



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Maestría en Administración Pública

“Gestión pública para el Desarrollo Social

Hacia una reforma organizativa en la Secretaría de

Economía Social”

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autor: Ing. Matías A. Payva

Director: Mg. Juan Von Zeschau

Cohorte: 2019

Año de la defensa: 2022

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es fruto del trabajo colectivo y del aporte de muchas personas con las que me ha tocado compartir diferentes aristas del complejo mundo de la Administración Pública y la Economía Popular. Sin ánimos de omitir a ninguna de ellas, les agradezco a cada una por haberme dado la posibilidad de realizarlo.

En primer lugar, agradezco al Programa de Becas del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP). Agradezco también a la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de El Salvador, al Director de la Maestría en Administración Pública de la USAL, Federico Dávila y a todo el cuerpo docente.

A Juan Von Zeschau, por su paciencia y apoyo, y sobre todo, por su acompañamiento como Director de esta tesis.

Al profesor Darío Rubinstein por permitirme cursar como oyente la materia “Herramientas de Gestión para las Organizaciones Públicas”, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

A mis compañeros y compañeras de Maestría y a todos los trabajadores de la Administración Pública Nacional con quienes me ha tocado compartir el trabajo diario, en especial al grupo de Nodos Territoriales del Programa “Argentina Recicla”. A los entrevistados por brindarme su tiempo y muestra de pasión por el trabajo que realizan.

A todos los compas de la Economía Popular, con quienes hemos construido un vínculo profesional y/o afectivo durante estos años de trabajo, de quienes aún sigo aprendiendo y a los cuales admiro profundamente.

A mi madre, que ha sido siempre mi ejemplo de vocación de trabajo para construir un mejor Estado Nacional desde el compromiso diario. A mi viejo y a mis hermanxs, por esos largos debates de los cuales muchos dejo plasmado aquí.

A Romi, por ser compañera y brindarme su apoyo y aliento constantes.

A Ursu y Oli, que hoy son motor de todo lo que hago y con quienes he aprendido mucho en estos casi dos años.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Una pequeña historia...

“En un cuartel militar, había un banquito.

Junto al banco, un soldado hacía guardia.

Nadie conocía la razón por la que se hacía la guardia junto a ese banquito...

La guardia se hacía porque se hacía.

Todas las noches, todos los días, y de generación en generación los oficiales transmitían la orden que los soldados obedecían.

Nadie nunca dudó.

Nadie nunca preguntó.

Si así se hacía, y siempre se había hecho, por algo sería...

Y así siguió siendo hasta que alguien, no sé qué general o coronel, quiso conocer la orden original.

Hubo que revolver todos los archivos... Y después de mucho hurgar, se supo:

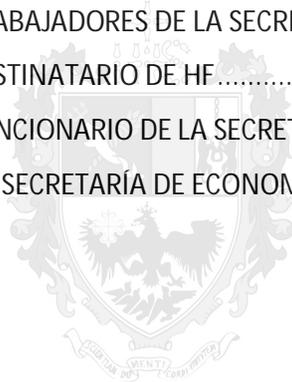
Hacía treinta y un años, dos meses y cuatro días, un oficial había ordenado hacer guardia junto al banquito, que estaba recién pintado, para que a nadie se le ocurriera sentarse sobre la pintura fresca”.

Eduardo Galeano: El Libro de los Abrazos.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	iv
ÍNDICE DE FIGURAS.....	vi
ÍNDICE DE TABLAS.....	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: ESTADO DE SITUACIÓN	4
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO	7
ESTADO DEL ARTE	8
UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA	15
El modelo neoliberal (NPM).....	15
El modelo “nacional y popular” (neo desarrollismo)	18
El retorno al neoliberalismo	19
MARCO TEÓRICO	20
OBJETIVOS GENERALES Y PARTICULARES.....	25
CAPÍTULO III: ENFOQUE METODOLÓGICO Y DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN	26
CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	33
Potenciar Trabajo Construcción - Dirección de Desarrollo e Infraestructura Local (DDIL)	34
Manos a la Obra – Coordinación del Programa Manos a la Obra (CPMO).....	42
Compre Social – sin repartición	47
Mercados de Cercanía – Coordinación de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas (CAGUP).....	54
Programa Argentina Recicla – Dirección Nacional de Economía Popular (DNEP)	59
Programa Recuperar– Dirección de Programas de Inclusión Económica (DPIE)	65
Cooperativa de Trabajo Maxim Limitada	70
María Inés Castillo, Directora Nacional de Economía Popular	75
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE RESULTADOS	82

EL LABERÍNTICO ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL	82
MATRIZ CUALITATIVA.....	86
UN CASO DE ESTUDIO EN LA ECONOMÍA SOCIAL Y POPULAR	94
ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA DNEP.....	95
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	106
REFERENCIAS NO BIBLIOGRÁFICAS.....	1
ANEXO I: POTENCIAR TRABAJO	2
ANEXO II: ARGENTINA RECICLA	4
ANEXO III	5
GUÍA DE ENTREVISTA PARA TRABAJADORES DE LA SECRETARÍA.....	5
GUÍA DE ENTREVISTA PARA DESTINATARIO DE HF.....	1
GUÍA DE ENTREVISTA PARA FUNCIONARIO DE LA SECRETARÍA.....	1
ANEXO IV: ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL.....	1



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ÍNDICE DE FIGURAS

Organigrama interno DDIL	38
Diagrama de procesos de la DDIL.....	39
Organigrama interno de la CPMO	44
Diagrama de procesos de la CPMO.....	45
Organigrama interno del Compre Social.....	50
Diagrama de procesos del Compre Social.....	52
Organigrama interno de la CAGUP.....	56
Diagrama de procesos de la CAGUP	58
Organigrama interno de la DNEP	62
Diagrama de procesos de la DNEP – Coordinación de Expedientes.....	63
Organigrama interno de la DPE.....	68
Relación modelo-tecnología-cultura (gestión de gobierno/planta permanente).....	85
Diagrama de procesos general para abordaje transversal.....	98

ÍNDICE DE TABLAS

Matriz cualitativa.....	87
-------------------------	----

RESUMEN

El presente estudio se propone abordar la problemática de la organización del trabajo al interior de la Secretaría de Economía Social, que actualmente padece de una excesiva redundancia funcional así como también de una comunicación insuficiente al interior de cada una de sus reparticiones, entre ellas, e incluso hacia afuera del organismo.

A partir del planteo del problema, el objetivo que se desprende radica en identificar y describir las diferentes formas organizativas que conviven al interior de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y analizar cómo éstas influyen en la gestión de las herramientas de fortalecimiento ofrecidas desde el organismo a la ciudadanía.

Durante el desarrollo, entrevistamos a seis trabajadores y una Directora pertenecientes a diferentes reparticiones del organismo, así como también a un trabajador de una Cooperativa de la Economía Popular. La investigación fue realizada desde una estrategia cualitativa, siendo las técnicas para la recolección de información la revisión de documentos históricos y la realización de entrevistas de tipo semiestructurado.

Los resultados del diagnóstico fueron volcados en una matriz cualitativa que nos permitió realizar un análisis integral de las seis reparticiones y extraer conclusiones. Así, detectamos, entre otras cosas, que la gestión del organismo propone una estructura en la cual cada repartición crea Programas destinados a una rama productiva específica (textil, reciclado, empresas recuperadas, etc.).

Respecto a las recomendaciones del trabajo, resaltamos que la propuesta actual favorece el enraizamiento y la legitimidad estatal, a la vez que se hace necesario promover la articulación entre reparticiones, de manera de desalentar la formación de

“islas organizativas”. Para reducir la redundancia funcional y simplificar el trabajo que significa para los destinatarios el acceso a las herramientas de fortalecimiento, proponemos la aplicación gradual de una Ventanilla Única para el armado de proyectos de financiamiento.

En adición a esto, planteamos la necesidad de fortalecer la comunicación interna hacia los trabajadores del Estado, definiendo un organigrama oficial y misiones y objetivos claros para cada repartición; generar instancias de intercambio entre reparticiones, tanto desde el punto de vista estratégico como operativo.

ABSTRACT

This study attempts to address the problem of work organization within the Ministry of Social Economy, which currently suffers from excessive functional redundancy as well as insufficient communication within each of its departments, among them, and even external.

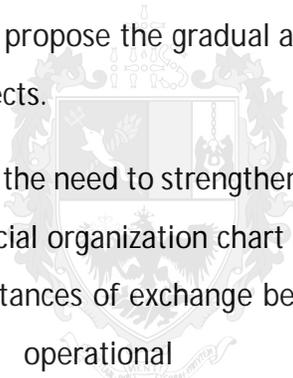
The objective that emerges is to identify and describe the different organizational forms that coexist within the Secretary of Social Economy of the Ministry of Social Development of the Nation as well as analyze their influence in the management of strengthening tools offered by the organization to citizens.

During the investigation, we interviewed six workers and a Director belonging to different departments of the organization, as well as a worker from the Popular Economy Cooperative. The research was carried out from a qualitative strategy, being the techniques for collecting information, reviewing historical documents and conducting semi-structured interviews.

The results of the diagnosis were dumped into a qualitative matrix that allowed us to carry out a comprehensive analysis of the six divisions and draw conclusions. Thus, we detect, among other things, that the current management of the organization proposes a structure in which each department creates Programs for a specific productive branch (textile, recycling, recovered enterprises, etc.).

Regarding the recommendations of the work, we highlight that the current proposal favors rooting and state legitimacy, while it is necessary to promote coordination between departments, in order to discourage the formation of "organizational islands." To reduce functional redundancy and simplify the work that access to strengthening tools means for recipients, we propose the gradual application of a Single Window for the assembly of financing projects.

In addition to this, we propose the need to strengthen internal communication towards State workers, defining an official organization chart and clear missions and objectives for each division; generate instances of exchange between departments, both from a strategic and operational point of view.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

Durante sus poco más de veinte años de existencia, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha ido atravesando un proceso de crecimiento que lo ubican actualmente entre las tres dependencias del Poder Ejecutivo Nacional con mayor Presupuesto ejecutado, solo superado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Ministerio de Economía, 2022).

Este crecimiento resultó considerable sobre todo posteriormente a la crisis económica del año 2001 y hasta fines del 2011. A partir de allí, fue menos pronunciado tanto en cuanto a los montos asignados a programas sociales como a la cantidad de beneficiarios que accedieron a los mismos (Idesa, 2021).

En sintonía con este contexto, al interior del organismo, comenzaron a multiplicarse las reparticiones, dando origen a nuevos equipos de trabajo que pudieran acompañar la implementación de los Programas Sociales a medida que estos se iban creando. Durante ese proceso de crecimiento, seis gobiernos diferentes intentaron generar una impronta propia de gestión, regidos por paradigmas que en algunos casos resultaron casi antagónicos respecto al abordaje de los problemas sociales.

Actualmente, a raíz de ese proceso, conviven dentro del Ministerio modelos de gestión, tecnologías y culturas diferentes. Dentro de ese entramado complejo, reflexionar acerca de cómo reorganizar el trabajo de manera de que las políticas sociales resulten más eficaces y generen un mayor impacto, ha sido un desafío postergado por las sucesivas gestiones, más proclives a brindar una respuesta rápida y con escasa planificación a las urgencias provenientes de un sector con necesidades tan numerosas como diversas.

La Secretaría de Economía Social, como organismo del Ministerio encargado del diseño e implementación de la gran mayoría de los Programas Sociales, no es ajena a esta problemática. En consecuencia, en el presente estudio, comenzamos por preguntarnos, ¿cómo se implementa una reforma organizativa exitosa que optimice los procesos de trabajo al interior de la Secretaría y, como consecuencia, los resultados hacia afuera de ella?

Para poder diagramar una propuesta al respecto nos vimos obligados a resolver antes algunos interrogantes esenciales relacionados con el organismo en estudio. ¿En qué consisten las políticas sociales gestionadas hoy desde la Secretaría? ¿Cuáles son y qué características tienen las principales herramientas de fortalecimiento que de ellas se desprenden? Respecto a las reparticiones a cargo de implementar esas políticas sociales, nos preguntamos ¿Cómo es la distribución del trabajo hacia adentro de la repartición y cómo son los procesos que se llevan adelante para la gestión de estas herramientas?

Una vez conocida la información acerca de las reparticiones y las políticas a su cargo, pasamos a preguntarnos por puntos en común entre ellas. ¿Qué diferencias existen entre las formas organizativas que conviven hoy dentro de la Secretaría? ¿Cuál es el grado de articulación entre las reparticiones? ¿Qué logros y obstáculos son coincidentes en el desarrollo de las sucesivas gestiones de gobierno?

Respecto a consecuencias que la organización actual genera hacia afuera, es decir, desde la mirada de los destinatarios, nos preguntamos, ¿Cómo influye la organización interna de la Secretaría en el abordaje territorial?

El objetivo de este trabajo es entonces estudiar las formas organizativas que conviven dentro de la Secretaría de Economía Social y cómo influyen en la gestión de las políticas

sociales. Para alcanzarlo y responder a los interrogantes que nos planteamos, debimos diseñar una metodología que sustentara el desarrollo de la investigación.

En ese sentido, optamos por un enfoque cualitativo, en el cual, en primer lugar, acotamos la muestra a seis reparticiones con sus respectivas herramientas de fortalecimiento. De esta manera, realizamos un análisis de contenido de documentos oficiales respecto a la creación de las mismas y a sus objetivos, a los que sumamos documentación específica de cada Programa, tanto las Resoluciones que les dan origen, así como también material generado por la propia repartición para difusión del Programa en cuestión. Este análisis de fuentes primarias fue seguido de la elaboración de entrevistas de tipo semiestructurado a trabajadores de esas reparticiones en las cuales priorizamos relevar la organización interna, los procesos de trabajo y las opiniones respecto al cumplimiento de objetivos.

Hacia el final del trabajo, a partir de una matriz cualitativa realizada con los resultados obtenidos, realizamos una serie de conclusiones respecto a las formas organizativas de las reparticiones y del organismo en general. A su vez, enumeramos algunas recomendaciones para la implementación de una reforma dentro de la Secretaría de Economía Social, que contemple sobre todo la creación de un área de intercambio y de planificación estratégica para la implementación de los diversos Programas.

Creemos que es de vital importancia la participación de funcionarios y trabajadores del Estado, teniendo presente también la perspectiva de los destinatarios de esas herramientas. A su vez, generamos una propuesta de mejora para la tramitación de financiamientos, que consta de la implementación de un Ventanilla Única. Buscamos, así, disminuir los tiempos de los procesos que llevan adelante las reparticiones y, a la vez, simplificar el trabajo de los destinatarios.

En resumen, el espíritu de este trabajo radica en hacer más eficiente la gestión de herramientas de fortalecimiento desde la Secretaría de Economía Social, haciendo uso de los recursos disponibles y contemplando las voces de los protagonistas.

CAPÍTULO I: ESTADO DE SITUACIÓN

Durante las últimas décadas, un discurso de ajuste ha sido la respuesta predominante desde afuera, pero también desde adentro de la Administración Pública Nacional (APN), al manejo ineficiente de los recursos. Frente a las demandas provenientes de diversos sectores de la sociedad y de organismos internacionales, sucesivos gobiernos han generado a menudo respuestas insuficientes y, en el peor de los casos, perjudiciales (recortes presupuestarios, despidos masivos, supresión de Programas, privatizaciones, etc.).

En ese contexto, Argentina, según un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2018, fue en ese año el país del continente más ineficiente en el gasto público (BID, 2018). El análisis inmediato que siguen realizando numerosos medios de comunicación, determinados partidos políticos, o diversos centros de estudios, indica que la ineficiencia debe ser abordada desde la reducción del Estado (Di Natale, 2018; La Nación, 2018).

En sintonía con esa creencia, de 2015 a 2019 se redujo el gasto público de un 24% del PBI a un 21% (CIPPEC, 2019). Con la llegada de la pandemia por COVID-19, durante los años 2020 y 2021, el gasto público se incrementó, en particular en la finalidad "Servicios Sociales", que incluyen las funciones de salud y promoción y asistencia social (Oficina Nacional de Presupuesto, 2021).

Sin embargo, independientemente del gobierno de turno y de las circunstancias en las que se inicie una gestión, no es común escuchar propuestas de cómo, sosteniendo la

misma infraestructura que hoy tiene el Estado, es decir, sin reducirlo, se pueda optimizar el uso de sus recursos para obtener mejores resultados.

Frente a la ausencia de un plan amplio e integral que involucre a todo el Estado y que, por derrame, dé origen a planificaciones en cada organismo de la APN, cada uno de estos últimos debe entonces encarar por su cuenta el desafío de reconvertirse de manera de optimizar el manejo de sus recursos.

Como caso de estudio, seleccionamos a la Secretaría de Economía Social, cuyo objetivo principal es el desarrollo y fortalecimiento de la Economía Social, Solidaria y Popular (ESSyP) (Ministerio de Economía, 2021). Para alcanzarlo, cuenta con numerosas herramientas de fortalecimiento (en adelante, HF). Estas HF encuentran su marco de implementación dentro de Proyectos y Programas que se gestionan desde las diferentes reparticiones de la Secretaría. Entre las mismas podemos encontrar aquellas destinadas al financiamiento de bienes, otras pensadas para el otorgamiento de créditos bancarios y otras tantas vinculadas a capacitaciones o acompañamiento en determinadas disciplinas (legal, contable, productiva, comercial, etc.).

Por otra parte, los trabajadores de la ESSyP se vinculan con las reparticiones de la Secretaría, para acceder a una o más de estas HF. Estos trabajadores, en adelante los "destinatarios", pueden encontrarse organizados bajo la forma de Cooperativas, proyectos productivos o emprendimientos que, en muchos casos, encuentran su canal de comunicación con el Ministerio a través de Organizaciones Sociales, siendo estas últimas las intermediarias entre la gestión pública y lo que sucede en el territorio (Pacífico, 2020).

Además, cada repartición de la Secretaría, en general, se vincula de forma independiente con cada destinatario, a menudo sin coordinar con otras. Es decir, se desconoce el abordaje que se está haciendo de un mismo destinatario en otra

repartición. Aún más, se desconoce el abordaje previo que hubo de aquel en otras áreas e incluso en la misma repartición.

De este modo, se generan consecuencias indeseables para los destinatarios de estas políticas sociales, que en muchos casos deben someterse a procesos de diagnóstico realizados desde diferentes áreas, respondiendo las mismas preguntas, entregando la misma documentación o completando formularios prácticamente idénticos. A su vez, en muchos casos provoca malestar en los propios trabajadores de la Secretaría, que ven cómo las tareas resultan redundantes por la escasa comunicación entre las reparticiones.

Como muestra de esta falta de coordinación, se describe un ejemplo: el Proyecto Manos a la Obra y el programa de Incubación Social¹ son HF que requieren que técnicos de la Secretaría realicen una visita de diagnóstico para contemplar si determinado destinatario reúne las condiciones para ser beneficiario. Ha ocurrido en más de una ocasión que estos técnicos, que dependen de reparticiones diferentes, se encuentren en simultáneo en la sede de una misma Cooperativa de manera imprevista y realicen un cuestionario similar.

En otras ocasiones estas visitas ocurren en días o semanas diferentes y, en consecuencia, solo el destinatario nota la superposición. Como consecuencia, predomina entre los destinatarios de las políticas sociales de la Secretaría una visión distorsionada del Ministerio, a partir de la multiplicidad de interlocutores y procesos superpuestos. Estas situaciones desgastan el vínculo entre el Ministerio y la ciudadanía, además de despilfarrar energías de los trabajadores públicos y presupuesto.

¹ Se describe un ejemplo ocurrido en el año 2019. Actualmente el programa de Incubación Social adquirió otras características.

En consecuencia, proponemos que el presente diagnóstico deje en evidencia la necesidad de reformular la organización interna de la Secretaría, promoviendo que las diferentes reparticiones trabajen de manera coordinada. Esto no solo permitiría evitar las superposiciones antes mencionadas, sino también repensar cómo podrían gestionarse las HF que ofrece la Secretaría de manera de potenciar su efecto, reducir el trabajo innecesario de los agentes públicos y disminuir los gastos presupuestarios.

En resumen, esta investigación busca focalizar en los problemas que existen a nivel administrativo, pero también a nivel estratégico, proponiendo en sus apartados finales una reforma organizativa que contemple los intereses de todas las partes involucradas, promoviendo un abordaje integral del destinatario de las políticas sociales. La solución del problema planteado beneficiaría, en consecuencia, no solo al Estado, que hará un mejor aprovechamiento de sus recursos, sino también al destinatario, que notará coherencia en el abordaje y seguramente resultados más provechosos.

En ese sentido, es de vital importancia la mirada de estos últimos debido a que “cualquier acción intencional dirigida a incidir sobre los comportamientos y mecanismos espontáneos, será más efectiva y viable si tiene en cuenta tales comportamientos y no si se opone a ellos” (Katzman et al, 1999:3).

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo, ya habiendo elaborado un diagnóstico respecto al problema a abordar, buscaremos enumerar en primer lugar los antecedentes que tuvimos en cuenta para la realización del trabajo de investigación, aclarando previamente los criterios para su selección. Además, intentaremos resumir cada uno de ellos y a la vez dejar en claro cómo aportaron al análisis de los resultados obtenidos.

Seguidamente, nos remitiremos a los últimos treinta años para resumir los que creemos fueron los intentos más relevantes de las sucesivas gestiones de gobierno por implementar reformas dentro del Estado Nacional. Veremos aquí ejemplos de los paradigmas de gestión que han transitado la Administración Pública, de manera de poder a continuación sentar una posición al respecto.

Hacia el final del capítulo, presentamos el Marco Teórico de nuestro trabajo. Es decir, describiremos los conceptos más importantes que utilizaremos a los largo del estudio, definiéndolos y tomando como referencia a diversos autores que seleccionamos en un función de que el lector contextualice los fundamentos a partir los cuales, más adelante, realizaremos las conclusiones del trabajo.

ESTADO DEL ARTE

A continuación se presentan una serie de textos que utilizamos como antecedentes para el desarrollo del presente trabajo de investigación. Son en su mayoría producciones relacionadas con la temática organizativa al interior de las dependencias públicas y de los obstáculos que desde hace tiempo dificultan el desarrollo de un Estado capaz. Para acotar la selección se aplicó un criterio temporal para las publicaciones, siendo en su mayoría escritos posteriores al 2002, y uno relativo al formato del texto, privilegiando los artículos académicos sobre la materia.

En primer lugar, con la idea de comprender los diferentes modelos organizativos que coexisten en la Administración Pública Nacional, Jorge Hintze (2007), inspirado en Henry Mintzberg y su teoría de las organizaciones, divide a éstas últimas en dos tipos: las divisionales, es decir, aquellas donde prevalece la redundancia funcional (más de un área abocada a la misma actividad) y las funcionales, definidas por un criterio de especialización.

Según el autor, a medida que las estructuras crecen, es común que pasen de funcionales a divisionales, lo que permite un mayor control y burocratización y, en teoría, una mayor eficiencia. Este es el caso de las Universidades: mientras la Universidad de Lanús, por dar un ejemplo, centraliza todas sus actividades administrativas independientemente de las Facultades que aglomera, la Universidad de Buenos Aires, por su tamaño, permite que cada Facultad administre descentralizadamente ciertos aspectos de su funcionamiento, generando una redundancia que permita un mejor monitoreo en cada una de ellas.

En sintonía con esta mutación organizativa, también ocurre que los mecanismos de articulación pasan de contractuales a jerárquicos. Estos procesos son los que han ocurrido históricamente en las dependencias estatales. Con respecto a las gestiones sociales, independientemente del modelo organizativo, Hintze afirma que es indispensable la existencia de redes institucionales que favorezcan la articulación con la ciudadanía y diferentes niveles del sector público. En conclusión, este texto es de utilidad a los fines de caracterizar las modalidades organizativas que aparecerán a lo largo del desarrollo de la investigación en las reparticiones intervinientes e identificar redes internas, si es que existen.

El mismo autor (Hintze, 2003), en otra de sus obras, estudia los modelos de gestión. En primer lugar, presenta la gestión por procesos, rígida en cuanto a que los mismos se encuentran estandarizados y son mayormente rutinarios, caracterizándose por relaciones jerárquicas verticales. Este modelo se asocia a una cultura de trabajo determinada por una autoridad que funciona como mecanismo articulador y una jerarquía vinculada al logro personal, donde quienes tienen más antigüedad gozan de más derechos. Por otro lado, prevalece el apego a la rutina para evitar riesgos y salidas de esquema y la capacidad de dar respuesta está más valorada que la respuesta dada en sí.

En segunda instancia, la gestión orientada a resultados en general está asociada a organizaciones cuya duración es la misma que la del proyecto. En este caso, existe una flexibilidad en la asignación de recursos. Según el autor, suelen ser culturas eficaces pero poco eficientes en la administración de los recursos en la búsqueda incansable de resultados.

Por último, la modalidad de gestión por programa es una combinación de ambas en la cual existe una coordinación de modalidad operativa (por procesos) mientras que al interior de cada programa prevalece una gestión por proyecto (orientada a resultados). Es una forma de articulación común entre organizaciones públicas, por corresponderse con instituciones verticales que suelen gestionarse por proyectos por la naturaleza de sus actividades.

Según Hintze, cuando estas modalidades de gestión se combinan, conviviendo diferentes reglas respecto a la delegación de autoridades, regímenes de contratación y remuneración, es necesario poder coordinarlas, para evitar que se originen “islas organizativas”. La utilidad de este antecedente para el presente trabajo radica en la necesidad de identificar cómo conviven los diferentes modelos de gestión al interior de la Secretaría de Economía Social y a partir de allí reflexionar acerca de cómo mejorar la coordinación entre los mismos.

Brugué (2004), propone una alternativa a los modelos anteriores. En primer lugar, señala que mientras que la visión weberiana (análoga a la “orientada a procesos” descrita por Hintze) concibe a la administración pública como ejecutora racional y neutral de instrucciones, es necesario entender que el factor político está presente en todos los niveles. La administración es un monstruo que no hay que reducir o domesticar como plantea la modernización liberal, sino transformarlo de manera de que esté a la altura del nuevo orden social.

Brugué manifiesta que es imposible trasladar la lógica de premios y castigos propia del sector privado a la administración pública, debido a que no es tan simple definir los objetivos a alcanzar y mucho menos medirlos. Muchas veces se trata de objetivos contradictorios entre sí, según se correspondan con una política educativa, relativa a la seguridad o al medioambiente, por ejemplo. Por otro lado, según el autor, existe al interior de la administración pública un individualismo que impide pensar cómo resolver los problemas de manera colectiva, basado en una lógica de competencia con métodos de trabajo decididos, resolutivos y en muchos casos hasta agresivos.

Para dar respuesta a estas problemáticas el autor propone una administración deliberativa, donde la autoridad deje de ser el cemento que mantiene a cada uno en su sitio favoreciendo la fragmentación. Esta modalidad está basada en la confianza en las relaciones entre las organizaciones interiores a la administración promoviendo la integración, haciendo uso de la mediación y un diálogo en el cual se escuchen todas las voces. Se rescata de este texto la posibilidad de pensar para el presente trabajo una propuesta en la cual se contemplen nuevas formas de vincularse dentro de las áreas de trabajo, en la que los trabajadores puedan participar de manera de generar cambios que trasciendan a las diferentes gestiones de gobierno.

Sin embargo, transformar la Administración Pública de la manera que Brugué propone no es tarea sencilla. En las administraciones estatales existe una inercia organizacional que genera dificultades a cualquier nueva conducción política en la implementación de cambios profundos. En sintonía con Brugué, según los autores Rubinstein, Lopez (s/f.) y Laguna Weinberg, es común confrontar dos tipos de racionalidades presentes en la Administración Pública: la administrativa y la política.

La primera, criticada por su ineficiencia, rutinización, falta de idoneidad, etc., parece tener como contrapropuesta más resonante la utilización de instrumentos técnico-

profesionales que la liberen de esos defectos y también de las prácticas negativas propias de la racionalidad política.

La segunda, encuentra su expresión máxima con la llegada de un nuevo gobierno elegido por mayorías populares, que arriba al poder en búsqueda de la implementación de cambios profundos, encontrando su primer obstáculo en la burocracia que la precede, propia de la racionalidad administrativa, y que puede disentir con esta inicial orientación política.

Sumada a estas dos racionalidades, los autores describen la racionalidad normativa, que es en parte responsable de que la administración pública se haya poblado de procesos extensos y de circuitos administrativos eternos, con eslabones prescindibles. También describen la racionalidad laboral, en el marco de la cual las sucesivas gestiones generan áreas de trabajo remanentes que superponen sus tareas y que solo encuentran fundamento en la supervivencia de un grupo de trabajo a la espera de que vuelva a priorizarse esa tarea en el marco de una nueva gestión. Esto crea numerosos compartimentos estancos dentro de la organización.

Al describir los diferentes tipos de racionalidades presentes en la Administración Pública, los autores concluyen que no existe una contraposición entre ellas sino que todas conviven potenciándose o confrontándose y, en los casos más desfavorables, generando inmovilidad. En ese sentido, es tarea del presente trabajo comprender cómo conviven las diferentes racionalidades al interior de la Secretaría, evaluando cómo se equilibran entre sí y, en particular, cómo podría generarse una propuesta en la cual los instrumentos técnicos-profesionales sean utilizados con un criterio político claro, simplificando los procesos involucrados en la gestión de las HF de la Secretaría, y en la que cada área tenga un rol específico y sin margen para la superposición de tareas.

Profundizando respecto a los modelos de gestión tradicionales descritos en párrafos anteriores, Bernazza (2015) comenta que todos ellos aplican el concepto de capacidad administrativa solo fronteras adentro del Estado, descuidando el rol de la sociedad y el factor político. En ese sentido, criticando las recetas e instrumentos uniformes y universales, enfatiza en la necesidad de diseñar sistemas propios de evaluación y fortalecimiento de las capacidades estatales, en el que no solo deben participar los equipos de gestión, sino también los destinatarios de programas y los sectores públicos y privados interesados, en el marco de un proceso participativo en el cual, a medida que se pone en marcha un proyecto institucional, se transforma el diseño estructural.

Éste último, a partir de la necesidad de reducir discrecionalidades y dar seguridad jurídica a la tarea administrativa, ha devenido en una arquitectura jurídica y normativa que ha resultado en muchos casos en que las regulaciones se vuelvan un fin en sí mismas. Como consecuencia, se ha buscado eficientizar el accionar del Estado simplificando tareas, eliminando trámites innecesarios, etc. en la búsqueda de favorecer una orientación hacia los ciudadanos. Si bien la autora identifica limitaciones en la gestión por resultados, reconoce que es necesario contar con procedimientos bien diseñados que sean adecuados, accesibles y eficaces.

El texto resulta interesante en cuanto vincula la capacidad de Estado a la gestión participativa, en la cual quienes son destinatarios de una política pública, por ejemplo, tengan opinión al momento de diseñarla. Por otro lado, no descarta la utilización de técnicas profesionales, mientras se contemple que no existen recetas universales ni intervenciones políticamente neutrales.

En la misma sintonía, Ricardo (2016) manifiesta que para lograr un Estado capaz, además de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que no esté aislado del entorno. A su vez coincide con Bernazza en que la

capacidad de gobierno forma parte de la capacidad estatal. Sin embargo, el autor aclara además que el éxito o fracaso de una gestión no depende exclusivamente de las capacidades internas de las agencias públicas sino también de otros factores externos.

En ese sentido, mientras menor alcance tenga la repartición, más factores le serán externos y se encontrarán fuera de su control. Se trata entonces de equilibrar el valor externo, referente a los productos y servicios que llegan a los ciudadanos, con el valor organizacional (o interno), relacionado con la promoción del desarrollo estratégico. Esto permitiría cumplir con los objetivos principales de la organización de un modo sustentable.

Ricardo agrega que es un error común identificar la capacidad estatal con el concepto de desempeño. Mientras este último refiere al pasado, la primera alude también al comportamiento potencial del Estado, considerando a una población que no solo necesita ver satisfechas sus necesidades actuales sino que al mismo tiempo no se hipoteque su futuro mediante una errónea asignación de recursos. En ese sentido, cobra vital importancia la planificación estratégica. Se trata entonces de a partir de un diagnóstico acertado, poder elaborar una propuesta sustentable en el organismo estudiado en el presente trabajo.

Por otro parte, Andrenacci (2016), atribuye tres orígenes a los numerosos problemas de gestión que son recurrentes y no encuentran resolución al interior de la administración pública: los déficits organizacionales, vinculados a la obsolescencia de las estructuras, recursos y normas protocolares que se enmarcan en la burocracia estatal, ya abordados en párrafos anteriores; déficits de información, relacionados con la ausencia de datos vinculados al problema que se quiere abordar; y déficits decisionales, que surgen de errores en la toma de decisiones en la gestión que provocan resultados desfavorables.

Para superar estos déficits, es necesario adecuar los instrumentos de gobierno existentes respecto a los entornos cambiantes de los problemas que desde el mismo se deben abordar. Esa adecuación debe contemplar cuatro componentes primordiales: el enraizamiento, entendido como la interacción entre los sujetos estatales y los actores externos a la administración; la legitimidad del sujeto estatal, relacionado con el respaldo que encuentre una gestión en la ciudadanía para el desarrollo de sus tareas; las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y el capital de acción interestatal, es decir, la interacción con otras áreas del Estado.

El autor concluye que no se puede vincular a una buena o mala gestión a modo general con un régimen político controlado por un partido. De alguna manera, las buenas o malas gestiones adquieren un tinte diferente según cada gestión en particular pero existen aspectos universales que los atraviesan a todos. De acuerdo con el autor, los déficits que aparecen actualmente en la gestión de las diferentes HF que se gestionan en la Secretaría de Economía Social, han trascendido a diferentes gobiernos, más allá de las características específicas que hayan adoptado en cada uno de ellos.

UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Durante los últimos treinta años, la gran mayoría de los antecedentes sobre la reorganización de los recursos de la organización pública en la búsqueda de mejores resultados, resultan poco alentadores. A continuación se presenta un resumen de las principales medidas que se pusieron en marcha para reformar la Administración Pública Nacional (APN) desde 1983 a 2019.

El modelo neoliberal (NPM)

Durante el primer gobierno de Menem, la ley de "Reforma del Estado" (23.696/89) fue una pieza clave para la implementación del programa de privatizaciones de las

empresas públicas de los años subsiguientes y consagró el principio de “subsidiariedad estatal”, mientras que la ley de “Emergencia Económica” (23.697/89) decretaba la prohibición de efectuar contrataciones o designaciones de personal dentro de la APN (López (2017)).

Sumado a esto, en 1990, se concretó un nuevo “Programa de Reforma Administrativa”, que proponía una reducción del gasto sumado a una modernización administrativa (Domeniconi, Gaudio y Guibert, 1992). El encargado de financiar este Programa y asistir técnicamente fue el Banco Mundial. A su vez, un grupo de empresarios constituyó la “Fundación para la Modernización del Estado”, que promovió la contratación de tres consultoras internacionales (Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder), a cargo de las tareas de rediseño organizacional.

En ese marco, López (2017) afirma que las primeras normas sancionadas implantaron medidas de ajuste, tales como jubilaciones de oficio y anticipadas, retiros voluntarios, reducción de las plantas transitorias, congelamiento de vacantes, disolución y reestructuración de organismos y unidades organizativas, racionalización de estructuras y privatización de servicios de mantenimiento, limpieza y liquidación de haberes, entre otras.

Para el segundo mandato de Menem ya se habían efectuado las privatizaciones más atractivas para el sector empresario y con el paulatino decaimiento de la reactivación económica, sumado al vaciamiento que había generado en las cuentas del Estado la reforma previsional del año 1994, la prioridad del gobierno y del FMI pasó a ser atender el desequilibrio fiscal (López, 2017).

En ese sentido, La Ley N° 24.629/96, que instrumentó la “Segunda Reforma del Estado”, propuso entre sus fundamentos “mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la APN, así como su

financiamiento". Para lograrlo, autorizaba la centralización, fusión, reorganización o supresión total o parcial de los organismos descentralizados de cualquier naturaleza jurídica, incluso los creados por ley.

Sumado a esto, se aprobaba la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y de gestión de producción de obras o bienes que se encontraran a cargo de la administración central, aunque excluía la posibilidad de privatizar por decreto empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos y paquetes accionarios en poder del Estado. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997, así como distintos documentos del BID y de la OCDE, impusieron un conjunto de pautas que fueron difundidas como la "Nueva Gestión Pública" (o New Public Management).

Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) se creó la "Secretaría para la Modernización del Estado" bajo la órbita de vicepresidencia, al mando de Carlos Álvarez. Pero las iniciativas, que volvían a rescatar las propuestas de la "Reinvención del Gobierno", carecieron de coordinación. La Secretaría pasó a depender de Jefatura de Gabinete tras la renuncia del vicepresidente, y se impulsó desde la misma el "Plan Nacional de Modernización de la APN" que, como en las etapas anteriores, juzga "imprescindible que el Poder Ejecutivo nacional realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables".

En el marco de este proyecto surgen un conjunto de programas como "Carta Compromiso con el Ciudadano", "Gestión por Resultados" y "Gobierno Electrónico" pero, en la práctica, estas líneas de trabajo vinculadas con la innovación administrativa carecieron de apoyo político y tuvieron escaso tiempo para su ejecución (López, 2017).

Estas medidas, denominadas “Reformas de Segunda Generación”, priorizaban una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999) apoyadas en la aplicación de tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas para mejorar su desempeño (López, 2003).

En resumen, existió durante los años noventa un intento de trasladar herramientas del sector privado al sector público para mejorar la eficiencia de este último. Sin embargo, debido al ajuste y vaciamiento que acompañó a esas medidas de innovación, el Estado salió debilitado y con grandes dificultades para dar respuesta a una de las crisis más grandes en la historia de nuestro país.

El modelo “nacional y popular” (neo desarrollismo)

En el año 2001, en el marco de una profunda crisis económica, política y social, el modelo neoliberal en Argentina implosiona, dando origen a un “big bang paradigmático” (Felcman, 2016). Como consecuencia, a partir de allí conviven al interior de la gestión estatal argentina pedazos de un viejo paradigma weberiano y uno individualista propio de la década previa.

En esa superposición de capas geológicas de diferentes paradigmas, surgen nuevos campos paradigmáticos que solapan diferentes tipos de modelos de gestión, tecnologías, culturas y liderazgos. Comienza entonces un periodo de nuevo desarrollismo con un Estado que vuelve a esgrimirse como regulador y como inversor económico y social (Cao y Laguado Duca, 2014). Durante esos años el Estado asume un rol protagonista en intentar recomponer el tejido social a través de la creación de diferentes programas: Plan Nacer, Procrear, Remediar, Argentina Trabaja, Microcréditos, Manos a la Obra, etc.

Respecto a las privatizaciones de la década anterior, esta nueva etapa no postula una gestión directa de aquellas empresas y servicios que eran estatales antes de la llegada

del menemismo: en cambio, reconociendo la importancia del sector privado, se proponen diferentes formas de intervención estatal según el caso: una asociación público/privado, gestión mixta, apoyo a la gestión social, promoción, regulación, planificación, concertación, e inclusive instancias de mercado.

En lo que refiere al aparato estatal, como se dijo anteriormente, conviven diferentes modelos de gestión buscando reconstruir una estructura burocrática sin debilitar la conducción política. En ese sentido, se amplía el poder de control de la política sobre la gestión y se anexa a la racionalidad instrumental técnica propia del NPM, una burocracia integrada y permeada por la racionalidad de fines del sistema político (Blutman y Cao, 2014).

El retorno al neoliberalismo

A pesar de los sucesivos intentos por transformar el Estado, a comienzos del 2015 la falta de innovación al interior de la APN seguía siendo un problema. Para abordarlo, el Gobierno de Mauricio Macri lanzó un nuevo Plan de Modernización en el año 2016. Sin embargo, el discurso “modernizador” del Estado nacional, heredero del New Public Management (NPM), proponía nuevamente la introducción de nuevas tecnologías en paralelo a un intento de flexibilización de las relaciones laborales (Von Zeschau, 2019).

A partir del Decreto que lo crea, el Plan propone la simplificación de los procedimientos, sumándose la implementación de una “reingeniería de los procesos”, pensada como rediseño radical de la administración con foco en la economía y con la pretensión de ser eficiente para alcanzar resultados (Pérez Diez, 2017).

Otro de los ejes abordados por el Plan fue el de implementar una gestión integral de recursos humanos. Si bien el decreto enfatizaba la necesidad de jerarquizar el empleo público, profesionalizar a los trabajadores del Estado y capacitarlos en nuevas tecnologías, las principales líneas de acción llevadas a cabo fueron, por un lado, la

reducción de la cantidad de empleados y por otro, la agudización de los mecanismos de control sobre el personal (Blutman y Hoya, 2019).

En la búsqueda por solucionar el sobredimensionamiento de la planta estatal y eliminar el empleo público como “subsidio al desempleo” (Macri, 2019) se buscó propiciar un clima de opinión favorable al recorte de personal, cuyo corolario inevitable, fue, también, el recorte de funciones estatales. De acuerdo a esta concepción, el achicamiento de una burocracia estatal permitiría un uso más eficiente de los recursos, mediante la disminución de gasto considerado superfluo. A la vez, se alcanzaría un funcionamiento más ágil de la estructura administrativa.

De esta manera, se instrumentaron múltiples disposiciones en esa dirección: despedidos, fin de contratos tercerizados a través de universidades, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. La finalidad declarada fue alcanzar la correcta adecuación de la dotación de empleados en la administración pública central y organismos descentralizados. Incluso, durante el 2018, mediante el decreto 632/2018, se estableció la prohibición de nuevas contrataciones en el Poder Ejecutivo Nacional.

Lo que ocurrió finalmente fue el desarrollo de un doble proceso. Por un lado, el crecimiento de la estructura jerárquica, y como consecuencia, la creación de puestos con salarios elevados. Por otro, el despido de miles de empleados, afectando la capacidad estatal para la implementación de políticas públicas (Campana, 2018).

MARCO TEÓRICO

En el primer capítulo de este trabajo remarcamos la necesidad de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos con los que cuenta hoy la Secretaría de Economía Social. Es momento de detenernos a retomar algunos conceptos vinculados a ello para, a través de la referencia de diversos autores, poder definirlos.

Para comenzar, describiremos qué entendemos por eficiencia. La economía del capital la obtiene como aquella combinación de activos, fuerza de trabajo, insumos y productos que genere la máxima tasa esperada de ganancia (Coraggio, 2004). Sin embargo, si de esta definición se desprende que el cociente resultados sobre recursos da una idea aproximada de eficiencia, el espíritu de este trabajo radica en la creencia de que sin recortar los recursos pero haciendo un buen aprovechamiento de los mismos se pueden generar cambios significativos en los resultados.

A la vez, es parte del mismo espíritu sustraer de ese denominador a los trabajadores del sector público. Creemos que como participantes indispensables de una reforma organizativa necesaria, el diagnóstico que aquí realizamos les servirá como insumo para comenzar a reflexionar al respecto. En el mismo sentido, cuando proponemos “optimizar”, es en función de aprovechar esos recursos de la mejor manera. Lamentablemente, este espíritu no fue el que prevaleció a lo largo de la reciente historia de nuestro país a la hora de “hacer más eficiente” al Estado, como quedó en evidencia en el apartado anterior.

De las experiencias enumeradas en la reseña histórica podemos formular el interrogante que subyace al discurso de la innovación: ¿cómo pensar un modelo de gestión adaptado a los objetivos de un Estado Nacional donde la lógica de la ganancia (o de la reducción del déficit) no marque el rumbo de las políticas públicas?

En primer lugar, definiremos modelo de gestión como una particular combinación de elementos (recursos, tecnologías, sistema social y fines) que las organizaciones utilizan para obtener resultados en términos de objetivos previamente definidos (Suarez y Felcman, 1974). Tomando a la organización pública como unidad de análisis, Felcman identifica al campo paradigmático como una variable que puede enmarcarse dentro de cuatro categorías: jerárquico, individualista, igualitario y fatalista.

A su vez, los modelos de gestión asociados a los paradigmas anteriores son, respectivamente: burocrático, innovativo, participativo y de la “anarquía organizada”. Los primeros tres ya fueron descritos citando textos de diversos autores en este mismo capítulo al abordar los antecedentes. El modelo de la “anarquía organizada”, emparentado a organizaciones deliberativas, como por ejemplo un Parlamento, no es considerado en el presente trabajo.

Por su parte, llamaremos tecnologías de gestión al “conocimiento utilizable o utilizado para transformar elementos simbólicos simples (ej. datos) en elementos simbólicos complejos (ej. información) que luego se emplean para la toma de decisiones en diversos procesos organizacionales” (Suarez y Felcman, 1974, p. 115).

De esta manera, un modelo burocrático cuenta con tecnologías vinculadas al control *ex ante*, priorizando el cumplimiento de los procedimientos. Por otro lado, un modelo individualista está emparentado con tecnologías propias del *New Public Management (NPM)*, donde prevalecen la libre iniciativa, la innovación, la competencia y la creatividad. Por último, el modelo de gestión participativa, al que más arriba había hecho referencia Ricardo, propicia tecnologías que favorezcan la participación y la horizontalidad.

Sumado a los modelos de gestión y sus respectivas tecnologías, también introducimos el concepto de sistema social, dentro del cual cobra vital importancia la cultura organizacional. Felcman define a esta última como “el conjunto de comportamientos, valores y presunciones básicas que un grupo humano consolida, como consecuencia de procesos de toma de decisiones considerados apropiados para la resolución de problemas en un período prolongado de tiempo” (2016, p. 6).

En ese sentido, esta variable asume diferentes categorías según el modelo de gestión: al burocrático weberiano le corresponde una cultura apática donde prevalece el apego

a las reglas y se prioriza mantener las cosas como están subestimando la necesidad de innovar y priorizando la escritura por sobre el habla; una cultura exigente es propia de un modelo innovativo, en la cual existe una orientación a resultados con un preponderante darwinismo social en el cual no hay lugar para el fracaso y se premia a los exitosos; al modelo participativo le corresponde una cultura organizacional integrativa, que promueve el debate, las visiones compartidas y el compromiso común con las metas.

En resumen, podemos decir que según cómo quede definido el trinomio modelo-tecnología-cultura a partir de la impronta que imprima una gestión de gobierno combinada con las características de la planta de trabajadores del Estado, tendrán lugar políticas públicas más afines a uno u otro de los paradigmas estudiados. En ese sentido, siguiendo la definición de Tamayo Sáez (1997), definimos como políticas públicas al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios.

A su vez, dentro de las políticas públicas se diseñan programas, que remiten a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. Continuando "aguas abajo", los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005) estableciendo las prioridades de la intervención y definiendo el marco institucional y la asignación de los recursos.

Por último, los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Los proyectos deben tener destinatarios definidos en función de la necesidad que se pretende satisfacer, un

lugar físico donde implementarlos y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).

En conclusión, tenemos programas que involucran proyectos que, a través de procesos de trabajo definidos, permiten el acceso a HF por parte de los destinatarios de las políticas públicas. Más adelante veremos que en cada uno de los Programas de la Secretaría de Economía Social relevados, generalmente los proyectos suelen ser propuestos por los destinatarios a partir de guías de formulación genéricas. En todo el proceso son acompañados por los equipos técnicos de cada repartición.

En adición a esto, todos los Programas y proyectos de la Secretaría de Economía Social tienen como destinatarios a trabajadores de la Economía Popular, Social y Solidaria. En primer lugar, entendemos por Economía Popular al “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).

Por otro lado, la Economía Social y Solidaria es, en líneas generales “un proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva –actual o potencial- de construir un sistema económico alternativo” (Coraggio, 2011, p.12).

Por lo tanto, y en concordancia con lo anterior, en el presente trabajo hablamos de economía social, solidaria y popular (ESSyP) como el marco en el que se desenvuelven los destinatarios de las políticas sociales de la Secretaría. Estos “destinatarios”, según el caso, serán empresas recuperadas, cooperativas, emprendimientos de producción y/o autoconsumo, ferias de trueque y tiendas de comercio solidario, entre otros (Ministerio de Economía, 2020).

En suma, para dar respuesta a las problemáticas organizativas que perjudican la eficacia de las políticas sociales impartidas desde la Secretaría de Economía Social, planteamos un abordaje integral, entendido como “una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado [a partir de] una reflexión social compleja y participativa, que incluye intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción” (Amaya, 2013, p. 40).

OBJETIVOS GENERALES Y PARTICULARES

Ahora, es momento de retomar el objetivo general de este trabajo, que se desprende de los interrogantes presentados en nuestra Introducción. En efecto, el mismo radica en estudiar las formas organizativas que conviven dentro de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social y cómo influyen en la gestión de las políticas sociales.

A continuación, enunciaremos los objetivos específicos para lograrlo. Como paso inicial en la búsqueda de ese objetivo general comenzamos con:

- 1- Identificar las herramientas de fortalecimiento más relevantes de las cuales dispone hoy la Secretaría, sus objetivos, sus canales de acceso y poblaciones destinatarias.

Adicionalmente, conocidas las herramientas y las reparticiones que las administran procedimos a:

- 2- Estudiar las formas organizativas que conviven en la gestión de estas herramientas y los procesos involucrados, identificando también posibles articulaciones existentes entre reparticiones.

Por otro lado, debido a que las características del abordaje están íntimamente vinculadas a la gestión de gobierno, proponemos:

- 3- Caracterizar logros y obstáculos que atravesó la gestión de esas HF a los largo de los diferentes gobiernos.

Para terminar, una vez conocido el diagnóstico y realizado un análisis al respecto, pasamos a:

- 4- Promover una reformar organizativa basada en recomendaciones desprendidas del análisis de la investigación.

CAPÍTULO III: ENFOQUE METODOLÓGICO Y DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

De los objetivos anteriores surge la necesidad de adentrarnos en cada una de las reparticiones a investigar. Previamente, debimos definir cuáles de ellas elegir. Debido a la extensión del presente trabajo, resultó necesario realizar una selección, que finalmente nos permitiera concluir algunas generalizaciones respecto a la organización del organismo en su conjunto.

Por consiguiente, optamos por dos criterios: el primero, relacionado con el alcance de la herramienta de fortalecimiento dentro de la población destinataria, tanto por su importancia a lo largo de la historia como por su relevancia actual dentro de la Secretaría; el segundo, emparentado con la necesidad de abordar reparticiones que se ubiquen en diferentes ramificaciones del organigrama, con diferente nivel de jerarquía y, en la mayoría de los casos, no necesariamente vinculadas jerárquicamente entre sí. De esta manera, decidimos estudiar en particular los siguientes casos (enunciamos primero la HF y después la repartición):

- ✓ Potenciar Trabajo Construcción - Dirección de Desarrollo e Infraestructura Local
- ✓ Manos a la Obra – Coordinación del Programa Manos a la Obra
- ✓ Compre Social – actualmente sin repartición
- ✓ Mercados de Cercanía – Coordinación de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas
- ✓ Programa Argentina Recicla – Dirección Nacional de Economía Popular
- ✓ Programa Recuperar– Dirección de Programas de Inclusión Económica

Una vez elegidas las HF y sus respectivas reparticiones, accedimos a información publicada en documentos institucionales: decretos, resoluciones ministeriales, sitio Web Oficial del Ministerio, material informativo elaborado por las propias reparticiones, entre otros. En primer lugar, del sitio Web de la Jefatura de Gabinete de Ministros, extrajimos el organigrama de cada uno de los organismos de la APN, desde donde pudimos relevar tanto los nombres oficiales de las reparticiones como las relaciones de jerarquía dentro de la Secretaría.

En segundo lugar, nos detuvimos en una serie de documentos publicados en el Boletín Oficial donde se enuncian los alcances de cada repartición y sus acciones. Posteriormente, accedimos a las Resoluciones que crean algunos de los Programas que enmarcan las HF seleccionadas, relevando objetivos, población destinataria, requisitos, entre otras.

Una vez seleccionada la documentación institucional, encontramos que gran parte de la información a relevar según los objetivos particulares enunciados, debíamos obtenerla a través de fuentes secundarias: canales de acceso a las HF, organigrama interno de cada repartición, procesos de trabajo, cuellos de botella, articulación con otras áreas, logros y obstáculos de la gestión, entre otras. Es decir, más allá del análisis de documentos de acceso público, la manera más eficaz de conocer qué sucede realmente dentro de cada repartición fue mediante los testimonios de los protagonistas.

En consecuencia, realizamos una selección de trabajadores que dieron cuenta de cómo se organiza el trabajo dentro de su repartición y de cómo se gestiona la HF correspondiente. A su vez, fue importante relevar la parte subjetiva respecto a la percepción del entrevistado con esa forma de trabajar².

En adición a estas instancias, optamos también por entrevistar a trabajadores de la ESSyP, donde también fue necesario, adentrarse en su “modo de vivenciar” su vínculo con el Estado, en particular con la Secretaría. Esto últimos debieron dar cuenta de cómo les repercute, en última instancia, la (des)organización imperante.

Por último, precisábamos conocer la perspectiva desde la gestión. Es por eso que entrevistamos a una funcionaria de gobierno, que nos brindó información sobre la estrategia propuesta por el organismo, particularidades sobre su repartición y el Programa que ella misma diseñó, y opiniones varias vinculadas a cómo se organiza actualmente la gestión dentro de la Secretaría de Economía Social.

En resumen, podemos decir que el diseño metodológico propuesto se enmarca dentro de una investigación cualitativa. Es decir, se caracterizó por estudiar “las cosas en su situación natural, tratando de entender o interpretar los fenómenos en términos de los significados que la gente les otorga”, en los que se despliega “un amplio rango de métodos interrelacionados, esperando siempre conseguir fijar mejor el objeto de estudio” (Denzin y Lincoln, 1994: 3).

A continuación, enunciaremos los instrumentos utilizados para llevar adelante la investigación. Con el fin de estudiar la estructura organizativa oficial y las herramientas de fortalecimiento más relevantes con sus características, como se dijo anteriormente, se realizó un análisis de contenido de fuentes secundarias de información. Optamos

² Hacemos alusión aquí a lo que Wegman (2021) entiende por ‘motivación’, es decir, a cómo la (des)organización del trabajo afecta a los empleados/as de la Administración Pública

por esta técnica ya que puede ser utilizada para trabajar con documentos de diversos tipos, tanto para considerar su contenido manifiesto como latente, con el fin de realizar “inferencias reproducibles y válidas de los datos al contexto de los mismos... en la actualidad se reconoce que el análisis de contenido puede tener tanto un fin descriptivo como un fin inferencial y puede utilizar tanto técnicas de análisis cuantitativo como técnicas de análisis cualitativo (López Aranguren, 1986: 461).

Por eso mismo trabajamos con las fuentes ya enumeradas anteriormente: Mapa del Estado; decisiones administrativas y resoluciones del Boletín Oficial; y, en algunos casos, documentos generados por las propias reparticiones. De esta manera, pudimos analizar información de cada HF generada por cada área que la gestiona.

Finalizado el análisis de contenido, procedimos a complementar la información relevada y a completar el resto de los objetivos particulares mediante la elaboración de fuentes de información primarias. En primer lugar, nos inclinamos por la técnica de la entrevista, que tuvo como destinatarios a trabajadores de las reparticiones involucradas de la Secretaría, seleccionando muestras intencionales cualitativas.

En función del enfoque metodológico enunciado en párrafos anteriores, respecto al universo de estudio, consideramos que dado que “la investigación cualitativa privilegia la profundidad sobre la extensión e intenta captar los sutiles matices de las experiencias vitales” (Whittermore, Chase y Mandle, 2001: 524, citado por Vasilachis de Gialdino, 2006: 27), no pretendimos representatividad estadística de los hallazgos obtenidos. Por lo tanto, nos inclinamos por un criterio de selección que tenga en cuenta algunos aspectos que consideramos de interés y que detallamos a continuación.

A modo general, la muestra se conformó o bien por un trabajador con antigüedad suficiente para conocer la forma de trabajo y la correspondiente HF debido a su

experiencia en esa repartición o bien por un trabajador que fuera referente dentro de su área de trabajo por su conocimiento en la gestión, sin que necesariamente contara con antigüedad suficiente. Ambos perfiles consideramos que por su experiencia saben sobre el tema, es decir, en todos los casos buscamos trabajar con entrevistados especiales (Valles, 1999). La elección por uno u otro perfil la realizamos en función de la disponibilidad que ofreció cada repartición.

Las entrevistas las diseñamos de tipo semiestructurado e instrumentadas a través de una guía de pautas que cubrió diversos temas desprendidos de los objetivos específicos de investigación y que hacen a la forma organizativa y a la gestión de la HF: población destinataria, requisitos, canales de acceso a la herramienta por parte del destinatario, abordaje territorial (relevamiento en territorio, diagnóstico, informes), organigrama interno de la repartición, circuitos administrativos para los expedientes generados, vinculación con otras áreas de la Secretaría, logros y avances en la gestión de esa herramienta, obstáculos que encuentran en la gestión de esa herramienta, entre otros (Ver Anexo III: "Guía de Entrevista a Trabajadores de la Secretaría").

Con la información obtenida en el análisis de contenido de los documentos y en las entrevistas a trabajadores de la Secretaría decidimos conformar una matriz cualitativa en la cual en filas representamos como unidades de análisis las diferentes reparticiones relevadas con sus correspondientes herramientas de fortalecimiento. En columnas fuimos volcando las diferentes categorías, que surgieron de los interrogantes planteados. Respecto a estas últimas, a continuación, esbozamos un breve resumen de los aspectos más relevantes de cada una de ellas:

Objetivo: se trata del objetivo de la repartición según la Decisión Administrativa que le da origen y que forma parte de los documentos analizados. A su vez, en algunos casos

se enuncian objetivos de la HF en función de la información disponible en Resoluciones del organismo y documentos elaborados cada repartición.

Población destinataria/requisitos: las herramientas de fortalecimiento, como materialización de las políticas sociales pensadas para un sector, tienen un acceso limitado a destinatarios que cumplan con determinadas características, las cuales pueden ser: estar asociados bajo la forma de cooperativas de trabajo con matrícula de INAES o autoridad correspondiente, contar con la documentación de la Cooperativa al día (actas de autoridades, inscripción a AFIP, etc.), encontrarse libres de deuda con el Ministerio de Desarrollo Social, entre otras. Sumado a esto, algunas herramientas fueron diseñadas para ramas productivas específicas (Empresas Recuperadas, recuperadores urbanos).

Canal de acceso: refiere a las diferentes modalidades en que los destinatarios entran en contacto con la repartición para el acceso de herramientas. Ejemplos posibles podrían ser: página web oficial, telefónicamente, mesa de entradas de la repartición, negociación política, entre otras.

Organigrama interno/equipo de trabajo: refiere a la cantidad de trabajadores que llevan adelante las tareas dentro de la repartición, cómo se dividen esas tareas y qué niveles de jerarquía existen.

Proceso de trabajo: en cada repartición conviven uno o más procesos de trabajo vinculados a la gestión de las HF. La definición del tipo de proceso vendrá dado por la forma organizativa que predomine en la repartición. En algunos casos se tendrá una distribución "por producto", en otras una orientación a resultados, y en otras una modalidad mixta de orientación "por programas". Se analizará también si existe redundancia en la realización de tareas.

Cuello de botella: refiere a la operación del proceso en la que se deberá hacer foco para mejorar la eficiencia del mismo. En general es la operación que más tiempo demora.

Articulación con otras áreas: buscamos entender no sólo si son relevantes las articulaciones con otras áreas, sino también las características que adoptan. Es decir, si las mismas están estrictamente vinculadas a procesos administrativos relativos al organigrama y a los niveles jerárquicos planteados en el mismo, si existe una estrategia de abordaje conjunto desde la gestión de las reparticiones, si resultan de índole operativo entre reparticiones que complementan sus tareas para situaciones puntuales no planificadas y/o si son de índole político, entre reparticiones que tienen algún tipo de afinidad por fuera de lo que establece el organigrama.

Logros/obstáculos: aquí esperamos registrar las percepciones del entrevistado acerca de aquellos aspectos positivos y/o negativos relativos a la gestión de su repartición y de la Secretaría, no solo en el presente sino también en gobiernos anteriores.

En segundo lugar, entrevistamos a trabajadores de la ESSyP. La muestra en este caso también fue intencional y tuvimos en cuenta dos requisitos: por un lado, que los trabajadores representaran a una unidad productiva que hubiera accedido a al menos dos HF de la Secretaría de Economía Social en los últimos cuatro años; por otro lado, que existiera un vínculo de confianza. El primer requisito fue excluyente en el sentido de que se buscó evaluar cómo percibe el actor social el abordaje múltiple desde la Secretaría.

Del mismo modo, la entrevista fue de tipo semiestructurado y estuvo basada en una guía de pautas que tratara sobre: el canal de acceso a la HF, los interlocutores con los que se trató a lo largo del proceso, la documentación que fue necesario presentar, los

tiempos que implicó el proceso, las percepciones en cuanto al abordaje territorial desde el organismo, entre otras.

Además, el requisito respecto al vínculo de confianza estuvo basado en la búsqueda de una entrevista sincera en la cual fueran tenidos en cuenta incluso temas emergentes que surgieran de “un clima propicio en el cual el entrevistado transmita oralmente su definición personal de situación” (Ruíz Olabúenaga, 1996, p.166) (Ver Anexo III: “Guía de Entrevistas para destinatario de HF”).

Por último, entrevistamos a una funcionaria del gobierno actual de la Secretaría. Se priorizó para la elección que se tratase de una jerarquía igual o mayor a Dirección Nacional. El objetivo fue conocer de la visión estratégica, la forma organizativa que rige actualmente en el organismo y su fundamento. Otro aspecto relevado fue la existencia de propuestas de articulaciones entre áreas. La entrevista resultó en este caso también de tipo semiestructurado (Ver Anexo III “Guía de Entrevistas para funcionario de la Secretaría”).

CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo, en primer lugar, presentaremos nuestro análisis de fuentes primarias así como también los resultados de las entrevistas, ordenando la presentación según los títulos “Herramienta de fortalecimiento – Repartición que la gestiona”. Dado que las categorías a relevar y descritas en el capítulo anterior provienen tanto de fuentes primarias como secundarias, para los seis casos relevados, decidimos presentar la información obtenida siguiendo el orden planteado anteriormente para dichas categorías, independientemente del origen de la información, que será aclarado en cada caso. Una vez presentados estos resultados,

pasaremos a las entrevistas a los trabajadores de la ESSyP y a la funcionaria de gobierno.

Potenciar Trabajo Construcción - Dirección de Desarrollo e Infraestructura Local (DDIL)

Objetivo

Analizando documentos oficiales, encontramos que según la Decisión Administrativa 723/20 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en la cual se aprobó la actual estructura organizativa “de conformidad con el Organigrama y las Responsabilidades Primarias y Acciones”, la Dirección de Desarrollo e Infraestructura Local debe:

1. Planificar, en coordinación con las áreas competentes, el desarrollo de planes de actividades para llevar a cabo obras de infraestructura social que fomenten la creación e instalación de capacidades de inclusión laboral para titulares de los programas de transferencia condicionada.
2. Capacitar en rubros constructivos a titulares mediante la finalización de Planes de Vivienda Social y otras obras de interés social cuya realización fomente las capacidades de inclusión laboral de los titulares de programas sociales implementados por la Jurisdicción. (Boletín Oficial, 2020).

Respecto a nuestra entrevista dentro de la DDIL, debido a su antigüedad en la Secretaría y su rol actual dentro de la repartición, elegimos a Camila, quien es arquitecta y trabaja en el organismo desde hace casi diez años. El último cambio en la gestión de gobierno determinó que pasara a formar parte del equipo de la DDIL.

En primer lugar, nos cuenta que en la práctica, se financian Unidades de Gestión (UG), representadas por Organizaciones Sociales, Federaciones de Cooperativas, Municipios, etc., a través del Programa Potenciar Trabajo Construcción, la herramienta de fortalecimiento en cuestión.

Estas UG son las encargadas de administrar los fondos del subsidio y, en general, descentralizan la ejecución de los proyectos en unidades más pequeñas (en su mayoría Cooperativas de Trabajo de la Economía Popular). En el caso de la DDIL, según nos cuenta Camila, los proyectos presentados abordan dos rubros: construcción y saneamiento.

De esta manera, se desarrollan obras de construcción (mejoramiento de viviendas, espacios comunitarios, baños y núcleos húmedos, comedores) en todo el territorio nacional a la vez que se capacita en materia de saneamiento (higiene en general, prevención del dengue, COVID-19, género, etc.) realizando también tareas de limpieza y barrido de veredas. Estas capacitaciones se encuadran dentro de los objetivos de la repartición enumerados al comienzo.

Respecto a los ítems financiados, Camila afirma que generalmente se trata de materiales para la construcción, herramientas, maquinaria, ropa de trabajo. Por otro lado, sumado a la prestación económica individual con la que cuentan los titulares del Programa (Salario Social Complementario), se suma el pago de un salario adicional para aquellos que trabajen en las obras de construcción, denominado NEXO, llegando así a un ingreso equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil³.

Población destinataria

Como dijimos en el apartado anterior, el Potenciar Trabajo posee dos tipos de prestaciones. El acceso por parte de la UG al Programa y el monto financiado están sujetos a la cantidad de titulares del Potenciar Trabajo que perciban la prestación económica individual o Salario Social Complementario (ver Anexo I)

³ La Resolución 121/2020 establece que el Salario Social Complementario se corresponde con el 50% del Salario, Mínimo, Vital y Móvil.

Una vez comprobados lo anterior, según indica la Resolución 121/2020, se formaliza el vínculo mediante convenios de implementación para el otorgamiento de subsidios y/o créditos no bancarios a las UG, consistentes en una transferencia de fondos para la ejecución de acciones que, como ya dijimos, garanticen y promuevan la implementación, desarrollo y fortalecimiento de las obras de construcción y saneamiento.

Canal de acceso

Si bien existe una normativa que establece una población destinataria y requisitos que las UG deben cumplir al momento de acceder a esta HF, Camila nos cuenta que en la mayoría de los casos el acceso al Potenciar Trabajo Construcción está determinado por reuniones políticas entre el Secretario de Economía Social y organizaciones sociales que cuentan con cuadrillas de construcción organizadas en Cooperativas de Trabajo.

Organigrama interno

Adentrándonos ahora en la organización de la repartición, del Mapa del Estado pudimos extraer el organigrama oficial (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022), que incluimos como anexo. En el mismo observamos que bajo la órbita de la DDIL funcionan la Coordinación de Intervenciones Sociocomunitarias y la Coordinación de Articulación para la Inclusión Social. Sin embargo, Camila comenta que no existe vínculo con dichas reparticiones y que ambas se manejan por su cuenta articulando directamente con niveles jerárquicos superiores.

En su intento por describir un organigrama interno, Camila nos resume que la DDIL cuenta con un equipo administrativo y un equipo técnico. El primero está conformado por tres trabajadores cuya tarea principal es el armado y cierre de expedientes. El segundo, está dividido en nueve zonas: seis correspondientes al Área Metropolitana de Buenos Aires, dos al interior de la Provincia de Buenos Aires (BAI) y el resto de las

provincias del país. Cada región tiene su responsable (llamado “zonal”), en su mayoría arquitectos, con excepción de Conurbano Noreste (NE), Oeste y Suroeste (SO) que cuentan con dos zonales cada una. Asimismo, en cada región hay arquitectos y técnicos que responden al zonal.

Proceso de trabajo

Por otro parte, cuando consultamos a Camila acerca del proceso de trabajo que se desprende del organigrama anterior, nos relató que, en el inicio, la Directora de la repartición es la encargada de comunicarse directamente con el Secretario y recibir a las Unidades de Gestión (UG).

Para el acceso a la HF, estas últimas deben enviar documentación que es revisada por el equipo administrativo y consta de lo siguiente: Nota de solicitud de subsidio; Acta constitutiva - Estatuto - Matrícula- Resolución de otorgamiento de la Personería jurídica; Acta de autoridades vigentes; Acta de distribución de cargos; DNI de las autoridades; Acta para gestionar el subsidio; Constancia de Inscripción en AFIP; Constancia de CBU actualizada.

Con estos documentos validados el equipo administrativo da inicio al armado del expediente⁴. Una vez completado el circuito interno dentro del Ministerio, se firma el Convenio entre la Secretaría de Economía Social y la UG. Seguidamente, se diseña un Plan de Actividades que es propuesto por la UG y validado por los técnicos de la Dirección. En el mismo se detallan no solo las tareas a realizar sino también las localizaciones geográficas de los proyectos involucrados.

⁴ Todos los expedientes y las comunicaciones oficiales se gestionan a través de un sistema electrónico, común a toda la Administración Pública Nacional, denominado GDE (Sistema de Gestión Documental Electrónica).

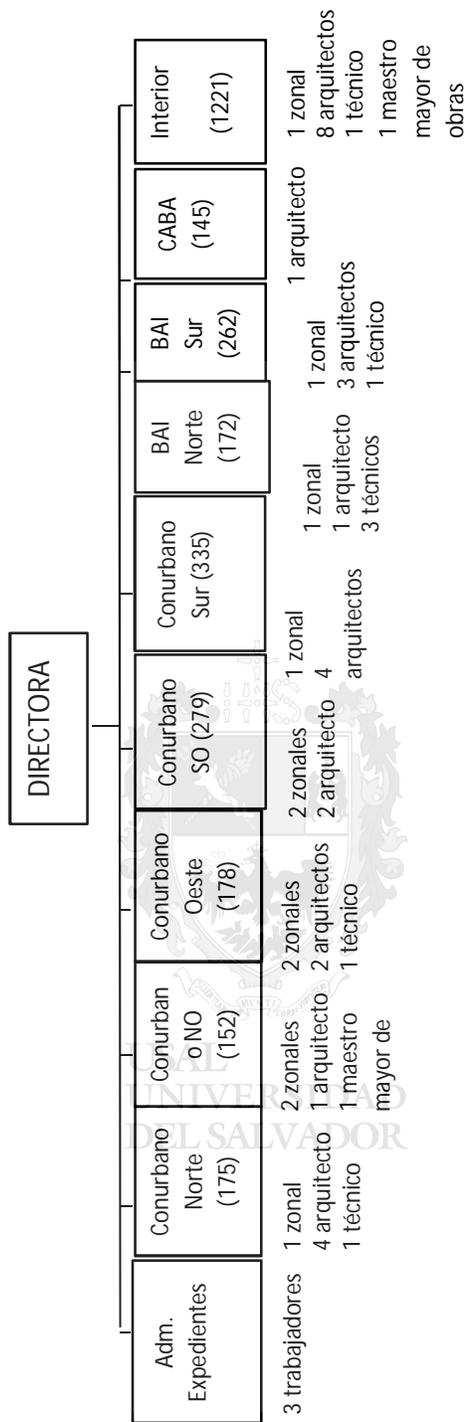


Fig. I: Organigrama interno DDIL (entre paréntesis se aclara la cantidad de obras de construcción por región)

De esta manera, una vez realizado el pago del subsidio por parte del Ministerio, da comienzo el plazo de ejecución del Convenio, en el cual la UG financia la compra de materiales, insumos, ropa de trabajo y herramientas de diferentes Cooperativas de Trabajo que llevan adelante obras en todo el país, como ya describimos en apartados anteriores. Durante la ejecución, la UG eleva a la DDIL informes de avance.

Finalmente, una vez cumplido el plazo de ejecución, se eleva el informe técnico final que confirma el cumplimiento del objeto social del convenio y el equipo administrativo de la Dirección recibe las facturas y documentación relativa a la rendición contable. Después de realizar un primer control, se envía el expediente al área de Rendición de Cuentas del Ministerio donde, de ser favorable el dictamen, se procede al cierre. A continuación se presenta un esquema del proceso:

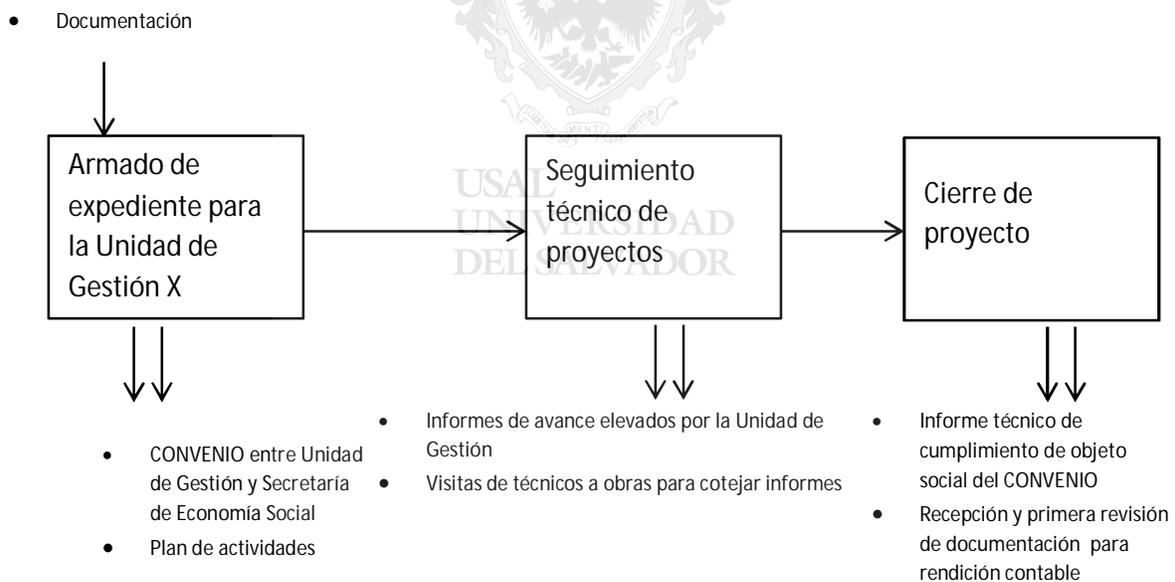


Fig. II: Diagrama de procesos de la DDIL

Cuello de botella

Continuando con nuestra entrevista le preguntamos a Camila si reconoce cuellos de botella en el proceso detallado. Ella pone énfasis en la cantidad de obras (ver organigrama interno) que dificulta el seguimiento el cotejamiento de los informes de avance presentados por las UG. Vinculado a esto, nos aclara que los montos financiados en algunos casos alcanzan los cien millones de pesos, lo cual vuelve problemática la rendición de los proyectos.

En ese sentido, cada expediente se corresponde con un Potenciar Trabajo que a su vez incluye una determinada cantidad de obras. Para cerrar el expediente es necesario que la Unidad de Gestión presente en tiempo y forma la rendición contable, que implica hacer entrega de las facturas correspondientes a los gastos en cada una de las obras involucradas en ese megaproyecto.

No obstante, el equipo administrativo de la DDIL, según comenta Camila, no tiene capacidad operativa para recibir dicha documentación y revisarla antes de enviarla al área de Rendición de Cuentas del Ministerio. Un año atrás, esta última había solicitado que cada repartición tuviera su propio equipo de cierre de expedientes para descentralizar la revisión de la rendición contable y mejorar los tiempos de procesamiento de información. Evidentemente el problema no encontró solución y en este caso, este cuello de botella se trasladó a la DDIL.

Articulación con otras áreas

Respecto a vinculaciones con otras áreas de la Secretaría, Camila manifiesta que la única instancia de articulación fue con la Coordinación de Fortalecimiento de la Economía Social y Popular para el armado de ferias. Sin embargo, desconoce las HF de otras reparticiones y aclara que “el trabajo remoto post pandemia no ayuda a la articulación cuando no está aceptada”.

Por otro lado, la DDIL se apoya en la Secretaría de Abordaje Territorial, encargada de seguir enteramente lo relativo a saneamiento en el AMBA y a poner a disposición técnicos de los Centros de Economía Popular (CEP)⁵ en el resto del país.

Logros y obstáculos

Por último, conversamos con nuestra entrevistada sobre logros y obstáculos que ella percibiera en el trabajo cotidiano y en comparación con experiencias anteriores en la Secretaría.

En primer lugar, recuerda que existió un malestar común desde las UG cuando los informes de avance eran solicitados directamente por la Secretaría y debían realizar la entrega del mismo documento para más de una repartición e inclusive para diferentes agentes de la misma repartición.

Por otro parte, por el caudal de trabajo existente, tampoco ha sido de utilidad el informe técnico elaborado por la Dirección, tomándose directamente los informes de avance de las UG como acreditación del Plan de Actividades, sin llegar a cotejar en tiempo y forma.

Además, otro obstáculo que ella ve difícil de saldar es la comunicación interna. Según Camila, no está claro a quién dirigirse ni bajo que denominación por fuera de la DDIL dado que el organigrama no responde a la realidad operativa del organismo. “Yo no sé qué hace la Secretaría más allá del Potenciar Trabajo Construcción”.

⁵ Los CEP son espacios locales de gestión que funcionan como delegaciones del Ministerio en municipios y provincias del país, donde profesionales brindan asesoramiento para facilitar el acceso a distintos programas y servicios.

Manos a la Obra – Coordinación del Programa Manos a la Obra (CPMO)

Objetivo

Nuevamente a partir de la Decisión Administrativa 723/20 nombrada en el apartado anterior, pudimos acceder a los objetivos correspondientes a Coordinación del Programa Manos a la Obra:

1. Planificar la estrategia y la implementación para el desarrollo de proyectos productivos de cooperativas, talleres familiares y asociaciones comunitarias de la Economía Social a través de subsidios no reembolsables, contemplados en el “Programa Manos a la Obra”.
2. Realizar acciones territoriales de relevamiento de actores y Unidades Productivas de la Economía Social que pudieran ser población objetivo del “Programa Manos a la Obra”, como micro-emprendimientos individuales, familiares y/o comunitarios.

En este caso, al tratarse de un Programa histórico del organismo, decidimos optar por un entrevistado que hubiera trabajado en la repartición durante diferentes gestiones de gobierno. En efecto, Martín trabaja en el Manos a la Obra desde su creación a partir de la Resolución 1375 del año 2004 y relata cómo fue mutando el Programa a lo largo de los años hasta convertirse en lo que es hoy: la HF más longeva de la Secretaría.

Durante sus años de existencia, si bien el destino de los fondos del Programa siempre fue el mismo (equipamiento, maquinarias, herramientas), en sus inicios se promovían pequeños emprendimientos que dieran salida a la crisis económica y cuya demanda era centralizada por los Municipios.

Más tarde, se buscó consolidar experiencias asociativas de mayor escala e impacto a través de la creación de Cooperativas de Trabajo, dejando los financiamientos más pequeños para otras áreas de un Ministerio que ya había ampliado su estructura.

Población destinataria

Actualmente, volviendo a nuestro análisis de contenido, según la información que obtuvimos de la página Web del Ministerio de Desarrollo Social, el subsidio para proyectos Manos a la Obra está destinado a: Cooperativas de trabajo; Asociaciones de productores; Empresas recuperadas; Organismos gubernamentales; Organizaciones no gubernamentales; Organizaciones de pueblos originarios

Canal de acceso

En relación a cómo los destinatarios se acercan al Programa, Martín cuenta que el acceso es “bien público y que puede llegar cualquiera”. Existe un instructivo detallado con modelos de formularios en la página oficial del Ministerio. En el mismo se explica cómo acceder: la organización debe acercarse a su CEP más cercano o personalmente a la CPMO donde será recibida por personal que la orientará en el procedimiento para el otorgamiento del subsidio. Martín comenta que “también vienen por indicación de un funcionario, Secretario, Ministro etc.” y que la partida presupuestaria disponible determina que sea necesario priorizar algunos de los proyectos presentados.

Organigrama interno

Seguidamente, conversamos con Martín sobre la organización interna de la repartición. Actualmente, la CPMO cuenta con un Coordinador como única persona que interactúa con niveles jerárquicos superiores. El plantel se divide en regiones que se componen de un equipo técnico territorial y dos técnicos administrativos. A su vez existe un equipo administrativo centralizador que realiza tareas generales de la CPMO.

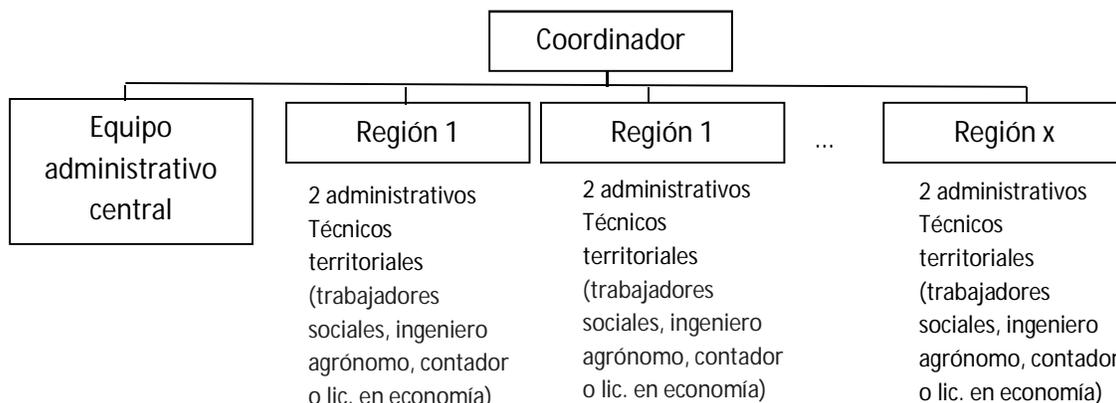


Fig., III: Organigrama interno de la CPMO

Según comenta Martín, previamente al 2011 existía la figura de coordinador por región pero con el cambio de gestión de ese año se decidió prescindir de dicho rol. Por su larga trayectoria en el Programa, el equipo técnico territorial solía trabajar de manera interregional y con un alto nivel de comunicación interna.

Proceso de trabajo

Cuando consultamos a Martín acerca del proceso de trabajo del equipo, él comenzó describiendo que una vez que ingresa una solicitud por alguno de los medios detallados anteriormente, es el equipo técnico territorial el encargado, según le corresponda por región, de validar el proyecto y comunicar al equipo administrativo de la región que proceda a la recopilación de documentación para el armado del expediente.

Durante la etapa previa a la ejecución, el equipo técnico genera articulaciones con otros organismos según corresponda de acuerdo al rubro (con el INTI-metalúrgico para proyectos de esa rama productiva, con el INTA para proyectos con Cooperativas del sector agrícola, con el Ministerio de Trabajo si es que la Cooperativa está vinculada en ese momento a alguna línea de financiamiento de ese organismo, etc.).

Seguidamente, con el pago del financiamiento se da inicio al período de ejecución que conlleva un seguimiento con informes presentados periódicamente por el equipo técnico. Al momento del cierre del proyecto, es el equipo administrativo el que valida el cumplimiento del objeto social del mismo.

Según comenta Martín, no está del todo aceptada la comunicación entre los equipos territoriales y administrativos en lo referente a estas visitas y han ocurrido desencuentros. En ese sentido, la asistencia frecuente del equipo territorial a las oficinas de la Secretaría y la existencia de un comedor en el edificio, facilitó en muchos casos no solo el intercambio con el equipo administrativo sino también con los técnicos de otras regiones y en la realización de asambleas del sector para la definición de situaciones de índole operativa y política.

Por último, el cierre contable del expediente y la elevación al área de Rendición de Cuentas es realizado por el equipo administrativo central de la CPMO. Al finalizar esta etapa, concluimos que el proceso de trabajo encuentra numerosas similitudes con el Potenciar Trabajo Construcción.

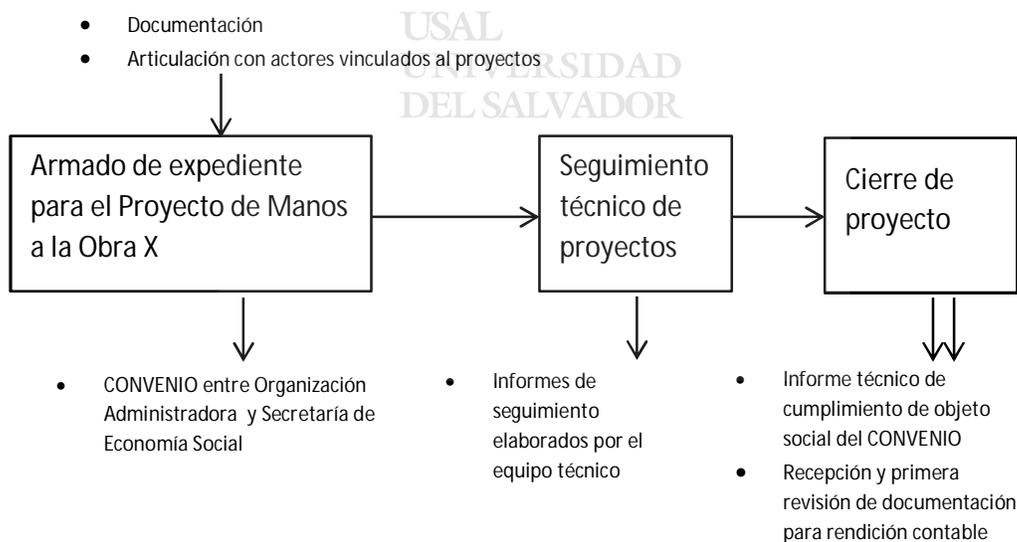


Fig. IV: Diagrama de procesos de la CPMO

Cuello de botella

En el proceso de trabajo, según comenta Martín, la mayor demora se está produciendo en los pagos por parte del Ministerio que dan inicio a los proyectos. Esta demora, que es propia del circuito interno del expediente dentro del organismo y no específicamente de la CPMO, perjudica el cumplimiento de los objetivos específicos de los proyectos, ya que al momento de recibir los fondos, las Cooperativas⁶ ya no pueden acceder a los bienes por el aumento de los precios.

Articulación con otras áreas

En relación a la articulación de la CPMO con otras áreas de la Secretaría, si bien Martín comenta que históricamente siempre hubo articulación con otras reparticiones, aclara que el cambio de gestión y la pandemia resultaron ser obstáculos para sostener esos vínculos.

Sin embargo, por su notoriedad dentro de la Secretaría, fueron muchas las reparticiones que ante la falta de presupuesto propio acudieron al PMO para acceder a financiamientos para su rama productiva⁷.

Logros y obstáculos

Por otro lado, en relación a obstáculos comunes vinculados al PMO, Martín señala que “existió siempre una limitación para financiar la adecuación de espacios físicos”, es decir, para realizar obras de construcción, cuando en muchos casos esta es una problemática del sector. Emparentándolo con el punto anterior, deducimos que una potencial articulación con la DDIL sería suficiente para saldar esta cuestión.

⁶ Si bien como se vio más arriba existen otro tipo de destinatarios, Martín habla continuamente de Cooperativas dado que representan la gran mayoría de las Organizaciones Administradoras.

⁷ Más adelante veremos que el cambio de gestión trajo consigo un cambio en la estructura organizativa de la Secretaría, dividiéndose ahora las reparticiones según “ramas productivas” de los sectores de la Economía Popular con los que articulan.

Otro obstáculo, vinculado a la organización del trabajo, es la falta de claridad en la definición de metas y objetivos. Según manifiesta Martín, la escasez de comunicación interna deja al equipo en una situación de incertidumbre respecto a qué comunicar hacia afuera. Esta situación repercute también sobre el ánimo de un equipo acostumbrado a trabajar con un enfoque claro y con un intercambio fluido entre pares y con instancias jerárquicas superiores.

Compre Social – sin repartición

Objetivo

Respecto a la Decisión Administrativa 723/20 citada en los dos apartados anteriores, en este caso, no existe una repartición específica para gestionar el Compre Social. Sin embargo, nuestro análisis nos permitió encontrar una referencia a esta HF entre las acciones de la Dirección de Programas de Inclusión Económica (DPIE), como vemos a continuación:

- Impulsar el desarrollo de capacidades, mecanismos y oportunidades concretas de comercialización de emprendimientos de la Economía Social y Popular, gestionando nuevos canales y líneas programáticas en el ámbito público, privado y de mercado como Mercados Compre Social.

Es decir, el Compre Social aparece como una herramienta propia de la DPIE en el marco de la promoción de la comercialización.

Respecto a la elección de nuestra entrevistada para este caso, decidimos optar por una trabajadora que es referente dentro de la repartición, más por sus responsabilidades y conocimiento del proceso que por su antigüedad. Mercedes trabaja en el Compre Social desde el año 2013 y nos facilita en primer lugar un documento interno que

incluimos en nuestro análisis de contenido y donde se enuncian dos objetivos (DPIE, 2018):

- Generar oportunidades de acceso a mercados institucionales y de proximidad a Unidades Productivas de la Economía Social y Popular.
- Asistir técnicamente en los procesos de participación de Compras a Unidades Productivas con el fin de asegurar la participación "exitosa" en los mismos y el fortalecimiento de las Unidades Productivas como resultado de la participación en la Compra.

Población destinataria

Según comenta Mercedes, el Compre Social comenzó siendo una herramienta destinada a las Cooperativas del rubro textil, en la cual algunas de las dependencias del Estado, compraban guardapolvos, ropa de cama, ropa de trabajo, entre otros productos. Más tarde se sumaron otros rubros, como herrería (puestos de feria), carpintería de madera (mobiliario de oficina) y artesanías (sobre todo, juguetes), entre otras.

Entonces, todas estas Cooperativas de Trabajo deben presentar documentación que las identifique como efectores sociales, es decir, que entre sus asociados exista una mayoría socialmente vulnerable, hecho que queda en evidencia a través del monotributo social.

A su vez, las Cooperativas deben cumplir tanto con condiciones de infraestructura seguras e higiénicas así como también contar con toda la documentación solicitada por el organismo: matrícula INAES, Estatuto, Acta Constitutiva, autoridades vigentes, entre otras.

Canal de acceso

Actualmente, Mercedes nos cuenta que existen dos formas de acceder al Compre Social: una política, vinculada a la negociación de la repartición con Cooperativas y Organizaciones de diferentes rubros productivos que circunstancialmente se acercan de modo presencial a la Secretaría en busca de herramientas de fortalecimiento; otra gestionada por el equipo de trabajo, en la cual dos trabajadores territoriales visitan Cooperativas extraídas de una base de datos y comienzan un proceso de regularización de manera de que cumplan todos los requisitos para poder ser efectores sociales del Estado.

Organigrama interno

A partir de los sucesivos cambios de gestión y las variantes que adoptó esta HF, el equipo del Compre Social decidió que Mercedes tome el rol de coordinadora operativa, siendo la persona que se encarga de relevar que todas las tareas del equipo se cumplan en tiempo y forma y manejando la comunicación formal con las Cooperativas en lo que respecta a las OC en curso. Sin embargo, la comunicación con el funcionario de turno es colectiva. Es por eso que en un organigrama podrían encontrarse todos en un mismo nivel de jerarquía.

Por su parte, el resto del equipo está dividido de la siguiente manera: dos trabajadores se encargan de visitar Cooperativas potenciales de entrar al Compre Social; otros dos recopilan la documentación que es requisito para acceder a una OC; una trabajadora se encarga de iniciar el circuito administrativo y darle seguimiento hasta que comienza la ejecución del plazo; otra trabajadora técnica realiza el seguimiento de la OC atendiendo consultas e imprevistos; otro trabajador se encarga de coordinar con la Dirección de Logística del Ministerio para el retiro del producto terminado y el envío a destino; y un último trabajador se encarga de la facturación.

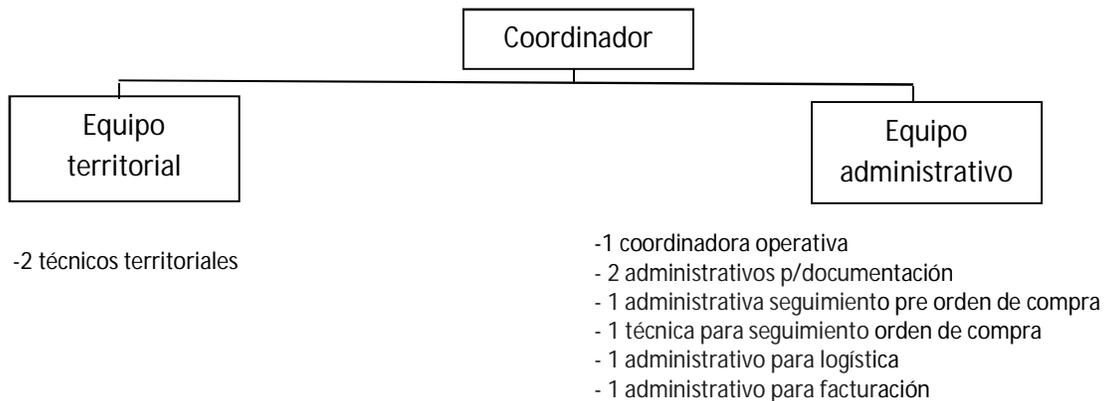


Fig. V: Organigrama interno Compre Social

Proceso de trabajo

Posteriormente, Mercedes nos relató paso a paso el proceso de confección de una OC, su ejecución y cierre: el mismo se inicia mediante la recopilación de documentación por parte del equipo administrativo. En simultáneo, si se trata de una Cooperativa nueva en el Compre Social, se realiza una visita junto con un técnico del INTI, el cual certifica que el espacio de trabajo cuente con las condiciones mínimas de seguridad e higiene.

Más tarde, de resultar favorable el dictamen del INTI, al relevamiento le sigue una etapa de negociación de la cantidad de guardapolvos a producir. Para ello se tienen en cuenta diferentes variables: capacidad instalada de la Cooperativa, cantidad demandada por el sector del Estado que realizará la compra, relevamiento de qué otras Cooperativas pueden cumplir con parte de esa demanda, entre otras.

Luego, una vez confirmada la cantidad, se envía un MEMO al área de Compras del Ministerio y se da inicio al circuito administrativo: se realiza un preventivo presupuestario en la Dirección de Contabilidad y se valida la documentación en la Dirección de Asuntos Jurídicos.

A continuación, saldadas estas instancias, el expediente regresa al área de Compras donde se realiza el pliego de bases y condiciones que es validado a su vez por el equipo del Compre Social. A continuación se pacta una fecha de publicación en la plataforma digital "COMPRAR" y se le otorga a la Cooperativa un código para que lo ingrese online en el horario preacordado. En el transcurso de las siguientes dos semanas se adjudica la OC y el expediente electrónico es enviado a la Dirección de Asuntos Jurídicos para que expida una Resolución.

Entre tanto, cuando el equipo del Compre Social confirma que el trámite interno avanza, la Cooperativa presenta al INTI una muestra de la tela a utilizar de manera de garantizar que se cumplan las especificaciones técnicas expresadas en el pliego. Si la planificación fue correcta y no hay imprevistos, suelen coincidir la aprobación del INTI y el pago del anticipo (50% del valor de la OC).

De este modo, a partir del momento del pago, la Cooperativa tiene 3 meses para completar la producción. Finalizado el plazo, el Ministerio envía un camión para retirar los guardapolvos y trasladarlos al depósito ubicado en la calle Salguero 3451 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Finalmente, se procede a un control de calidad de producto terminado en el depósito por parte del INTI y a la facturación y el pago del saldo a la Cooperativa.

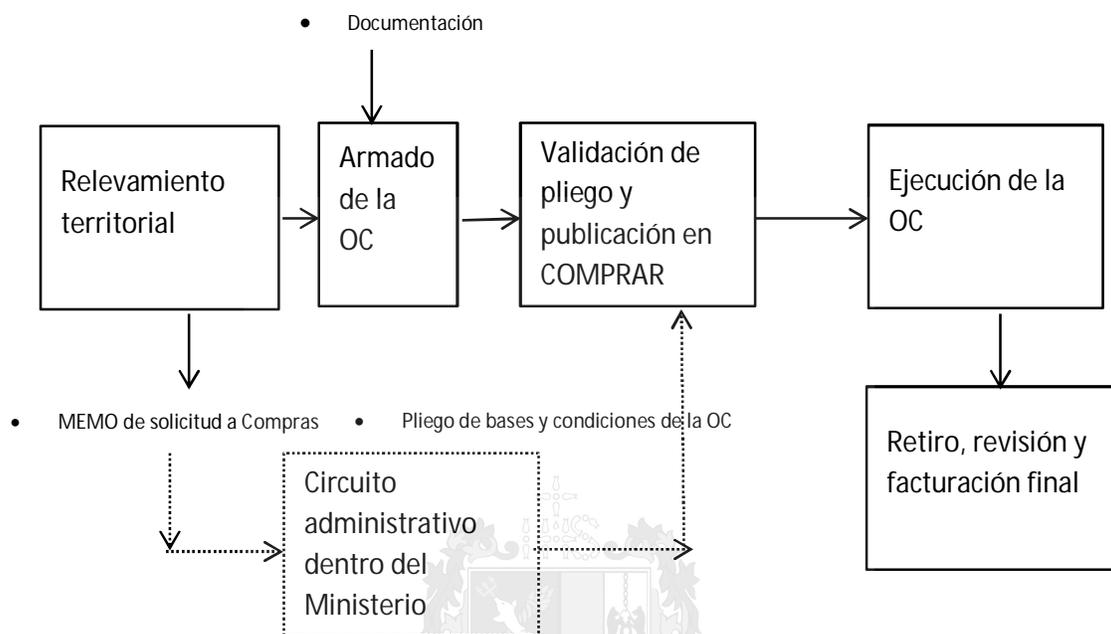


Fig. VI: Diagrama de procesos del Compre Social

Cuello de botella

Respecto a demoras en el proceso, Mercedes señala que el cuello de botella se encuentra en los pagos de las OC. A diferencia de otras reparticiones que tienen un presupuesto asignado, el Compre Social trabaja administrando expedientes de compra desde el Estado hacia las Cooperativas y la demanda por parte del organismo no suele ser planificada.

Por lo tanto, en una realidad en la cual el presupuesto destinado al Ministerio termina siendo insuficiente para absorber todos los frentes, es frecuente que se priorice pagar subsidios de los diferentes Programas u otras erogaciones que ya están en agenda, a las compras a proveedores.

Articulación con otras áreas

Respecto a vinculaciones hacia afuera del Compre Social, Mercedes nos cuenta que están relacionadas a demandas espontáneas de otras reparticiones de la Secretaría cuya necesidad coincide con la oferta de algunos de los rubros cubiertos por esta HF.

Sin embargo, Mercedes lamenta que la herramienta del Compre Social no esté actualmente difundida dentro la Secretaría y mucho menos en otras dependencias del Estado que podrían cubrir parte de su demanda de bienes comprando a Cooperativas de Trabajo.

Logros y obstáculos

Finalmente, Mercedes resalta un obstáculo común a las gestiones de los últimos años, vinculado a la mala administración de Compre Social por parte de los funcionarios de turno. Si bien el equipo de trabajo intenta dar respuesta en lo operativo, no existe una estrategia respecto a la difusión de la herramienta ni una planificación anual respecto a las metas del área.

Asimismo, las Cooperativas que trabajan con el Compre Social comienzan cada año con la incertidumbre de no saber si continuarán siendo proveedoras del Estado y con la certeza de que probablemente los pagos se demoren.

Por otra parte, el logro que destaca Mercedes tiene que ver con la gestión interna de trabajo. La división de tareas es clara y el procedimiento suele ocurrir sin complicaciones. A su vez, el *feedback* de las Cooperativas hacia el equipo de trabajo que sostiene las tareas desde hace casi diez años es positivo y entienden que la responsabilidad sobre las demoras y la falta de planificación radican en una gestión deficiente.

De igual modo, en muchos casos el equipo funciona como espacio de contención intentando ofrecer respuestas que la coordinación de turno no aborda.

Mercados de Cercanía – Coordinación de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas (CAGUP)

Objetivo

De nuestro análisis de fuentes primarias, encontramos que la Resolución N°338/2020 de la Secretaría de Economía Social crea el Programa Mercados de Cercanía con el objetivo de “impulsar el desarrollo de capacidades, mecanismos y oportunidades concretas de comercialización de las unidades productivas de la Economía Popular, Social y Solidaria, generar estrategias para aumentar los canales y mecanismos de comercialización de las unidades productivas de la Economía Popular, social y Solidaria y promover la generación de espacios de intercambio comercial que consoliden cadenas de comercialización y fortalezcan el desarrollo de sus mercados específicos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

En esta ocasión, tratándose de un Programa reciente pero que ya ha transcurrido dos gestiones de gobierno, optamos por una trabajadora que hubiera vivenciado ambas experiencias. Nuestra entrevistada, Jimena, trabaja desde el inicio del Programa en el año 2018, y sostiene que originalmente, durante la gestión anterior a la actual, se llamaba Mercados Solidarios.

Respecto a los objetivos, nos comenta que lo que se sostuvo principalmente fue que los financiamientos continuaran destinados a rubros vinculados a la comercialización: logística, adecuación de espacios comerciales, fondo para la comercialización (stock), material de comunicación y difusión. Además, agrega que se ofrecen, en el marco del Programa, capacitaciones en materia de gestión de la comercialización.

Población destinataria

A diferencia de otras herramientas de la Secretaría, el Programa Mercados de Cercanía (ex Mercados Solidarios) estuvo pensado desde un comienzo para organizaciones o grupos asociativos con experiencia previa que necesitaran fortalecer su comercialización. Según comenta Jimena, está destinado a aquellos organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que gestionen espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de la Economía Popular, Social y Solidaria.

Para acceder deben presentar según se enuncia en la Resolución, la siguiente documentación: Nota de solicitud del subsidio; Copia certificada del Acta Constitutiva y del Estatuto; Constancia de Inscripción ante AFIP; Constancia de inscripción en cualquiera de los registros nacionales vigentes a tal efecto; Copia certificada de la designación de autoridades vigentes, y DNI del presidente o persona que ocupe cargo superior equivalente; Copia certificada de la resolución de la autoridad competente que otorgó la personería jurídica que se invoca; Copia certificada del acta o poder en virtud del cual se autoriza al Presidente, representante legal o cargo equivalente superior a gestionar y/o presentar un proyecto ante el PROGRAMA; Constancia de cuenta bancaria especial abierta en sucursales bancarias habilitadas por el Ministerio.

Canal de acceso

De los testimonios de Jimena y nuestro análisis de fuente primarias, encontramos que dentro de la página del Ministerio de Desarrollo Social se puede acceder al formulario de Preinscripción al Programa. En el mismo, la organización completa información general así como aquella relacionada con la comercialización: herramientas de difusión actuales, modelos de comercialización utilizados, domicilios de puntos de venta y una breve descripción del mercado en cuestión.

No obstante, este formulario no garantiza el ingreso a la Red de Mercados de Cercanía, sino que es el paso inicial para que el equipo técnico de la repartición analice y apruebe (o no) dicha solicitud. Según comenta Jimena es frecuente que las organizaciones accedan a la página Web tras reunirse con las autoridades de la Secretaría o de la Coordinación.

Organigrama interno

La repartición está conformada por una Coordinadora, que está a cargo de un equipo de trabajo conformado por técnicos que se dividen regionalmente en duplas por las diferentes provincias del país, totalizando un grupo de veinticuatro trabajadores. El equipo se completa con un abogado.

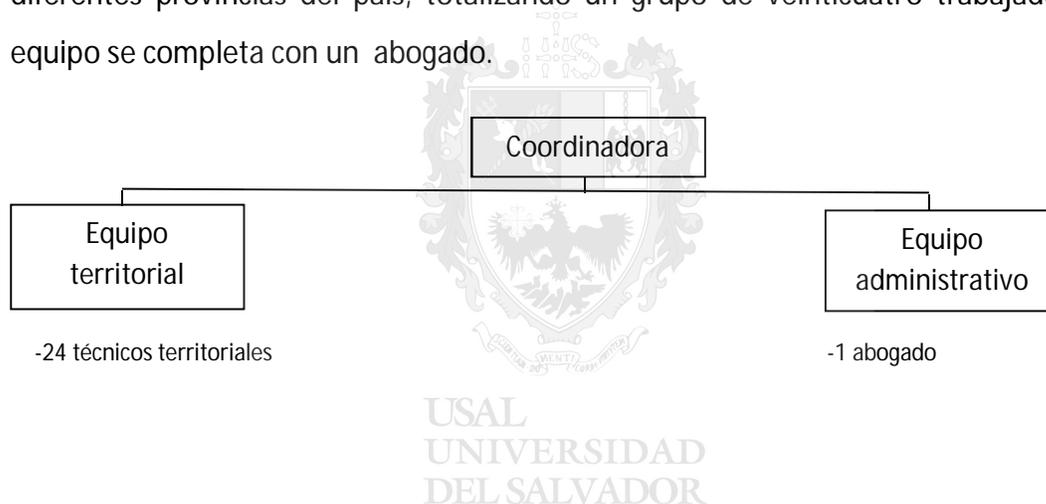


Fig. VII: Organigrama Interno de la CAGUP

Proceso de trabajo

En relación al proceso de trabajo, Jimena relata que una vez que los técnicos corroboran que la organización solicitante está en condiciones de sumarse a la Red de Mercados de Cercanía, esta última queda en condiciones de acceder a capacitaciones y a proyectos de financiamiento. A su vez, la base de datos generada es útil a los fines de vincular mercados entre sí.

Según Jimena, lo más frecuente es que la organización solicite acceder a un proyecto de financiamiento en cuyo caso el equipo técnico corrobora que no existan deudas de la misma con el Ministerio y que la documentación básica esté en regla y, en caso favorable se le envía una guía de formulación.

Más tarde, a partir de esa guía de formulación completada por la organización, el equipo técnico acude personalmente a validar la propuesta. En ese intercambio suelen surgir por parte de los técnicos: modificaciones en las asignaciones de los rubros, propuestas de capacitación, propuestas de maquinaria complementaria a la solicitada para que el proyecto sea factible técnicamente, etc.

Entre tanto, la dupla de técnicos asignados al proyecto se encarga también de recopilar la documentación requerida y validarla con el abogado de la repartición, que es el encargado de vincularla al expediente y comenzar el circuito administrativo dentro de la Secretaría.

Seguidamente, una vez realizado el pago del financiamiento, la organización administradora procede a la ejecución, durante la cual el equipo técnico puede solicitar informes de seguimiento que den cuenta del cumplimiento parcial de los objetivos propuestos en la guía de formulación.

Para terminar, finalizado el plazo, se realiza un informe técnico final de cumplimiento del objeto social del Convenio y se procede al cierre y el pase al área de Rendición de Cuentas del Ministerio.

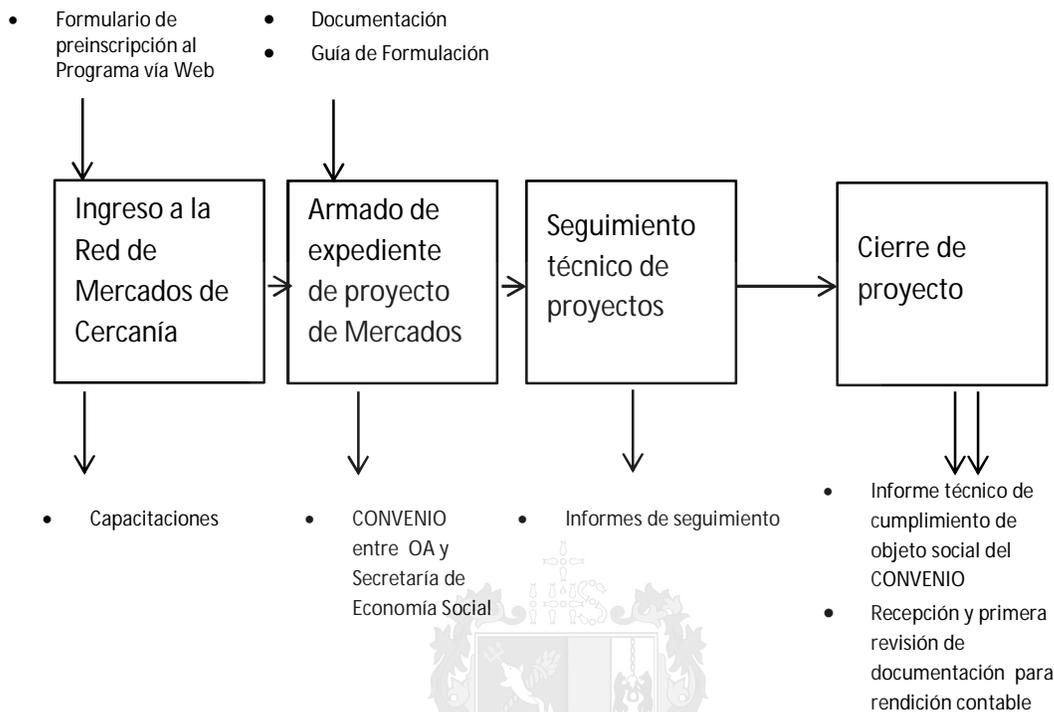


Fig. VIII: Diagrama de procesos de la CAGUP



Cuello de botella

Según comenta Jimena, existe una demora en los pagos debido al extenso circuito administrativo dentro Ministerio. Esto genera que la CAGUP genere un número de expedientes mayor a los que finalmente son pagados en cada ejercicio.

Articulación con otras áreas

Respecto a articulaciones con otras reparticiones, el único caso que recupera Jimena es con la Coordinación de Fortalecimiento de la Economía Social y Popular que gestiona las ferias en todo el país, que son potenciales Mercados de Cercanía.

Por otro lado, la Coordinadora también en este caso se vincula directamente con el Secretario, salteando los niveles intermedios que figuran en el organigrama del organismo (Dirección de línea, Dirección Nacional, Subsecretaría).

Logros y obstáculos

Finalmente, un obstáculo que es común a las diferentes gestiones, según comenta Jimena, es la "sensación de trabajar en algo que finalmente no prospera", en la mayoría de los casos por falta de planificación.

Por otro lado, el armado del equipo de Mercados de Cercanía encontró a los trabajadores en el compromiso de dar capacitaciones o asesoramiento en materia de comercialización y debieron aprender en la práctica.

Programa Argentina Recicla – Dirección Nacional de Economía Popular (DNEP)

Objetivo

A partir del análisis de contenido, accedimos a la Resolución N°642 del 2021, que creó el Programa Nacional de recuperación, reciclado y servicios ambientales "Argentina Recicla". El mismo tiene como objetivo promover la inclusión social y laboral de aquellos trabajadores y trabajadoras no reconocidos que realizan tareas de recolección y recuperación de Residuos Sólidos Urbanos y dan un servicio ambiental fundamental.

Entre sus objetivos específicos se encuentra el otorgamiento de subsidios no reembolsables a Cooperativas de recolección, transporte, acopio, recuperación, reciclaje de residuos inorgánicos y su colocación en los mercados en cualquier etapa de transformación o industrialización de forma autogestionada o con recursos propios

(Ministerio de Desarrollo Social, 2021). Para más información, el lector puede consultar el Anexo II.

Población destinataria

Según la misma Resolución, el Programa "Argentina Recicla" está destinado a Organizaciones sociales, comunitarias, municipios, provincias, para llegar a trabajadores y trabajadoras de la economía social y popular que desarrollan actividades de recolección y recuperación de residuos sólidos urbanos (Cartoneros, recolectores y recicladores).

Canal de acceso

En este caso, siendo un Programa nuevo, elegimos un trabajador que ya contaba con experiencia en la temática del reciclado en otras jurisdicciones y que además tiene un rol de liderazgo dentro de la repartición, independiente de encontrarse en la misma jerarquía que sus compañeros.

Mariano, quien trabaja en el Programa desde su creación en 2021, nos comenta que en la página Web del Ministerio se puede encontrar un resumen de objetivos y componentes del Programa así como también la propuesta de aplicar tanto para Organizaciones Sociales como para Municipios.

Dentro de los canales extraoficiales, es común que desde diferentes lugares del país, organizaciones de cartoneros y Municipios se contacten vía redes sociales de la Dirección, en especial a través de Instagram.

Organigrama interno

En relación a la organización interna y la distribución de tareas, Mariano nos describe el organigrama actual comenzando por la Directora Nacional, que renombró a su

repartición como Dirección Nacional de Reciclado. Existen dentro de esta última dos coordinaciones, que tampoco son las oficiales⁸: una vinculada al armado y seguimiento de expedientes de proyectos de financiamiento y otra vinculada al desarrollo de Nodos Territoriales.

En primer lugar, la Coordinación de expedientes cuenta con un equipo administrativo que realiza el armado y seguimiento hasta el pago de los mismos. Posteriormente se encarga de realizar el cierre. A este último se suma un equipo técnico que valida el contenido del proyecto junto con la Organización o Municipio y, a su vez, realiza el seguimiento y la elevación de informes de avance durante el plazo de ejecución.

Adicionalmente, esta Coordinación se encarga de realizar el informe técnico final que da cuenta del cumplimiento del objeto social del Convenio firmado entre las partes. Por último, un equipo de comunicación se encarga del diseño de material de difusión del Programa.

Por otra parte, la Coordinación de Nodos Territoriales cuenta con tres técnicos por cada región del país. En el AMBA y el interior de la Provincia de Buenos Aires la cantidad de integrantes asciende a siete debido a que la actividad es mayor. A este último grupo pertenece nuestro entrevistado.

Estos equipos, según comenta Mariano, tienen como principal objetivo promover “mesas de trabajo en los diferentes municipios del país donde estén representadas las voces de los recuperadores”. A su vez, estas últimas tienen como finalidad la implementación de la Gestión Integral e Inclusiva de Residuos Sólidos Urbanos (GIIRSU).

⁸ En un apartado posterior analizaremos estas diferencias entre las denominaciones oficiales de las reparticiones y las utilizadas realmente.

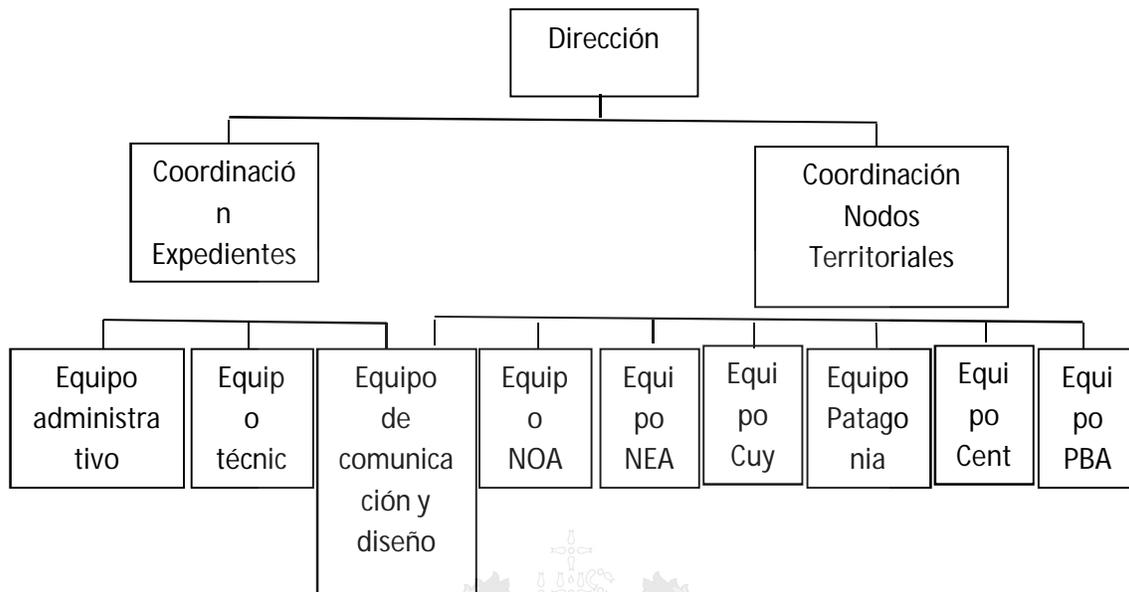


Fig. IX: Organigrama interno de la DNEP

Proceso de trabajo

Seguidamente, Mariano nos indica que cada coordinación tiene un proceso de trabajo diferente. La Coordinación de expedientes realiza uno similar al de otras reparticiones, contemplando el armado, el seguimiento y el cierre. Sin embargo, en el caso del Programa Argentina Recicla, se ofrecen módulos de equipamiento y maquinaria que contemplan uno o más de los siguientes ítems: ropa de trabajo y elementos de protección personal; carros para el transporte de los materiales recuperados; cinta de clasificación para la separación por corriente de residuos; compactadora para generar fardos de material tal como se comercializan en la industria, minimizando el cociente volumen/peso; balanza, para medir tanto el peso de los bolsones que llegan a las plantas de procesamiento como los fardos que salen a la industria; camión para trasladar los bolsones de material recuperado desde los centros urbanos a las plantas

de procesamiento; autoelevador para el transporte interno de fardos y bolsones dentro de la planta.

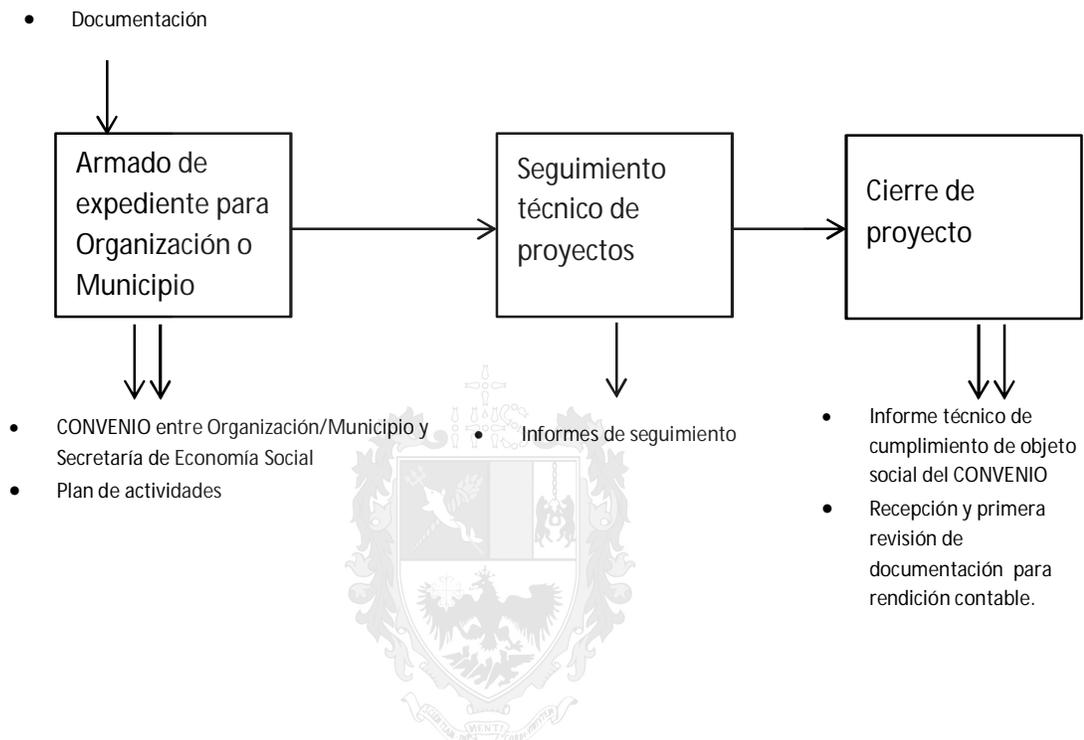


Fig. X: Diagrama de procesos de la DNEP-Coordinación Expedientes

Con respecto al proceso de trabajo de la Coordinación de Nodos, Mariano comenta que no es lineal. Si bien existe una Guía para la Implementación de la GIIRSU elaborada de conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, la intervención en cada Municipio está determinada por las condiciones preexistentes y por la predisposición del gobierno local a implementar dicha cogestión.

De esta manera, se comienza con un diagnóstico respecto a la gestión general de residuos que realiza el Municipio. A su vez, se releva el estado de situación del sector, generalmente con escaso reconocimiento de su trabajo y en condiciones de extrema vulnerabilidad en el desarrollo de sus tareas.

Adicionalmente, se promueve una mesa de cogestión a la que también se invita a sumarse a otros actores del Municipio vinculadas a la materia: ONGs, Universidades, Empresas, etc.

Cuello de botella

A continuación, Mariano comenta que el cuello de botella suele estar en el cumplimiento de plazos desde el Ministerio para el financiamiento de los proyectos, lo cual tiene como consecuencia problemas derivados de la desactualización de precios y de las dificultades para cumplir con la planificación.

Por otra parte, existe una demora asociada a la escasa voluntad política de algunos Municipios de implementar una GIIRSU tal cual se plantea desde el Programa, es decir, con inclusión social.

Articulación con otras áreas

Respecto a vinculaciones dentro del organismo, la Dirección Nacional articula directamente con la Secretaría y, si bien, tiene bajo su jerarquía otras reparticiones, Mariano comenta que no imparte autoridad sobre ninguna de estas en la práctica.

No obstante, existe una vinculación con la Dirección de Asistencia a Instituciones, externa a la Secretaría, para el financiamiento de equipamiento en los Nodos vinculados a la realización de formaciones, promoción ambiental, comedores, etc.

Por otro lado, Mariano comenta que es diaria la articulación con otras dependencias como son obviamente los Municipios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Universidades. etc.

Por último, debido a la imposibilidad del Programa de financiar infraestructura, existen vinculaciones con el Ministerio de Obras Públicas y con la Secretaría de Integración

Socio Urbana (SISU) para la construcción de galpones de procesamiento y acondicionamiento de los materiales recuperados.

Logros y obstáculos

Llegando al final de la entrevista, algunos obstáculos que señala Mariano están relacionados con la dificultad de implementar políticas sociales diseñadas de conjunto con los destinatarios a lo largo de la historia del organismo.

En ese sentido el Programa Argentina Recicla, creado en 2021, marca un hito en cuanto a que es el resultado del trabajo conjunto entre recuperadores urbanos organizados, académicos y trabajadores del Estado.

Sin embargo, los instrumentos creados por el Ministerio para financiar los proyectos, no se adaptan a la realidad del sector, “generando demoras o trabas que impiden dar solución a una situación de extrema urgencia”.

Programa Recuperar– Dirección de Programas de Inclusión Económica (DPIE)

Objetivo

Según la página Web oficial del Ministerio de Desarrollo Social, el objetivo del Programa Recuperar es fortalecer a las Empresas Recuperadas, sus circuitos de comercialización y aumentar el valor agregado a los bienes y servicios que producen (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

En este último caso nuestra entrevistada fue Cristina, que trabaja en el Ministerio desde el año 2014 y se sumó a la DPIE en el 2021. Al inicio, nos cuenta que la Dirección atiende todo tipo de problemáticas provenientes de Empresas Recuperadas.

A diferencia de otras Cooperativas de la Economía Popular, se trata de “trabajadores que se encuentran con la necesidad de sostener su fuente de trabajo intentando no solo dar continuidad a la parte productiva, que suelen conocer bien, sino a ocupar áreas administrativas y técnicas que profesionales dejaron vacantes; a lidiar con proveedores con los que la firma quedó endeudada, o con clientes con pedidos en espera; a cubrir gastos fijos altísimos; a sostenerse en mercados brutalmente competitivos, etc. Todo eso sumado al conflicto legal producto de la expropiación”.

Por consiguiente, si bien los rubros son diversos, existen problemáticas similares que la Dirección aborda de manera integral. Es por eso que, según nos comenta Cristina, se hace llamar Dirección Nacional de Empresas Recuperadas (DNER), tanto dentro del organismo como hacia afuera.

Población destinataria

Por otro lado, el Programa Recuperar, según la Web del Ministerio, está destinado a personas jurídicas (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones y entidades gubernamentales) que desarrollen un proyecto productivo en el marco de una Empresa Recuperada. En la práctica Cristina nos comenta que en todos los casos hasta el momento se trató con Cooperativas de Trabajo.

Canal de acceso

Según manifiesta Cristina, el “acceso al Programa está determinado por reuniones (virtuales o presenciales) que tiene la Dirección con diferentes Empresas Recuperadas”. Aclara también que es relevante el hecho de que las autoridades de la Dirección provienen del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) cuyo origen data de más de veinte años.

En este punto, Cristina hace dos observaciones: la Dirección conoce de antemano a la gran mayoría de las Empresas Recuperadas que se acercan con intención de acceder al Programa; y las autoridades están al tanto de las problemáticas comunes al sector por pertenecer al mismo.

Organigrama interno

A continuación, Cristina comenta que resulta muy difícil comprender la organización interna de la Dirección. Recién en los últimos meses las autoridades realizaron un intento de distribuir organizadamente tareas dentro del equipo. Hasta ese momento, el Director asignaba tareas según las demandas que iban surgiendo y cada trabajador era responsable de comentar semanalmente los avances al respecto.

En efecto, dadas las variadas dificultades asociadas a este tipo de empresas, Cristina admite que las tareas suelen ser de lo más diversas, siempre en la búsqueda de resolver problemas concretos del presente.

Actualmente, la Dirección se divide en tres coordinaciones: una destinada a la tramitación de financiamientos desde el Programa Recuperar; otra relacionada con la Comunicación y la generación de contenido de difusión del Programa hacia la sociedad en general y hacia el sector; una tercera destinada a la relación con las diferentes Empresas Recuperadas y el relevamiento de necesidades no financieras (vinculación con instituciones académicas, armado de registro nacional de empresas, armado de mesas de negociación con potenciales clientes, tramitación de tarifa social de servicios, etc.).

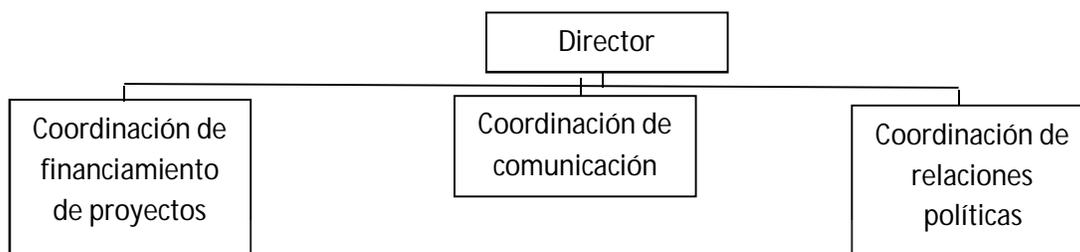


Fig. XI: Organigrama interno DPE

Proceso de trabajo

Respecto a los procesos de trabajo, la falta de claridad es nuevamente la característica principal, según Cristina. La Dirección tiene un esquema vertical en el cual el Director “baja [sic] una tarea y el equipo de coordinación designa quién o quiénes la hacen”. El único proceso que puede esquematizarse es el de armado de proyectos de financiamiento, que es similar al de otras reparticiones.

En este caso, no existe validación técnica territorial, sino que el proceso comienza con el Director indicando al equipo el monto y la Empresa a otorgar el proyecto. A continuación, se solicita la documentación legal a la Empresa y se corrobora dentro del Ministerio la inexistencia de deudas por rendiciones anteriores.

Seguidamente se arma un informe técnico basado en el proyecto que envía la Empresa, que mayormente consisten en financiamientos para insumos y materias primas. Recopilada toda esta información se arma el expediente electrónico y se eleva a la Secretaría para su aprobación y el inicio del circuito administrativo dentro del Ministerio.

Por último, de no mediar observaciones, se realiza el pago y se ejecuta el proyecto que, en general, se extiende lo que demore la Empresa en adquirir los insumos solicitados.

Cumplido ese tiempo se realiza una rendición técnica y el expediente se eleva al Ministerio nuevamente para su rendición contable.

Cuello de botella

Adicionalmente, Cristina comenta que el cuello de botella suele estar en la falta de planificación. Mientras en otras reparticiones es común la división de tareas, en la DPIE cada trabajador es responsable del trabajo que recibe de principio a fin, con escaso intercambio entre pares. Esto genera que ante la ausencia del trabajador responsable no se tenga noción del estado de situación de la tarea.

A su vez, hay poca delegación de responsabilidades lo que genera retrasos al tener que intervenir en todos los casos el Director.

Articulación con otras áreas

Continuando con la entrevista, nos informamos que la DPIE articula jerárquicamente con la Secretaría sin intermediación de la Dirección Nacional ni de la Subsecretaría. Hacia adentro de la Secretaría la articulación con otras reparticiones es nula. Cristina comenta que el hecho de trabajar en un edificio distinto a todo el resto de la Secretaría desfavorece dichas relaciones.

Logros y obstáculos

Hacia el final, un logro que resalta Cristina es la capacidad de la Dirección para comprender las demandas del sector y elaborar políticas públicas a la medida de las necesidades.

Sin embargo, dicha capacidad de diagnóstico no logra el impacto esperado en muchos casos debido a la falta de planificación. La necesidad de tener que adaptarse a los

procedimientos administrativos del Ministerio, representa un obstáculo importante en el cumplimiento de los objetivos.

Cooperativa de Trabajo Maxim Limitada

Una vez finalizadas las entrevistas a los trabajadores de la Secretaría de Economía Social, llegó el momento de relevar la mirada de los destinatarios de las HF gestionadas desde el organismo. Nos interesaba aquí entender cómo la organización actual de la Secretaría repercute sobre los destinatarios, tanto en cuanto a las tareas que recaen sobre ellos a la hora de aplicar a un Programa, así como también en cuanto a su opinión en relación al abordaje desde el organismo.

Recordamos que el criterio utilizado para la elección del caso de estudio radicó en que la Cooperativa hubiera accedido a más de una HF y contara con un historial de articulación con el organismo. Además, la elección estuvo basada en la existencia de un vínculo de confianza entre sus trabajadores y quien escribe.

En consecuencia, optamos por la Cooperativa de Trabajo Maxim Limitada, ubicada en Villa Martelli, Partido de Vicente López. Como empresa recuperada en el año 2011, Maxim pertenece al rubro alimenticio y sus productos son mayormente tostadas de diferentes tipos (clásicas, integrales, sin sal, mate) que se pueden encontrar en almacenes de barrio, dietéticas y vinerías.

A lo largo de media hora, Pedro, presidente de Maxim, fue relatando cronológicamente las diferentes instancias de comunicación con la Secretaría. El vínculo comenzó en el año 2017, en el marco del Programa Manos a la Obra. En aquel momento, Maxim se encontraba trabajando con el INTI en el diseño del packaging de las tostadas.

Al inicio, a través de esa vinculación, se percataron de la existencia del Programa Manos a la Obra. A la semana de comunicarse con la Coordinación, el equipo técnico

del Programa visitó la fábrica. Con la ayuda del mismo trabajador del INTI, completaron una guía de formulación de cuarenta y cinco páginas, que “solos habría tomado mucho más tiempo, porque no conocíamos nada de ese mundo”.

Por otro lado, también fue necesario juntar la documentación legal de la Cooperativa y completar los modelos de notas enviados por el Programa. Una vez que lograron completar los requisitos de documentación y validarla presencialmente con el equipo técnico del PMO, el desembolso se demoró aproximadamente cuatro meses, por lo cual tuvieron que adaptar las cantidades solicitadas debido al aumento de precios en ese lapso. Los técnicos del PMO volvieron a visitar la fábrica para convalidar la rendición técnica del proyecto.

Respecto a la rendición contable del proyecto, según Pedro tuvieron que hacer el envío de factura por correo postal “tres o cuatro veces porque se extraviaba dentro del edificio de 9 de Julio”.

Cuatro años después de dado por terminado ese proyecto, al intentar Maxim solicitar un subsidio por otra línea de financiamiento de la Secretaría, tomó conocimiento de la existencia de una deuda respecto a la rendición del proyecto con el PMO. Cabe aclarar que en cuatro años Maxim no había recibido notificación alguna al respecto. Afortunadamente, los trabajadores del área de cierres de proyecto del PMO seguían siendo las mismas personas y se pudo resolver ese problema, relacionado con un proveedor cuyo objeto social era incompatible con lo que había vendido a la Cooperativa.

Finalmente, allanado el camino para acceder al nuevo financiamiento, Maxim presentó un proyecto al Programa Recuperar de la Dirección Nacional de Empresas Recuperadas (DNER) para acceder a insumos para la producción de sus tostadas, equipamiento de oficina y repuestos de instalación eléctrica y maquinaria.

En esa instancia, la Cooperativa (Pedro y Eliana en particular) ya estaban familiarizados con el procedimiento para la presentación (incluso similar a otros de otras jurisdicciones a los que habían aplicado en ese tiempo, como la Dirección de Cooperativas de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Ciencia y Técnica o el Ministerio de Desarrollo Productivo).

Entonces, con ayuda de un trabajador de la DNER, escribieron la guía de formulación y recopilaron la documentación legal y modelos de notas de solicitud. En este caso, no existió una visita puntual para la validación del proyecto por parte del equipo técnico dado que el vínculo y las idas a la fábrica eran frecuentes y la Dirección estaba al tanto de las problemáticas de Maxim, similares en su mayoría a las del resto de las empresas recuperadas.

Al igual que cuatro años antes, el pago demoró tres meses y se tuvo que destinar a lo estrictamente indispensable: “no pudimos cambiar la cinta transportadora de la amasadora”, cuenta Pedro. Actualmente, Maxim se encuentra realizando la rendición de ese proyecto.

Por otra parte, más allá de los proyectos de financiamiento anteriores, Pedro nos cuenta otras instancias de articulación con la Secretaría. Por un lado, durante el año 2018 recibieron la visita de la entonces Ministra de Desarrollo Social en el marco de una recorrida de la mandataria por Cooperativas de Vicente López, lo cual les permitió manifestar su necesidad de obtener la habilitación municipal, que se estaba volviendo cuesta arriba a pesar de las visitas periódicas de Pedro al Municipio.

Como consecuencia, la Secretaría por indicación de la Ministra puso a disposición de la Cooperativa a una licenciada en alimentos que acompañó y asesoró a Maxim en la habilitación de la planta y en los registros alimenticios en la Provincia de Buenos Aires de sus productos.

Como resultado de aquello, Maxim quedó vinculada a la Dirección de Programas de Inclusión Económica de aquel entonces. Así fue como recibió capacitaciones en materia de costos por parte de la Fundación La Base, en el marco de un Convenio de esta última con la Dirección.

A su vez, también recibió una asesoría en diseño y comunicación por parte de la Cooperativa de Diseño en el marco del Programa de Incubación. De esas intervenciones, Pedro no recuerda la participación de la Secretaría como promotora de esos proyectos, ni tampoco si hubo presencia de algún trabajador del organismo acompañando a las organizaciones que los asesoraron en esos rubros.

Adicionalmente, continuando con la línea de tiempo, Pedro cuenta que cuando se dio el cambio de gobierno en el año 2019, la Cooperativa estaba comenzando una vinculación con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Dos estudiantes realizaban su proyecto final de carrera haciendo foco en el estudio de mercado de las tostadas, la competencia y de posibles oportunidades de comercialización. Tampoco en este caso Pedro recordaba qué área de la Secretaría había promovido dicho vínculo.

Más tarde, la llegada de la Dirección de Empresas Recuperadas facilitó dicha referencia para las Cooperativas del sector respecto a su vínculo con la Secretaría. Todo lo referente a Empresas Recuperadas debía ser canalizado por dicha repartición.

Más allá del proyecto de financiamiento nombrado anteriormente, el Programa Recuperar le permitió a Maxim tener respuesta rápida a problemáticas exclusivas del sector y que anteriormente resultaban una anomalía para la Secretaría, donde era más frecuente la articulación con Cooperativas de Trabajo conformadas a partir de pequeños proyectos productivos (textiles, alimenticios, referidos a oficios puntuales, etc.).

De este modo, pudieron comenzar a tramitar la tarifa social para los servicios (estas empresas estaban catalogadas como grandes consumidores de energía) , participar de rondas de negocios con supermercados (Maxim necesitaba vender en cantidad para pagar sus costos fijos), vincularse con una comercializadora exclusiva para el sector llamada Recoop, que entre sus acciones colectiviza la compra de insumos en grandes cantidades para que las empresas recuperadas puedan acceder a mejores precios que el de sus proveedores particulares.

Además, la DNER también dio continuidad al vínculo con la Facultad de Ingeniería, y así fue como Pedro conoció a Lucas y Enrique, dos estudiantes que trabajaron a lo largo de un año en el desarrollo de un nuevo producto en el marco de una necesidad de la Cooperativa de adaptarse a las nuevas tendencias del rubro.

Por consiguiente, con ese desarrollo de ingeniería y el conocimiento de parte de la Cooperativa de cómo solicitar financiamiento al Estado, Maxim logró la otorgación de un PROCODAS (Proyecto para desarrollo e innovación tecnológica con inclusión social) por parte del Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación. Actualmente, la Cooperativa se encuentra realizando la implementación, con una nueva envasadora ya adquirida y el apoyo técnico del INTI y de la Facultad de Ingeniería.

Finalmente, respecto a la comunicación con el Ministerio a lo largo de cada uno de estos procesos, la única observación de Pedro es que, si bien él recordaba nombres de sus interlocutores, no tenía clara el área de dónde provenía cada uno de ellos. A la vez comenta que ahora que la referencia es la Dirección de Empresas Recuperadas, la comunicación se simplificó.

María Inés Castillo, Directora Nacional de Economía Popular

Como dijimos anteriormente, nuestra entrevista final decidimos que fuera a una funcionaria del gobierno actual. Llegado el momento del encuentro ya teníamos realizado un análisis preliminar de los resultados de las entrevistas anteriores de manera de aprovechar el tiempo que nos destinó nuestra entrevistada.

De este modo, nos interesó optar por una jerarquía de Dirección Nacional para abordar tanto temas vinculados a la organización de la Secretaría en general, así como también aquellos relacionados con los fundamentos políticos de esa elección.

Adicionalmente, conversamos acerca del armado interno de su repartición y los logros y obstáculos que ella ha ido registrando durante su gestión. Finalmente, también nos pareció importante conversar sobre la cuestión estratégica en relación a la gestión actual.

María Inés Castillo se presenta en primer lugar como cartonera y, en segundo lugar, como funcionaria de la Secretaría de Economía Social. Además estudia una licenciatura en Gestión Ambiental Urbana en la Universidad Nacional de Lanús. Decide ser entrevistada en su casa, la cual diseñó ella misma y finalizó recientemente después de ocho años en los cuales durmió “no más de cuatro horas diarias”.

Cuando le consultamos acerca de su rol como funcionaria del Estado, María propuso realizar una breve introducción de su origen. Antes de ser Directora Nacional, fue Secretaria de la Cooperativa de Trabajo Jóvenes en Progreso, dedicada a la recuperación de materiales reciclables y ubicada en el Municipio de Lomas de Zamora, donde María vive.

Poco menos de dos años antes de asumir su cargo en la Administración Pública Nacional, María veía cómo su Cooperativa era consumida por un incendio que dejó a

todos sus asociados sin un lugar de trabajo y sin sustento. Lejos de bajar los brazos, aquel hecho fue el origen de un grupo humano que se apropió del espacio y generó a partir de la adversidad una identidad plasmada en la convicción de que “uno mismo debe luchar por sus derechos” y que, cuando se cree en algo, “no existe un ‘no’”.

Actualmente, Jóvenes en Progreso es la Cooperativa más grande del Municipio de Lomas de Zamora, no solo en cuanto a la cantidad de asociados que la conforman sino también en relación a la cantidad de material recuperado. Además, desde el año 2020 se convirtió en una de las pocas Cooperativas de recuperación urbana que incorporan procesos de agregado de valor, particularmente en el procesamiento de film para la producción de bolsas de polietileno.

En resumen, el proceso vivido en la Cooperativa enseñó a María la importancia de no bajar los brazos y de contar con un equipo detrás. Esta breve introducción nos puso en contexto y nos permitió entender los pilares sobre los cuales María construyó su propuesta de política pública para los recuperadores urbanos de todo el país.

En primer lugar, y ya adentrándonos en la temática específica a conversar con María, ella nos comenta que al momento de asumir funciones, se planteó desde la conducción de la Secretaría de Economía Social, una estructura organizativa diferente a la preexistente. La propuesta fue dividir las reparticiones según ramas productivas (reciclado, textil, alimentos, empresas recuperadas, etc.) y que desde cada una de ellas se implementaran políticas públicas específicas.

La Dirección Nacional de Economía Popular, según relata María, antes del 2019 recibía proyectos de diferentes ramas productivas. Si bien se otorgaban financiamientos, ese tipo de abordaje “no permitía profundizar” en el armado de una estrategia y una planificación para la implementación de una política social destinada a ninguna rama

productiva en particular. Según María, bajo esa lógica se volvía difícil dar respuesta a las necesidades que se demandaban desde el territorio.

Desde la perspectiva actual de la Secretaría, el trabajo en los diferentes sectores de la Economía Popular precede a la política pública y es necesario realizar un diagnóstico en el que participen esos mismos trabajadores, para relevar esas experiencias y poder, a partir de allí, diseñar una intervención que brinde soluciones a las problemáticas de cada rama productiva.

También como Directora de Reciclado, como ella decidió identificarse, admite que actualmente no todas las reparticiones están enfocadas en diseñar políticas sociales que resuelvan los problemas estructurales de cada rama. Sin embargo, María insiste en que la lógica del financiamiento aislado no cambia la realidad. Es decir, se hace necesario acompañar ese proceso con un ordenamiento del sector.

En ese contexto, para darle entidad y un marco normativo a la política pública planificada desde la Dirección, María impulsó la creación de una Resolución Nacional que dio origen al Programa Argentina Recicla.

Articulación con otras áreas

El cambio organizativo que propuso la nueva Secretaría Social, se dio en paralelo con una propuesta de articulación en la cual cada Director o Coordinador se comunicaría directamente con el Secretario. Es decir, no existen actualmente niveles jerárquicos entre los funcionarios políticos. Las jerarquías existentes en el organigrama oficial se aplican en función de necesidades normativas⁹ y no para validar líneas de trabajo o aprobar financiamientos o rendir cuentas del impacto de los mismos.

⁹ Por ejemplo, un Coordinador o Director de línea no tiene facultad para realizar las evaluaciones anuales de desempeño de los trabajadores a su cargo y, por lo tanto, debe pedir el aval del Director Nacional al que, en términos institucionales, responde.

Respecto a articulaciones de la Dirección de Reciclado con reparticiones, María comenta que han existido sobre todo en función de abonar a la productividad de otra rama vinculada a alguno de los ejes de fortalecimiento del Programa Argentina Recicla.

Por ejemplo, algunos carros de recuperación de material fueron realizados por Empresas Recuperadas metalúrgicas a la vez que la ropa de trabajo fue confeccionada por Cooperativas textiles. Esas vinculaciones son puestas de común con las direcciones de las reparticiones que trabajan con esas ramas productivas.

Organigrama interno

A continuación, con una idea clara del funcionamiento hacia afuera de la Dirección, conversamos con María acerca del armado hacia adentro. Nos interesaban aquí particularmente dos temáticas: cómo se fue desarrollando el armado actual de la Dirección, en función de los objetivos establecidos por ella al asumir funciones; y de qué manera transcurrió el proceso de delegación de responsabilidades.

Al inicio, María comenta que llegó a la APN con el objetivo de generar una política pública planificada y con perspectiva hacia el futuro. Es decir, generar una infraestructura mínima para el sector que trascendiera su gestión y a partir de la cual pudiera plantearse una continuidad.

Sin embargo, inmediatamente después de asumir, gran parte de los trabajadores de la repartición migraron hacia otras áreas, “en parte como sucede en todo cambio de gestión y en parte espantados por la intensidad de trabajo que se propuso desde el comienzo”. A eso se sumó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) producto de la pandemia por COVID-19 que postergó la posibilidad de implementar un trabajo territorial de ordenamiento del sector.

Al año de haber comenzado su gestión, María se encontraba entregando los primeros financiamientos del Argentina Recicla, sin ese acompañamiento estratégico de su equipo que tanto había promovido y que la pandemia seguía posponiendo. Hasta ese momento, la repartición contaba tan solo con cinco o seis integrantes. El desafío de escribir la Guía para la Implementación de una Gestión para la Implementación Integral e Inclusiva de Residuos (2021) implicó que ese equipo trabaje de manera intensiva por unas cuantas semanas.

A partir de esa experiencia, María decidió no replicar lo que sucede en la mayoría de los casos dentro de la Economía Popular: trabajar sin descanso y a contrarreloj. Es por eso que determinó la creación de una nueva Coordinación, llamada “Nodos Territoriales”, que además de descomprimir esa intensidad de trabajo y distribuir tareas en un equipo más grande, permitiría comenzar el ordenamiento territorial a lo largo y ancho del país.

De este modo, solicitó al Secretario la incorporación de diez nuevos contratos de trabajo, en su totalidad profesionales con experiencia en diferentes áreas de la Administración Pública. En los últimos ocho meses ese nuevo equipo de trabajo ha ido acompañando la entrega de equipamiento en diferentes Cooperativas del país a la vez que generando instancias de diálogo entre éstas y los Municipios siguiendo los lineamientos de la Guía.¹⁰

Respecto a la facultad de delegar responsabilidades, María afirma que fue un desafío desde el inicio, ya que antes de asumir como funcionaria, siempre había sido resolutiva en cada uno de los roles que le había tocado asumir: Secretaria de una Cooperativa, militante territorial, miembro de un espacio contra la violencia de género y miembro

¹⁰ Por un tema de extensión, decidimos no volver a describir los procesos implicados en el desarrollo del Programa Argentina Recicla, expresados en el apartado correspondiente.

de la comisión de padres de Vientos de Libertad, donde se abordan problemáticas de consumo.

En efecto, desde el comienzo de su gestión existió una tensión entre poder implementar la política pública tal cual surgió del diagnóstico en el sector cartonero y la necesidad de delegar responsabilidades en trabajadores con escasa inserción previa en ese sector.

En un principio, ella estaba pendiente de cada expediente y dispuesta para participar de cada una de las Mesas convocadas entre Municipios y Cooperativas. Pero el caudal de trabajo sumado a los consejos de sus coordinadores, entendió que su rol estaba en otro lado: discutir la disponibilidad de recursos para el sector hacia adentro del organismo y discutir la política de reciclado con inclusión social con funcionarios municipales y provinciales y empresarios.

En ese sentido, poner de relieve la discusión sobre la necesidad de una Ley de Responsabilidad del Productor (también conocida como Ley de Envases) fue una de las tareas primordiales. Sin embargo, junto a sus coordinadores a cargo armaron un esquema de capacitaciones para los trabajadores del equipo de manera de que esa delegación de responsabilidades estuviera acompañada de una perspectiva común para el abordaje del Programa en los diferentes puntos del país.

Actualmente, María admite no conocer en detalle lo que sucede en cada Municipio pero sí sostiene reuniones semanales con los equipos para estar al tanto de situaciones puntuales que requieran su intervención y también para ir ajustando la implementación según las circunstancias locales. Hoy afirma que “para trabajar con eficiencia, es indispensable delegar sin desligarse”.

Logros y obstáculos

Llegando al final de la entrevista, emerge el tema de la capacidad del Estado para implementar políticas sociales. En primer lugar, María refuerza la necesidad de erradicar la política “de la foto”. Es decir, la entrega de financiamiento que no está acompañado ni de una planificación previa ni de un seguimiento posterior que evalúe si lo realizado generó algún impacto.

No obstante, en su opinión, esa forma de pensar no soluciona los problemas reales de la Economía Popular. La política pública debe pensarse a partir de un diálogo con el sector ante la incapacidad del Estado de generar diagnósticos ni de medir el impacto de sus políticas por desinterés o por desconocimiento de la territorialidad. En consecuencia, María propone que se ponga en valor el conocimiento y las demandas de los protagonistas.

Sumado a este obstáculo estructural en la forma de pensar el diseño de las políticas sociales, María resalta las dificultades que existen a la hora de conformarse como Cooperativa o acceder a un financiamiento. No existen desde su perspectiva, áreas del Ministerio que comprendan las dificultades que representan para la Economía Popular dichos trámites.

Adicionalmente, los requisitos para acceder a un financiamiento son similares para una Cooperativa, que para una ONG, sin comprender que generalmente parten de realidades diferentes y conocimientos diferentes, que hacen que la segunda tenga una mayor facilidad para resolver esa burocracia que funciona como barrera para muchos de sus compañeros. María enfatiza que es necesario proponer soluciones admitiendo que parte de esa burocracia es necesaria y garantiza transparencia.

A la vez, para acompañar a quienes se les dificulta transitar esos procesos, pone a disposición un equipo que elabora los proyectos de financiamiento en un trabajo

conjunto con las Cooperativas, tarea de la Coordinación de Expedientes siendo la que más tiempo conlleva.

Finalizando la entrevista, María afirma que a la vez que siente satisfacción por el trabajo realizado hasta ahora, sabe que queda mucho por hacer y confía que el Programa pueda seguir dando respuestas a los más de ciento cincuenta mil recuperadores urbanos de todo el país.

CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE RESULTADOS

En el presente apartado, habiendo concluido la sistematización de las entrevistas, realizaremos un diagnóstico respecto a las formas organizativas que conviven, los modelos de gestión, detallando ventajas y desventajas. En primer lugar, se presenta un análisis general del organigrama de la Secretaría, contrastando la estructura oficial con lo que sucede en realidad.

EL LABERÍNTICO ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SOCIAL

Unos de los resultados que emergió durante el trabajo de campo fue la notoria desactualización del organigrama de la Secretaría (ver Anexo IV), no solo en cuanto a los nombres de las reparticiones sino también en cuanto a las relaciones jerárquicas entre ellas.

Primero, de las entrevistas y el análisis de contenido surgieron diferencias en cuanto a cómo se refieren funcionarios y trabajadores de la Secretaría a sus respectivas reparticiones y cómo las nombra el organigrama oficial. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

D. Nacional de Economía Popular (DNEP) → D. Nacional de Reciclado

D. de Programas de Inclusión Económica (DPIE) → D. Nacional de Empresas Recuperadas (DNER)

D. de Acompañamiento en el Financiamiento de Unidades de Producción (DAFUP) → D. Textil

Coordinación de Integración de Procesos → D. de Medios Comunitarios

Por otro lado, a diferencia de lo mostrado en el organigrama, existen Direcciones Nacionales, Direcciones de Línea y Coordinaciones que no responden al nivel jerárquico superior inmediato. Para dar algunos ejemplos, según comenta Camila, trabajadora de la DDIL, la Coordinación de intervenciones Sociocomunitarias para la Inclusión Social no responde a dicha Dirección sino directamente a la Secretaría. Lo mismo ocurre con la Coordinación de Fortalecimiento de la Economía Social y Popular, con las que algunas de las reparticiones relevadas articulan.

De igual manera, las Direcciones Nacionales en su totalidad y algunas Direcciones de Línea (DDIL, DPIE, entre otras) también articulan con la Secretaría independientemente de los niveles intermedios. Esta articulación no ocurre solo en el plano político, es decir, en la comunicación con el Secretario y la definición de objetivos y estrategias de intervención sino también en el plano administrativo, con documentación electrónica que se eleva de manera directa de las reparticiones anteriores al más alto nivel sin mediación de las áreas intermedias.

En efecto, como ha ocurrido en otros momentos de la historia de la Secretaría, este desfasaje entre la versión oficial y lo que sucede *ad hoc* tiene su origen en el cambio de gestión del año 2019. Con la llegada al gobierno del Frente de Todos, la Secretaría de Economía Social pasó a manos de organizaciones sociales nucleadas en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

De esta manera, Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita, pasó a ser Secretario de Economía Social y otros tantos dirigentes de ese movimiento ocuparon cargos en las diferentes Direcciones y Coordinaciones. Por ejemplo, María Inés Castillo, nuestra entrevistada, es cartonera y referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

De este modo, los cargos políticos dentro de la Secretaría fueron distribuidos entre los máximos referentes de los movimientos sociales de la CTEP. A su vez, en la mayoría de los casos esos movimientos organizan a trabajadores de sectores específicos, a los que María Inés Castillo llama durante la entrevista “ramas productivas”. No es de extrañar entonces que la Dirección Nacional de Economía Popular a cargo de una trabajadora del MTE se conozca en la práctica como Dirección Nacional de Reciclado.

En suma, con la llegada de la CTEP a la Secretaría, ocurrió de esta manera una reforma organizativa por ramas productivas: reciclado, textil, construcción, alimentos (o ferias), venta ambulante, medios comunitarios, empresas recuperadas. De esta manera, cada una de las reparticiones emparentadas con cada uno de estos rubros, se ocupó de gestionar las herramientas ofrecidas por la Secretaría de manera de fortalecer su sector de pertenencia dentro de la Economía Popular.

Por otra parte, a este análisis se debe agregar que la planta de trabajadores del Estado, como también ocurre cada vez que cambia una gestión de gobierno, se distribuyó dentro de las nuevas reparticiones formadas *ad hoc*. Justamente son ellos, en su conjunto, quienes terminan esgrimiéndose como los representantes de una burocracia que pondrá un freno, o por lo menos, ralentizará, los impulsos iniciales de los movimientos sociales por resolver las urgencias de sus representados.

A su vez, a estos mismos trabajadores acuden los recién llegados para poder dar cumplimiento a los requisitos normativos del organismo. Se ve aquí un ejemplo

concreto de la confluencia entre racionalidad política y racionalidad administrativa que habíamos esbozado en la recopilación de antecedentes (Rubinstein, López y Laguna Weinberg, s/f.).

Es decir, existe una convivencia de culturas organizaciones tal como habíamos señalado en nuestro Marco Teórico (Suarez y Felcman, 1974). El diagnóstico realizado sugiere que en el Estado coexisten una cultura impartida por cada gestión que arriba al poder, con una intrínseca a la planta permanente del organismo. Actualmente, la primera pareciera corresponderse con un esquema participativo, en la mayoría de los casos mientras que la segunda, lógicamente de características weberianas, apegada a las reglas. Si tuviéramos que esquematizar aquella trilogía expuesta por Felcman para las categorías modelo-tecnología-cultura, podríamos proponer:

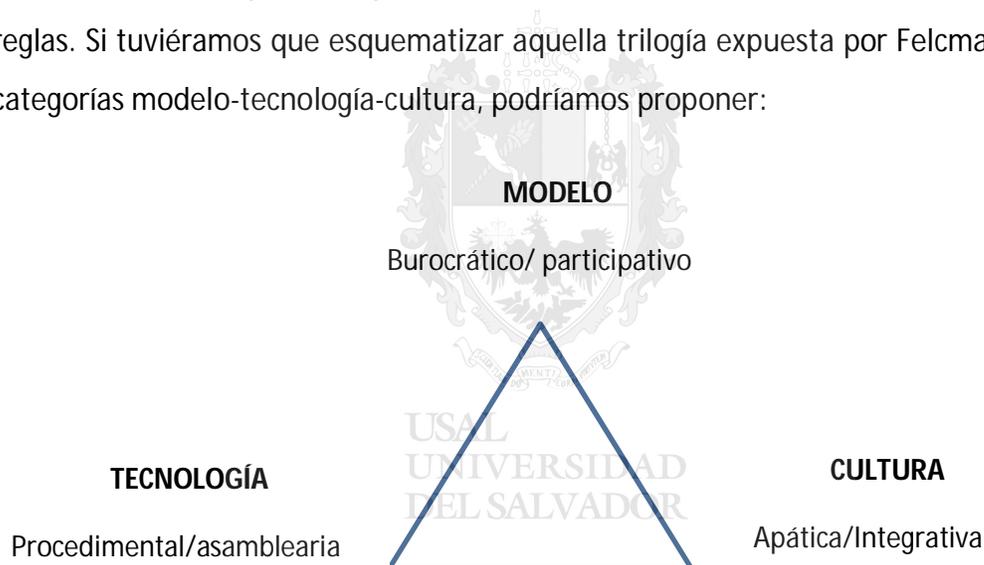


Fig. XII: Relación modelo-tecnología-cultura (gestión de gobierno/planta permanente)

Para terminar, si la realidad no se ve reflejada en el organigrama oficial, difícilmente pueda mostrarse hacia fuera del organismo una referencia clara y serán más frecuentes las superposiciones o las intervenciones desarticuladas. Este síntoma fue claramente manifestado por la Cooperativa Maxim, al declarar no comprender la procedencia de cada uno los interlocutores que acudía a la fábrica desde el Ministerio.

MATRIZ CUALITATIVA

Adicionalmente, pasando ahora al diagnóstico de los casos de estudio relevados, a partir de las entrevistas a trabajadores de la Secretaría, realizamos la siguiente matriz cualitativa. En la misma, tenemos cada una de las herramientas de fortalecimiento ocupando la primera columna y desarrollamos hacia la derecha las categorías abordadas y descritas en nuestro diseño metodológico.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

HF	Objetivo	Población destinataria	Canal de acceso	Organigrama interno	Proceso de trabajo	Cuello de botella	Articulación con otras áreas	Logros y obstáculos
PT Construcción	Capacitar y realizar obras en el marco de proyectos sociales	UG del Potenciar Trabajo vinculadas al rubro de la construcción	Político	Alto grado de correlación / Dos niveles de jerarquía operativos. Equipo grande.	Lineal. Dividido en regiones. Distribución por producto. Redundancia funcional.	Cierre de expedientes . Rendición	Secretaría de Abordaje Territorial. Dentro de la Secretaría la articulación es espontánea	Obstáculos: mala distribución de tareas; duplicación de documentación; realización de tareas innecesarias; mala comunicación interna; desequilibrio entre transferencia de fondos y capacitación.
Manos a la	Planificar la estrategia y la	-Cooperativas de	Página Web Oficial /	Alto grado de correlación / Un	Lineal. Dividido en	Pago inicial desde	La articulación	Logros: buena imagen del PMO;

Obra	implementación para el desarrollo de proyectos productivos de la Economía Social	trabajo. -Asociaciones de productores. -Empresas recuperadas. -Organismos gubernamentales. -Organizaciones no gubernamentales. - Organizaciones de pueblos originarios	Político	nivel de jerarquía operativo. Equipo grande.	regiones. Distribución por producto. Redundancia funcional.	Ministerio	es a demanda de otras reparticiones que ofrecen el Programa	equipo con experiencia y vocación por participar. Obstáculos: Limitación normativa para financiar rubro construcción; mala comunicación interna; metas y objetivos poco claros.
Compre Social	Capacitar y generar oportunidades de acceso a mercados	Cooperativas de Trabajo efectoras sociales	Político / Relevamiento territorial	Alto grado de correlación / Un nivel de jerarquía operativo. Equipo chico.	Lineal. Distribución por proceso	Pago inicial desde Ministerio	Es espontánea según si alguna repartición	Logros: proceso claro con responsabilidades bien definidas Obstáculos: falta

	institucionales y de proximidad a UPS de la Economía Social y Popular						desea comprar a Cooperativas .	de planificación y generación de incertidumbre
Mercados de Cercanía	Fomentar, identificar, visibilizar y fortalecer espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de unidades productivas de la Economía Popular, social y Solidaria.	Organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que gestionen espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de la Economía Popular, Social y Solidaria.	Página Web Oficial / Político	Alto grado de correlación / Un nivel de jerarquía operativo. Equipo mediano.	Lineal. Dividido en regiones. Distribución por producto. Redundancia funcional.	Pago inicial desde Ministerio	Es espontánea para alguna necesidad concreta.	Obstáculos: falta de planificación; parte del trabajo no tiene resultados; falta de capacitación interna.
Argentina	Promover la	Organizaciones	Página Wb	Grado de	Coordinación	Pago inicial	Escasa	Logro: política

Recicla	inclusión social y laboral de aquellos trabajadores y trabajadoras no reconocidos que realizan trabajos de recolección y recuperación de Residuos Sólidos Urbanos y dan un servicio ambiental fundamental	sociales, comunitarias, municipios, provincias, para llegar a trabajadores y trabajadoras de la economía social y popular que desarrollan actividades de recolección y recuperación de residuos sólidos urbanos	Oficial / Redes Sociales / Político	correlación mediano / Delegación de responsabilidades limitada. Equipo grande	administrativa : proceso lineal, distribución por proceso. Coordinación Nodos: distribución orientada a resultados.	desde Ministerio	dentro de la Secretaría. Espontánea con otras dependencias del Estado para formaciones específicas.	social creada de conjunto con destinatarios. Obstáculo: los procesos al interior del Ministerio no contemplan la realidad del sector y existe demora en la toma de decisiones.
Programa Recuperar	Fortalecer Empresas Recuperadas a los fines de que puedan	Personas Jurídicas (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones	Político. Sectorial.	Alto grado de correlación. Falta de claridad en la distribución de tareas y	Distribución por producto. Redundancia funcional.	Planificación insuficiente.	Escasa dentro de la Secretaría	Logro: representatividad del sector para el cual ejecuta políticas sociales.

	<p>desarrollar el fortalecimiento institucional de los Proyectos, fortalecer los circuitos de comercialización y para aumentar el valor agregado a los bienes y servicios que producen.</p>	<p>y entidades gubernamentales) que desarrollen un proyecto productivo en el marco de una Empresa Recuperada.</p>		<p>responsabilidades . Equipo mediano.</p>				<p>Obstáculos: desorganización interna. Falta de comunicación.</p>
--	---	---	--	--	--	--	--	--



Observando la matriz anterior podemos sacar algunas conclusiones generales respecto a cómo se organizan hoy las reparticiones incluidas en el presente estudio.

En primer lugar, respecto los modelos organizativos definidos por Hintze y detallados en el Estado de Arte, podemos afirmar que son las distribuciones divisionales, con áreas que realizan la misma tarea, las que predominan no solo al interior de cada repartición sino también analizando al aglomerado en su conjunto.

Por otra parte, es frecuente encontrar un equipo administrativo que solicita documentación a las Cooperativas muy similar en casi todos los casos. Esta tarea es abordada en cada repartición y además en cada región geográfica en aquellos casos donde existe tal división.

En suma, la conclusión es que la redundancia funcional es considerable. Surge aquí el inconveniente sobre lo que sucedería si una Cooperativa cumple con los requisitos para presentarse a dos programas diferentes: por ejemplo, una empresa recuperada que se dedique a la comercialización de productos del sector está en todo su derecho de aplicar a dos de los Programas relevados anteriormente. Evidentemente, la Cooperativa deberá presentar por dos canales diferentes (Mercados de Cercanía y Programa Recuperar), la misma documentación para acceder a financiamientos de diferente índole.

Más allá de la redundancia administrativa, esta situación da una idea del gran problema de la escasa articulación entre áreas. Lógicamente, los recursos estarían mejor aprovechados si ambas reparticiones estuvieran al tanto de lo que la otra está por financiar. Sin embargo, no se desprende de ninguna de las entrevistas que exista un canal en el cual se informen entre reparticiones dichas situaciones, ni tampoco una centralización de la información que permita realizar este tipo de cruces de datos.

Como se analizó en el apartado anterior, el organigrama real de la Secretaría no favorece la comunicación transversal. Por el contrario, en muchos casos promueve que las reparticiones se comporten como islas mal unidas entre sí, donde quienes conducen deben “ayudar a que cada una de esas comunidades se fortalezca, pero al mismo tiempo encontrar las formas de que puedan trabajar juntas” (Gore, 2018).

Por otro lado, analizando los modelos de gestión predominantes y retomando las categorías definidas por Hintze, en casi todos los casos, los funcionarios recién llegados intentan implementar una gestión por proyecto. Es decir, desembarcan con una idea clara de cómo beneficiar al sector de la Economía Popular al cual representan.

Más tarde, estos funcionarios comprenden que existen procedimientos preexistentes dentro de la Administración Pública que es imposible eludir (propios de la racionalidad burocrática). Estos procedimientos se fundamentan entre otras cosas en garantizar transparencia en la gestión, en evitar futuros problemas legales por incumplimiento de normativas, en disminuir lo máximo posible la discrecionalidad en la implementación de las políticas públicas, etc. Por su supuesto, cumplir con estos objetivos implica una demora en los tiempos que los recién llegados creían en un comienzo poder evitar.

De esta manera, al fracasar los intentos por generar procedimientos propios y tener que ajustarse a la normativa existente para realizar financiamientos al sector, comprenden que la única manera de cumplir con sus objetivos en el plazo que dura la gestión es acomodarse a ese marco.

A partir de ese momento cobran valor los trabajadores del estado que son quienes materializan la puesta en práctica de una gestión por procesos, con rutinas estandarizadas para el armado de expedientes de financiamiento, seguimiento de los mismos durante la ejecución, y rendición final.

Sin embargo, aun cuando la nueva gestión se enfile dentro de los procedimientos normativos vigentes, como observamos en la mayoría de los obstáculos detallados con los entrevistados, los tiempos de pago desde del Ministerio no se corresponden con la urgencia que tienen las Cooperativas de la Economía Popular.

En definitiva, termina ocurriendo, como bien anticipaba Hintze, que conviven ambos modelos en una gestión por programa. En este caso, los financiamientos de las herramientas de fortalecimiento se gestionan por proceso mientras que el resto de las políticas con las que trabaja la repartición se gestionan por proyecto.

Respecto a otras formas de gestión, como puede ser la administración deliberativa presentada por Brugué, es frecuente que en la gestión actual esto ocurra entre los recién llegados, acostumbrados a esas prácticas que son frecuentes en organizaciones sociales. Sin embargo, incluir a los trabajadores del Estado en esa discusión fue, hasta ahora, postergado, al menos en los casos relevados.

Por otro lado, existen en la muestra grupos de trabajo con años de experiencia en la Secretaría que han desarrollado sus propios métodos asamblearios, como por ejemplo el Manos a la Obra. Sin embargo, es una propuesta que no involucra a las autoridades de turno, desde donde se imparte el tradicional esquema vertical.

En conclusión, se encuentran ejemplos de esquemas deliberativos tanto entre las autoridades como entre los trabajadores del Estado, pero aún no se ha logrado unificar ambos sectores.

UN CASO DE ESTUDIO EN LA ECONOMÍA SOCIAL Y POPULAR

Siguiendo con el análisis, de la entrevista con la Cooperativa Maxim se desprende la necesidad de promover una gestión participativa. Para un organismo como la Secretaría de Economía Social, la eficacia de las políticas públicas estará dada por el

nivel de apropiación de las mismas que tengan sus protagonistas, es decir, por el grado de enraizamiento (Andrenacci, 2016).

En ese sentido, es un acierto que el organismo esté gestionado por las organizaciones que representan a los destinatarios. Uno de los logros más relevantes de algunas de las HF extraído de las entrevistas es el diseño de una política a medida de los destinatarios. La contracara de esa representatividad es la escasa racionalidad instrumental técnica para llevar adelante esa política. Esto último, se relaciona con la disponibilidad de perfiles profesionales, que suelen ser minoritarios dentro de estas organizaciones.

Por otro lado, la entrevista con la Directora Nacional de Economía Popular pone en evidencia las limitaciones del apego a una racionalidad burocrática excluyente, fundamentado en su utilización desde el Estado en muchas ocasiones para poner un freno a las demandas sociales a lo largo de muchos años.

En consecuencia, a modo de diagnóstico, conviven dentro de la gestión actual una fuerte racionalidad política con notable participación de los destinatarios propiciada por la nueva gestión, que además promueve una búsqueda de perfiles técnicos que se alineen con dicha orientación ideológica, y una rezagada burocracia representada por la planta permanente del organismo que es requerida solo a los fines de sortear los obstáculos normativos.

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA DNEP

Llegando al final, de la entrevista con la Directora Nacional de Reciclado se desprenden puntos en común con las realizadas a trabajadores del resto de las reparticiones así como también a la Cooperativa. Sin embargo, existe un abordaje respecto al concepto de capacidad estatal.

En concordancia con lo expuesto por Andrenacci (2016), María enumera déficits organizacionales, vinculados a la dificultad del organismo para generar una infraestructura que esté diseñada en función de las necesidades de la población con la que trabaja; déficits de información, relacionados con la incapacidad para realizar diagnósticos que a su vez sirvan de línea de base para medir el impacto de las políticas sociales; y déficits decisionales, que en muchos casos tienen que ver con la incapacidad de delegar responsabilidades.

Adicionalmente, se desprende de la entrevista con la Directora la necesidad de un enraizamiento, entendido como la interacción entre los sujetos estatales y los actores externos a la administración, hecho que propone a partir de una Coordinación de Nodos Territoriales.

Por otro lado, la realización de un diagnóstico y una Guía de Implementación de conjunto con los recuperadores urbanos (sumados a lo que representa como símbolo que ella misma se siga reconociendo públicamente como cartonera) otorgan legitimidad al sujeto estatal y el respaldo necesario para el desarrollo de sus tareas.

Por último, y para completar el diagnóstico existen problemáticas extraídas de las entrevistas que pueden quedar categorizadas en lo que Ricardo llama “factores externos”. Como caso típico, encontramos las dificultades que trae aparejada la demora en los pagos de los financiamientos de los diferentes Programas. La capacidad interna del organismo alcanza su límite fronteras afuera de la Secretaría.

En ese sentido, los tiempos de procesamiento de expedientes dentro del Ministerio difícilmente puedan reducirse a más de lo que evidencian las experiencias que comenta la Cooperativa: aproximadamente tres meses desde el inicio del trámite. Esto viene dado por la arquitectura jurídica comentada en párrafos anteriores (Bernazza, 2015).

Finalmente, menos injerencia aún tiene el organismo en la pérdida del poder de adquisición que ocurre una vez otorgado el financiamiento, relacionado con una economía inflacionaria en la cual el control de precios es una deuda pendiente.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Acercándonos al final del presente trabajo, es momento de reflexionar acerca de las conclusiones del mismo.

CONCLUSIONES

Respecto al cumplimiento de los objetivos propuestos al comienzo del presente trabajo, efectivamente pudimos realizar un diagnóstico de la forma organizativa actual de la Secretaría y extraer diferencias con lo que se expone en documentos oficiales.

En ese sentido, es relevante el cambio organizacional que generó la nueva gestión que asumió en 2019: de reparticiones que gestionaban Programas con una perspectiva organizativa funcional (Hintze, 2015), contemplando bajo un mismo proceso diversas ramas productivas de la Economía Popular, se pasó a una distribución divisional por rama en la cual las políticas fueron rediseñadas en función de las necesidades de ese sector específico.

De este modo, fue como aparecieron Programas novedosos como Recuperar y Argentina Recicla, entre otros. A la vez hubo otros que fueron modificados en función de este cambio, como Mercados de Cercanía y el Potenciar Trabajo Construcción.

Por último, un tercer grupo quedó conformado por HF que sobrevivieron a los cambios de gestión y cuya lógica de implementación funcional no resultó adaptable a la nueva forma organizativa por ramas productivas, como el Manos a la Obra y el Compre Social.

En vistas de lo anterior, y observando las similitudes que existen entre los procesos de gestión de la HF relevadas, creemos, por un lado, que la distribución divisional, es decir mediante Programas que abarquen ramas productivas varias, en principio favorecería un trabajo articulado dentro de la Secretaría y la implementación de una distribución por proceso.

A partir de allí, la especialización de cada repartición en diferentes etapas del proceso disminuiría notablemente la redundancia funcional y, en definitiva, los tiempos de trabajo y de respuesta a los destinatarios. Tendríamos, en definitiva, solicitudes que ingresan al organismo, atravesando diferentes etapas de un proceso general estandarizado, con equipos especializados en cada una de ellas (armado de expedientes, seguimiento técnico, confección de informes de avance, rendición y cierre, entre otras).

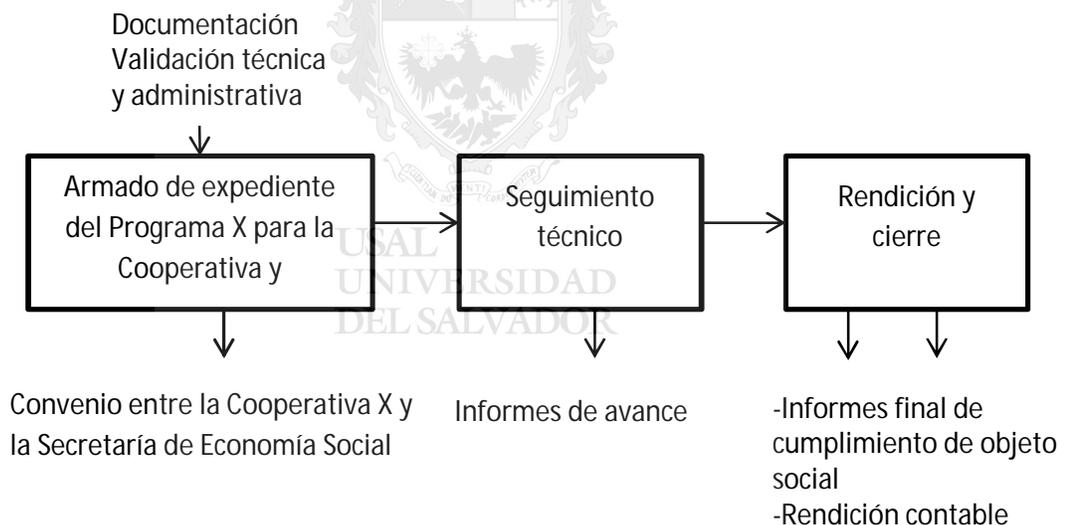


Fig. XIII: Diagrama de procesos general para abordaje transversal

En conclusión, en este caso observamos que la distribución funcional busca simplificar los procesos en busca de la eficiencia. En ese sentido, está emparentada con una gestión apegada a la racionalidad instrumental, propia de los modelos innovativos, como fue el caso del gobierno de Mauricio Macri.

Sin embargo, y a pesar de las ventajas que encontramos desde el punto de vista técnico buscamos poner en valor la fundamentación de la nueva gestión, expuesta por la Directora entrevistada, respecto al cambio a una organización divisional, es decir, por rama productiva.

En efecto, ante el desafío de transformar la demanda de los trabajadores de la Economía Popular en política pública, la reforma propuesta permite diagnosticar, planificar, monitorear y evaluar la intervención de una manera más efectiva.

En definitiva, la Secretaría intenta reflejar en su nueva estructura una organización que replica lo que sucede en el territorio, es decir, una agrupación por ramas productivas. Efectivamente en lo que refiere a lo procedimental, existirá una redundancia funcional mayor, pero en favor de una política social ajustada a las necesidades reales de los destinatarios.

Sin embargo, existen además otros problemas asociados al esquema que propone la actual gestión: es probable que existan ramas productivas que, por su escasa injerencia dentro de la Economía Popular, no queden bajo el paraguas de ninguna de las reparticiones existentes.

En conclusión, en el presente existe una orientación hacia una racionalidad política, dejando en un segundo plano la eficiencia instrumental, en el marco de una forma organizativa que combina el modelo weberiano con uno participativo, como esquematizamos en el capítulo anterior.

Por otro lado, respecto a los objetivos vinculados a las HF más relevantes, podemos afirmar que los mismos fueron cumplidos satisfactoriamente y la información que de ellos se desprende, consolidada en la matriz cualitativa mostrada anteriormente.

En particular, notamos que la propuesta organizativa promovida desde el 2019 tomó diferentes características según la repartición. Esos matices están relacionados con las cualidades y capacidades de los respectivos funcionarios, de la composición de la planta permanente de trabajadores para esa repartición y de las particularidades de la rama productiva a abordar.

Del diagnóstico para cada uno de los seis ejemplos relevados, podemos extraer algunas conclusiones que enumeramos a continuación:

- A tres años de implantada una nueva gestión, la mayoría de los trabajadores no tienen claridad en el nombre de su repartición ni de las relaciones jerárquicas imperantes entre ella y el resto del organismo.
- Los destinatarios pueden acceder a más de una herramienta de fortalecimiento si cumplen los requisitos y pertenecen a la rama productiva. Un ejemplo podría ser una empresa recuperada del rubro textil.
- El acceso a las herramientas de fortalecimiento es predominantemente político. Solo en algunos casos la aplicación es pública y vía Web Oficial del organismo.
- Al interior de las reparticiones no es común encontrar delegación de responsabilidades ni niveles jerárquicos por fuera de los cargos políticos. La planta de trabajadores del Estado suele encontrarse toda en el mismo nivel operativo.
- Todas las herramientas (con excepción del Compre Social) constan de un proceso lineal con muchas operaciones en común para el armado de proyectos de financiamiento.
- Al interior de las reparticiones, predominan las distribuciones por producto en las cuales cada trabajador sigue un proyecto de principio a fin, exceptuando en algunos casos tareas vinculadas a la formulación de documentos legales o contables, para las cuales existen equipos administrativos específicos.

- Se identifican cuellos de botella mayormente por fuera de cada repartición relevada, en todos los casos en el pago del financiamiento.
- Las articulaciones entre reparticiones dentro de la Secretaría son escasas o, en el mejor de los casos, espontáneas para una situación concreta. No existe vinculación entre equipos de trabajo y predomina un desconocimiento en qué tareas cumplen otras áreas.
- El principal obstáculo para el cumplimiento de los objetivos está relacionado con la deficiente comunicación interna (dentro de la propia repartición) y la escasa planificación del trabajo.

Para terminar, como comentamos en más de una ocasión, el presente trabajo busca ser un disparador para una reforma organizativa a partir de un diagnóstico. Tenemos la firme convicción de que el diseño de la propuesta debe ser colectivo y con la participación de todos los actores involucrados: funcionarios, trabajadores del Estado y destinatarios.

Sin embargo, dejamos a continuación algunas recomendaciones que se desprenden del relevamiento y seguidamente, una propuesta para simplificar el acceso de los destinatarios a los Programas de la Secretaría, que tomamos de la bibliografía estudiada.

RECOMENDACIONES

En este último apartado, dejaremos algunas de las recomendaciones que surgen de las conclusiones del trabajo, de manera de empezar a trabajar en una propuesta de reforma organizativa que potencie los resultados de los esfuerzos que se realizan actualmente, mediante un mejor aprovechamiento de recursos y procurando contemplar las voces de los protagonistas.

Respecto a nuestras conclusiones relacionadas con la elección de una distribución divisional o funcional para la gestión impartida desde la Secretaría, creemos que es acertada la propuesta actual de asignar a cada repartición una rama productiva. En ese sentido, ponemos en valor el factor político y la posibilidad de generar políticas públicas derivadas de un diagnóstico sectorial.

A la vez, no descuidamos la cuestión instrumental, con la firme creencia de que debe haber un equilibrio entre la racionalidad política y la técnica. En ese sentido, por un lado, debería existir algún tipo de Programa transversal, como son el PMO o el Compre Social, que contemple a las ramas productivas que quedan por fuera del esquema.

También es preciso aclarar que más allá de la propuesta organizativa que proponga cada gobierno, tal como señala Andrenacci (2016), los déficits en la gestión estarán dados por cómo ejecuten sus políticas los funcionarios a cargo de cada repartición, es decir, por el “valor organizacional de la repartición” (Ricardo, 2015).

De esta manera, promover una distribución por rama productiva, no redundará espontáneamente en una política social transformadora para ese sector. Dependerá de la voluntad y capacidad de quienes estén al mando.

Por otro lado, dado que en lo procedimental las similitudes en la tramitación de financiamientos son prácticamente similares y que, de los estudios de caso se desprendió frecuentemente la superposición en la presentación de documentación por parte de los destinatarios, sugerimos la implementación de una Ventanilla Única.

De esta manera, buscamos unificar en el inicio del trámite a aquellas HF que involucran financiamientos desde el Ministerio que, como se vio en este trabajo, quedan expresados en diagramas de procesos casi idénticos y, en consecuencia, dan origen a una notable redundancia funcional.

En ese sentido, Rubinstein y Lupis (2009), presentan la Ventanilla Única como transición de una herramienta que permite realizar más de un paso en un único mostrador y mediante un único trámite. La propuesta se fundamenta en el concepto de simplificación registral, entendido como el mecanismo que permite que si una Cooperativa entregó material a la Secretaría, ésta no deba volver a pedirla para otro trámite que la requiera, a menos que la documentación requiera algún tipo de actualización (por ejemplo, un Acta de Renovación de Autoridades).

De este modo, el principal objetivo de la Ventanilla Única es generar una única interfaz para la obtención de información o la realización de gestiones, sea bajo una modalidad electrónica o física. Para lograrlo es necesaria una correcta y ajustada coordinación. La Ventanilla única significa descentralizar las operaciones centralizando el control.

No obstante, los autores admiten que no se debe descuidar la contracara de la simplificación: una clara concentración en la recepción del material, es decir, un probable cuello de botella en el proceso. Es por eso que proponemos un correcto dimensionamiento según el caudal de trabajo actual.

Sumado a lo anterior, sugieren una aplicación secuencial en el cual sean contemplados: el alcance transversal dentro del organismo, la infraestructura informática de los organismos, los diversos tipos de procesos que se intentan unificar.

Es importante remarcar que si bien la Ventanilla Única no estaría favorecida por una estructura organizativa por ramas productivas, dada la similitud de los procesos de solicitud de financiamiento de los diferentes Programas, la adaptación a una modalidad transversal para esa operación es factible.

A la vez, todo el proceso debe regirse por un criterio de mejora continua. Las condiciones mínimas necesarias para que funcionen son: simplificación máxima del expediente de solicitud (un solo formulario prioritariamente circulado de manera

electrónica); unificación del canal de entrada del trámite, es decir, evitar que otra repartición en paralelo esté realizando el mismo ingreso de información; integración secuencial de todas las reparticiones involucradas en el Proceso Único, para evitar reprocesos.

Cabe aclarar que en la formulación del proceso deben participar representantes de la Economía Popular de manera de que la Ventanilla sea a la medida de las necesidades y capacidades de los destinatarios.

Para terminar, más allá de las propuestas respecto a la organización de la Secretaría, queremos enumerar algunas recomendaciones específicas para el trabajo en y entre las reparticiones, que se desprenden de las conclusiones expresadas en el apartado anterior:

- Fortalecer la comunicación externa, tanto hacia los destinatarios de las políticas públicas como hacia la sociedad en general. Nos referimos en particular a comunicar lo que se está haciendo referenciando claramente a cada una de las reparticiones involucradas.
- Mejorar la comunicación interna del organismo oficializando un nuevo organigrama y, sobre todo, de parte de los funcionarios hacia los equipos de trabajo, clarificando misión, visión y objetivos de la repartición.
- Fortalecer las instancias de encuentro entre funcionarios de reparticiones que permitan compartir cómo se van desarrollando las respectivas herramientas de fortalecimiento y cómo acoplar estrategias de abordaje.
- Promover mesas de trabajo operativas entre los equipos de las reparticiones, que permitan relevar puntos en común y generar propuestas de trabajo conjunto. Esto busca no solo evitar superposiciones procedimentales, sino potenciar el impacto de las HF.

- Centralizar el acceso a las herramientas de fortalecimiento dentro de la Web Oficial del Ministerio de manera ordenada, para que los destinatarios tengan claridad respecto a la oferta, a los requisitos y a los canales de acceso.
- Fomentar que cada repartición presente un organigrama interno, con una clara delegación de responsabilidades.
- Reformular el abordaje desde los Programas funcionales (PMO y Compre Social) para aprovechar mejor esos recursos.

Habiendo enumerado algunas propuestas generales para el organismo y recomendaciones particulares para las reparticiones, damos el puntapié inicial para una necesaria reforma organizativa de la Secretaría de Economía Social.

Creemos que tanto quienes están al mando, como los trabajadores del Estado comparten el deseo de transformar la realidad de miles de trabajadores de la Economía Popular que sueñan con un Estado en sintonía con las necesidades que surgen del territorio y con la capacidad para planificar políticas públicas a la altura del desafío que se presenta.

Para lograrlo es necesario repensar cómo nos organizamos y como mejoramos, entendiendo que existe una multiplicidad de realidades y voces que merecen ser escuchadas y tenidas en cuenta, dentro y fuera del organismo.

Por último, podemos concluir con alegría que la elaboración de este documento resultó gratificante en todos sus aspectos, al encontrarnos con sujetos apasionados con su trabajo, independientemente de sus roles. Confiamos plenamente en que la Secretaría de Economía Social continúe generando políticas públicas y gestionando HF a la medida de sus destinatarios contemplando a partir de este diagnóstico y sugerencias la posibilidad de mejorar los aspectos internos señalados.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya, P. (2013). *Evaluar las políticas y programas públicos para fortalecer al Estado: Claves para el diseño de las estrategias metodológicas*. Seminario Internacional de Evaluación, Jefatura de Gabinete de Ministros (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). Recuperado de:

<http://www.jefatura.gob.ar/archivos/politicas-publicas/Amaya.pdf>

Andrenacci (2016). *Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica*. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina. Buenos Aires. Nuevos desafíos a la luz de la investigación

Banco Interamericano de Desarrollos (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. Recuperado de:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Resumen_ejecutivo_-_DIA_2018_-_Mejor_gasto_para_mejores_vidas_-_C_mo_Am_rica_Latina_y_Caribe_puede_hacer_m_s_con_menos.pdf

Bernazza C., Comotto S., Longo G. (2015). *Evaluando "en clave pública": Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4.

Blutman y Cao Horacio (2014). *Reforma y Modernización del Estado: cambios, continuidades y Rupturas después del ajuste estructural*. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 18 - No 30 - Diciembre de 2012

Blutman G. y Hoya A. (2019). *Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo pública en la Modernización del Estado Argentino (2015-2019)*. Revista Electrónica de Administración (REAd). Porto Alegre. Recuperado de:

<https://www.scielo.br/j/read/a/q9VxLdvrFBBqWGyPP7KkjPr/?format=pdf&lang=es>

Brunet, I. y Vidal, A. (2004). *Empresa y recursos organizativos*. Madrid. Pirámide.

Brugué, Quim (2004). *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Caracas. Revista del CLAD Reforma y Democracia.

Boletín Oficial (2020). Ministerio de Desarrollo Social. Decisión Administrativa 723/20 y sus Anexos. "DECAD-2020-723-APN-JGM - Estructura organizativa". Recuperado de:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228763/20200507>

Boletín Oficial (2021). Ministerio de Desarrollo Social. Resolución 1868/2021. *Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y desarrollo local "Potenciar Trabajo"*. Recuperado de:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255566/20211231>

Campana (2018). *Organigrama y estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo*. Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Recuperado de:

<https://bit.ly/2UqYnMi>

Cao Horacio, Laguado Duca Arturo (2014). *La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 60, Oct. 2014, pp. 131-160, ISSN 1315-2378.

CIPPEC (2019). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Recuperado de:

<https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>

Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.

Di Natale, Martín (2018). *Las claves del recorte que anunciará el Gobierno: reducción de personal, premios, capacitación y modernización del Estado*. Infobae. Buenos Aires: 2018. Recuperado de:

<https://www.infobae.com/politica/2018/01/29/las-claves-del-plan-fitness-que-implementa-el-gobierno-recortes-premios-capacitacion-y-modernizacion-del-estado/>

Domeniconi, Héctor, Gaudio, Ricardo y Guibert, Armando (1992). *Hacia un Estado Moderno. El Programa de Reforma Administrativa*". Boletín Techint N° 269, Buenos Aires, Enero – Marzo.

Gore, Ernest (2018). *Las Organizaciones no son monstruos monolíticos sino islas mal unidas entre sí*. Recuperado de:

<https://www.linkedin.com/pulse/las-organizaciones-son-monstruosmonol%C3%ADticos-islas-mal-ernesto-gore/>

Grabois, Juan (2014). *Precariedad laboral, exclusión social y economía popular*. Pontifical Academy of Sciences, Extra Series 41, Vatican City. Recuperado de:

www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-grabois.pdf

Hintze, Jorge (2003). *Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad". Córdoba.

Hintze, Jorge (2007). *Modelos Organizativos y Redes Institucionales*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Idesa (2021). *Política social y gestiones presidenciales*. Recuperado de:

<https://www.infobae.com/economia/2021/08/29/nelor-y-cristina-kirchner-macri-y-fernandez-cuanto-destino-cada-presidencia-a-la-asistencia-social/>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Mapa del Estado*. Recuperado de:

<https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>

José Luis Coraggio (2004). *Economía del Trabajo*. De la compilación *La Otra Economía* de A. Cattani. Editorial Altamira. Buenos Aires.

José Luis Coraggio (2011). *Principios, instituciones y prácticas de la Economía Social y Solidaria*. Alberto Costa y Esperanza Martínez (Editores). Quito.

La Nación (2018). *La idas y venidas del empleo público*. Buenos Aires. 2018. Recuperado de:

<https://www.lanacion.com.ar/politica/la-idas-y-venidas-del-empleo-publico-nid2120844/>

López, Andrea (2003). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. INAP-DEI, Serie I, Doc. Nro. 68, Buenos Aires.

Lopez, Zeller (2008). *Argentina: Un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia*. Recuperado de:

<http://politicayplanificacion.blogspot.com/p/reformas-de-la-administracion-publica.html>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). *Guía para la Implementación de la Gestión Integral e Inclusiva de Residuos*. Edición: Dir. Nacional de Economía Popular (MDS). Buenos Aires. Recuperado de:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/guia_para_la_implementacion_girsu_24_feb_2022.pdf

Ministerio de Economía (2021). *Presupuesto 2021*. Recuperado de:

<https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2021>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Resolución 642 / 2021. *Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales "Argentina Recicla"*. Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-642-2021-349949>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020). Resolución EX-2020-50469444- APN SES#MDS. *Programa Mercados de Cercanía*.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). *Programa Recuperar*. Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/programas/recuperar>

Oficina Nacional de Presupuesto (2022). *Series Estadísticas*. Ministerio de Economía. Recuperado de:

<https://www.economia.gob.ar/onp/estadisticas/>

Oszlak, Oscar (1999). *De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado*. Revista Nueva Sociedad, Nro. 160, Caracas.

Pérez Díez, Fernando A. (2017). *El nuevo Plan de Modernización del Estado argentino en la presidencia de Mauricio Macri: continuidad de una reforma permanente, con orientación empresarial*. Recuperado de:

https://www.easypanners.net/alias2017/opc/tl/0762_fernando_amadeo_perez_diez.pdf

Pacífico, Florencia (2020). *Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales (2016-2018)*. Revista Estado y Políticas Públicas. FLACSO. Buenos Aires. 2021.

Ministerio de Economía Argentina (2022). *Presupuesto Abierto*. Recuperado de:

<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-quien-gasta>

Ricardo E. (2015). *Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimientos institucional*. CONICET. Bogotá.

Ruiz Olabuénaga, J.I. (1996): *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Rubinstein D., Lopez G., Laguna Weinberg L. (s/f.). *Muchas razones en busca de una perspectiva. Un análisis de las distintas formas de pensar el concepto de racionalidad en las organizaciones públicas*

Rubinstein D., Lupis M.A. (2009.). *Ventanilla Única de Trámites: una aproximación Conceptual*. Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan.

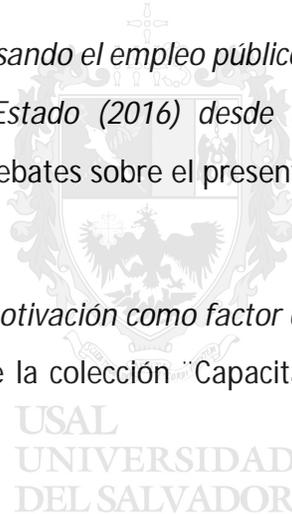
Sáez, Tamayo (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.

Suarez, F., y Felcman, I. (1974). *Tecnología y Organización*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.

Valles, M. S. (1999) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional* (Madrid: Síntesis)

Von Zeschau, Juan (2019). *Pensando el empleo público argentino a futuro. El análisis del Plan de Modernización del Estado (2016) desde la planificación y la prospectiva públicas*. De la compilación "Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública". USAL. Buenos Aires.

Wegman, Gabriel (2021). *La motivación como factor crítico del empleo público*. CUINAP Argentina. Edición nro. 56. De la colección "Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales".



REFERENCIAS NO BIBLIOGRÁFICAS

José Luis Coraggio (2019). II Congreso Nacional de Economía Social y Solidaria. Panel temático en Perspectivas regionales sobre la economía social y solidaria. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

Macri, M. (2017) *El mensaje de Mauricio Macri a los empresarios: "Asuman el liderazgo"* Diario La Nación. Recuperado de:

<https://bit.ly/2SRxYXJ>



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ANEXO I: POTENCIAR TRABAJO

El Potenciar Trabajo es un Programa creado por la Resolución 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social conocido principalmente por su prestación económica individual o “Salario Social Complementario”, destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica.

Para acceder, se deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Encontrarse en riesgo o estado de vulnerabilidad social y/o desempeñarse en alguna actividad de la Economía Popular.
- Ser mayor de dieciocho (18) años, y menor de sesenta y cinco (65) años de edad.
- Ser argentino (nativo, naturalizado o por opción) o extranjero con residencia permanente.
- Residir legalmente en la República Argentina.

Respecto al Salario Social Complementario, el acceso se dirime en negociaciones políticas entre las Unidades de Acreditación (Organizaciones Sociales, Municipios, Federaciones de Cooperativas) y la Secretaría.

Luego, las Unidades de Acreditación presentan la información de los titulares que estén en condiciones de percibir el Salario Social Complementario y se realiza un desembolso individual a cada beneficiario. Una vez acreditados, los titulares deben realizar actualizaciones de datos periódicamente para corroborar que continúan cumpliendo con los requisitos de permanencia en el Programa.

Además, aquellas Unidades de Gestión que agrupen titulares dentro del Programa pueden acceder a una prestación económica que permita garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios.

Los montos relacionados a esta última prestación se calculan de la siguiente manera: por cada titular involucrado en el proyecto por parte de la UG, se computan 100.000 \$ (cien mil pesos). El total es transferido a la UG para la implementación del Proyecto.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ANEXO II: ARGENTINA RECICLA

Según la Resolución N° 642/2021, el objetivo principal del Programa Argentina Recicla es avanzar en el desarrollo de la GIRSU abordando los cuatro componentes que propone el Programa:

- Fortalecimiento de recicladores de base: básicamente se trata de equipar a los recuperadores urbanos con elementos de protección personal mejorando las condiciones mínimas de seguridad e higiene en la recolección.
- Apoyo a la implementación de sistemas de integrados de gestión de RSU Municipales: se promueve la inclusión y reconocimiento de la promoción ambiental, la recolección diferenciada puerta a puerta, el transporte de RSU, su tratamiento y clasificación en los Centros Regionales de Reciclado.
- Redes de Comercialización: Comprende el fortalecimiento de las redes de comercialización de los residuos recuperados.
- Corrientes de residuos especiales de generación universal y valor agregado: comprende el financiamiento para la provisión de infraestructura y equipamiento específico para el tratamiento de corrientes de reciclado especiales tales como residuos electrónicos, neumáticos, poda, polietilenos de baja y alta densidad, entre otros, que incluyan el agregado de valor.

ANEXO III

GUÍA DE ENTREVISTA PARA TRABAJADORES DE LA SECRETARÍA

Repartición

- a) Nombre de la repartición y objetivo
- b) Organigrama interno
- c) Herramienta que gestiona

Herramienta

- a) Requisitos para acceder a la herramienta: documentación a presentar
- b) Canal de acceso a la herramienta
- c) Población objetivo y duración del proyecto
- d) Trabajo territorial: relevamiento, seguimiento técnico, rendición técnica (roles según organigrama)
- e) Trabajo administrativo: expediente electrónico, rendición contable (roles según organigrama)

Forma organizativa

- a) Distribución de funciones dentro de la repartición: por proceso, por producto
- b) Cuellos de botella
- c) Articulación con otras áreas de la Secretaría (jerárquica, interdisciplinaria, interprofesional, territorial, etc.)

Impresiones

- a) Satisfacción interna (personal, equipo, articulación) y externa (resultados) con la gestión de la repartición

b) Diferencias y similitudes entre la gestión actual y las anteriores



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

GUÍA DE ENTREVISTA PARA DESTINATARIO DE HF

¿A qué se dedica la Organización/Cooperativa? ¿Desde cuándo?

¿Cómo surgió o surgieron la/s posibilidad/es de acercarse al Ministerio de Desarrollo Social?

¿A cuál/es HF pudo acceder? (Potenciar Trabajo, Manos a la Obra, Compre Social).

¿Qué opinión tiene de los requisitos para acceder a cada una de ellas?

¿Qué opinión tiene de los tiempos desde el comienzo del proceso hasta el acceso a la herramienta?

¿Qué le parecería que puede mejorar del proceso de acceso a la herramienta?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

GUÍA DE ENTREVISTA PARA FUNCIONARIO DE LA SECRETARÍA

¿Qué antigüedad tiene en el cargo?

¿Cuál es el objetivo de la Secretaría?

¿Cree que las HF que gestiona la Secretaría están pensadas en función de ese objetivo?

¿Cuál es su opinión de la organización interna de la Secretaría (duración de los procesos, articulación entre áreas, etc.?)

¿Cuál cree que es la visión de la Secretaría desde afuera, desde los destinatarios?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ANEXO IV: ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL

