Otra situación	26,01	16,59
Total	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC, 2001.

² En promedio, el nivel educativo de la población del Partido es muy superior al promedio de Conurbano Bonaerense e incluso de la Argentina, la tasa de analfabetismo es menor al 1%, el 8,1% de la población mayor de 15 años no ha terminado el primario.

³ Se consideran como viviendas inadecuadas aquellas viviendas clasificadas como casillas (viviendas habitualmente construidas con materiales de baja calidad o desecho) y aquellas cuyos materiales de construcción fueron clasificados por el censo como CALMAT IV y V. Todo el resto se considera viviendas adecuadas.

En el siguiente cuadro se observa, a su vez, que el 42 % de la población ocupada residente en viviendas inadecuadas, se encontraba ocupada en un puesto de calificación operativa y el 39 % en uno sin ningún tipo de calificación⁴.

**Cuadro II: Calificación de las ocupaciones según tipo de vivienda agregada (%).
Partido de San Isidro. Año 2001**

Calificación de las ocupaciones	Viviendas inadecuadas	Viviendas adecuadas
Calificación profesional	1,00	18,47
Calificación técnica	4,13	22,76
Calificación operativa	41,63	36,23
No calificada	38,96	14,49
Información insuficiente	8,83	3,25
Calificación ignorada	5,45	4,81
Total	100,00	100,00

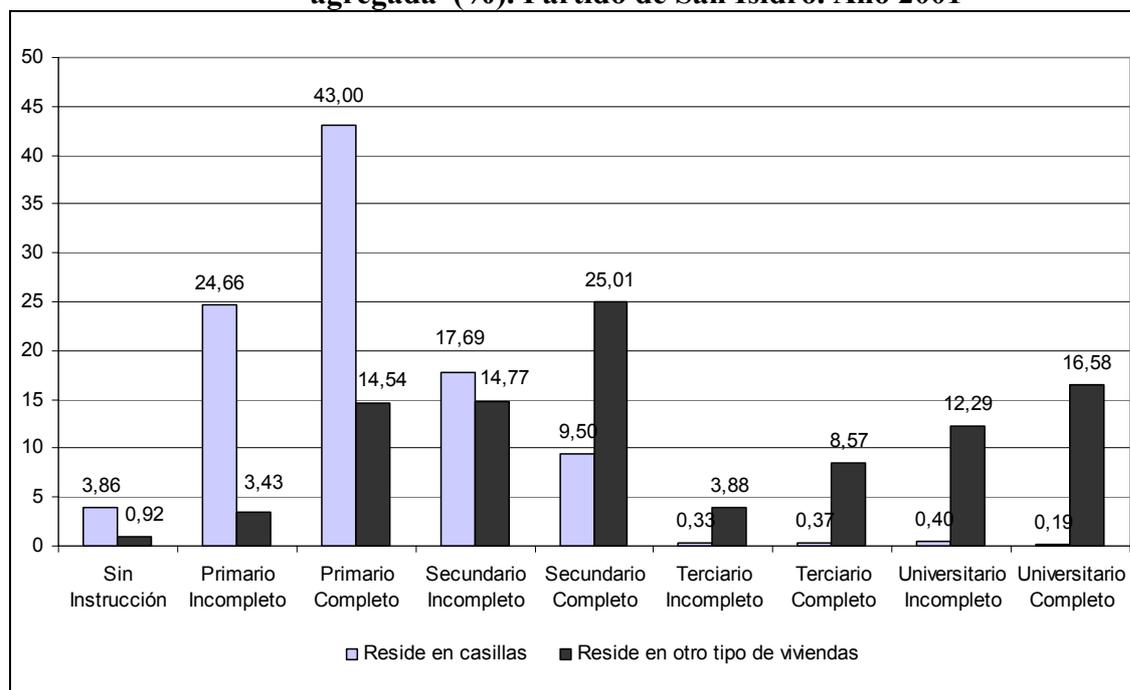
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC, 2001.

La distribución del nivel de instrucción máximo alcanzado por la población activa resulta muy diferente según se trate de la población que reside en casillas o aquella que reside en otro tipo de viviendas⁵ (Gráfico I). Mientras que, en el primer caso, la mayoría de la población (85%) se distribuye entre el primario incompleto y el secundario incompleto, la población activa residente en otro tipo de viviendas se encuentra irregularmente dispersa entre el nivel primario completo y universitario completo.

⁴ Se entiende por calificación operativa aquellas en las que se realizan tareas de cierta secuencia y variedad que suponen atención, rapidez y habilidades manipulativas así como ciertos conocimientos específicos acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos utilizados. Estas ocupaciones requieren de conocimientos y habilidades específicas adquiridas por capacitación previa y/o experiencia laboral. Los puestos de trabajo no calificados son aquellos en los que se realizan tareas de escasa diversidad, utilizando objetos e instrumentos simples, o en muchos casos el propio cuerpo del trabajador. Estas ocupaciones no requieren de habilidades o conocimientos previos para su ejercicio, salvo algunas breves instrucciones de inicio.

⁵ En este caso no se aplica la distinción entre viviendas adecuadas e inadecuadas, si no que la clasificación se realiza de acuerdo a la variable tipo de vivienda que presenta el INDEC.

Gráfico I: Población activa según nivel de instrucción máximo alcanzado y tipo de vivienda agregada*(%). Partido de San Isidro. Año 2001



* La categoría Otro tipo de vivienda hace referencia a viviendas clasificadas por el INDEC como tipo A o B, rancho, departamento, pieza/s de inquilinato, pieza/s en hotel o pensión, local no construido para habitación y vivienda móvil.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC, 2001.

De por sí, el acceso desigual al mercado de trabajo, reflejado brevemente en los cuadros anteriores, frena el acceso a niveles deseables de bienestar. Si se consideran los mecanismos de segregación que conlleva el mercado de la vivienda, la dualización del partido resulta aún más evidente.

La descentralización de las políticas sociales

Durante la década del 90, surgieron procesos de cambio institucional a nivel local en toda Latinoamérica, que estuvieron estimulados por el proceso de consolidación democrática (Arocena, 2001). En Argentina, este proceso estuvo acompañado por políticas de reestructuración del Estado Nacional y las consecuencias sociales de las políticas económicas del periodo. La reforma del Estado profundizó la transferencia de competencias en materia de política social desde el nivel nacional hacia las provincias y Municipios (especialmente educación y salud) y, en algunos casos, hacia el sector privado. Las consecuencias sociales de los problemas derivados de las recesiones de la década y las políticas económicas del Estado central debieron, en muchos casos, ser gestionados desde el plano territorial, sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias y sin mayores recursos (García Delgado, 1998). Esta situación impulsó el surgimiento generalizado de experiencias de gestión público-privada en el ámbito local como

respuesta a oportunidades o problemáticas locales (Cravacuore et. al, 2005). El Partido de San Isidro, en particular, reconoce a la ciudad como el espacio privilegiado para la construcción de políticas capaces de intervenir en esta realidad y a la gestión asociada y descentralizada como la forma de organización adecuada para la implementación de estas políticas.

La Secretaria de Integración Comunitaria del Partido de San Isidro, creada a comienzos del año 2007, es expresión de un modelo de gestión que intenta reducir la estructura central del gobierno local, reforzar la articulación entre sus diferentes áreas, promover la gestión asociada entre el Municipio y la sociedad civil y descentralizar en las redes comunitarias del distrito la ejecución de los programas de gobierno. En este diseño, el rol de la Secretaria es anticipar escenarios, delinear políticas públicas locales y coordinar la labor de las diversas áreas de gobierno y las organizaciones de la comunidad con el propósito de consensuar objetivos e implementar y ejecutar políticas sociales de carácter local. Las acciones de la Secretaria están dirigidas a fortalecer el capital social de la comunidad, otorgando especial importancia a los grupos familiares y al trabajo en red entre las dependencias municipales y las organizaciones sociales, y mejorar la capacidad de gestión del Municipio y su vinculación con ciudades, países y organismos internacionales que aporten conocimientos y recursos para consolidar el proceso de desarrollo local.

La Secretaria está constituida por cinco áreas de influencia: la Mesa de Integración Social, el Programa Comunidades Vulnerables, la Oficina Municipal por la Integración de las Personas con Capacidades Diferentes "Una Mirada Distinta", los Centros de Integración Familiar y el área de Cooperación Internacional. Para implementar sus acciones, ha promovido el surgimiento de mecanismos dirigidos a capitalizar la participación efectiva de todos los sectores locales, evitando que la participación comunitaria sea una simple manifestación de reclamos y motivando el uso eficiente de los recursos públicos y privados (previniendo la superposición de tareas entre el sector público y privado y aprovechando los conocimientos y experiencias de las organizaciones del distrito).

La Mesa de Integración Social: una estrategia integral desde abajo?

Con el objetivo de mejorar la integración urbanística y social y la seguridad del Partido, en el año 2005 se pone en marcha el Plan Federal de Viviendas y Urbanización de Barrios de Emergencia (PFVvU). Este Plan pretende solucionar la emergencia habitacional de las familias

que habitan en los barrios de emergencia y mejorar las viviendas de los barrios linderos⁶. Es un programa financiado e implementado por el gobierno nacional y ejecutado en articulación con los gobiernos provinciales y locales.

A pesar de su carácter federal, el Plan refleja la lógica “sectorial-vertical” que aún caracteriza al sistema político administrativo en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas⁷. Bajo este modelo de participación, los sectores involucrados del gobierno nacional y provincial funcionan de acuerdo a su racionalidad específica, aplicando una acción uniforme en todo el territorio nacional. De esta forma, la participación de los gobiernos locales se reduce a la reproducción y aplicación de normativas y prácticas que no pueden modificar y que, por lo general, no se adaptan a las singularidades de cada situación y lugar (Arocena 2001).

Junto con el inicio del PFVyU, el Municipio de San Isidro impulsó la constitución de la Mesa de Transparencia, encargada de establecer los requisitos que debían cumplir las familias para participar en este Plan y con facultades para adjudicar las viviendas. Integrada por el propio Municipio, el obispado local y otras organizaciones de la sociedad civil, la Mesa se transformó en un instrumento de gestión horizontal que daba transparencia y legitimidad a la política de urbanización y a sus resultados.

Ser propietario de los terrenos⁸ permitió al Municipio implementar con mayor autonomía los lineamientos del PFVyU, definiendo para el Partido criterios específicos sobre el tipo de urbanización, como la construcción horizontal, la distribución de espacios verdes, y la población destinataria. El nivel de ingerencia y participación de la Mesa permitió revertir, en cierta forma, la lógica de imposición vertical al ampliar sus márgenes de decisión sobre estos aspectos del Plan. Sin embargo, las prioridades de construcción no las determina el Municipio, sino que están sujetas a la transferencia de dinero desde el gobierno nacional hacia las empresas constructoras, por lo que el ritmo de ejecución del Plan depende de las negociaciones entre el Municipio y el gobierno nacional.

En los inicios de su ejecución, el Municipio realizó un relevamiento de las familias con residencia permanente en los barrios de emergencia del Partido con el objetivo de identificarlas y evitar que, durante el proceso de urbanización, nuevos hogares se instalaran en los barrios reclamando la adjudicación de una vivienda. Para mantener el carácter de potencial beneficiario,

⁶ Los hogares beneficiarios de una nueva vivienda o de la refacción de la existente deben pagar el costo de construcción mediante un plan de pago ajustado a sus posibilidades.

⁷ Como se mencionó al inicio de este trabajo, se ha manifestado la necesidad de incorporar una nueva forma de formular y hacer política, la cual ha repercutido en los componentes de algunos programas y en la creación o fortalecimiento de espacios que permitirían una mayor vinculación del Estado nacional con el territorio. Sin embargo, esta lógica no se encuentra instaurada en el conjunto del sistema político-administrativo.

⁸ El Municipio compró en el año 2001 la totalidad de los terrenos ocupados por barrios de emergencia.

los vecinos firman un convenio o acuerdo de convivencia que los compromete a respetar las normas relacionadas tanto con el mantenimiento de las viviendas como del espacio público. Este código de convivencia, resultado de sucesivas reuniones entre los vecinos, promovidas por la Mesa, el Consejo Deliberante del Partido lo transformó en ordenanza en abril de 2008. El incumplimiento grave de estas normas y las de carácter nacional, provincial y municipal, es limitante para sostener la condición de adjudicatario.

La Comisión de Legajos y Casos Particulares, dependiente de la Mesa de Integración Social, se ocupa de resolver la situación de aquellas familias que no fueron relevadas por el Municipio o que perdieron su condición de adjudicatarios, proponiendo soluciones alternativas como el Plan de Realojamiento Habitacional financiado con recursos del Municipio. Mediante este Plan se brinda a estas familias una solución habitacional fuera del Partido. Los criterios de este acuerdo de “disciplinamiento” fueron consensuados en los diferentes barrios y su aplicación depende de las denuncias de los propios vecinos a través de la Sub-Comisión de Acuerdos, corriéndose el riesgo de profundizar la edificación de barreras subjetivas que contribuyan a agravar la exclusión.

La articulación de las necesidades habitacionales con la nueva orientación de la política local, dirigida hacia una transformación socioeconómica sustentable con participación ciudadana, convierte a la Mesa de Transparencia en un espacio más amplio que, en el 2007, pasa a denominarse Mesa de Integración Social. Su nueva dinámica gira en torno a la inclusión, cohesión y movilidad social ascendente, para lo que promueve la participación de vecinos y organizaciones locales de diversa índole.

Las políticas de intervención y la propia configuración de la Mesa de Integración Social responden a las necesidades que manifiestan los receptores del PFVyU o que detectan quienes realizan acciones en el terreno, como es el caso de quienes trabajan sobre la formulación de los Acuerdos de Convivencia. De esta forma, en la actualidad, el abordaje se realiza mediante una estrategia que contempla la intervención sobre aspectos tales como la vivienda, la seguridad, la educación, la salud, el trabajo y la transformación de pautas culturales, mediante siete comisiones. Todas ellas están integradas por funcionarios municipales, cámaras de comercio e industria, iglesias, líderes barriales, organizaciones de base, vecinos, organizaciones no gubernamentales, instituciones de formación técnica, entre otras⁹.

⁹ La Mesa de Integración Social recibió a fines del 2008, un premio internacional a la Buena Práctica en Participación Ciudadana de manos del Observatorio Internacional de Participación Democrática. Esta distinción reconoce el esfuerzo compartido que realizan autoridades y voluntarios de numerosas entidades por integrar al conjunto de los vecinos, a través de la tarea permanente de diversas comisiones. El Observatorio nació en noviembre

- La Comisión de Educación promueve la terminalidad escolar a nivel primario y secundario, la capacitación en oficios y el ingreso a carreras terciarias, para quienes deseen reinsertarse en el mercado de trabajo o comenzar una actividad independiente. Actualmente, hay cuatro Centros de Formación Profesional donde se ofrecen diversos cursos gratuitos de formación para el empleo, financiados por la Provincia pero gestionados mediante convenios con el Municipio con el objetivo de satisfacer la demanda educativa de las diferentes localidades. Durante el 2007, frente a la demanda de terminalidad educativa del nivel secundario de cerca de 160 personas, el Municipio gestionó ante las autoridades de Jefatura de Región la apertura de dos cursos fuera de sede de terminalidad educativa semipresencial. Su puesta en marcha se realizó con una matrícula de 89 aspirantes, pero con el tiempo la deserción fue alta y sólo quedaron cerca de 20 personas realizando el curso.
- La Comisión de Pre-adjudicación y Casos Particulares, se expide sobre las familias que serán beneficiarias de las viviendas de acuerdo a las necesidades de avance de obra y a los listados de orden de prelación. Asimismo, atiende aquellos casos que necesitan un análisis más minucioso o detallado a fin de que el sistema de preadjudicación resulte transparente y eficaz. También interviene en el tratamiento de aquellas solicitudes de realojamiento habitacional. A lo largo de 2007, el área de preadjudicación trató 943 casos y preadjudicó 373 propiedades, mientras que la sub-Comisión de Casos Particulares, atendió 260 casos y relocalizó a 580 familias en otros partidos.
- La Comisión de Inclusión Juvenil, busca la inclusión y reinserción social de aquellos jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la falta de trabajo y estudios, con el fin de prevenir que se involucren en situaciones de riesgo. Bajo el lema “Un proyecto de muerte por un proyecto de vida”, el Municipio brinda un incentivo de \$100 a 150 chicos para que terminen sus estudios y asistan a encuentros con trabajadores sociales que les brindan cierta contención. Estas transferencias provienen de subsidios del gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires. Asimismo se realizan distintas actividades para acompañar a este segmento de la sociedad a transitar un proceso de cambio.
- La Comisión de Comunicación, es la encargada de difundir las actividades, novedades y campañas que organiza la Mesa y los servicios que se ofrecen desde el ámbito público y comunitario, mediante la página web de la Secretaria, boletines electrónicos, convocatorias,

folletos, etcétera. Mediante las Oficinas de Informes también atiende las consultas y brinda información personalizada a los vecinos de los barrios por urbanizar.

- La Comisión de Convivencia es la encargada de organizar reuniones entre los vecinos de los barrios urbanizados para generar los acuerdos de convivencia, promover nuevas pautas socio-ambientales y de comportamiento, atender denuncias por incumplimiento de los Acuerdos e impulsar la resolución pacífica de conflictos. En estos casos, funciona como herramienta de detección precoz de problemáticas de fondo (violencia familiar, adicciones, etc.) y es la encargada de derivar a los Centros de Integración Familiar a aquellos vecinos que presentan este tipo de problemas estructurales que trascienden los asuntos de convivencia.

- La Comisión de sustentabilidad económica, cuyas acciones se describen a continuación.

Vivienda y Empleo: Comisión de sustentabilidad económica

Aunque la intervención sobre todas las dimensiones que configuran el fenómeno de la exclusión social es relevante para resolver esta problemática, el aspecto laboral resulta un factor clave debido a que no existen políticas de ingreso o de acceso a la esfera de la distribución de los bienes y servicios que permitan sostener un proceso de inclusión social sin empleo. La idea central es que el acceso al mercado de trabajo y la generación de ingresos por parte de los hogares deben acompañar el proceso de adjudicación de viviendas e integración comunitaria.

En este proceso, la Comisión de Sustentabilidad Económica, coordinada por la Dirección de Producción del Municipio, tiene un papel primordial, ya que es la encargada de promover el acceso al mercado laboral de los trabajadores más vulnerables y apoyar la promoción de iniciativas asociativas y cooperativistas, mediante cursos de capacitación, asistencia técnica y financiamiento de microemprendimientos. Al igual que el resto de las comisiones, no cuenta con recursos asignados desde el Municipio para la formulación de programas o iniciativas propias. Todas las acciones que realiza la Comisión, de forma autónoma o mediante la Dirección de Producción del Municipio, son financiadas a través de la gestión de subsidios del gobierno nacional y provincial para emprendimientos asociativos, mediante acuerdos con entidades privadas y municipales que brindan capacitación laboral, y mediante convenios con empresas privadas que ceden materiales y materia prima para realizar emprendimientos productivos de carácter asociativo.

No obstante, las acciones de empleo desarrolladas por la Comisión no consideran la posibilidad de intervenir sobre las capacidades de la oferta de trabajo en base a la demanda local, ni incentivan el crecimiento de las empresas locales para estimular su demanda de trabajo. Por el

contrario, el proceso de inserción en el mercado de trabajo esta sujeto a la capacidad de cada individuo para formar parte de un emprendimiento asociativo o adquirir conocimientos que le permitan mejorar su empleabilidad. Aún cuando el Municipio no tiene competencia sobre las regulaciones laborales y el Partido forma parte de un mercado de trabajo mucho más amplio, es posible, y deseable, generar políticas activas de empleo que consideren las especificidades y potencialidades del entramado productivo local (Albuquerque 2007, OCDE 2005, López 2007) y que intervengan sobre la demanda de trabajo para superar obstáculos tales como la edad, el género y la trayectoria laboral.

Durante el 2007, la Comisión realizó un relevamiento a 700 familias de los barrios de emergencia San Cayetano y el Sauce y, a partir de las necesidades detectadas en materia de capacitación, terminalidad educativa, situación laboral, etcétera, la Dirección de Producción comenzó a gestionar un subsidio ante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”¹⁰ para promover la generación de microemprendimientos autogestivos. En ese año se implementaron y financiaron 10 proyectos productivos y de servicios, por un monto total de \$300.000 destinado a financiar la compra de maquinarias, insumos y capacitación. Un año más tarde, bajo la denominación San Isidro en Marcha I, los proyectos se cuadruplicaron, pasando a ser 39 los microemprendimientos financiados por un monto total de \$600.000, con impacto en la situación económica de 56 familias del Partido.

El proyecto no sólo atendió a los beneficiarios del PFVyU, si no que incorporó a sectores con habilidades y saberes en situación económica débil de zonas circundantes a barrios emergencia. El 31% de los emprendimientos financiados ya venían desarrollando una actividad específica, previa a la convocatoria, algunos como parte de su economía doméstica. El resto surge como respuesta a la demanda del mercado o mediante la intermediación de la Dirección de Producción, de acuerdo a los conocimientos e intereses que manifestaban las personas interesadas en participar. En primera instancia los fondos fueron utilizados para comprar o reponer maquinarias e insumos reforzando la actividad de quienes ya estaba produciendo y facilitando la asociatividad entre personas con conocimientos similares o complementarios.

Como segunda instancia, los emprendedores recibieron un curso de capacitación básico, de 30 horas, sobre costos, impuestos y comercialización. Como parte del proceso de fiscalización de su funcionamiento, la Dirección de Producción mantiene contacto periódico y reuniones

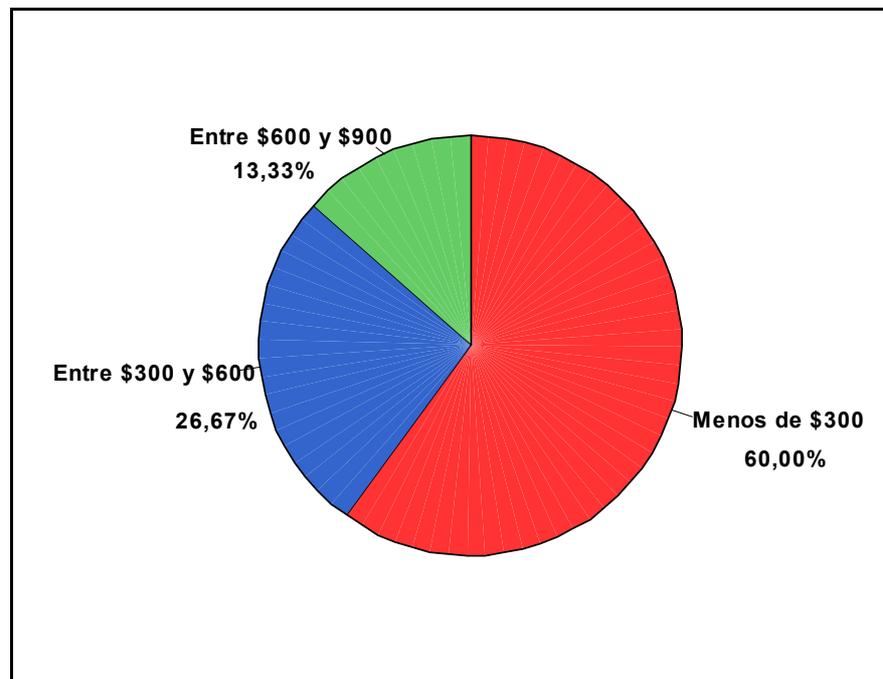
¹⁰ Este Plan, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, brinda subsidios a emprendimientos unipersonales, familiares y asociativos que necesitan realizar una inversión en capital de trabajo para mejorar la producción y comercialización de sus productos y que se encuentran conformados por individuos en situación de vulnerabilidad social.

personalizadas con los emprendedores. Estas reuniones permitieron identificar las principales carencias y necesidades de capacitación que se trataron en talleres sobre temáticas financieras, contables y administrativas y que dieron la posibilidad de intercambiar experiencias y reforzar la conectividad entre los emprendimientos.

Actualmente, el programa San Isidro en Marcha I, manifiesta su intención de trabajar sobre la inserción de los emprendimientos en cadenas productivas y de servicios, la apertura a los mercados comerciales y la articulación de los emprendimientos para mejorar la oferta y la calidad de los productos. Sin embargo, a pesar de que la Dirección de Producción ya se encuentra trabajando sobre la generación del proyecto San Isidro en Marcha II, aún no se han asignado recursos monetarios, ni humanos para iniciar estos procesos.

Los emprendimientos se dedican a diversas actividades (velas y fanales, marroquinería, tapicería, confección de marcos), pero es en el rubro textil donde se ubica el 44% de las microempresas. A partir del subsidio, el 50% de los emprendimientos incrementó sus ganancias y un gran porcentaje ha mejorado su productividad. Sin embargo, los beneficiarios aún obtienen ingresos muy bajos por su trabajo (Gráfico II), ya que sólo el 13% se encuentra entre los \$600 y \$900 mensuales.

Gráfico II: Emprendedores según ingreso laboral promedio mensual (%)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a microemprendedores, 2009

Para complementar el bajo nivel de ingresos, el 61% de los emprendedores realiza otra actividad laboral mientras que el 17% continúa buscando otros trabajos temporales que le permitan incrementar sus ingresos mientras el emprendimiento logra consolidar y mejorar su participación en el mercado. La mayoría de los emprendedores trabaja entre 31 y 45 horas por semana en su proyecto (Cuadro III) y realiza su actividad, mayoritariamente, en la vivienda de alguno de sus integrantes.

Cuadro III: Emprendedores según horas de trabajo dedicadas al emprendimiento y condición de actividad alternativa al emprendimiento (%)

Horas de trabajo semanales en el emprendimiento	Posee otra ocupación	Busca otro trabajo	Trabaja en el emprendimiento y no busca trabajo	Total	Horas promedio
Hasta 30 horas	36,4	33,3	33,3%	33,3	25,8
Entre 31 y 45 horas	63,6	33,3	50,0	55,5	39,0
Más de 45 horas	0	33,3	11,1	11,1	50,0
Total	100,0	100,0	100,0	100	35,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta 2009

El modo de gestión es poco formalizado y sin una clara diversificación de funciones, todos los integrantes están directamente involucrados en todas las etapas del proceso productivo y de la decisión sobre la gestión y coordinación de las tareas, generando la dependencia de la presencia, cumplimiento y compromiso de cada uno de los asociados.

En cuanto a la comercialización de los bienes y servicios que realizan, el 53% de los emprendimientos vende sus productos y servicios a comercios o empresas, con dificultades para consolidar estos canales de distribución, formales y estables en el tiempo. El principal obstáculo es la baja escala de producción que no permite asegurar un flujo sostenido del bien o servicio ofrecido. Por otra parte, la falta de experiencia unida a la exigencia de factura dificulta el desarrollo de una red más amplia de clientes y proveedores. Como se mencionó, la Dirección de Producción brindó capacitación sobre comercialización y distribución en los talleres financiados por el propio Plan, pero aún así este aspecto continúa siendo la principal debilidad y demanda de los emprendedores.

Aun cuando los emprendimientos reconocen la necesidad de participar en una asociación que los agrupe, la falta de comunicación frecuente y la desconfianza sobre la calidad y responsabilidad del trabajo que realizan los otros, dificulta el surgimiento de relaciones cooperativas y/o comerciales entre ellos que den inicio a un proceso de interrelación más amplio y profundo.

Asimismo, su participación en organizaciones sociales y/o comerciales es escasa cuando no inexistente. Su actividad es relativamente cerrada y se limita al último eslabón de la cadena productiva, el consumidor. El 12% de los encuestados participa en alguna organización barrial y otro 12% en la Mesa de Integración Social de San Isidro, pero ninguno participa, individualmente o como parte del emprendimiento, en cooperativas de consumo, clubes sociales, federaciones, unión de emprendedores, Consejo Consultivos Locales, o redes de comercialización.

Asimismo, existe una gran brecha entre la dinámica del Municipio, lenta y compleja, y la del pequeño emprendedor, cuya supervivencia depende de los resultados y del uso intensivo del tiempo. En este contexto, los emprendimientos señalan la necesidad de que el Municipio implemente, en un tiempo más acorde a sus demandas, las acciones prometidas y necesarias para mejorar su desenvolvimiento, como la impresión de un catálogo de ventas, la publicidad en una sección de la página web del Municipio, el contacto con comercios locales a través de las Cámaras de Comercio, etcétera.

Las demandas de los emprendedores se dirigen principalmente a la generación de canales y espacios de comercialización de sus productos o servicios, dejando en un segundo plano aspectos tales como la organización del proceso de producción y el trabajo, la relación con los proveedores, la calidad de los productos y servicios brindados, el intercambio de información, etcétera.

A pesar de los espacios, intermitentes, de intercambio y comunicación que brinda el Municipio, los emprendedores no logran superar la etapa de demandas individuales y aisladas para pasar al debate y discusión de las necesidades e intereses que los unen y que les permitirían articularse en torno a un proyecto común, que no dependa, exclusivamente, de los tiempos y recursos del Municipio.

Conclusión

La exclusión social instalada en el partido, en sus diferentes dimensiones, es una realidad incontestable que obliga a generar políticas innovativas para abordar la desigualdad y la segmentación social. Estas deben superar la lógica excesivamente sectorializada de las intervenciones públicas sobre el territorio (sanidad, educación, desarrollo económico, ayuda social, transporte, cultura) e incorporar abordajes integrales en su definición y horizontales en sus procesos de gestión. Su puesta en práctica, por otra parte, requiere formas de coordinación

flexibles, gestionadas en un contexto social y territorial de proximidad que permitan nutrir las relaciones sociales que están en la base de las alternativas de inclusión.

Con estas consideraciones, se promovió en el Partido de San Isidro el surgimiento de la Mesa de Integración Social, un espacio de gestión asociada destinado a promover la inclusión, cohesión y movilidad social ascendente mediante la participación de todos los actores locales. Sin embargo, a pesar de haber tenido un grado importante de apoyo inicial, la participación de estos actores se mantiene en el plano informal y en el proceso de toma de decisiones secundarias. Las propuestas del modelo de inclusión promovido por el Municipio son muy ambiciosas, pero las medidas prácticas en términos de inclusión social y, en particular, aquellas orientadas a la inclusión económica, hasta el momento, son modestas.

Sin quitar relevancia al abordaje multidimensional que brinda la Mesa, es de destacar que la mayoría de los factores sobre los que interviene pertenecen a la esfera de los llamados determinantes “internos” de la pobreza. Bajo este enfoque, las dificultades de inclusión son comprendidas como falencias de los propios sectores empobrecidos y excluidos, como la falta de capacidades, la falta de educación, la escasa cultura del trabajo, una locación geográfica inadecuada, etcétera.

En este marco, la Comisión de Sustentabilidad Económica ha generado acciones de intervención directa sobre las estrategias de inserción laboral de los individuos basadas en la autogestión del trabajo como medio para la resolución de las limitaciones individuales. La efectividad de este tipo de acciones depende de la conformación de una participación ciudadana efectiva de todos los actores públicos y privados. Sin embargo, esta participación es aún débil debido a que, por un lado, los colectivos marginados no conforman ningún sujeto homogéneo ni articulado, de ahí que su participación quede limitada a la demanda más que al compromiso y discusión para la generación de procesos de movilización que definan una práctica superadora. Por otro lado, desde el ámbito público, las frecuentes prácticas clientelares han desacreditado la representación y legitimidad de sus políticas y han profundizado la brecha entre gobierno y sociedad civil. En este escenario, los emprendimientos corren el riesgo de quedar reducidos a una expresión coyuntural si no son apoyados o logran, por sí mismos, generar políticas de mediano y largo plazo que les permitan consolidar su actividad y mejorar la calidad de vida social, política y económica de sus integrantes, así como contribuir a un verdadero desarrollo territorial.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2007). “Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local”, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga, año 1, n° 0, p. 39-61, abril- junio.
- Arocena, J. (2001). “Centralización y Deslocalización: La Búsqueda De Alternativas”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, Buenos Aires.
- Caldarelli y Rosenfeld (2002) “La gestión asociada una utopía realista”. Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña. Disponible en www.iigov.org/documentos.
- Coraggio, J. (2004). *De la emergencia a la estrategia más allá del alivio de la pobreza*. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Cravacuore, D.; S. Ilari y A.Villar (2005). *La articulación en la gestión municipal .Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Gallicchio, E. (2004). “El Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política Basada en la Construcción de Capital Social”. Ponencia presentada en el Seminario *Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local*, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba, Argentina.
- Gudynas, E.; R. Guevara y F. Roque (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*, CLAES, Montevideo.
- Jiménez L ; Brugué Q. ; Gomà R. ;Jaumandreu G.; Martí M ; Obradors A.; Subirats J. (2003). “Perfiles y alcance de la exclusión social”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- López, Pablo (2007). *Desarrollo económico local en Argentina. Algunas experiencias promovidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. Oficina de la OIT en Argentina, Programa AREA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires,
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), (2005). *Integrating employment, skills and Economic development*, LEED Programme. Disponible en www.oecd.org/dataoecd/56/59/35008125.pdf
- Subirats, Joan. (2005) “¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?” Presentación en el X Congreso Internacional del CLAD Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Disponible en la Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar.